

Distr.: General
31 January 2014
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة

الدورة الثالثة عشرة

٧-١١ نيسان/أبريل ٢٠١٤

البند ٣ (ج) من جدول الأعمال المؤقت*

إحداث تحول في الإدارة العامة من أجل التنمية المستدامة

تنشيط الروح المهنية والمعنوية في الخدمة العامة في أفريقيا

مذكرة من الأمانة العامة

تقدّم هذه الورقة المعنونة "تنشيط الروح المهنية والمعنوية في الخدمة العامة في أفريقيا" وفقاً لبرنامج العمل المقترح للجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة وجدول أعمال دورتها الثالثة عشرة (انظر E/C.16/2014/1). والورقة من إعداد أوديت رامسنگ. وتخص محتوياتها والآراء الواردة فيها مؤلفتها ولا تعبر بأي حال عن رأي الأمم المتحدة.

* E/C.16/2014/1



الرجاء إعادة استعمال الورق

240214 240214 14-22272 (A)



تنشيط الروح المهنية والمعنوية في الخدمة العامة في أفريقيا

موجز

مع اقتراب عام ٢٠١٥، يكثُر النقاش والتحليل اللذان يركزان على التقدم المحرز فيما يتعلق بالأهداف الإنمائية للألفية وعلى خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥. وينظر بدرجة كبيرة إلى الأهداف الإنمائية للألفية باعتبارها مبادرة ناجحة، إلا أن هناك إقراراً بأن الإنجازات كانت متفاوتة، ولا سيما في أفريقيا، ويمكن استخلاص دروس كثيرة من تجربة العقد الماضي، مع استعداد الشراكة العالمية من أجل التنمية المستدامة للدخول في فصلها التالي. ويتوقع أن تكون تلك الفترة مليئة بالتحديات وأن تكثُر فيها المطالب، وأن يختلف سياقها اختلافاً بالغاً عن السياق الذي كان قائماً منذ عقد حين وضعت الأهداف الإنمائية للألفية.

وفي أفريقيا، يُنظر إلى الخدمة العامة باعتبارها قاطرة تنفيذ الغايات والأهداف الإنمائية. فالحكومات ستنفذ خطة التنمية المستدامة من خلال ما لديها من أجهزة الخدمة العامة وموظفيها. ويمكن النظر إلى صلابة تلك الأجهزة في أفريقيا والسماح العامة لموظفيها من خلال عدسات الإصلاحات المختلفة المنفذة. ويمكن القول بأن الخدمة العامة في حقبة ما بعد الاستعمار احتلت مكان الصدارة، وبأنها تأثرت بموجات من الإصلاح المستمر والثابت. ومع محاولة أجهزة الخدمة العامة التعامل مع اقتراب عام ٢٠١٥، انتقلت بالتالي المناقشة بالفعل إلى خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥. والسؤال المطروح هنا هو: ما هي درجة استعداد أجهزة الخدمة العامة هذه للتعامل مع خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، وعلى وجه الخصوص، كيف يفكر موظف الحكومة في التعامل مع نوع النهج المطلوب لنجاح خطة التنمية المستدامة ونوع أساليب التنفيذ اللازمة لذلك؟

وقد قدمت الأهداف الإنمائية للألفية رؤية ملزمة، ولا شك أن خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ ستفعل نفس الشيء. إلا أن تنفيذ تلك الرؤية يتطلب وجود موظفين حكوميين نشطين ومتحمسين. وهو يفرض أيضاً بعض التساؤلات: هل يجري إيلاء اهتمام كاف لعمليات إدارة التغيير وثقافة التغيير التي يتعين خلقها لتعزيز نوعية الخدمة العامة اللازمة لهذه الرحلة الجديدة، وللنوعية المطلوبة في موظف الحكومة للتصدي للتحدي الجديد؟ والأهم من ذلك أن مسألة التنفيذ تثير أسئلة بشأن السبل التي يمكن من خلالها لأجهزة الخدمة العامة أن تبني القيادات والقدرات والروح المعنوية في مجال الخدمة العامة لمجابهة التحديات الجديدة التي ستأتي بها خطة التنمية المستدامة.

ومن ثم، فإن الاتجاه العام لهذه الورقة هو التعليق على تأثير الإصلاح على الخدمة العامة وموظفي الحكومة، بوصفهم المشرفين على تحقيق الأهداف الإنمائية، لا سيما في البلدان النامية في أفريقيا. وتتضمن الورقة أيضاً تعليقات على التحديات والقضايا التي يطرحها ذلك الإصلاح فيما يتعلق بالأهلية المهنية للخدمة العامة. وعلاوةً على ذلك، تستخلص الورقة الدروس من فترات الإصلاح والأهداف الإنمائية للألفية للنظر فيما إذا كان موظفو الحكومة لديهم الروح المطلوبة وأنماط السلوك والمحفزات اللازمة لإنجاز خطة التنمية المستدامة.

أولاً - مقدمة

١ - مع اقتراب الموعد النهائي لعام ٢٠١٥، تحول اهتمام مقرري السياسات إلى ما سيحل محل الأهداف الإنمائية للألفية. وبالنظر إلى التجربة السابقة المتعلقة بتلك الأهداف، فإن الإطار الجديد سيسهم بدور حاسم ومحدد في وضع أطر لكل من السياسات الوطنية والعالمية للعقد القادم وما بعده. وسيكون من اللازم أن تقوم الجهات الفاعلة العالمية، لا سيما الجهات الفاعلة من الدول، بتعجيل وتيرة الأعمال المتعلقة بالأهداف الإنمائية للألفية وبإتمام تلك الأعمال، وفي الوقت نفسه حشد الجهود تحضيراً لخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، في إطار استعداد الشراكة العالمية من أجل التنمية المستدامة للدخول في فصلها التالي، في ظل عالم أكثر تعقيداً مما كان عليه منذ عقد مضى.

٢ - وفي أفريقيا، يُنظر إلى الخدمة العامة باعتبارها قاطرة تنفيذ الغايات والأهداف الإنمائية. ومن ثم، ستنفذ الحكومات خطة التنمية المستدامة من خلال ما لديها من أجهزة الخدمة العامة وموظفيها. وترتبط الحكومات من الناحية الهيكلية والدستورية بالخدمة المدنية، بغض النظر عن نظام الحكومة^(١). ويجب أن يكون لدى موظفي الحكومة، بوصفهم المشرفين على تحقيق الأهداف الإنمائية، وخصوصاً في البلدان النامية في أفريقيا، ثقافة متينة تقوم على أساس القيم والقدرة على دعم الأشخاص الذين توضع الإصلاحات من أجلهم. وهناك آراء تقول بأن إصلاح القطاع العام في أفريقيا لم يكن شاملاً لجميع مواطنيها، رغم أن المقصود به هو تحسين مستوى معيشتهم^(٢). وأشار أيضاً إلى أن نجاح أو غننا يمكن أن يعزى إلى قدرتها

(١) A. A. Olagboye, *Inside the Nigerian Civil Service*. (Ibadan, Nigeria, Daily Graphics, Limited, 2005)

(٢) J. Fatile, and K. Adejuwon, "Public Sector Reform in Africa: issues, lessons and future directions", *Journal of Sustainable Development in Africa*, vol. 12, No 8 (2010).

على تثقيف الجمهور بشأن ضرورة الإصلاح^(٣). ويمثل تعزيز ذلك المورد، وهو موظفو الحكومة، وهيئة الدوافع له، جزءاً لا يتجزأ من الإنجاز والنجاح. ويجب أن تستند ثقافة الخدمة العامة إلى قيم شاملة قوية هي: ثقة الجمهور والحياد والعدالة والشفافية والمعايير الأخلاقية والتجرد من الأنانية^(٤). إلا أن التعبير عن تلك القيم يجب أن يكون في سياق الحوكمة الرشيدة وسيادة القانون وأن يسترشد بقيادة قوية. فإذا لم تتوفر هذه العناصر، وأصبحت الخدمة العامة منفصلة عن مواطنيها^(٥)، فستكون النتيجة الوحيدة هي تأخير تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وتأخير النجاح في إنجاز خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥.

