



# الوحدة التدريبية الثانية

## مداخل بناء وتنمية القدرات المؤسسية في المجتمعات المحلية

## مكونات الوحدة التدريبية الثانية

➤ طرق وأساليب بناء القدرات المؤسسية في المجتمعات المحلية.

➤ برامج الإصلاح المؤسسي كمدخل لبناء القدرات المؤسسية في المجتمعات المحلية.

## المكون الأول

### طرق وأساليب بناء القدرات المؤسسية في المجتمعات المحلية

■ قبل الشروع في معرفة أهم الطرق والأساليب الشائعة في مجال بناء القدرات المؤسسية في المجتمعات المحلية، يجب استعراض ما يعرف اصطلاحاً "بمستويات القدرة"، إذاً، ما هي مستويات القدرة؟

■ تنقسم القدرة أو القدرات في مجال المؤسسات إلى ثلاثة مستويات، على النحو التالي:

■ البيئة المواتية: هو المصطلح المستخدم لوصف المنظومة الأوسع التي يعمل داخلها الأفراد والمنظمات والتي تسهل أو تعرقل وجودهم وأدائهم (بيئة العمل). وليس من السهل فهم هذا المستوى من القدرة فهماً ملموساً، لكنه جزء لا يتجزأ من فهم القضايا الخاصة بالقدرات. وهو يحدد "قواعد اللعبة" بالنسبة للتفاعل بين المنظمات. ومن أنواع القدرات على مستوى البيئة المواتية السياسات والتشريعات وعلاقات القوة والأعراف الاجتماعية، والتي تسيطر جميعها على التفويضات والأولويات وأساليب العمل والمشاركة المدنية عبر أجزاء المجتمع المختلفة.

■ **المستوى التنظيمي:** للقدرات يتضمن السياسات والترتيبات والإجراءات والأطر الداخلية التي تتيح للمنظمة ممارسة نشاطها وتحقيق تفويضها، والتي تسمح بتضافر القدرات الفردية من أجل العمل المشترك وتحقيق الأهداف. فإذا ما وجدت هذه العناصر، وحظيت بالموارد الكافية والتنظيم الجيد، ستكون قدرة المنظمة على الأداء أعظم من قدرة مجموع أجزائها.

■ **المستوى الفردي:** الذي تشير فيه القدرات إلى المهارات والخبرات والمعارف التي يكتسبها الأشخاص. إذ ينعم كل شخص بمزيج من القدرات التي تسمح له بالأداء، سواء في البيت أو العمل أو في المجتمع ككل. ويتم اكتساب بعض هذه القدرات من خلال التدريب والتعليم الرسمي والبعض الآخر من خلال التعلم بالممارسة والتجربة.

■ وكما هو موضح في الشكل التالي، فإن مستويات القدرة الثلاثة هي مستويات متفاعلة فيما بينها ويؤثر كل مستوى في الآخر من خلال علاقات معقدة تقوم على التبعية المشتركة.

### شكل: مستويات القدرة... نهج نظامي



# ما هي أهم الطرق والأساليب المتبعة في بناء القدرات المؤسسية في المجتمعات المحلية؟

سيناقش البرنامج عدد من الطرق والأساليب في مجال بناء القدرات المؤسسية في المجتمعات المحلية، وهي على النحو التالي:

✓ مدخل برنامج الأمم المتحد الإنمائي لبناء القدرات المؤسسية

في المجتمعات المحلية.

✓ مدخل الإصلاح المؤسسي.

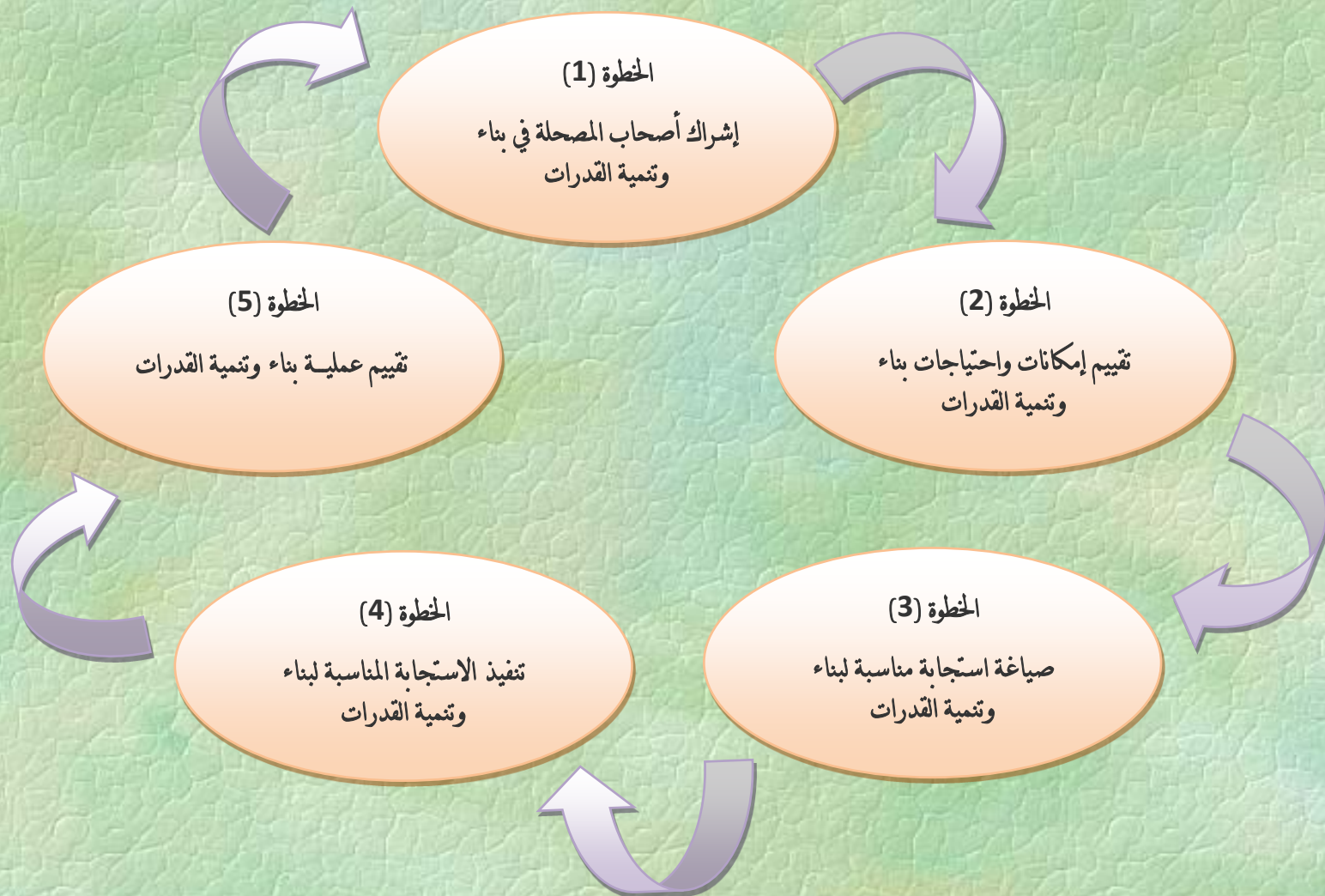
✓ مدخل اللامركزية.

