



الحوكمة والأداء المؤسسي في القطاع العام

تعد الحوكمة من أهم المتطلبات والضروريات الحتمية التي أضحى تطبيقها أساساً لضمان تنظيم العمل في مؤسسات القطاع العام والخاص على كافة المستويات المحلية والإقليمية والعالمية لغرض وضع قواعد ومبادئ لإدارة المؤسسات والرقابة عليها، وتطبيق أسلوب ممارسة الإدارة الرشيدة فيها لتشمل هذه القواعد المتينة مؤسسات القطاع العام والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني.

وعند الحديث عن مؤسسة ما سواءً كانت حكومية أو خاصة، فإن الحوكمة تعني الإدارة المتسقة، والسياسات المتناسكة، والتوجيه، والعمليات، واتخاذ القرارات في جزء معين من المسؤولية. وكنتيجة للاستراتيجية التي يجب أن تتبعها المؤسسة يجب مراجعة الأداء الذي تقوم به وقياس أثره والبحث فيما تم تحقيقه وفقاً للمعايير والأهداف التي تم وضعها كأساس لعمل تلك المؤسسة، "ما لا يمكن قياسه لا يمكن إدارته".

إن الأداء المؤسسي يجب أن يقوم على وضع منهجية منتظمة ومتكاملة تساعد وحدات النشاط في ترجمة الاستراتيجية التنظيمية إلى عمليات وأنشطة أساسية. كما يجب توفير إطار العمل اللازم لتنظيم وتحليل أنشطة وحدات الأعمال، وتطوير معايير الأداء ورعاية وإعداد التقارير التحليلية حول تقدم العمل في الوحدات، مقابل مؤشرات الأداء الرئيسية، من أجل ضمان تفعيل وتسهيل صنع القرار الإداري.

➤ الحوكمة

تعتبر الحوكمة النشاط الذي تقوم به الإدارة، المتعلق بالقرارات التي تحدد التوقعات، أو منح السلطة، أو التحقق من الأداء. وهي تتألف إما من عملية منفصلة أو من جزء محدد من عمليات الإدارة أو القيادة. وفي بعض الأحيان مجموعة من الناس تشكل حكومة لإدارة هذه العمليات والنظم.



State of Palestine

Advisory & legislation Bureau

دولة فلسطين

ديوان الفتوى والتشريع

أولاً: تعريف ومقومات الحوكمة:

■ تعريف الحوكمة:

يمكن تعريف الحوكمة بأنها مجموعة من القواعد والقوانين والمعايير والإجراءات التي تجري بموجبها إدارة المؤسسات، والرقابة الفاعلة عليها، ويقع على عاتقها مسؤولية تنظيم العلاقة بين الأطراف الفاعلة في المؤسسة، وأصحاب المصالح. ونشير بهذا الصدد إلى أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) يعرف "الحوكمة" على أنها ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية إدارة شؤون الدولة على جميع المستويات، ويشمل الآليات والعمليات والمؤسسات التي من خلالها يعبر المواطنون والمجموعات عن مصالحهم، ويمارسون حقوقهم القانونية، ويوفون بالتزاماتهم، ويقرون بالوساطة لحل خلافاتهم.

فالحوكمة إذن هي "نظام وأسلوب إدارة"، يحكم العلاقات بين الأطراف الأساسية التي تؤثر في الأداء داخل أي مؤسسة، سواء كانت مؤسسة حكومية أم مجرد شركة، ويشمل المقومات الإدارية الأساسية لنجاح المؤسسة، وتقويتها على المدى البعيد، وتحديد المسؤوليات داخلها، مع ضمان حقوق جميع الأطراف التي لها علاقة بالمؤسسة وبعادلة.

والمقصود "بحوكمة القطاع العام" حيث عرفها معهد المدققين الداخليين الأمريكي بأنها السياسات والإجراءات المستخدمة لتوجيه أنشطة المؤسسة الحكومية، والتأكد من تحقيق أهدافها، وإنجاز العمليات بأسلوب أخلاقي ومسؤول، وتعتبر الحوكمة في القطاع العام عن مدى إنجاز وتحقيق الأهداف المرجوة من خلال القيام بالأنشطة التي تضمن مصداقية الحكومة، والعدالة في توفير الخدمات، وضمان السلوك المناسب والأخلاقي للمسؤولين الحكوميين للحد من مخاطر الفساد المالي والإداري.

وهذا يعني بأن الحوكمة هي الترتيبات التي تقوم بها الدائرة الحكومية من أجل ضمان تحقيق النتائج المطلوبة من قبل الأطراف ذات العلاقة.