٣ - وتتناول الورقة أولاً تأثير الإصلاح على الخدمة العامة، وخصوصاً في أفريقيا، والتحديات والقضايا التي يطرحها الإصلاح فيما يتعلق بالأهلية المهنية للخدمة العامة ومدى التأثير الذي يمكن أن يكون قد أحدثه على القيم الأخلاقية لموظفي الحكومة. وثانياً، تستخلص الورقة الدروس من فترات الإصلاح ومن تجربة الأهداف الإنمائية للألفية لفهم العناصر التي ستسهم في تحسين الروح العامة ونشر ثقافة إيجابية بين موظفي الحكومة ورفع روحهم المعنوية من أجل تحقيق التنمية المستدامة في أفريقيا.

ثانياً - الاستعداد لفترة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥

تعلم السياسات شرط أساسي ... حتى يمكن فعلاً ترسيخ السياسات الجديدة في البلدان الأفريقية^(٥)

٤ - يمثل وجود خدمة عامة جيدة الأداء يتمتع جميع موظفيها بمستوى رفيع من الآداب المهنية شرطاً أساسياً لتحقيق تقدم أسرع فيما يتعلق بأهداف التنمية المستدامة والتنمية البشرية في أفريقيا. ولكن بعد عقود من إصلاح الخدمة العامة على نطاق الدول الأفريقية، يرى البعض أن الفساد يعوق تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية في أفريقيا^(٦). ومن ثم، فإنه من المناسب التفكير في إصلاح القطاع العام على نطاق القارة الأفريقية نظراً لأنه يمكن أن يوفر

(٣) M. Baird, "The global influence of new public management: case studies from Africa" ورقة مقدمة للحصول على درجة الماجستير في برنامج الإدارة العامة. فيانوا، جامعة فيانوا، ٢٠٠٧.

(٤) P. S. Omoyefa, *The Politics of Public Sector Reforms in Africa* (Lesotho: National University of Lesotho, 2008).

(٥) J. Ayee, "Public Sector Management in Africa, Economic Research Working Paper Series No. 82" (Legon, Ghana, University of Ghana, November 2005).

(٦) انظر www.sabc.co.za/news/a/1d52090041b3d466a3cbb7f256fa181e/Corruption-seen-as-hindrance-to-MDGs-in-Africa.

رؤية عميقة لتصميم الخصائص المؤسسية والفردية الأساسية للخدمة العامة، بوجه عام، وموظفي الحكومة، بوجه خاص. ويدرك البعض أن إصلاح القطاع العام قد نفذ في الماضي من خلال نهج خاطئة^(٤). ومن منطلق التفكير المتعمق في تصميم السياسات، يمكن الاستفادة من بعض الدروس المستخلصة فيما يتعلق بتلك الإصلاحات في أفريقيا في وضع جدول أعمال جديد لإصلاح القطاع العام في القارة، يكون متوائماً مع متطلبات الواقع العالمي والأفريقي في الوقت الراهن.

ألف - الدروس المستفادة من إصلاح القطاع العام

٥ - قبل وضع الأهداف الإنمائية للألفية، خضعت أجهزة الخدمة العامة في أفريقيا لسلسلة من الإصلاحات المتفاوتة النجاح التي استخلص منها كثير من الدروس المؤلمة. وكانت هذه الإصلاحات تهدف أساساً إلى بناء خدمة عامة تتسم بالكفاءة والفاعلية وتقدم خدمات عالية الجودة لمواطنيها. ولكن على الرغم من الإصلاحات الكثيرة التي نفذت في القطاع العام، كان التركيز محدوداً على الثقافة والتغيير التنظيميين، عدا بعض الأفكار الأساسية التي تفترض أن تطبيق سياسات معينة (على سبيل المثال، الجهود المتعلقة بالتوظيف، وتحسين الأجر، والتقدم الوظيفي، وفرص الترقى)، سيؤدي إلى تحقيق السلوك المرغوب. وبعبارة أخرى، ستؤدي الإصلاحات تلقائياً إلى تشكيل موظف الحكومة الذي يمتلك الأهلية المهنية والروح العامة اللازمة للتصرف دائماً بالصورة السليمة.

٦ - وعلاوةً على ذلك، لم يكن هناك تقدير كامل لتأثير وتيرة الإصلاح، والتوقعات المنتظرة من الجهود المبذولة لتحقيقه، والوقت الذي سيستغرقه. فعمليات التحول والتغيير الأساسية تستغرق وقتاً طويلاً، لا سيما عند التعامل مع التعقيدات التي تنطوي عليها نظم الخدمة العامة. ولا تزال أجهزة الخدمة العامة في أفريقيا تحاول من خلال الإصلاحات أن تنجز في عقود قليلة (١٩ عاماً مثلاً في حالة جنوب أفريقيا) ما استغرق إنجازَه مئات الأعوام في البلدان المتقدمة النمو^(٢). وقد جاءت إصلاحات ما بعد عام ١٩٨٠ أساساً في صورة برامج للتعديلات الهيكلية، وكانت تحدث بدوافع خارجية في معظمها، وتركز على تدابير خفض التكاليف واحتوائها^(٣). وإضافة إلى ذلك، يبدو فيما يتعلق بمراحل إصلاح القطاع العام في أفريقيا أن تقارير الخبراء الاستشاريين ودراسات الأكاديميين تنفق عموماً، حسب ما يشير إليه معلقون أفارقة مثل جوزيف أبي، على أن نتائج أو إنجازات إصلاح القطاع العام كانت محدودة للغاية في أفريقيا، بل سلبية في بعض الحالات^(٥). ويلقي البعض باللوم في ذلك

على النهج التكنوقراطي الذي اتبعته الجهات المانحة^(٧)، حيث كان ينظر إلى إصلاح الخدمة العامة باعتباره مشكلة تتعلق بالتصميم يتعين معالجتها بحلول مستمدة من الكتب الدراسية.

٧ - وربما يكون بعض المانحين قد أشاروا أيضاً إلى أن الحكومات يمكن أن ينظر إليها باعتبارها منظمات ربحية ومنشئة للثروات^(٨). وهذه النهج لم تول اهتماماً لسياسات التعديل الثقافي على صعيد إدارة الموارد البشرية، باستثناء سياسة خفض عدد موظفي الحكومات^(٩). وفي حين تعززت الروح المهنية في أجهزة الخدمة العامة لدى البلدان المتقدمة النمو بسبب نظمها الديمقراطية العريقة والقوية، فإن الخدمة العامة في حقبة ما بعد الاستعمار التي كانت تحتل مكان الصدارة باعتبارها قاطرة المجتمع والمقدم الرئيسي لمختلف الخدمات للجمهور أخذت في الانحسار.

٨ - وفي حين كان هناك إقرار بدور الدولة وأجهزة الخدمة العامة خلال الفترة ١٩٥٠-١٩٧٠، فقد ظهر بحلول الثمانينات خطاب ينتقد دور الدولة ويشكك في مدى إيجابية مساهمتها في التنمية^(٩). وعاد دور مؤسسات الدولة ليشغل مكانة مرموقة في التسعينات. فبحلول ذلك العقد، أصبح العرف هو إعادة تنظيم الحكومة في إطار مفهوم الإدارة العامة الجديدة. ففي جنوب أفريقيا، أخذت الحكومة الديمقراطية الجديدة على عاتقها مهمة تحويل الإدارة العامة من إدارة تخدم الدولة إلى إدارة تخدم دولة الديمقراطية والتنمية وفسرت تلك المهمة بأنها عملية تحديث^(١٠). وترتبط عبارة "الإدارة العامة الجديدة" بدولة تنحصر مهامها في أضييق الحدود، وتأخذ بأيدولوجية ليبرالية جديدة وبحرية السوق. ويرى إيفور تشيبكين أن جيرالدين جوسلين فريزر - مولكيتي، وزيرة الخدمة العامة والإدارة العامة السابقة، بذلت جهوداً مضنية، لم تكمل بالنجاح، لتبرهن على أن أساليب الإدارة العامة الجديدة يمكن أن تنفصل عن قشرتها الأيديولوجية^(١١). ويقول جوزيف جبرا أنه بخلاف النظر إلى موظفي الحكومة من نفس المنظور

(٧) World Bank, *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy* - November 2000 (Washington D.C., 2000)

(٨) Turkia Ould Daddah, Director-General of the Institute of Administrative Sciences, "Public Service in Africa: Professionalism", ورقة مقدمة في المؤتمر الثاني لوزراء الخدمة المدنية في بلدان أفريقيا، الرباط، ١٩٩٨.