## أولاً: مدخل برنامج الأمم المتحد الإنمائي لبناء القدرات المؤسسية في المجتمعات المحلية:

■ لا تعد عملية تنمية القدرات تدخلاً يحدث مرة واحدة، بل عملية مكررة للتأقلم مع التصميم والتطبيق والتعلم. ويوضح برنامج الأمم المتحدة الإنمائي هذه العملية في دورة من خمس خطوات. وتتلاقى هذه الخطوات بشكل واسع مع خطوات دورة إعداد البرامج. ويساعد تناول تنمية القدرات من خلال هذا المنظور على إفساح المجال لإتباع طريقة متقنة ومنهجية لدعمها، دون استخدام صيغة جاهزة، وتحسين تجانس وترابط وتأثير جهود برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وكذلك تعزيز إطار مرجعي مشترك لتحقيق استجابة برنامجية لتنمية القدرات.



# شكل: عملية بناء وتنمية القدرات - وفقاً لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي



## ملاحظة:

✓ لا يُتوقع من عملية تنمية القدرات ذات الخطوات الخمس أن تنتهي دائماً في مدة زمنية واحدة. إذ تعتمد مدة الدورة على عدد كبير من العوامل، من بينها اتساع وعمق البرنامج أو المشروع، ومدى تعقيد عملية تقييم القدرات، ونطاق الاستجابة المناسبة لتنمية القدرات، وكذلك الفجوة الزمنية بين أي من خطوات العملية (على سبيل المثال، نهاية خطوة التنفيذ وبداية خطوة التقييم). وغالباً ما تكون الحدود الفاصلة بين هذه العمليات غير واضحة حسب تعريفها.

## تفاصيل أكثر حول الخطوات الخمس لبناء وتنمية القدرات ... وفقاً لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي:

(أ) الخطوة الأولى: إشراك أصحاب المصلحة في تنمية القدرات.

✓ إن ضمان فاعلية أي تدخل من تدخلات تنمية القدرات يتطلب بناء التزام سياسي ورعاية عملية بناء وتنمية القدرات من قبل أصحاب المصلحة الرئيسيين، وتثبيت تنمية القدرات في قائمة أولويات التنمية الوطنية الأوسع.

✓ ويمكن أن تكون استراتيجية الحد من الفقر أو خطة أو استراتيجية التنمية الوطنية بمثابة نقطة انطلاق لحوار حول بناء تنمية القدرات بغية تحقيق الأولويات والنتائج المخطط لها. وعلى مستوى القطاعات أو المستوى المواضيعي، توفر النهج القائمة على البرامج مثل النهج القطاعية الشاملة إطاراً يعادل إشراك مختلف أصحاب المصلحة في بناء وتنمية القدرات. ويستطيع الشركاء الخارجيون المساعدة في دفع عجلة هذه الحوارات، لكن يجب عليهم تفادي إنشاء منتديات لصنع القرار والتشاور موازية لهذه الحوارات تعزز نمطاً للمساءلة يقوض العمليات المحلية والمساءلة التنازلية.

■ وهناك سبب واضح جداً لوجود خطوة إشراك أصحاب المصلحة في بداية عملية بناء وتنمية القدرات. فمن الضروري التشاور مع جميع الأطراف الفاعلة ذات الصلة وتأمين دعمهم ومساندتهم لكي تكون العملية ذاتية الاستدامة وموجهة من الداخل. وفي هذه المرحلة يمكن تصور أن يقرر أصحاب المصلحة الرئيسيون على المستوى الوطني عدم استكمال باقي خطوات العملية، أو الاستمرار في العملية بصيغة مختصرة، أو التوسع في إحدى الخطوات أكثر من غيرها. إلا أن هذه المحصلات تبقى صالحة ومقبولة مراعاةً للمبدأ القائل بأنه "ما لم يرى أصحاب المصلحة أنهم يملكون العملية وساهموا في تشكيلها، فمن غير المرجح أن تدوم العملية على المدى المتوسط إلى الطويل".

■ لذلك ففي حين توصف خطوة إشراك أصحاب المصلحة بأنها الخطوة الأولى في عملية تنمية القدرات، إلا أنها في حقيقة الأمر موجودة في كل خطوة. فهي تتضمن تحديد الشركاء الرئيسيين الذين سيشاركون في عملية بناء وتنمية القدرات، وإجراء نقاش حول أولويات بناء وتنمية القدرات. وهي غالباً ما تتطلب بناء إجماع على ضرورة إنشاء عملية بناء وتنمية القدرات باعتبارها أولوية سياسية.