■ مقومات الحوكمة:

تسهم الحوكمة الجيدة للمؤسسات والدوائر الحكومية في إقامة ديمقراطية قوية ورشيده، ومن أجل أن تؤدي المؤسسات دورها بفاعلية، لابد من فهم أفضل للأدوار والتوقعات المشتركة للقادة المنتخبين والموظفين المحترفين، وتعتبر العديد من المؤسسات رهينة تضارب المصالح بين المديرين والموظفين والقادة المنتخبين فكل منهم يقوم بدور الآخر، فالقادة المنتخبون يمارسون أدوار الموظفين، والموظفون يمارسون وظائف الإدارة.



ومن أجل تبني الحوكمة لابد من توفر المقومات الآتية:

1. تمكين القوى البشرية على المستوى المحلي من إداريين وفنيين بالتدريب والتوعية وتنمية المهارات المطلوبة عن طريق دعم مؤسسات المجتمع المدني، وحث المواطنين على الانضمام والمشاركة بها.
2. تنمية مستوى مشاركة السكان المحليين في صياغة السياسات واتخاذ القرارات.
3. تبني أساليب جديدة في الإدارة وتطوير البناء المؤسسي قائمة على الشفافية والمساءلة.
4. توفير بنية أساسية، وتنمية ثروات وتطوير إمكانيات المؤسسات القائمة، من خلال توفير الآليات المناسبة للعمل، ودعم ما هو قائم لضمان المشاركة الفعالة من المواطنين.

ولكي تستطيع المؤسسات الحكومية القيام بدورها على أكمل وجه فإنه يتوجب عليها تنفيذ عناصر الحوكمة في عملياتها اليومية، من خلال تطبيق أفضل الممارسات والخبرات العالمية الفعالة. إذ تعتبر الحوكمة نظاماً للرقابة والتوجيه على المستوى المؤسسي، حيث أنها تحدد المسؤوليات والحقوق والعلاقات مع جميع الفئات المعنية (المدرء، والموظفين، والمواطنين) وتوضح القواعد والإجراءات اللازمة لصنع القرارات المتعلقة بعمل المؤسسة، كما تعد نظاماً قائماً بحد ذاته، يدعم العدالة والشفافية والمساءلة المؤسسية ويعزز الثقة والمصداقية بين المؤسسات الحكومية والمواطنين. وتتعلق الحوكمة الجيدة بالموازنة ما بين المسؤوليات الاستراتيجية والتشغيلية بطريقة منظمة ومدروسة، والتأكد من أن المؤسسة تتم إدارتها وتسيير أعمالها بالشكل الفعال والسليم، ولا يعد نظام الحوكمة رشيداً، إلا في حال اجتمعت فيه الصفات الآتية:

1. المشاركة بين الأطراف المعنية:

تعد المشاركة حجر الأساس في منظومة الحوكمة، وتبدأ من عمل القادة والموظفين جنباً إلى جنب لخدمة المواطنين وتوفير كافة الخدمات لهم، ويمكن أن تكون المشاركة مباشرة أو من خلال مؤسسات شرعية تمثل الأطراف المختلفة.

2. سيادة القانون:

تتطلب الحوكمة هياكل قانونية عادلة يتم فرضها بشكل نزيه، بحيث تضمن حماية كاملة لحقوق المواطنين.

3. الشفافية:

يتم اتخاذ القرارات وتنفيذها بتطبيق أساليب تتدرج ضمن إطار لوائح وتعليمات للقوانين والأنظمة، والإفصاح عن المعلومات التي تهم الأطراف المعنية من خلال أجهزة الإعلام والإعلانات الصادرة عن المؤسسة الحكومية.



4. التجاوب:

تتطلب الحوكمة التجاوب مع متطلبات جميع الشرائح ضمن أطر زمنية معقولة ومحددة.

5. التوافق:

تتفاوت وجهات النظر بين الأفراد والأقسام المختلفة في الدائرة الحكومية، ويؤثر بذلك عوامل متعددة مختلفة ومتشابهة، وهنا يأتي دور الحوكمة في التعامل بوساطة مع المصالح المختلفة، بحيث تؤدي إلى توافق أعم وأشمل لجميع الفئات المختلفة.

6. الكفاءة والفعالية:

تعني الحوكمة أن عمل المؤسسات في المجتمع موجه لتحقيق احتياجات المجتمع باستخدام أفضل للموارد المتاحة، أما الكفاءة في منظور الحوكمة فتعني الاستثمار الأمثل للموارد المتاحة.