(٩) M. S. Grindle, "Good Governance: the Inflation of an Idea", Center for International Development Working Paper No 202 (Cambridge, Massachusetts, Harvard University, October 2010)

(١٠) Geraldine Joslyn Fraser-Moleketi, "Public service reform in South Africa: an overview of Selected Studies from 1994 to 2004", رسالة ماجستير في الإدارة، كلية التنظيم العام والإدارة العامة، جامعة بريتوريا، ٢٠٠٦.

(١١) Ivor Chipkin, "Design flaws in CIPRO: ambivalence to the new public management in South Africa", *Public Affairs Research Institute Short Essays*, No. 2 (May 2011)

المستخدم في القطاع الخاص الذي يعتبر "المديرين ... متجردين من التعاطف والاهتمام" و "المواطنين عملاء وزبائن"، فقد ازداد الفساد في الخدمة العامة إلى مستويات هائلة لم تشهدها الإدارة العامة قبل ظهور مفهوم الإدارة العامة الجديدة^(١٢).

٩ - وعلى الرغم من سلامة نهج الإصلاح من الناحية التقنية، فإن البرامج والمشاريع لم تلب التوقعات. وعلاوة على ذلك، فإن بعض أجهزة الخدمة العامة في بعض البلدان التي تمر بمرحلة ما بعد الإصلاح قد تتسم بالافتقار إلى المساءلة المالية والزاهة والانضباط، مما يترتب عليه آثار سلبية بالنسبة لفعالية الأنظمة ومن ثم الكفاءة العامة. ويمثل الميثاق الأفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة العامة، الذي اعتمده الاتحاد الأفريقي في عام ٢٠١١، وشبكة مديري الموارد البشرية للقطاع العام في أفريقيا، التي أنشأها مديرو الموارد البشرية في الخدمة العامة في أفريقيا وأطلقت في شباط/فبراير ٢٠٠٩، جزءاً من الجهود التي شارك بها الأفارقة لمعالجة تلك المشاكل.

١٠ - وقد أنت الإصلاحات ببعض الدروس المؤلمة، إلا أن الخبرة المستفادة توفر فرصاً لتعزيز الروح المهنية من أجل تحقيق التنمية المستدامة، ويرد فيما يلي موجز لبعض الخبرات المستفادة:

(أ) جداول الأعمال التي تدفعها عوامل خارجية لها تأثير كبير على الخدمة العامة وموظفيها؛

(ب) يجب أن تركز عمليات التحول والتغيير تركيزاً قوياً على من ينتظر أن يقودوا التغيير؛

(ج) لم يول اهتمام يذكر بتطوير ثقافة للخدمة العامة في أفريقيا تقوم على القيم. ويقول ب. س. أوموييفيا^(٤) إن التركيز الأساسي للإصلاح يجب أن يتحول من "الأدوات المادية المستخدمة في أجهزة الخدمة العامة" إلى ثقافة تقوم على أساس القيم؛

(د) يجب أن تعتمد أجهزة الخدمة العامة في أفريقيا على القيم العامة الشاملة، بما في ذلك ثقة الجمهور والحياد والعدالة والشفافية والمعايير الأخلاقية والتجرد من الأنانية^(٤)؛

(هـ) نمط السلوك، والسياق الاجتماعي، والوسط الثقافي للأشخاص المقصود أن ينفذ الإصلاح لأجلهم كلها عوامل يجب أن تؤخذ في الاعتبار إلى جانب أداة الإصلاح^(٤)؛

(١٢) ج. جبرا، رئيس الجامعة اللبنانية الأمريكية بلبنان، كلمة أدلى بها في افتتاح المؤتمر السابع والعشرين للعلوم الإدارية الذي عقد تحت عنوان "التنافس العالمي والإدارة العامة - الآثار المتعلقة بالتعليم والتدريب"، أبو ظبي، تموز/يوليه ٢٠٠٧.

(و) ينبغي أن توضح القيم المتضمنة في قوانين الخدمة المدنية حقوق موظفي الحكومة وواجباتهم؛

(ز) يلزم ترسيخ القيادة الهادفة والمتجردة من الأنانية قبل الاضطلاع بإصلاح الخدمة العامة؛

(ح) ينبغي أن تضمن نوعية القيادة السياسية هئية مناخ يفضي إلى تنمية الروح المهنية في الخدمة العامة. وتمثل الشروط الأساسية لذلك في وجود قواعد تدرج ضمن إطار قانوني، وفي توافر الإرادة السياسية الحاسمة والمتسقة^(٨)؛

(ط) يجب على الحكومة أن تستفيد من أهم مورد لديها في الخدمة العامة، وهو الموظفون.

١١ - وبينما ركز التوجه العام لإصلاح الخدمة العامة على تحسين المتطلبات المؤسسية لتقديم الخدمات، أي "الأدوات المادية"، كان التركيز أقل على العناصر المؤثرة داخل تلك المؤسسات، وهي موظفو الحكومة باعتبارهم المنفذين الفعليين لهذه الإصلاحات. وفي التسعينات، برز مفهوم الحوكمة بدرجة أكبر من الإدارة العامة. وترتبط الحوكمة الرشيدة بإدارة موجهة نحو التنمية وتركز على تحسين نوعية حياة الأشخاص، ويدل عليها "وجود نظام إداري فعال ومشروع وذي مصداقية يخدم مصالح المواطنين"^(١٣). وأدى هذا المفهوم إلى إعادة تأهيل الدولة ذلك أنه يحاول تفسير انعدام التنمية في عدد من البلدان الإفريقية بالتركيز على دور المؤسسات^(٩).

١٢ - وتلقى الحوكمة الرشيدة صدى قويا عبر كثير من نظم الخدمة العامة في أفريقيا، باعتبارها نموذجاً للتنفيذ الفعال للخدمة العامة. إلا أن الحوكمة الرشيدة وحدها ليست سوى نهج لأداء الأمور بالصورة السليمة. وحتى يتسنى إحداث تغيير في سلوك وعقليات موظفي الحكومة، يتعين أن يصحب الحوكمة الرشيدة تركيز على حشد التأييد بين موظفي الحكومة "لأداء الأمور بالصورة السليمة". وباعتبار أن التنمية البشرية المستدامة هي التحدي الأكبر الذي يواجه البلدان النامية على الصعيد العالمي، فإن الأهداف الإنمائية للألفية توفر بيانا قويا يتضمن رؤية للإجابة على السؤال التالي: "ما هي الغاية من إصلاحات القطاع العام؟".

باء - الدروس المستفادة من وضع رؤية لخطة التنمية المستدامة

١٣ - اعتمد قادة العالم إعلان الأمم المتحدة للألفية، الذي التزموا فيه بإقامة عالم يسوده السلام والرخاء والعدل، وذلك في مؤتمر قمة الأمم المتحدة للألفية الذي عقد في نيويورك في

(١٣) M. Srivastava, "Good governance- concept, meaning and features: A detailed study" (2009)

عام ٢٠٠٠. وبين الإعلان الأهداف الإنمائية للألفية، وهي مجموعة من الأهداف الرامية إلى تحقيق التنمية والحد من الفقر التي يتعين بلوغها بحلول عام ٢٠١٥. ومع الاقتراب الوشيك لعام ٢٠١٥، يدور الكثير من النقاش والحوار حول التقدم المحرز بشأن الأهداف الإنمائية الثمانية للألفية (القضاء على الفقر المدقع، وتعميم التعليم الابتدائي، والمساواة بين الجنسين، وتحقيق صحة الطفل والأم، والحد من فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، وكفالة الاستدامة البيئية، وإقامة الشراكة العالمية من أجل التنمية).