## مثال: إشراك أصحاب المصلحة في بناء وتنمية القدرات ... حالة ملاوي:

✓ في عام 2007، فتحت وزارة الري وتنمية الموارد المائية في ملاوي باب المناقشة حول القدرات التي تمتلكها لتنفيذ البرامج وتقديم الخدمات، وذلك لضمان التنفيذ الناجح للبرنامج الوطني الثاني لتنمية الموارد المائية. ووجهت الوزارة الدعوة إلى فريق الأمم المتحدة القطري ليطلعها على نهجه التقييمي ويساعدها في وضع تقييم للقدرات.

✓ وأفرت هذه المناقشات مبادرة أوسع بين حكومة ملاوي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي من أجل تحسين إدارة القطاع العام وتقديم الخدمات لدعم صدور استراتيجية ملاوي للنمو والتنمية للفترة من (2006/2007-2010/2011). وكخطوة أولى في اتجاه صياغة استجابة شاملة لتنمية القدرات، تم الاتفاق على إجراء تقييم وتحليل لقدرات وزارة الري وتنمية الموارد المائية فضلاً عن الوزارات الثلاث الرئيسية المعنية بتقديم الخدمات (الزراعة والأمن الغذائي، والتعليم، والصحة) وقدرات مؤسسات الخدمات المشتركة التي تشمل مهام إدارة الموارد البشرية، والإدارة المالية، وتقنية المعلومات، والتدقيق المالي، وإدارة المشروعات. وبالتوازي مع ذلك، جرت مناقشة خطط بناء وتنمية القدرات الخاصة بالمشتريات مع مكتب مدير المشتريات العامة.

✓ وألقيت مسؤولية تنسيق هذا التقييم الحكومي الشامل على عاتق مكتب الرئيس ومجلس الوزراء. وفي مسعى لبناء الدعم لهذه العملية بين أصحاب المصلحة المعنيين، تولى المكتب تسهيل سلسلة من الاجتماعات مع أصحاب المصلحة في الوزارات المعنية لتبادل الأفكار حول هذا التقييم للقدرات وتوضيح الأدوار والمسؤوليات. وعقدت الوزارات المعنية بدورها اجتماعات مشابهة مع إداراتها الداخلية. ثم بعد ذلك تم تنظيم اجتماع مع جميع أصحاب المصلحة لتدشين التقييم التدريبي رسمياً. وخلال مرحلة إشراك أصحاب المصلحة، كانت هناك مناقشات أيضاً مع وكالات الأمم المتحدة في ملاوي ومع جميع شركاء التنمية المشاركين في أنشطة تنمية القدرات لضمان عدم تداخل المبادرة مع الأنشطة القائمة أو غيرها من الأنشطة غير المقررة.

## (ب) الخطوة الثانية: تقييم إمكانات واحتياجات بناء وتنمية القدرات.

✓ كما سبق ذكره، فإنه نظراً لتعقيد التحديات الماثلة في طريق بناء وتنمية القدرات، لا يمكن دعمها من خلال الصيغ الجاهزة. فما ينجح في موقف معين قد لا ينجح في موقف آخر. ومن الطرق الجيدة لتحديد نطاق وشدة التحدي الذي تشكله القدرات هي طرح الأسئلة التوجيهية الثلاثة: القدرات لماذا؟، والقدرات لمن؟، والقدرات من أجل ماذا؟، وتعد الإجابات على هذه الأسئلة بمثابة مجموعة من المتغيرات التي تسترشد بها المبادرة الفعلية لتنمية القدرات.



✓ ويختلف مستوى القدرات الموجودة والقدرات الإضافية المطلوبة في كل حالة من الحالات. ويمكن لعملية تقييم القدرات أن تساعد في تحديد لأي من استثمارات القدرات يتم إعطاء الأولوية. ويُعرّف تقييم القدرات بأنه تحليل للقدرات المرجوة مقابل القدرات الموجودة ويقدم طريقة منهجية لجمع المعارف والمعلومات الحيوية عن إمكانات واحتياجات تنمية القدرات. وتضع نتائج هذا التقييم الأساس لصياغة استجابة مناسبة لتنمية القدرات تعالج القدرات التي يمكن تقويتها، أو ترتقي بمستوى القدرات الموجودة القوية بالفعل والموضوعة في موقعها الصحيح.

# إذاً ما هي أهم الاعتبارات التي يجب مراعاتها عند تقييم إمكانات واحتياجات بناء وتنمية القدرات؟

(1) ما هو الوقت المناسب لإجراء تقييم للقدرات؟

- يمكن إجراء تقييم للقدرات في مراحل مختلفة من دورة التخطيط أو إعداد البرامج. ويمكن استخدامه مثلاً عند إعداد استراتيجية أو خطة تنموية وطنية أو قطاعية أو محلية، أو عند إجراء تقييم قطري مشترك (CCA)، أو عند إعداد إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية (UNDAF) أو برنامج قطري تابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أو البنك الدولي وغيرها. وغالباً ما يتم إجراء تقييم القدرات استجابةً للحاجة الضمنية أو الصريحة إلى بناء وتنمية القدرات على مستوى الحكومة ككل مثلاً أو قطاع محدد أو وحدة إدارية (مقاطعة، بلدية) أو منظمة

ويُجرى هذا التقييم لتحديد أو لتوضيح أنواع القدرات التي ينبغي معالجتها وكيفية معالجتها. ويمكن إعداد تقييم القدرات مسبقاً أو إجراؤه خلال المرحلة الأولى من البرنامج أو المشروع لتحديد وتأكيد اتجاهه. وفي حال عدم إجراء تقييم للقدرات خلال مرحلة صياغة الاستراتيجية أو البرنامج أو المشروع، فيمكن البدء فيه خلال مرحلة التنفيذ أو حتى خلال مرحلة المراجعة إذا كانت هناك نية لإجراء متابعة للبرنامج.