ثانياً: أهداف الحوكمة والغاية منها في القطاع العام:

■ الأهداف الرئيسية للحوكمة:

تهدف الحوكمة إلى تحقيق الأهداف المتمثلة بالآتي:

1. تحسين فعالية وكفاءة إدارة العمليات، واستغلال الموارد العامة وتوظيفها في المجالات التي تحقق العائد على المجتمع، وبما يؤدي إلى تحقيق الأهداف الاستراتيجية.
2. بناء ثقافة مشاركة العاملين والمتعاملين في رسم السياسات واتخاذ القرارات وتقييم العمليات والخدمات، والالتزام بالقوانين.
3. بناء ثقافة تنمية الولاء المؤسسي، والشعور بالمسؤولية نحو تحقيق الأهداف الاستراتيجية.
4. الاستجابة لمتطلبات واحتياجات المتعاملين بجودة عالية وسرعة مناسبة بما يضمن تحقيق رضاهم.
5. تحقيق ثقافة المساءلة والشفافية، وإيجاد أسس لتحديد مسؤولية الإنجاز والنتائج.
6. محاربة ومكافحة الفساد بأشكاله وممارساته.



7. إيجاد نظم وتعليمات تضمن وتؤدي إلى توثيق الإجراءات والأنظمة، وتحديد المسؤوليات والحقوق والصلاحيات والعلاقات في إطار منهجية عمل واضحة.
8. الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة.

■ الغاية من حوكمة القطاع العام:

غاية الحوكمة في القطاع العام هي تعزيز ثقة المواطنين بالدولة ومؤسساتها من خلال تحقيق الأهداف الآتية:

1. زيادة نسبة رضا المواطن عن الخدمات التي يقدمها القطاع العام.
2. تحقيق مبدأ المحاسبة والمساءلة للدوائر الحكومية وموظفيها، والالتزام بالقوانين والأنظمة.
3. تحقيق مبدأ النزاهة والعدل والشفافية في استخدام السلطة وإدارة المال العام وموارد الدولة، والحد من استغلال السلطة العامة لأغراض خاصة.
4. تحقيق تكافؤ الفرص بين المواطنين.
5. تحقيق الحماية اللازمة للملكية العامة مع مراعاة مصالح الأطراف ذات العلاقة.
6. العمل على تحقيق الأهداف الوطنية الاستراتيجية، وتحقيق الاستقرار المالي للمؤسسات الحكومية.
7. رفع مستوى قدرات الدوائر الحكومية من خلال تعزيز وتطوير الأداء المؤسسي عن طريق المتابعة والتقييم بشكل مستمر.
8. إنشاء أنظمة فعالة لإدارة مخاطر العمل المؤسسي، وتخفيف آثار المخاطر والأزمات المالية.

تعتبر الدائرة الحكومية ذات حوكمة جيدة في حال امتلاكها الأطر التشريعية والتنظيمية والإجرائية (التشريعات، الهياكل التنظيمية، العمليات، الأنظمة، ...)، التي تمكنها من:

- أ. الأداء الجيد: إدارة البرامج، وتقديم الخدمات بكفاءة وفعالية.
- ب. المطابقة: اتخاذ القرارات والإجراءات الإدارية وفقاً للتشريعات النافذة بحيث تلبى توقعات الأطراف ذات العلاقة من الشفافية والنزاهة والمساءلة.



إلا أن عدم تكريس الحوكمة في القطاع العام سيؤدي لما يلي:

- لن يكون المواطنون على علم كاف بجهود وسياسات وخدمات الدولة أو صناع القرار أو مقدمي الخدمات، وبالتالي لن يكون أي تقدير أو استيعاب من جانب المجتمع لتلك الجهود.
- لن تخرج الرؤى والسياسات والخدمات بصورة تشاركية تعكس احتياجات المجتمع وتوقعاته.
- لن يتم محاسبة غير الملتزمين من المسؤولين وغيرهم.
- لن تصل منافع الخدمات والسياسات بصورة كاملة وفعالة.
- سيتم إهدار الموارد نظراً لتدني الكفاءة وانتشار الفساد.

➤ الأداء المؤسسي

يعد الأداء المؤسسي المنظومة المتكاملة لنتاج أعمال المؤسسة في ضوء تفاعلها مع عناصر بيئتها الداخلية والخارجية، وهو يشتمل على الأبعاد الآتية:

- أداء الأفراد في وحدتهم التنظيمية.
 - أداء الوحدات التنظيمية في إطار السياسات العامة للمؤسسة.
 - أداء المؤسسة في إطار البيئة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- فالأداء المؤسسي محصلة لكل من الأداء الفردي وأداء الوحدات التنظيمية، بالإضافة إلى تأثيرات البيئة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية عليهما. فأداء الفرد في المؤسسة يقاس بمجموعة متنوعة من المقاييس يتم من خلالها تقييم أدائه وصولاً إلى التأكد من أن أنظمة العمل ووسائل التنفيذ في كل إدارة تحقق أكبر قدر ممكن من الإنتاج وبأقل قدر من التكلفة، وبأقل وقت، وعلى مستوى مناسب من الجودة. ويقاس أداء كل إدارة بمجموعة أخرى من المعايير، إلا أن المقاييس التي تستخدم في أغلب الأحيان هي مقاييس فعالية المؤسسة لقياس الأداء فيها للوقوف على مدى قرب المؤسسة من الفعالية، وتشمل كل من مقاييس الفعالية الاقتصادية والسياسية الداخلية والخارجية والرقابية والبيئية. ونظراً إلى وجود عوامل خارجية كبيرة تخرج عن نطاق إدارة المؤسسة تنعكس بالضرورة على أدائها فكان لا بد من الاهتمام بقياس الأداء المؤسسي الذي يبنى أساساً على قياس أداء الفرد والإدارة في ضوء التأثيرات الداخلية والخارجية معاً.



ولأن مفهوم الأداء المؤسسي لا يزال غامضاً - بالرغم من الكتابات القليلة التي كتبت فيه - فمن الطبيعي أن يختلف الناس في فهمه، وتحليل أبعاده، باختلاف رؤاهم من جهة، وبمدى اطلاعهم على خفاياه ودقائقه من جهة أخرى، خصوصاً أن ظاهرة الأداء المؤسسي متعددة الجوانب تتحرك خيوطها في مجالات عديدة.

والأداء المؤسسي بحكم مفهومه، يجنب القائمين على قياسه الوقوع في خطأ السلوكيات تجزئية التصرف، إذا اعتمدوا على الإلمام بجزئية في القياس، دون الاعتبار لبقية الجزئيات المكونة له، ذلك السلوك الذي يكون في كل الأحوال سلوكاً قاصراً، وإن كان سلوكاً متفشياً في معظم أقطارنا العربية. والسلوكيات تجزئية التصرف تحول أصحابها إلى متعصبين لاتجاه واحد، تتسع دوائر أفكارهم - الضيقة أصلاً - لمنافعهم الخاصة على حساب المصلحة العامة، فضلاً عن توقف حدود نشاطهم عند اكتشاف أخطاء الآخرين ونشرها وتضخيمها، دون محاولة اكتشاف نقاط التكامل والاستفادة منها وتمييزها، فتكون النتيجة جمود الإدارة وعقم التفكير.

فللفرد في أي مؤسسة أداء، ويمكن قياس هذا الأداء في المؤسسة بمجموعات متنوعة من المقاييس، لكي يقيم أدائه من خلالها. وقد تعددت اتجاهات قياس الأداء الفردي في الآونة الأخيرة، ولعل من أحدث هذه الاتجاهات مقارنة الأداء الفردي بالأهداف المتوقع تحقيقها من الفرد والمتفق عليها، ومعرفة ما إذا كان سلوكه يتطابق مع هدفه أم لا، وصولاً لتحديد ما أنجزه من هذه الأهداف.

كما يمكن قياس أداء كل إدارة متخصصة في المؤسسة بمجموعة أخرى من المعايير، سواء أكان هذا الأداء تخطيطاً أم تنظيمياً أم توجيهياً أم رقابة، في نسيج خلفي من التنسيق، سواء بين الإدارات بعضها ببعض، أو بين عناصر العمل الإداري في كل إدارة متخصصة. وفي أغلب الأحوال تستخدم الإدارة مقاييس فعالية المؤسسة لقياس الأداء فيها، لمعرفة مدى قرب المؤسسة أو ابتعادها عن الفعالية.

ولهذا تهتم الإدارة بتجميع البيانات والمعلومات عن بنود هذه المقاييس وصولاً إلى:

1. مقاييس الفعالية الاقتصادية.
2. مقاييس الفعالية السياسية الداخلية.
3. مقاييس الفعالية السياسية الخارجية.
4. مقاييس الفعالية الرقابية.
5. مقاييس الفعالية البيئية.



وهكذا يتضح أن هناك عوامل خارجية كثيرة تخرج عن نطاق إدارة المؤسسة تنعكس بالضرورة على أدائها، وبالتالي يكون من الجور الحكم على هذا الأداء برغم تأثير هذه العوامل، أو في غياب تأثيرها عليه.