١٤ - وينظر إلى الأهداف على أنها حققت نجاحا إلى حد كبير، ولكن هناك إقرار بأن الإنجازات كانت متفاوتة. ويشير "تقرير الأهداف الإنمائية للألفية لعام ٢٠١٣: تقييم التقدم المحرز في أفريقيا صوب تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية" إلى أن ١٥ بلدا من البلدان العشرين التي أحرزت أكبر تقدم بشأن الأهداف الإنمائية للألفية على الصعيد العالمي في عام ٢٠١٢ كانت من أفريقيا، حيث أحرزت بلدان مثل إثيوبيا وبنن ورواندا وغامبيا ومصر وملاوي تقدما مثيرا للإعجاب بشأن عدد من الأهداف والغايات الإنمائية. وبالنسبة لمعظم البلدان النامية التي شهدت نموا، حدث أيضا انخفاض في معدل الفقر. ومع ذلك، لم يكن الحال كذلك في جميع أنحاء أفريقيا، ومن المسلم به إلى حد كبير أن أفريقيا قد لا تفي بالتزاماتها بتحقيق أهداف التقليل من حدة الفقر بحلول عام ٢٠١٥، بالنظر إلى انحراف خمسة من المؤشرات عن "المسار الصحيح" (باستثناء الحد من فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز/ الأمراض الأخرى، وتعميم التعليم الابتدائي، والمساواة بين الجنسين). ويخلص التقرير إلى أنه يتحتم على البلدان الاستمرار في التعلم من بعضها البعض، لأن "البلدان ذات السياسات المستدامة الموجهة نحو النمو المنصف والاستقرار السياسي والتنمية البشرية تبلي بلاء حسنا فيما يتعلق بمعظم الأهداف".

١٥ - وقد كثر النقاش حول الإنجازات التي تحققت بشأن الأهداف الإنمائية للألفية. ومن منطلق الاستمرار في التعلم من الدروس المستفادة من إصلاح القطاع العام في أفريقيا، تشارك هذه الورقة في ذلك النقاش، قدر الإمكان، عن طريق الاستفادة من الدروس المستخلصة فيما يتصل بتحسين أجهزة الخدمة العامة في أفريقيا في سياق تعاملها مع أولويات تطویرها. وسوف يسهم ذلك في إذكاء الروح التي تلهم موظفي الحكومة وهم يستعدون لخطة عمل ما بعد عام ٢٠١٥. وفي هذا الصدد، تشمل بعض جوانب الاستفادة الرئيسية من الأهداف الإنمائية ما يلي:

- (أ) إتاحة رؤية بسيطة، وإن كانت مؤثرة، تكون بمثابة أداة فعالة للاتصال والدعوة^(١٤)؛
- (ب) تحديد الالتزامات السياسية، وإخضاع القيادة السياسية للمساءلة؛
- (ج) دعم المساءلة من خلال القياس وتحديد المواعيد النهائية^(١٤)، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى تحفيز العمل وتوفير أهداف محددة يعمل من أجلها موظفو الحكومة؛
- (د) التركيز على النتائج والنواتج التي تمثل قيمة بالنسبة للأوساط المعنية بالتنمية^(١٥)، مما يجعل الأمر أكثر واقعية بالنسبة لموظفي الحكومة العاملين عن كثب مع مجتمعاتهم المحلية؛
- (هـ) تحويل توجه السياسات إلى ما هو أبعد من أهداف النمو الاقتصادي، مما يجد صدى أفضل بكثير لدى موظفي الحكومة، الذين هم في طليعة تقديم الخدمات، لا سيما على الصعيد المحلي؛
- (و) التعامل على نحو أفضل مع قدرات الحكومات^(١٦)، والسماح بإجراء نقاش يتجاوز مجرد وصم موظفي الحكومة بعدم الأهلية والكسل.

١٦ - ولن يخلو الانتقال إلى خطة ما بعد عام ٢٠١٥ من التحديات. فلا تزال هناك التحديات التي نوقش العديد منها في الاجتماع الاستشاري الإقليمي لأفريقيا بشأن أهداف التنمية المستدامة الذي عُقد في أديس أبابا في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣. وتشمل التحديات التي تنطوي عليها أهداف التنمية المستدامة التمويل من أجل التنفيذ والرصد والتقييم، والمهارات التقنية، واشتغال الجميع^(١٧). ويحتل إرساء سيادة القانون في بلدان وسط أفريقيا مرتبة متقدمة في برنامج عملها، بالإضافة إلى التعامل مع الافتقار إلى الحوكمة وضعف

(١٤) Global Agenda Council on Benchmarking Progress, "Getting to zero: finishing the job the MDGs started" (2012) Ernest Aryeetey, Daniel Esty, Edwin Feulner, Thierry شمل المشاركون في هذه الورقة
Geiger, Daniel Kaufman, R. Andreas Kraemer, Marc Levy, John McArthur, Robert Steele, Anand Sudarshan, Andy Summer and Mark Suzman

(١٥) T. Moss, "What next for the Millennium Development Goals?" *Global Policy* vol. 1, No. 2 (2010)

(١٦) G. Cameron, "Statistics for the new agenda", *MDGs and Beyond*, No. 2 (November 2012)

(١٧) Sithabiso Gandure, "sustainable development goals: a southern Africa perspective" ورقة قدمت في الاجتماع الاستشاري الإقليمي لأفريقيا بشأن أهداف التنمية المستدامة، أديس أبابا (٢٠١٣).

المؤسسات؛ وتواتر الأزمات السياسية؛ والتوترات بين المدنيين والعسكريين^(١٨). ويبرز مشروع التقرير المتعلق بأهداف التنمية المستدامة في شمال أفريقيا المسائل المواضيعية الضرورية لتحقيق التنمية المستدامة، وهي: الحوكمة ومكافحة الفساد؛ وسيادة القانون وفعالية الإجراءات العامة^(١٩). ويشكل التصدي لهذه التحديات أمرا بالغ الأهمية لاعتماد الأبعاد الثلاثة للتنمية المستدامة، وهي: البعد الاقتصادي والبعد الاجتماعي والبعد البيئي. ويمثل القضاء على الفقر أمرا أساسيا لتحقيق التنمية المستدامة، وهو ما يتطلب تحقيق ”نمو اقتصادي مستدام وشامل ومنصف“ وبذل الجهود للحد من أوجه عدم المساواة، وتعزيز المساواة بين الجنسين، وضمان إمكانية الحصول على التعليم الجيد (A/68/202).

ثالثا – اعتبارات متعلقة بإنشاء أجهزة للخدمة العامة في أفريقيا ذات كفاءة مهنية وتوجه نحو التنمية

١٧ - يشير ”تقرير الأهداف الإنمائية للألفية لعام ٢٠١٣: تقييم التقدم المحرز في أفريقيا صوب تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية“، إلى ما يلي:

في ضوء بقاء أقل من ١ ٠٠٠ يوم حتى بلوغ عام ٢٠١٥، يلح على مقرري السياسات السعي إلى تحقيق الأهداف دون اعتبار للنوعية والمساواة والاستدامة. ويجب أن يخفف من هذا الإلحاح ضرورة مواصلة التقدم المحرز فيما بعد عام ٢٠١٥. وعلى أي حال، فإن عملية التنمية والتحديات والفرص التي تفرضها سوف تستمر لفترة طويلة بعد انقضاء موعد الأهداف الإنمائية للألفية.