تحديد الاحتياجات

## (2) لماذا يُنصح بإجراء تقييم للقدرات؟

يمكن لتقييم القدرات أن يخدم عدداً من الأغراض المختلفة في سياق أي من المواقف الموصوفة أعلاه، إذ يستطيع:

- توفير نقطة انطلاق لصياغة استجابة مناسبة لتنمية القدرات.
- أن يكون بمثابة محفز للعمل.
- تأكيد أولويات العمل.
- بناء الدعم السياسي لأجندة معينة.
- توفير منبر للحوار فيما بين أصحاب المصلحة.
- توفير فهم أعمق لطبيعة العقبات التنفيذية حتى يمكن إزاحتها من طريق أحد البرامج أو المشاريع.

### (3) منهجية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتقييم القدرات

- لقد وضع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي منهجية لتقييم القدرات تقدم نهجاً نظامياً وموضوعياً لتقييم إمكانات واحتياجات بناء وتنمية القدرات. ويمكن لأصحاب المصلحة تكييف هذه المنهجية لتلائم احتياجاتهم. وتحتوي منهجية تقييم القدرات على إطار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتقييم القدرات، وعلى عملية تتيح إجراء تقييم للقدرات، وعلى أدوات داعمة.

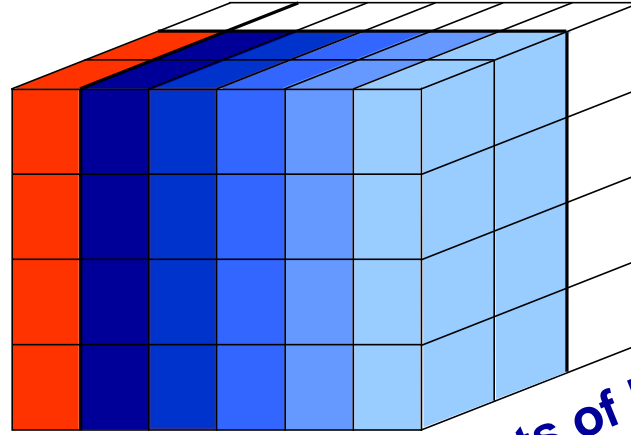
## إذاً ما هو إطار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتقييم القدرات

إن إطار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتقييم القدرات (كما هو موضح في الشكل التالي) يقدم نظرة شاملة لأبعاد عملية التقييم: المداخل والقضايا الأساسية والقدرات الفنية/الوظيفية.

**Technical Capacities**  
+  
**Functional Capacities**

القدرات الفنية  
+  
القدرات الوظيفية

**Core Issues**



**Points of Entry**

القضايا  
الأساسية

المداخل

# تفاصيل أكثر حول أبعاد إطار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتقييم القدرات

## ➤ البعد الأول: المداخل

كما سبق ذكره، هناك ثلاثة مستويات للقدرات "مستوى البيئة المواتية، والمستوى التنظيمي، والمستوى الفردي". ويمكن لكل مستوى من هذه المستويات أن يكون المدخل لتقييم القدرات. وقد تم تصميم إطار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتقييم القدرات خصيصاً ليلائم مستوى البيئة المواتية والمستوى التنظيمي. وبما أن مستويات القدرات تعزز بعضها البعض، فإن تقييم القدرات الاعتيادي يغطي أكثر من مستوى رغم أن المدخل نفسه يتم تحديده في مستوى بعينه. فالتقييم الذي يبدأ في المستوى التنظيمي قد يقلل التركيز على مستوى البيئة المواتية والتقييم الذي يبدأ في البيئة المواتية قد يزيد التركيز على المستوى التنظيمي أو الفردي.

## ➤ البعد الثاني: القضايا الأساسية

تتمثل القضايا الأساسية في أربعة قضايا متعلقة بالقدرات التي يرى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أنه يشيع مصادفتها عبر القطاعات ومستويات القدرات. وبتعبير آخر، فهي المجالات التي تحدث فيها غالبية التغيرات في القدرات. وتوجد محركات التغير في القدرات في هذه القضايا الأساسية الأربع، وهي: الترتيبات المؤسسية؛ والقيادة؛ والمعرفة؛ والمساءلة. وليس من الضروري أن يغطي كل تقييم جميع هذه القضايا، لكن يجب على فريق تقييم القدرات أن ينظر فيها جميعها وهو يحدد نطاق التقييم. ويمكن تعديل هذه القضايا الأساسية بناءً على احتياجات العميل والموقف.



## مثال: على تحديد القضايا الأساسية ... كازاخستان نموذجاً - تقييم القدرات على مستوى المدن والمقاطعات

✓ في عام 2007، طلب عمدة مدينة شيمكنت ومدير إدارة الحماية الاجتماعية بالمدينة الواقعة في جنوب كازاخستان من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إجراء تقييم للقدرات على مستوى المدن والمقاطعات، مع التركيز على نظام الحماية الاجتماعية. وكان الهدف الأساسي من ذلك هو تقييم إمكانيات واحتياجات تنمية القدرات لإدارة تنسيق العمل والبرامج الاجتماعية وتقديم توصيات استشارية لتصميم استجابات متوسطة وطويلة المدى لبناء وتنمية القدرات.

## تابع / مثال: على تحديد القضايا الأساسية ... كازاخستان نموذجاً - تقييم القدرات على مستوى المدن والمقاطعات

✓ وسهّل فريق التقييم عقد مشاورات مع أصحاب المصلحة في خمس مقاطعات. وعلى مستوى البيئة المواتية، حدد التقييم عدة تحديات في طريق تنمية القدرات، بما في ذلك تعقيد الإطار القانوني على مستوى المدن والمقاطعات - حيث يوجد أكثر من 19 قانوناً ومرسوماً وبرنامجاً يتناولون المساعدات الاجتماعية بما جعل من الصعب إنفاذها. وكان من بين التحديات الأخرى التي لوحظت الطبيعة الرجعية والمعتمدة على الإمدادات لنظام المساعدات الاجتماعية، وتعقيد عملية التقدم بطلب للحصول على الإعانات، فضلاً عن وجود عدد لا يحصى من المنظمات والوحدات الحكومية المعنية بتقديم المساعدات. وعلى المستوى التنظيمي، اشتملت النتائج الرئيسية على الحاجة إلى نظام أكثر قوة وحادثة لإدارة الموارد البشرية؛ ونظام لبناء وتنمية القدرات والحوافز يستطيع تحفيز الموظفين المدنيين للارتقاء بقدرتهم على توفير خدمات اجتماعية جيدة؛ وآليات محسنة للمساءلة الداخلية والخارجية.