أولاً: مبررات تبني الأداء المؤسسي ومتطلبات قياسه:

■ **المبررات أو الأسباب الرئيسية لتبني مفهوم الأداء المؤسسي:**

في مرحلة التخطيط للخدمات الحكومية يغالي كثير من المخططين بدرجة غير واقعية عند وضع الأهداف المطلوب تحقيقها بواسطة وحدات الخدمات، بالإضافة إلى وجود الكثير من الأهداف غير الواضحة (الأهداف الهلامية) التي يختلف تحديد مفاهيمها ومضمونها من فرد إلى آخر حسب وجهة نظر كل منهم، وهي بذلك تكون بعيدة عن أي قياس أو تقييم موضوعي، وتنشأ هذه المشكلة نتيجة عدم الواقعية في تحديد الأهداف من ناحية، أو التسرع وعدم بذل الجهد في تحديدها من ناحية أخرى، أو نتيجة لكليهما معاً من ناحية ثالثة. وتعطينا مفاهيم الأداء المؤسسي العلاج المقبول لهذه المشكلة.

وإذا كانت الأهداف الحكومية للوحدات الخدماتية في أحيان كثيرة تبدو غير محددة أو غير واضحة، فإنه لا يمكن بالتالي إعطاء توصيف دقيق للأعمال المطلوب القيام بها لإنجاز هذه الأهداف، وإذا وجد توصيف لها فإنه ينصب في معظم الأحوال على النواحي الشكلية للعمل دون الارتباط بالمسؤوليات والالتزامات والوظائف، ويعطينا قياس الأداء المؤسسي الحل المقبول لهذه المشكلة.

وإذا كانت هناك صعوبات تكتنف عملية فصل منجزات الكثير من الخدمات الحكومية لكونها متشابكة ومتقاطعة، بطريقة تسهل إخضاعها للقياس النوعي - كما هو الحال في وحدات قطاع الأعمال حيث يسهل قياس الناتج كمياً - فإن مفاهيم قياس الأداء المؤسسي تعطينا الوسائل الممكنة لتلافي هذا التشابك.

وأخيراً فإنه إذا كانت هناك صعوبة في تحديد وحدات قياس الأداء في وحدات الجهاز الحكومي التي تضطلع بمسؤولية أداء الخدمات، فإن تبني مفهوم قياس الأداء المؤسسي أيضاً يعطينا وحدات قياس ممكنة لا تتعرض لمشكلات وحدات قياس الأداء الحكومي بصفة عامة.

إن الدقة في وضع وتحديد مؤشرات قياس الأداء المؤسسي تعتبر إحدى الركائز الأساسية التي يعتمد عليها في نجاح عمليات القياس. وعملية تحديد مؤشرات القياس داخل الوحدات الحكومية ليست من العمليات التي تترك للآراء الشخصية



أو للتحليل غير القائم على أسس علمية سليمة، ولهذا فهي ليست عملية سهلة ومضمونة، وينبغي أن تليها عملية متابعة ورقابة مستمرة، ويسبقها وضع مجموعة من الأسس اللازمة لاختيار المؤشرات، حيث إن وضعها يساعد في الحد من الإسراف في الإنفاق العام، ويمكن عن طريقها التوصل إلى الانحرافات التي قد تحدث أثناء التنفيذ، والقيام بدراساتها ومعرفة أسبابها، والعمل على علاجها بقرارات من المسؤولين في هذا الجهاز.

■ متطلبات قياس الأداء المؤسسي:

يعد من متطلبات قياس الأداء المؤسسي كل من الآتي:

1. الإدارة الاستراتيجية:

الاستراتيجية عبارة عن مباراة إدارية تخطط لمحاور ثلاثة، هي: تقوية موقف المؤسسة، وتلبية احتياجات العملاء، وتحقيق الأهداف الاستراتيجية. وبدون الاستراتيجية لا يوجد إطار فكري وفلسفي كي تتبعه المؤسسة، ولا خريطة مسار يمكن أن تسير على هديه الإدارة، ولا حتى برنامج سلوك موحد لتحقيق النتائج المرجوة.

و للإدارة الاستراتيجية التي تربط بين عمليتي صناعة الاستراتيجية وتنفيذها مهام خمس تتمثل بالآتي:

- صياغة رؤية استراتيجية تزود المؤسسة باتجاه طويل الأجل، وتساعد في وضع رسالة واضحة.
- تحويل الرؤية والرسالة الاستراتيجية إلى أغراض وأهداف قابلة للقياس.
- الانتقال بالاستراتيجية إلى مرحلة تحقيق الأهداف المرغوبة.
- تحقيق وتنفيذ الاستراتيجية المختارة بكفاءة وفعالية.
- تقييم الأداء، ومراجعة التحسينات الجديدة، وتحديد الإجراءات التصحيحية على المدى الطويل.