وتشكل البيئة الكلية التي تشمل الحوكمة الرشيدة وسيادة القانون شرطا أساسيا للتقدم نحو إيجاد الخدمة العامة الموجهة نحو التنمية والقادرة على إنجاز خطة التنمية الأفريقية. وعلى الصعيد الجزئي، يلزم وجود عناصر رئيسية، سواء على الصعيد التنظيمي أو صعيد الأفراد، تدفع إلى إحداث التغيير اللازم لإيجاد خدمة عامة موجهة نحو التنمية.

(١٨) Thadée Yossa, “Report on the sustainable development goals: Central Africa sub region”, summary prepared for the Africa Regional Commission, prepared for the Africa Regional Commission, Addis Ababa (2013).

(١٩) A. M. Saleck, “Draft report on sustainable development goals for North Africa: summary”, prepared for the Africa Regional Commission, Addis Ababa (2013).

ألف - الصعيد الكلي: الاحتياجات

١ - الحوكمة الرشيدة وسيادة القانون

١٨ - يكفل المثل الأعلى الذي تمثله الحوكمة الرشيدة تحقيق التنمية المستدامة، أما سوء الحوكمة فيؤدي إلى النقيض. غير أن الحوكمة الرشيدة يجب أن تتجاوز مجرد كونها مفهوماً مفيداً، لتشمل أبعاد القيادة السياسية القوية مع العزم على تعزيز المساءلة والشفافية، والنهوض بسيادة القانون. ويجب أن يكون المواطن في صميم ممارسة الحوكمة الرشيدة، ويجب أن يجري التعاون مع جميع الجهات الفاعلة في المجتمع (الحكومة، والقطاع الخاص، والمنظمات غير الحكومية، والمواطنون). وفي إطار ممارسة الحوكمة الرشيدة، يجب على موظفي الحكومة إبداء المرونة، والانخراط في الشراكات والمشاورات، وتعزيز الشفافية، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى إرساء الثقة وزيادة الإنتاجية، ويوفر الحماية من الفساد؛ ويتطلب "القدرة على القيادة التي تقوم على الرجوع دائماً إلى نظام للقيم الأخلاقية، ... وإلى أخلاقيات عمل وخدمة عامة تعطي وزناً ومعنى لشروط الشفافية والمساءلة والمسؤولية"^(٨).

١٩ - وتكفل سيادة القانون الحيولة دون قيام أي جهاز حكومي بممارسة السلطة وحده دون رقيب، كما تكفل إخضاع الجميع للمساءلة بموجب القانون. وهي تتطلب أن تكون القوانين واضحة وعملانية وأن تطبق على أساس من المساواة والعدالة وأن توفر الحماية للحقوق الأساسية.

٢٠ - وبوجه عام، يُدون مفهوم الحوكمة الرشيدة، والمبادئ المصاحبة له، في شكل سياسات عامة، وتُدمج في الدساتير^(٩) وغير ذلك من الأطر التنظيمية. وهي تُستمد إلى حد كبير من أفضل الممارسات والسياسات المتبعة في البلدان المتقدمة النمو، وتثير الإعجاب على الورق. غير أن سجل إنفاذها أقل إثارة للإعجاب، بسبب عدم الاتساق في التطبيق. وتشير تركيبة ولد داده إلى أنه لن يكون هناك طائل من وراء القواعد التي يجري صياغتها بأشد عناية بدون قيادة حقيقية وموظفين عموميين أكفاء.

٢ - التحرر من الفساد

٢١ - كثيراً ما يُستشهد فيما يتعلق بمستويات الفساد بأمثلة على الحكومة غير الفعالة، وهي عادة ما ترتبط بانخفاض ثقة الجمهور في الإدارة العامة. ومن المهم أن تتوفر أجهزة للخدمة العامة ذات كفاءة عالية تكسب ثقة الجمهور في قدرتها على القضاء على الممارسات

(٢٠) M. Hossen, "Problems and possibilities of good governance in Bangladesh: hurdles to achieve sustainable development", *Public Policy and Administration Research*, vol. 1, No. 1 (2011).

الفاسدة. وما زال يتعين على كثير من تلك الأجهزة أن تبرهن على تمتعها بهذه السمة المهمة عن طريق التنفيذ الفعال للأطر القائمة التي وضعت من أجل تعزيز السلوك الأخلاقي والتزاهة. وتتجلى في مشكلة الفساد مؤشرات تستخدم على نطاق واسع للدلالة على ضعف المساءلة وانعدام الشفافية.

٢٢ - ولن تكفي الاشتراطات الموضوعية على الصعيد الكلي وحدها لأنها تحدد فقط سياق الإطار الذي ينبغي أن تعمل فيه الخدمة العامة وموظفو الحكومة. ومن أجل تعزيز الدروس المستفادة من الماضي والبناء عليها، هناك عدة عوامل تنظيمية محددة أخرى يمكن أن تفيد كثيرا في تحسين الطريقة التي ينبغي اتباعها في إعادة تنظيم الخدمة العامة. وهذا أمر ضروري لإحراز تقدم في تحقيق تغييرات إيجابية في حياة البلايين من البشر في جميع أنحاء القارة.

باء - الصعيد الجزئي: محركات التغيير التنظيمية والفردية الأساسية التي تدفع نحو إيجاد خدمة عامة ذات توجه إنمائي

١ - أهمية فهم ثقافة الخدمة العامة والروح المعنوية السائدة فيها

٢٣ - هناك إدراك أن "النموذج التقليدي للمنظمة، ولتقديم الخدمات العامة، الذي يستند إلى مبادئ التسلسل الهرمي البيروقراطي والتخطيط والمركزية والرقابة المباشرة والاكتفاء الذاتي، يستعاض عنه فيما يبدو بإدارة للخدمة العامة ذات توجه سوقي أو بثقافة مؤسسية"^(٢١). غير أنه إذا تم التسليم بما ورد أعلاه، قد يكون من المناسب تعزيز ذلك بفهم محلي للثقافات التنظيمية والإدارية السائدة في أجهزة الخدمة العامة في أفريقيا.

٢٤ - والسؤال المطروح هنا هو هل هناك فهم كاف لثقافات الخدمة العامة في أفريقيا، وكيفية تحفيزها للأداء؟ ويرى إيفور شيبكين أن أداء القطاع العام "متأثر بشدة بالموظفين الذين يشغلون إدارته ووكالاته المتنوعة، والثقافات المؤسسية التي تنشأ، والمجتمعات التي يبدو أنها تحكمها أو تخدمها"^(٢٢). وبالتالي، من الضروري التركيز على الثقافة أثناء عملية الإصلاح وليس فقط على "الأدوات المادية المستخدمة في أجهزة الخدمة العامة والعمليات الحكومية"^(٢٣). وهناك كتابات كثيرة بشأن الثقافة التنظيمية، مع نزوع الكثير منها إلى دراسات القطاع الخاص. غير أن الكثير من الكتابات يمكن أن يكون مفيدا بالنسبة للقطاع

(٢١) اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، "Public sector management reforms in Africa: Lessons learned" (Addis Ababa, 2003)؛ يمكن الاطلاع عليها من خلال الرابط التالي: www.rrojsdatabank.info/newpmafrica03.pdf

(٢٢) Ivor Chipkin, "Histories and cultures of the public service in South Africa", Public Affairs Research Institute. (٢٢)

العام، مع عدم التقليل من جوانب التعقيد التي تتسم بها أجهزة الخدمة العامة وعمليات تقديم الخدمات. ومن المهم للغاية فهم الثقافة لفهم ما يدور في المنظمات، وكيفية إدارتها وكيفية تحسينها^(٢٣). ويشير ك. ك. ديل إلى أنه يمكن، عند النظر من خلال منظور سيكولوجي، وصف الثقافة التنظيمية بأنها شخصية المنظمة، التي تشمل قيمها المشتركة ومعتقداتها وممارساتها وعمليات تفاعلها الاجتماعية وأنماط السلوك المقبولة^(٢٤). ويشكل تقييم الثقافة التنظيمية وإدارتها جزءاً ضرورياً من التحسينات التنظيمية.