## البعد الثالث: القدرات الوظيفية والفنية:

- يتكون البعد الثالث من إطار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتقييم القدرات من نوعين من القدرات هما: القدرات الوظيفية والفنية، كما هو مبين في المربع التالي. ويدعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تنمية هاتين القدرتين عبر المستويات الثلاثة التي سبق وصفها "مستوى البيئة المواتية، والمستوى التنظيمي، والمستوى الفردي".

## نوعان من القدرات

✓ **القدرات الوظيفية:** هي القدرات "الشاملة" التي تكون ذات صلة بمختلف المستويات ولا ترتبط بقطاع أو موضوع واحد بعينه. فهي القدرات الإدارية اللازمة لصياغة وتنفيذ ومراجعة السياسات والاستراتيجيات والبرامج والمشاريع. ونظراً لأن القدرات الوظيفية تركز على "إنجاز المهام"، فإن لها أهمية أساسية لنجاح تنمية القدرات بغض النظر عن الموقف. والقدرات الوظيفية الخمس التي يؤكد عليها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي هي:

• **القدرة على إشراك أصحاب المصلحة:** وتشمل هذه الفئة القدرة على تحديد وتحفيز وتعبئة أصحاب المصلحة؛ إنشاء الشراكات وشبكات العمل؛ تشجيع مشاركة المجتمع المدني والقطاع الخاص؛ إدارة العمليات الجماعية الكبيرة والحوار المفتوح؛ الوساطة بين المصالح المتباينة؛ إنشاء آليات تعاونية.

• **القدرة على تقييم أي موقف وتحديد رؤية وتفويض له:** وتشمل هذه الفئة القدرة على الوصول إلى البيانات والمعلومات وجمعها وتصنيفها؛ تحليل وتوليف البيانات والمعلومات؛ توضيح إمكانات واحتياجات تنمية القدرات؛ ترجمة المعلومات إلى رؤية و/أو تفويض.

• **القدرة على صياغة السياسات والاستراتيجيات:** وتشمل هذه الفئة القدرة على استكشاف وجهات النظر المختلفة؛ وضع الأهداف؛ شرح السياسات القطاعية وعبر القطاعية؛ إدارة آليات تحديد الأولويات.

## تابع / نوعان من القدرات

• **القدرة على وضع الميزانيات والإدارة والتنفيذ:** وتشمل هذه الفئة القدرة على صياغة وتخطيط وإدارة وتنفيذ المشاريع والبرامج، بما في ذلك القدرة على إعداد ميزانية وتقدير تكاليف عملية بناء وتنمية القدرات؛ إدارة الموارد البشرية والمالية والمشتريات؛ وضع مؤشرات للرصد ورصد التقدم.

• **القدرة على التقييم:** وتشمل هذه الفئة القدرة على قياس النتائج وجمع التغذية الراجعة لتعديل السياسات؛ استخلاص الدروس وتشجيع التعلم؛ ضمان المساءلة لجميع أصحاب المصلحة ذوي الصلة.

✓ **القدرات الفنية:** هي القدرات المرتبطة بمجالات معينة من الخبرة والممارسة في قطاعات أو موضوعات محددة، مثل تغير المناخ، أو فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، أو التمكين القانوني، أو الانتخابات. لذلك فهي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالقطاع أو المنظمة موضع التركيز.

بناء على ما سبق، يمكن القول بأن عملية التقييم تتألف من ثلاثة خطوات رئيسية هي:

✓ **التعبئة والتصميم:** إشراك أصحاب المصلحة وعمل تصميم واضح هما المفتاح لنجاح عملية تقييم القدرات. ويعتمد التصميم على الأسئلة التوجيهية الثلاثة "القدرات لماذا؟"، و"القدرات لمن؟"، و"القدرات من أجل ماذا؟"؛

✓ **إجراء تقييم القدرات:** أثناء تقييم القدرات، يتم جمع البيانات والمعلومات عن القدرات المرجوة والموجودة. ويمكن جمع هذه البيانات والمعلومات بوسائل شتى، من بينها عمل تقييم ذاتي وعقد مقابلات وإنشاء فرق تركيز؛

✓ **تلخيص وتفسير النتائج:** من شأن عقد مقارنة بين القدرات المرجوة والقدرات الموجودة أن يحدد مستوى الجهد المطلوب لتجسير الفجوة بينهما ويتيح صياغة استجابة مناسبة لتنمية القدرات.

## (ج) الخطوة الثالثة: صياغة استجابة مناسبة لبناء وتنمية القدرات.

### 1. تحديد استجابة مناسبة لبناء وتنمية القدرات:

✓ يمكن أن تكون نتائج تقييم القدرات بمثابة نقطة انطلاق لصياغة استجابة مناسبة لبناء وتنمية القدرات. وهي عبارة عن دمج مجموعة من الأعمال المدروسة والمتسلسلة في أحد البرامج أو المشاريع لمواجهة الأسئلة التوجيهية الثلاثة؛ القدرات لماذا؟، والقدرات لمن؟، والقدرات من أجل ماذا؟.

✓ ونظراً لأن عملية التقييم عادةً ما تغطي عدة قضايا أساسية، ولأن تلك القضايا الأساسية تعزز بعضها البعض، فإن الاستجابة المناسبة بناء وتنمية القدرات ستكون أكثر فعالية إذا جمعت بين أعمال موزعة عبر القضايا الأساسية. فعلى سبيل المثال، قد يكون من المنطقي إدراج حوافز للقيادة الجيدة في نظام لإدارة الموارد البشرية، أو ربط المراجعة الوظيفية بدعم آليات المساءلة. وستكون النتائج أكثر استدامة أيضاً إذا ما تناولت هذه الاستجابة أكثر من مستوى من مستويات القدرات؛ فإجراء تقييم لأحد مكاتب المشتريات بوزارة الصحة (المستوى التنظيمي) قد يحتاج إلى أن يكون مصحوباً بمراجعة للمبادئ التوجيهية للمشتريات الحكومية (البيئة المواتية).