أما الفوائد المتوقعة للإدارة الاستراتيجية في المؤسسات الحكومية فهي:

- مساعدة مكونات المؤسسة على تحديد ما تسعى لتحقيقه وإنجازه.
- المساعدة في جعل المديرين أكثر إدراكاً ووعياً بروح التغيير.
- تزويد المديرين بوسائل ترشيد متطلبات الموازنة للاستثمارات، وتسيير الموارد نحو الدعم الاستراتيجي ومجالات إنجاز النتائج.
- المعاونة في تحديد القرارات المتعددة والمتصارعة بين المديرين في أنحاء المؤسسة.



- مساعدة المديرين على التحول إلى الأداء المبادر وليس الأداء برد الفعل.

2. الشفافية:

الشفافية هي حق كل مواطن في الوصول إلى المعلومات، ومعرفة آليات اتخاذ القرار المؤسسي. وحق الشفافية متطلب ضروري لوضع معايير أخلاقية وميثاق عمل مؤسسي لما تؤدي إليه من الثقة، وكذلك المساعدة على اكتشاف الفساد. ونظراً إلى أن الكثير من المؤسسات تحرص على عدم نشر الكثير من المعلومات فمن الضروري وجود آليات للحصول على المعلومات، وتشمل هذه الآليات ثلاثة أنواع:

النوع الأول: إعطاء الفرد أو المتعامل الحق في تقديم تظلم إداري إلى الجهاز نفسه أو إحدى الجهات القانونية.

النوع الثاني: إعطاء الفرد حق التظلم لمحكمة أو لجنة محايدة توصي بشأن الإفصاح عن المعلومات.

النوع الثالث: إعطاء الفرد حق التقدم بطلب إلى جهة محايدة لها سلطة الأمر بالإفصاح عن المعلومات المطلوبة.

طرق تحسين الشفافية:

هنالك عدة محاور لتحسين مستوى الشفافية في الأداء المؤسسي، نذكر منها الآتي:

- تقوية النظام القانوني لمحاربة الفساد بإصدار قوانين خاصة بإقرار الذمة وقبول الهدايا، وقواعد معالجة شكاوى المواطنين.
- تكوين لجان للنزاهة في المؤسسات لمعالجة سوء استخدام السلطة والفساد الإداري.
- إنشاء وكالات لمحاربة الفساد.
- الالتزام بالقيم الدينية التي تدعو للفضيلة، والالتزام بالأخلاق في جميع نواحي السلوك البشري.
- كسب تأييد ودعم المجتمع لكشف الممارسات الإدارية الخاطئة، وذلك من خلال الإعلام، وتوعية الرأي العام.
- تهيئة بيئة العمل الصحية، وذلك من خلال إرضاء العاملين، والمتابعة الموضوعية، وبث روح الفريق.

3. المساءلة:

يعني مضمون لفظ المساءلة أن الفرد لا يعمل بنفسه فقط بل أنه مسؤول أمام الآخرين. وتعرف المساءلة على أنها "مساءلة طرف من أطراف العقد أو الاتفاق للطرف الآخر، وذلك بشأن نتائج أو مخرجات ذلك العقد، والتي تم الاتفاق على شروطها من حيث النوع والتوقيت ومعايير الجودة". وبهذا المفهوم فالموظف العام الذي يعطي المسؤوليات اللازمة لأداء وظيفته يكون مسؤولاً عن أداء مهام تلك الوظيفة طبقاً لما هو محدد سلفاً.



وللمساءلة ثلاثة أساليب، هي: المساءلة المتعلقة باتباع اللوائح والقوانين، والمساءلة المتعلقة بالفعالية، والمساءلة المتعلقة بالبرامج.

المساءلة كآلية لتقويم الأداء:

عند استخدام المساءلة كآلية لتقويم الأداء يكون التركيز على كل من مستوى الأداء الذي تم تحقيقه، ومدى فعالية نظام المساءلة الذي تم اتباعه. ويتضمن تطبيق المساءلة السليم ضرورة وجود مجموعة من القيم والعمليات التي تسمح للمسؤولين بالقيام بواجباتهم بكفاءة.

وتشمل عناصر المساءلة ما يلي:

- الغايات: تشمل زيادة التجاوب مع جمهور المتعاملين أو زيادة الالتزام بالمسؤولية الأخلاقية في أداء المهام.
- الأهداف: ترجمة للغايات الخاصة بعملية المساءلة، وهي أكثر تحديداً من الغايات، ومن السهل قياسها.
- الوسائل: تمثل المنهج المتكامل الذي يجب اتباعه طبقاً لخطوات محددة من أجل مساءلة الموظف.
- الأدوات: يجب أن تكون الأدوات المستخدمة للمساءلة أدوات دقيقة ومناسبة للبيئة التي تتم فيها المساءلة.
- الموارد: تمثل أحد أهم متطلبات المساءلة الفعالة.