٢٥ - وفي مجال الخدمة العامة، لا يولي اهتمام كاف لفهم الثقافة التنظيمية الحالية، ودفعها في الاتجاه الذي يوجد بيئة عمل تلهم موظفي الحكومة وتشركهم وتحفزهم، وحسب ما أشار إليه ريتشارد باريت، فإن أكبر التحديات التي تواجهها المنظمات هي كيفية بناء ثقافة تشجع على أعلى مستويات الابتكار والإنتاجية لدى الموظفين. ويكمن الرد على هذا في فهم العوامل الحافزة للموظفين^(٢٥). ويكفل فهم هذه الأمور تنشيط موظفي الحكومة وتحفيزهم من أجل تحقيق الرؤية. وعلاوة على ذلك، فإن بيئة العمل التي تدعم رفاه الموظف ستؤدي إلى خفض معدلات التغيب عن العمل وتحسين نوعية العمل وتحسين العلاقات مع زملاء العمل. غير أن رئيس الجامعة اللبنانية الأمريكية، جوزيف جبرا، حذر في نقده لمفهوم الإدارة العامة الجديد، من النظر إلى المقارنة مع القطاع الخاص التي تشبه موظفي الحكومة بالمديرين الذين يجب أن يحققوا نتائج محددة وقابلة للقياس في سياق يخلو تماماً من التعاطف والاهتمام، بدلا من كونهم موظفين يخدمون المواطنين ويلزمهم البحث عن سبل مبتكرة للعمل على أساس مثل عليا غير دقيقة تأخذ شكل سياسات انتقلت إليهم من التنفيذيين السياسيين^(٢٦). ومع ذلك، فحتى القطاع الخاص قد اتجه بعض الشيء نحو التسليم بأهمية الاهتمام برفاه الموظف، من أجل زيادة الإنتاجية.

٢ - أهمية القيادة

٢٦ - إن شعار "القيادة، ثم القيادة، ثم المزيد من القيادة" شعار يصدق على ما هو مطلوب لنبرة الخدمة العامة وثقافتها وكفاءتها المهنية. وترى تركيه ولد داده أنه لا يمكن إيجاد

E. Schein, "Organizational culture and leadership: a dynamic view", *Human Resource Management*, (٢٣) .vol. 24, No. 3 (Autumn, 1985)

K. K. Dale, "Perceptions of organizational culture of a multi-campus community college district: mixed methods in concert" رسالة دكتوراه (غير منشورة)، جامعة كولورادو، ٢٠١٢.

R. Barrett, *Liberating the Corporate Soul: Building a Visionary Organization* (Woburn, Massachusetts, 1998) .Butterworth-Heinemann, 1998)

خدمة عامة ذات كفاءة مهنية دون تأكيد "الإرادة السياسية الحاسمة والمتسقة"^(٨). فالقيادة السياسية ضرورية لإيجاد مناخ يؤدي إلى تطوير الروح المهنية في الخدمة العامة.

٢٧ - وتحدد القيادة القائمة على القيم نبرة بيئة العمل التي تغذي المشاركة والابتكار والأداء. ويجب أن يترسخ الوعي بالصالح العام لدى الزعماء الأفارقة، وأن تتوفر لهم الرؤية التي تجذب صدى لدى شعوبهم. ويمكن أن تدفع أهداف التنمية المستدامة، المتوافقة مع السياق الوطني، كلا من الجمهور وموظفي الحكومة إلى التطلع إلى تحقيقها، شريطة الاعتقاد في صدق نية القادة وسعيهم لتحقيق الصالح العام من خلال الإجراءات التي يتخذونها.

٢٨ - ومع ذلك، فمن الأهمية بمكان أن يوجد فهم راسخ ومنهجي لحالة القيادة في جميع أنحاء القارة يقوم على أساس من الوعي الثقافي، إذا أريد أولاً فهم جذور القيادة الأفريقي، وثانياً، تكوين فهم سليم يسترشد به في التعامل بمهارة وبصورة مجدية مع التحسينات المتصلة بالقيادة. وتتطلب معالجة إصلاح القطاع العام من أجل إدخال تحسينات في الإدارة والحكومة في أفريقيا تضافر الجهود التي ينبغي أن تشمل إصلاحات رامية إلى مكافحة الفساد وزيادة الشفافية والمساءلة.

٢٩ - وبالمثل، تشير تركيه ولد دادة إلى أن الافتقار إلى الروح المهنية بين كبار موظفي الحكومة سيكون له عواقب وخيمة على التنمية المستدامة^(٨). ويلزم القيادة الإدارية العليا التي تتعامل مع موظفي الحكومة يومياً أن تهيئ البيئة المناسبة للحصول على أفضل ما لدى هؤلاء الموظفين، على أن تشمل تلك البيئة ثقافة تقوم على القيم، وتستند إلى التفاني؛ والمشاركة؛ والتعاون؛ والتنوع؛ والتعلم والابتكار؛ ومساهمات المجتمع المحلي والمجتمع ككل؛ وبعد النظر. وتعوق المصلحة الذاتية، في غياب "عقلية الخدمة" العامة، خطى التقدم وتقوض التنمية المستدامة.

٣٠ - ولا ينتقص هذا من الرأي القائل إنه عندما ينضم الأفراد إلى صفوف الخدمة العامة، يقع عليهم واجب خاص يحتم عليهم توخي العدالة والتزاهة في تعاملاتهم مع الجمهور^(٨). وتندرج سمات النزاهة والحياد والشفافية والمساءلة وسرعة الاستجابة في توصيفات وظائفهم. ويؤدي الأجر دوراً هاماً في الحفز والأمن الوظيفي، ويشكل ضماناً للحياد. ومع ذلك، يشير إيفور شيبكين إلى أنه رغم التركيز الكبير على الحوافز المتماشية مع نظم إدارة الأداء، فإن تلك الحوافز لا تؤدي بالضرورة إلى التباين الملحوظ في الفعالية^(٢٢).

٣١ - ولن يؤدي تعمد الاستثمار في تهيئة البيئة المناسبة واقتراض الخصائص من القطاعات الأخرى في المجتمع إلى تقويض التزام موظفي الحكومة بالمصلحة العامة، بل إنه سيعزز وعيهم بالنظام الإيكولوجي لإدارة العامة وصلته بالمجتمع والمسؤوليات الهائلة التي يتعين عليهم

الاضطلاع بها في هذا النظام. ولن يؤدي النقاش حول الأجور والمكافآت إلى تآكل الصالح العام أو إعلاء المصلحة الشخصية لموظف الحكومة على الصالح العام. وإنما هو يركز على جانب واحد فقط من متطلبات هيئة بيئة مؤاتية محفزة.

٣٢ - وتعتبر القيادة في كل من الميدانين السياسي والإداري للخدمة العامة أمرا بالغ الأهمية، وقد أدت إلى مطالبه الكثيرين بإعادة تشكيل القيم^(٢٦) والدعوة إلى تقييم الالتزامات على أساس مقاييس للنجاح، بما يؤدي إلى تدعيم المساءلة^(١٤).

٣ - ضرورة أن تصدر خطة محورها البشر ميدان التنمية المستدامة

٣٣ - نجحت الأهداف الإنمائية في جعل البشر محورا لخطة التنمية (انظر A/68/202). ويقول ب. س. أوموييفا إن الإصلاح يتجاوز الجهاز الإداري الحكومي، فلا بد في سبيل إصلاح القطاع العام على نحو مجد أن يشكل كل من القطاع الخاص والسكان المدنيين جزءا لا يتجزأ من ذلك الإصلاح. ومن ثم، فإنه لا مناص لإنجاح خطة الاستدامة من العمل على إدماج الجميع والأخذ بنهج قائم على التشاور مع المستفيدين تجري المشاركة فيه على الصعيد الوطني على نطاق واسع. وهذا يتطلب بالتالي موظفين حكوميين ذوي حنكة، قادرين على الاستجابة السريعة ويفهمون دورة وضع السياسات، يشجعون على المشاركة ويدعمون الحوار، ويمكنهم إدارة الشراكات بين القطاعين العام والخاص بكفاءة. ويلزم أن ينخرط موظفو الخدمة العامة أنفسهم في الأمور قلبا وقالبا وأن يشعروا بأنهم جزء من المجتمع الذين يلبون احتياجاته. فموظف الخدمة العامة المنعزل عن الأمور تتسم استجابته باللامبالاة وعدم الاكتراث، ولا يبدي تعاطفا مع الفقراء فيما يمرون به من محن ولا تفهما لضرورة وضع سياسات تراعي مصالحهم.