✓ وعند تحديد الاستجابة المناسبة لبناء وتنمية القدرات، قد يشعر الأطراف المعنية بتهديد أقل إذا ما بُدئت العملية بتحديد إمكانات تنمية القدرات، بدلاً من احتياجات تنمية القدرات. ولبناء زخم لعملية بناء وتنمية القدرات، قد يكون من المهم تصميم مجموعة من مبادرات الأثر السريع (مدتها أقل من عام) والمبادرات قصيرة إلى متوسطة الأمد (مدتها عام أو أكثر). وهذا سيبنى الأساس السليم لاستمرار مساهمات بناء وتنمية القدرات وسيعزز مشاركة أصحاب المصلحة.

✓ ومن الناحية المثالية، ينبغي أن تكون الاستجابة المناسبة لبناء وتنمية القدرات منعكسة في الموازنة الوطنية أو المحلية أو التنظيمية لضمان توافر الموارد اللازمة لتنفيذ الأعمال المطلوبة.

## 2. تحديد مؤشرات التقدم في تحقيق استجابة مناسبة لتنمية

### القدرات

✓ كما هو الحال بالنسبة لأي مشروع محدد جيداً، هناك حاجة إلى مؤشرات لرصد التقدم في تحقيق استجابة مناسبة لبناء وتنمية القدرات، ويحتاج كل مؤشر إلى خط الأساس وهدف. وكما هو موضح في الشكل التالي، فعلى الرغم من وجود ارتباط بين المؤشرات إلا أنها تختلف عن تلك التي تم تحديدها كجزء من عملية تقييم القدرات. وتُستخدم بيانات خط الأساس كنقطة الانطلاق لقياس التقدم؛ وقد تكون الأهداف إما قصيرة الأجل أو طويلة الأجل وذات مراحل مؤقتة. وينبغي أن تسمح عملية رصد التقدم بتنقية استجابة مناسبة لتنمية القدرات وأن تؤثر على تصميم مبادرات جديدة لمواجهة الاحتياجات المستجدة.

✓ وتركز المؤشرات الخاصة بالاستجابة اللازمة لبناء وتنمية القدرات على قياس المخرجات، أو قياس ما إذا كان تنفيذ الأنشطة على المستوى المتوقع. وهذه المؤشرات تشبه تلك الخاصة برصد مخرجات أي مشروع؛ فما من داع أن تكون معدة خصيصاً لبناء وتنمية القدرات. وليس من الضروري إنشاء نظام منفصل لرصد استجابة بعينها؛ فمثلاً تُدرج الاستجابة المناسبة لبناء وتنمية القدرات في خطة العمل الكلية، ينبغي كذلك دمج المؤشرات الخاصة بالاستجابة في إطار الرصد المخصص لأي برنامج أو مشروع.

✓ أما المؤشرات التي يتم تحديدها على أنها جزء من عملية تقييم القدرات فهي تقيس المحصلات، أو التغيير المرجو في القدرات. ويمكن تحديد هذه المؤشرات بالنسبة لكل من المقاطع العرضية للقضايا الأساسية والقدرات الوظيفية/الفنية - في كل مستوى من مستويات القدرات.

✓ كما أن عملية تحديد مؤشرات التقدم تدعم الأنشطة في مختلف مراحل عملية بناء وتنمية القدرات. وهي تشكل على وجه الخصوص قاعدة تحليلية وتجريبية قوية، ومن ثم فهي:

- تدعم حوار السياسات وصياغة الاستراتيجيات باعتبارهما جزء من العمل التحليلي الذي يسبق الاستثمار في بناء وتنمية القدرات.
- تسهم في صياغة استجابة مناسبة لتنمية القدرات.
- تعزز عملية الرصد، عن طريق تتبع التقدم بمرور الوقت، ومن ثم تحسين عملية تصميم استجابة مناسبة لتنمية القدرات.
- تدعم عملية التقييم عن طريق تتبع التغير الناتج عن استجابة تنمية القدرات.
- تشجع التعلم والتمكين التنظيمي لأنه يمكن استخدامه كتمرين داخلي للتعلم.

## مؤشرات وخطوات بناء وتنمية القدرات - وفق منهج برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

تقييم بناء وتنمية  
القدرات

الخطوة (1)  
إشراك أصحاب المصلحة  
في بناء وتنمية القدرات

استخدام مقياس  
التقدم كأساس  
لمناقشة الأولويات

الخطوة (5)

تقييم عملية بناء وتنمية  
القدرات

الخطوة (2)

تقييم إمكانات واحتياجات  
بناء وتنمية القدرات

رصد تنفيذ استجابة  
تنمية القدرات في  
إطار البرامج

الخطوة (4)

تنفيذ الاستجابة المناسبة  
لبناء وتنمية القدرات

تحديد مستويات  
القدرات المرجوة

الخطوة (3)

صياغة استجابة مناسبة  
لبناء وتنمية القدرات

تحديد المؤشرات  
لقياس استجابة  
تنمية القدرات

### 3. تقدير تكلفة الاستجابة المناسبة لتنمية القدرات

✓ إن تقدير تكلفة الاستجابة المناسبة لبناء وتنمية القدرات يشكل أهمية حاسمة، ذلك لأنه يشجع أصحاب المصلحة على عمل تقدير واقعي لحجم التمويل اللازم للتنفيذ. وإذا أظهر التمرين عدم كفاية الاعتمادات المخصصة لجميع أعمال بناء وتنمية القدرات المقترحة، فمن الممكن استكشاف حلول بديلة، منها على سبيل المثال الاستفادة من برامج وموارد أخرى أو ترتيب الأعمال بشكل متسلسل وحسب الأولوية. ومن شأن ذلك أن يبني على الأولويات التي تم تحديدها أثناء إعداد تقييم القدرات والتحقق من نتائجه وتفسيرها. وبما أن عملية وضع الأولويات لها طبيعة سياسية، فإنها عملية يجب أن تدار بعناية وشفافية، وبمشاركة جميع أصحاب المصلحة المعنيين؛ وإلا فإن أصحاب المصلحة الذين تفوتهم المشاركة في العملية قد يحجبون تأييدهم خلال مرحلة التنفيذ.