ويتمثل دور أجهزة الرقابة المركزية في تفعيل نظم المساءلة من خلال:

- زيادة الدور الرقابي قبل الصرف وبعده.
- التحديد الواضح لمهام الأجهزة الرقابية المختلفة.
- دعم استقلالية أجهزة الرقابة.
- زيادة مقدار الحوافز التي تمنح لموظفي أجهزة الرقابة.
- ضرورة تبني الأجهزة الرقابية للاتجاهات الحديثة في مجالات الرقابة.
- العمل على تغيير صور الأجهزة الرقابية لدى المسؤولين لتصبح صورة أكثر إيجابية.
- مساهمة الأجهزة الرقابية بصورة فعالة في تصميم وإعداد نظم الرقابة الداخلية والضبط الداخلي.



ثانياً: صعوبات قياس الأداء المؤسسي:

■ مشاكل وصعوبات قياس الأداء المؤسسي:

ترجع صعوبة قياس أداء أي مؤسسة حكومية إلى الصعوبات التي لها علاقة بطبيعة العمل في تلك المؤسسات، ومن أهم المشاكل والصعوبات:

1. طبيعة الخدمات الحكومية:

مفهوم جودة الخدمة في مجال الخدمات التي تقدمها المؤسسات الحكومية، هو مفهوم مجرد يصعب تعريفه أو إخضاعه للقياس، وذلك انطلاقاً من عدم دقة نتائج التقييم والقياس الذي يعتمد على المعايير غير الكمية. ونظراً إلى أن المنتج الذي تقدمه الوحدات الحكومية هو منتج غير ملموس، وتوجد صعوبة في قياس عوائد هذه البرامج في شكل منتجات نهائية، وبالتالي يصعب تحديد درجة العلاقة بين تكاليف هذه البرامج والعوائد الناتجة منها. وعلى الرغم من ذلك، فمن الضروري إجراء مثل هذا القياس، لأنه من المتطلبات الأساسية لقياس فعالية البرامج الحكومية، وهذا ما يسهل على الحكومة تقييم البرامج البديلة المقترحة بهدف اختيار البرنامج الذي يحقق منافع أكثر من غيره.

2. تعدد وتعارض الأهداف والأولويات:

عادة ما يوجد للمؤسسات الحكومية أهداف متعددة في الوقت الذي يوجد فيه هدف محدد لكل منشأة خاصة. وبالتالي فإن تعدد الأهداف في الوحدة الحكومية يضيف إلى صعوبة قياس الأداء، وذلك بعدم إمكانية تحديد الوزن الذي يعطى لكل هدف من الأهداف المتعددة.

3. غياب التحديد الدقيق لمهام المؤسسات الحكومية:

عدم وضوح مهام كل وحدة يقود إلى خلق الكثير من الصعوبات التي تؤدي إلى التسبب في المسؤولية وغياب المساءلة نذكر منها ما يلي:

- التداخل في اختصاصات المؤسسات الحكومية.
- الازدواجية والتضارب في اختصاصات المؤسسات الحكومية.
- غياب التنظيم السليم للمؤسسة، وعدم التوصيف الدقيق لواجباتها.



4. الروتين في المؤسسات الحكومية:

وكننتيجة طبيعية لغياب المعايير الكمية التي يمكن الاعتماد عليها في قياس الأداء في ظل غياب الأهداف القابلة للقياس الكمي، نجد أن الإدارة تهتم بتطبيق الإجراءات، في حين تركز أجهزة المساءلة في المحاسبة على الالتزام بمتابعة سير تلك الإجراءات.

5. الصعوبات المرتبطة بعنصر العمل:

تتمثل الصعوبات والاختلالات المتعلقة بعنصر العمل في الآتي:

- التضخم الوظيفي وسلبياته العديدة من ازدواجية في المسؤولية الإدارية، وطول الإجراءات، وخلق مستويات تنظيمية غير ضرورية.
- ازدواجية وتداخل الاختصاصات الوظيفية.
- صعوبة تحديد ما يلزم من عمالة، وذلك لعدم وجود معايير نموذجية لأداء العاملين لتستخدم كمؤشرات إرشادية في تحديد العمالة.
- خلق وظائف جديدة دون أن تصاحبها زيادة في عبء العمل الوظيفي.

6. غياب رقابة الملكية الخاصة:

تسود في المؤسسات الحكومية حالة من عدم المبالاة أو الإهمال في قياس الأداء نتيجة عدم توفر الرقابة الفاعلة التي تمارس في القطاع الخاص.