٣٤ - ولم يجرز نجاح قوي في التشجيع على المشاركة الكاملة؛ وتشكل المسائل الجنسانية مثالا جليا على ذلك. فانعدام المساواة بين الجنسين يشكل تحديا رئيسيا يعرقل تحقيق التنمية المستدامة، كما أن المرأة لا تزال تتعرض لأشكال ظلم خطيرة^(١٨)، بما في ذلك العنف الجنساني؛ والتوزيع غير المتكافئ للثروة؛ واتساع الفجوة بين الجنسين في المشاركة وصنع

(٢٦) تاج السر محبوب علي، وزير الدولة بوزارة العمل والإصلاح الإداري بالسودان، "The role of public sector leadership in fostering socio-economic and political development in Africa"، ورقة قدمت في حلقة دراسية عن تنمية القدرات القيادية في القطاع العام من أجل تحقيق الحوكمة الرشيدة في أفريقيا، كمبالا، ٢٠٠٤.

القرار على جميع المستويات^(٢٧). وإذا كانت الخدمة العامة تمثل صورة مصغرة من المجتمع الذي تخدمه، فإن الأمر يتطلب تزويد موظفي الحكومة بما يلزم من قدرات ومن تدريب فيما يتعلق بالتنوع والحوار كي يمكنهم فهم عملية المشاركة الكاملة من جانب المجموعة المعنية وإدارة تلك العملية. فلا يمكن أن ينتظر منهم أن يتفهموا هذه التحديات بصورة آلية، وأن يستخدموا بدورهم المهارات اللازمة للتعامل معها. والفكرة الشائعة التي تقول بأن موظفي الحكومة يسع علمهم كل شيء ولا بد أن تصرفوا بما يتوافق مع ذلك تؤدي إلى كثير من حالات الفشل في أداء الخدمات، وتستلزم إعادة التفكير بجدية في الكيفية التي ينظر بها هؤلاء الموظفين لجوانب معينة من جوانب الأدوار التي يضطلعون بها. والرأي القائل بأن عليهم أن يكونوا أكثر حنكة إنما يزيد من شعورهم بالإحباط ومن تثبيط عزيمتهم، ذلك أنه يطلب منهم في كثير من الحالات أداء مهام ليس لديهم التدريب أو التوجيه اللازمان لها.

٤ - إعادة تنظيم وظيفة الموارد البشرية من أجل تنفيذ جدول الأعمال المتعلق بالموظفين

٣٥ - يشكل رأس المال البشري العامل الرئيسي لنجاح المنظمة^(٢٨). وإذا قبل الناس هذا الرأي، كما هو الحال في هذه الورقة، فإن المسؤولين الذين يسهلون تنفيذ الخطة التي يشكل البشر محورها الأساسي ويزودون المديرين والقادة في مجال الخدمة العامة بالمشورة الاستراتيجية فيما يتعلق بالسبل المتلى لإدارة موظفيهم، لا بد أن تتوافر لديهم المهارات والكفاءات اللازمة، وأن تكون لهم مكانة على الصعيد الاستراتيجي تمكنهم من التأثير على أهمية هذا المحور من محاور التركيز.

٣٦ - وعندما يجري تقييم مهام/وحدات الموارد البشرية الحالية في مجال الخدمة العامة، ينصب التركيز على الأنشطة الخاصة بالمعاملات بدلا من الأنشطة المتعلقة بتغيير المنظمة وتطويرها، التي تركز على بناء قوة عاملة عالية الهممة. فالموارد البشرية ينظر إليها على أنها عنصر أساسي من عناصر التخطيط التنظيمي ومهمة من المهام الأساسية لتسيير الأعمال على صعيد المعاملات. ولا يركز في أفريقيا على القيمة الاستراتيجية للموارد البشرية بالنسبة للمنظمة سوى عدد قليل جدا من أجهزة الخدمة العامة، وبالتالي تضيق فرصة الاستفادة من هذه الفئة من الموظفين في مساعدة المديرين على إعداد موظفين أفضل دراية وأكثر إقبالا على

(٢٧) Sithabiso Gandure, "Sustainable development goals: a southern Africa perspective", ورقة قدمت في الاجتماع الاستشاري الإقليمي لأفريقيا بشأن أهداف التنمية المستدامة، أديس أبابا (٢٠١٣).

(٢٨) Public Service Commission of Canada, "Emerging trends affecting the Public Service Commission and the Public Service Employment Act", ورقة بحثية قدمت في منتدى للسياسات العامة (أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩).

العمل، يجتذبهم العمل في مجال الخدمة العامة، ولديهم مستويات من المعرفة التكنولوجية والقدرة على التشغيل الآلي تمكنهم من تقديم خدمات عالية الجودة بتكاليف أقل. ووظيفة الموارد البشرية ليست مهياً أيضاً لأن توفر ميزة تنافسية في البيئة الناشئة التي ينصب تركيزها على المواهب. ويبدو أن وظيفة الموارد البشرية في مجال الخدمة العامة، سواء عن قصد أو غير قصد، هي الأقل استعداداً لدعم السلامة الانفعالية للقوة العاملة المطلوب منها إنجاز المهام في بيئة معقدة تحفها الضغوط ويطلب فيها الأخذ بمعايير رفيعة. ولذلك، فإن إطلاق شبكة مديري الموارد البشرية في أفريقيا، في أثناء الحلقة العمل التي نظمتها إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية لبناء القدرات، في أروشا، جمهورية تنزانيا المتحدة، في ٢٧ شباط/فبراير ٢٠٠٩، كان أمراً جيد التوقيت. وكان الهدف الرئيسي من ذلك هو تعزيز قدرات مديري الموارد البشرية في قطاع الخدمة العامة في أفريقيا، وبالتالي إعادة تنظيم الدور الذي يضطلع به الممارسون في مجال الموارد البشرية وتعزيزه. ويعترف دستور الشبكة "بضرورة إعداد مديري الموارد البشرية في القطاع العام في أفريقيا يتسمون بالكفاءة والحس المهني من أجل دعم تنمية المعارف والدارية والمهارات والشبكات وتطوير المواقف تجاه الموظفين العاملين في القطاع العام الذين يجري عن طريقهم التخطيط للخدمات وتقديمها، والتفكير في الابتكارات الهامة وتنفيذها، وتحقيق الإصلاحات اللازمة للتعزيز بخطى التنمية الاقتصادية والاجتماعية للقارة الأفريقية". وهو يهدف إلى تعزيز مبادئ الامتياز والتزاهة والمعايير المهنية والنهوض بها وتقويتها في ممارسات إدارة الموارد البشرية في القطاع العام في أفريقيا.

٣٧ - ولا بد من زيادة تأثير وظيفة الموارد البشرية بصورة ملحوظة على الصعيد الاستراتيجي وصعيد صنع القرار، ولا بد من وضع مقاييس لحساب القيمة الاستراتيجية لتلك الوظيفة إذا كان لها أن تتمكن من تيسير مشاركة موظفي الحكومة في تنفيذ خطة التنمية المستدامة وحفزهم على ذلك.