## إذاً كيف لنا أن نجري عملية تقدير تكاليف استجابات بناء وتنمية القدرات قصيرة الأجل وطويلة الأجل؟

- يمكن تحديد التكاليف اللازمة للاستجابة قصيرة الأجل لبناء وتنمية القدرات من خلال وضع ميزانية قائمة على الأنشطة. ويبدأ هذا الأمر بالأعمال المقررة، مثل "دعم إحدى المراجعات الوظيفية"، ووضع ميزانية للمدخلات التقديرية القابلة للقياس (مثل عدد أيام الاستشارات، وتكاليف النقل، وعدد أيام الترجمة، وعدد مواد التدريب المقرر طباعتها) اللازمة لاستكمال هذا العمل.



- أما تقدير تكاليف الاستجابة طويلة الأجل لبناء وتنمية القدرات فهو أكثر تعقيداً. فإذا كان من غير الممكن التنبؤ الدقيق بهذه التكاليف (الذي غالباً ما يقتضي تطبيق أساليب الاقتصاد القياسي)، فمن المتوقع أن يقتصر تمرين تقدير التكاليف على تقدير تكاليف الأنشطة الفعلية المقررة لتفادي التشكيك في مصداقية أو شرعية هذه التكاليف.
- وفي ظل بعض الظروف الخاصة، يجوز تقدير عنصر التكلفة المحتسبة تقديراً مسبقاً ودمجه في تصميم البرنامج أو المشروع.

## (د) الخطوة الرابعة: تنفيذ الاستجابة المناسبة لتنمية القدرات

- إن تنفيذ الاستجابة المناسبة لبناء وتنمية القدرات هو عملية تجرى كجزء من التنفيذ الكلي لبرنامج أو مشروع تشكل استجابة تنمية القدرات جزءاً منه. ولضمان استمرارية التنفيذ، ينبغي إدارة التنفيذ من خلال نظم وإجراءات وطنية، لا من خلال نظم موازية مثل وحدات تنفيذ المشاريع.

■ على سبيل المثال، فإن استخدام نظام مشترك للرصد والإبلاغ يساعد على تجنب تفتت الجهود والمعلومات الذي يؤدي بسهولة إلى تقويض القدرات المحلية ومبدأ الملكية وفرص التعلم، وفي الوقت نفسه يضع المسؤولية النهائية في أيدي أصحاب المصلحة الوطنيين. ومن شأن تناول مسألة استراتيجيات الخروج أن يساعد أيضاً على الاحتفاظ باعتبارات الاستدامة في الصدارة. ويمكن أن تشمل استراتيجيات الخروج على تعزيز قاعدة الخبراء والمستشارين المحليين وإشراك معاهد التعليم والتدريب الوطنية أو الإقليمية أو المحلية أثناء التنفيذ.

■ وثمة اعتبارات أخرى في مرحلة التنفيذ تتصل بالديناميكيات والعلاقات السياسية التي تظهر في إدارة عمليات التغيير، وكذلك أهمية رصد التقدم حتى يتسنى اتخاذ تدابير تصحيحية عند اللزوم. كما ينبغي السعي وراء إنشاء صلة مستمرة باستراتيجية التنمية الوطنية/الحد من الفقر/الأهداف الإنمائية للألفية والإصلاحات الحكومية التي تبرز الحاجة إلى بناء وتنمية القدرات.

## ملاحظات ... حول عملية الرصد:

- يعرف الرصد بأنه "مهمة متواصلة تهدف في المقام الأول إلى تزويد الإدارة وأصحاب المصلحة الرئيسيين في أحد التدخلات الجارية بمؤشرات مبكرة على إحراز التقدم، أو غيابه، في مسعاهم لتحقيق النتائج. وقد يكون التدخل الجاري مشروعاً أو برنامجاً أو نوعاً آخر من الدعم المقدم لتحقيق محصلة مرجوة".
- وعملية الرصد هي جزء لا يتجزأ من تنفيذ المشروع أو البرنامج وإحدى المسؤوليات الرئيسية لمدير المشروع أو البرنامج. وهي عملية تستمر خلال الإطار الزمني للمشروع أو البرنامج، لكنها قد تستمر أيضاً إلى ما بعد انتهاء المشروع باعتبارها آلية مؤسسة محلياً لقياس ورصد بناء وتنمية القدرات.

■ وفي حين يمكن لنظم الرصد الشفافة والتشاركية أن تمثل أداة للضغط الصعودي من أجل تحسين الأداء، فيمكن لنظم الإدارة القائمة على النتائج أن تتسبب بسهولة في تشويه أهداف بناء وتنمية القدرات في سبيل تحقيق نتائج يمكن قياسها بسرعة. الحل إذاً هو تحقيق توازن صحي بين الرصد القائم على المشاركة والرصد القائم على الأطر التنظيمية/النظامية بطريقة تسمح لعملية رصد المشروع/البرنامج بالتوأمة السلسة مع عملية رصد مؤشرات استجابة تنمية القدرات.

## (هـ) الخطوة الخامسة: تقييم بناء تنمية القدرات

- في حين تركز عملية الرصد على تحويل المدخلات إلى مخرجات (استجابة بناء وتنمية القدرات)، فإن عملية التقييم تركز على الكيفية التي تساهم بها هذه المخرجات في تحقيق محصلات (بناء وتنمية القدرات) وبشكل غير مباشر، في إحداث تأثير (الأهداف الإنمائية). وتُستخدم هذه المعلومات في إدارة الأداء والمساءلة والتعلم.