7. الضغوط السياسية:

عادة ما تمارس المؤسسات الحكومية اختصاصاتها في إطار من القرارات السياسية التي تسعى الحكومة من ورائها إلى تعظيم مكاسبها السياسية والاجتماعية، أي المردود السياسي والاجتماعي للحكومة الذي يصعب إخضاعه للقياس الكمي.

8. التداخل في تقديم نفس الخدمة بين القطاعين الحكومي والخاص:

أدى التداخل في تقديم نفس الخدمة بين القطاعين الحكومي والخاص، خاصة عند إشراك القطاع الخاص في أداء جزء من الخدمة للمواطن، إلى صعوبة قياس الأداء المؤسسي للأجهزة الحكومية.



9. قياس الأداء المضلل:

في ظل غياب الشفافية تتبنى الإدارة ازدواجية في القياس فهناك قياس داخلي تعتمد الإدارة فيه على الحقائق، وقياس خارجي تقدم الإدارة فيه صورة غير واقعية لتضليل القياس الخارجي المتمثل في الرأي العام أو المستفيد من الخدمة.

10. غياب المعيار الكمي للمخرجات:

إن الكثير من العمل الخدمي الذي تؤديه بعض المؤسسات الحكومية لا يتسم بالتكرار، مما يتعذر معه إنشاء معيار كمي للمخرجات لوقت الأداء خلال فترة محددة، مما يشكل صعوبة في قياس أداء تلك المؤسسات.

▪ مقترحات لحل الصعوبات في قياس الأداء المؤسسي:

يمكن تذليل الصعوبات في قياس الأداء المؤسسي بتبني المقترحات الآتية:

1. السعي نحو صياغة أهداف المؤسسات الحكومية على شكل نتائج محددة قابلة للقياس الكمي.
2. ضرورة تبني الدولة سياسة تقسيم، أي خدمة تقدم للجمهور إلى نوعين: إما خدمة مجانية يكون معيار قياس الأداء معياراً اجتماعياً، أو خدمة اقتصادية يكون مقياس الأداء فيها مقياساً اقتصادياً.
3. فك التداخل والازدواجية في ممارسة مهام واختصاصات المؤسسات الحكومية لتحديد المسؤولية عن الأخطاء والتجاوزات، لدعم دور جهاز المساءلة في رقابة الأداء.
4. تبسيط إجراءات الخدمات التي تقدمها المؤسسات الحكومية للجمهور بما يمكن من وضع معيار زمني لكل منها يسهم في قياس الأداء المؤسسي.
5. تطوير الجهاز الوظيفي في المؤسسات الحكومية للمساعدة في إعادة توزيع العمالة مع الاعتماد على التدريب التحويلي لسد العجز في تلك التي بها نقص، ودفع فائض العمالة في المؤسسات الأخرى لترك العمل.
6. توجيه الأجهزة الرقابية للعمل في الرقابة بالأهداف بدلاً من الرقابة بالإجراءات.
7. تبني سياسة تقديم المؤسسات الحكومية لخدمة متكاملة دون مشاركة وحدات حكومية أو خاصة، بحيث يصبح قياس مستوى أداء الخدمة معبراً عن الدور الذي قامت به الوحدة.
8. تبني الضوابط الخاصة بالشفافية، وإلزام المؤسسات الحكومية بتطبيقها لتفادي الازدواجية في الأداء.

تعتبر الحوكمة نتيجة نهائية لعمليات متعددة الأوجه وطويلة الأمد يجب الإعداد لها جيداً وتنفيذها بعناية، وأن يكون لدى القائمين على المؤسسة الإيمان بالأثر الإيجابي لتطبيق هذه العمليات المبادئ، بحيث تشمل عناصر يتم ربطها وترتيبها

State of Palestine

Advisory & legislation Bureau



دولة فلسطين

ديوان الفتوى والتشريع

كأساس للإدارة الجيدة الرشيدة، يتم من خلالها الاستغلال الأفضل للموارد الموجودة، وإدارتها بصورة سليمة، وفق معايير معينة، مثل: الكفاءة، والفاعلية، والاستدامة، والأثر. وبذلك يمكن للمرء أن يطبق هذا المفهوم على الدول، والشركات العامة، والمؤسسات غير الربحية، والمؤسسات غير الحكومية، والشركات الخاصة، والجمعيات، وفرق العمل، وبذلك فإن الحوكمة تعد مطلباً ضرورياً وحتمياً لضمان تنظيم العمل في المؤسسات، سواء في القطاع العام أو في القطاع الخاص، وعلى كافة المستويات باتباع مجموعة من القواعد والقوانين والمعايير والإجراءات في إدارة المؤسسات، والرقابة الفاعلة عليها وصولاً لتحقيق الإدارة الرشيدة.