رابعاً - الخاتمة

اعتبارات لتنشيط موظفي الحكومة من أجل تنفيذ خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥

٣٨ - بعد عدة عقود من الإصلاحات التي شهدتها القطاع العام في مختلف أنحاء القارة الأفريقية، تم استخلاص العديد من الدروس التي يمكن، إذا ما تم النظر فيها فعليا، أن تكون مفيدة في وضع السياسة العامة لتشكيل خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ في أفريقيا. ومن الأهمية بمكان أن يُعرف ما يصلح وما لا يصلح، ولا سيما بالنظر إلى الجهود الضخمة والموارد المخصصة للإصلاحات^(١١). ومن ثم، فإن هذه الورقة تبحث في أثر التغييرات الإصلاحية على قطاع الخدمة العامة في أفريقيا، وما ينجم عن ذلك من تحديات ومن قضايا

تمس الطابع المهني في الخدمة العامة، والروح العامة السائدة في ذلك القطاع، وهي تشير إلى أن ضعف التركيز على الثقافة التنظيمية للخدمة العامة ومؤسساتها قد أسهم في فشل الإصلاحات. وتستخلص الورقة الدروس من فترات الإصلاح ومن الأهداف الإنمائية للألفية من أجل فهم العناصر التي من شأنها أن تسهم في النهوض بالروح العامة ونشر ثقافة إيجابية في أوساط موظفي الحكومة ورفع روحهم المعنوية بهدف تحقيق التنمية المستدامة في أفريقيا، وتشير إلى أن تلك الدروس تتيح فرصاً لتعزيز الروح المهنية للموظفين العموميين وشحذ همهم في سياق التنمية المستدامة.

٣٩ - وتلقى الحوكمة الرشيدة صدى قويا عبر كثير من نظم الخدمة العامة في أفريقيا، باعتبارها نموذجاً للتنفيذ الفعال للخدمة العامة. إلا أن الحوكمة الرشيدة وحدها ليست سوى نهج لأداء الأمور بالصورة السليمة. وقد يثبت أن هذه الدروس المستفادة على الصعيد الكلي ليست كافية في حد ذاتها لكي تترسخ بقوة الروح العامة لحسن الأداء والمساءلة في أسلوب تعامل موظفي الحكومة مع التحسينات المتصلة بالأداء (بل وقد ثبت بالفعل عدم كفاية تلك الدروس). فمن اللازم أن تعاد صياغة الدروس المستفادة على الصعيد الجزئي أو أن يعاد تشكيل الطابع المؤسسي لمنظمات الخدمة العامة. والسؤال المطروح هنا هو: ما هو مدى فهم ثقافة الخدمة العامة في أفريقيا، وكيف يمكن، استناداً إلى هذا الفهم، الاستفادة من الخبرات المكتسبة للتأكيد مجدداً على ضرورة إجراء تغييرات جذرية في الثقافات المؤسسية والممارسات التنظيمية داخل أجهزة الخدمة العامة في أفريقيا؟ ويذهب ب. س. أوموييفا إلى أن أي إصلاح مجد في القطاع العام يتجاوز الجهاز الإداري الحكومي. وفي حين أن الكثير قد كتب عن إحداث التغيير المؤسسي من داخل منظمات الخدمة العامة، فما زال من المطلوب العمل بمجد لتطبيق الدروس المستفادة في إدخال تحسينات على النهج التي تتبعها القيادة السياسية والقيادة الإدارية العليا، وفي إضفاء الطابع المهني على الخدمة العامة، وترسيخ مفهوم إدارة القطاع العام في القيم الثقافية المحلية والتنظيمية.

٤٠ - ويلزم في الوقت نفسه لتغيير سلوك موظفي الحكومة وأسلوب تفكيرهم أن يجري التركيز على حشد التأييد في أوساطهم لضرورة أداء الأمور دائماً بالصورة السليمة. وبغض النظر عن ذلك، فإن الحوكمة الرشيدة يمكن أن تكفل التنمية المستدامة. غير أنها يلزم أن تتجاوز التعهد بالالتزامات على صعيد السياسات والممارسات والمؤسسات لتصل إلى مستوى الممارسة العملية إذا كان لها أن تضع المواطن في موضع الصدارة وأن تستعيد ثقة الجمهور. وهذا يتطلب بالتالي قيادة سياسية وقيادة إدارية عليا جيدة النوعية تلتزم بمكافحة الفساد، وتعزيز المساءلة والشفافية، والتمسك بسيادة القانون.

٤١ - ومن الاعتبارات الجوهرية في هذا الرأي مدى فهم أجهزة الخدمة العامة للثقافة السائدة لديها، وكيفية ترسيخ القيم وتحفيز الأداء. ويقتبس هذا الرأي من أدبيات القطاع

الخاص، فيذهب إلى أن فهم ما يدور في المنظمة له أهمية بالغة في تحديد كيفية إدارتها، بل، والأهم من ذلك، كيفية تحسينها. ولا يوجه الانتباه الكافي في مجال الخدمة العامة إلى فهم الثقافة التنظيمية وكيفية تهيئة بيئة عمل مواتية تثير في موظفي الحكومة الرغبة في تحقيق الرؤية الموضوعية وتشركهم في ذلك وتحفزهم عليه.

٤٢ - ولا بد أن يكون الأساس الذي يعتمد عليه في إعادة تنظيم الخدمة العامة وإعادة توجيهها هو ثقافة القيادة المستندة إلى القيم، على أن تهيئ القيادة الإدارية البيئة السليمة التي تمكن من الاستفادة من أفضل ما يمكن لموظفي الحكومة تقديمه. ويجب أن تقوم تلك البيئة على القيم وعلى أساس من التفاني والمشاركة والتعاون والتنوع والتعلم والابتكار ومساهمات المجتمع المحلي والمجتمع ككل، وبعد النظر. وسوف يؤدي الاستثمار في إيجاد البيئة السليمة إلى تعزيز الالتزام بتحقيق الصالح العام وجعل أجهزة الخدمة العامة من أماكن العمل المفضلة. وفي المقابل، لا بد أن يفهم الموظفون الحكوميون أنهم بانضمامهم إلى صفوف الخدمة العامة أصبح عليهم واجب خاص يحتم عليهم التقيد بالقيم التالية التي تدخل في صميم التوصيف الوظيفي لهم، وهي: النزاهة والحياد والشفافية والمساءلة وسرعة الاستجابة. وبالمثل، فإن خطة التنمية المستدامة التي يكون محورها الناس تتطلب موظفين حكوميين ذوي حنكة، وقادرين على الاستجابة السريعة، يفهمون دورة وضع السياسات الشاملة للجميع ويشجعون على المشاركة ويدعمون الحوار وإشراك جميع الجهات الفاعلة. وتحقيقاً للنجاح، يلزم أن ينخرط موظفي الحكومة أنفسهم في الأمور قلباً وقالبا، وأن يشعروا أنهم جزء من المجتمع. فبغير ذلك سيفقد الموظف الحكومي إقباله على العمل وستتسم استجاباته باللامبالاة وعدم الاكتراث.

٤٣ - وسيتطلب هذا التوجه من القائمين على وظائف الموارد البشرية أن يعملوا على تيسير تنفيذ جدول الأعمال المتعلق بالموظفين في مجال الخدمة العامة. ومن أجل تحقيق النجاح في ذلك، يلزم إعادة تقييم تأثير تلك الوظائف وقيمتها الاستراتيجية. ويجب النهوض بها لتتحول من مجرد محرك للمعاملات إلى وظائف تحويلية تركز على أنشطة التطوير التنظيمي اللازمة لتحقيق التحول المطلوب نحو ثقافة تؤدي إلى تكوين موظفين حكوميين نشطين يتمتعون بالحماس ويقبلون على العمل من أجل تنفيذ خطة التنمية المستدامة.

٤٤ - وفي نهاية المطاف، يجب أن تستند ثقافة الخدمة العامة إلى أساس من القيم الراسخة وأن تندرج أشكال التعبير عن تلك القيم ضمن إطار من الحوكمة الرشيدة وسيادة القانون، وأن يسترشد فيها بقيادة قوية وملتزمة. فبدون ذلك، تنقطع الصلة بين الخدمة العامة والمواطنين المستفيدين منها، وتعجز الخدمة العامة عن المساهمة في تنفيذ خطة التنمية المستدامة. وبالتالي، تبطئ حطى التقدم في إنجاز الأهداف الإنمائية للألفية، وفي تنفيذ خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ بنجاح.