■ وما يعكس التقدم والنتائج في بناء وتنمية القدرات هو التغييرات في الأداء التي يمكن قياسها وفق معايير الكفاءة والفعالية. غير أن قياس هذه التغييرات يعد أقل سهولة من قياس المخرجات الملموسة. والأصعب من ذلك هو تقييم الصلة بين بناء وتنمية القدرات والتأثير، بما أن التأثير يتحقق من خلال مزيج معقد من العوامل التي لا يمكن إرجاع علاقتها السببية لمكون أو أكثر بطريقة متسلسلة. وفي جميع الأحوال تقريباً لا تكون مدخلات بناء وتنمية القدرات سوى واحدة من العوامل التي تسهم في إحداث تأثير المشروع أو البرنامج. ومن هذا المنطلق، يمكن تشبيه دعم بناء وتنمية القدرات بنفقات الدعاية في عالم المبيعات والتسويق: فنحن نعلم أنه يجب الإعلان عن البضائع حتى تباع لكننا لا نستطيع ببساطة أن نخصص لكل دولار ينتج عن زيادة المبيعات

■ وقد لا يكون الحل الأمثل لهذه التحديات دائماً هو إنشاء إطار تفصيلي للتقييم. وفي النهاية، فإن الفائدة من إطار التقييم دائماً ما تساوي درجة إدماج نتائجه في حوار السياسات وصنع القرارات. فمن غير المجدي تصميم إطار معقد له مستويات ومؤشرات عديدة إن كانت القدرات والموارد اللازمة لإدارته غير متوفرة. وهناك اعتبار آخر هو أن البيانات ذات الصلة قد لا تكون متوفرة دائماً أو قد تكون ذات جودة متدنية. لذلك يكمن التحدي في تصميم إطار يكون شاملاً بما فيه الكفاية لتسليط الضوء على القضايا الرئيسية، وفي الوقت نفسه يبقى قابلاً



■ ويمكن استغلال كل من المعلومات النوعية والكمية، سواء التي استقيت من مصادر ذاتية أو موضوعية، حسب نوع البيانات المتوفرة. فعلى سبيل المثال، يمكن بطريقة موضوعية تحديد وجود نظام للحوافز المالية، لكن تحديد طبيعته والدرجة التي استطاع بها تحسين الأداء قد يتطلب استخدام مقاييس ذاتية. وإذا أمكن، ينبغي فحص النتائج فحصاً شاملاً ومقارنتها بمؤشرات عالمية موثوقة، كمؤشر التنمية البشرية أو الترتيبات التي تنشرها منظمة الشفافية الدولية.

■ وبذلك تبرز القضايا الأساسية في إطار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتقييم القدرات في القضايا المتعلقة بالقدرات التي يرى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أنه يشيع مصادفتها عبر القطاعات والمواضيع المختلفة. ويتضح من الأدلة التجريبية والتجارب المباشرة أن القدر الأكبر من التغير في القدرات يحدث في أربعة مجالات، يمكن اعتبارها أيضاً محركات التغير في القدرات. ولأن هذه القضايا الأساسية الأربع تعزز بعضها البعض، فإن الاستجابة اللازمة لتنمية القدرات ستكون أكثر فاعلية إذا جمعت بين أعمال موزعة عبر القضايا الأربع، وهي، الترتيبات المؤسسية، والقيادة، والمعرفة، والمساءلة.



## تابع / الحالة الأولى: جمهورية لاوس الديمقراطية الشعبية- القدرات المؤسسية للحد من مخاطر الكوارث وإدارتها

✓ ولمعالجة هذه القضية تم اقتراح نهج متعدد الشعب. فمن خلال الاضطلاع بدور ريادي في وضع مسودة الخطة الإستراتيجية الوطنية للحد من مخاطر الكوارث/إدارة الكوارث، سيتمكن المكتب الوطني لإدارة الكوارث من تعزيز موقفه وتوضيح تفويضه فيما يخص اللاعبين الآخرين في القطاع. وفي هذا الصدد، جاء اقتراح بإقامة حوار يجمع العديد من أصحاب المصلحة لتوضيح دور ومسؤوليات المكتب الوطني لإدارة الكوارث واستكشاف إمكانية منح المكتب تفويض يعادل التفويض الممنوح لأي وزارة أو إدارة أو هيئة وطنية. كما شدد هذا النهج على تحديث آليات التنسيق الوظيفي ضمن إطار العمل المؤسسي الأوسع، وتحقيق مكاسب في الكفاءة من خلال اتباع نهج قطاعية شاملة للحد من مخاطر الكوارث/إدارة الكوارث، وإنشاء إجراءات تشغيل موحدة في جميع مراحل تخطيط وتنفيذ برامج الحد من مخاطر الكوارث/إدارة الكوارث.

## الحالة الثانية: برنامج القيادة في الخدم المدنية

✓ منذ عام 2006، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمنظمة الدولية لبناء القدرات (InWent) يدعمان البرنامج الأفغاني للقيادة في الخدمة المدنية، الذي يستهدف ثلاث شرائح مختلفة: "القيادة العليا، والقيادة الأقدم، والقيادة الناشئة". ويقوم البرنامج على الإستراتيجية الوطنية الأفغانية لتنمية القيادة التي وضعتها اللجنة الأفغانية المستقلة للإصلاح الإداري والخدمة المدنية بالشراكة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

✓ وقد تم تكييف كل شريحة من الشرائح الثلاث لبرنامج القيادة في الخدمة المدنية لتلائم الاحتياجات المخصصة لفتتها المستهدفة. فبرنامج القيادة العليا، على سبيل المثال، لا يقدم أي تدريب رسمي لكنه يشجع على تبادل وجهات النظر والخبرات بين المشاركين. وبالمقارنة، يقدم برنامج القيادة الأقدم وبرنامج القادة الناشئة مزيجاً من التدريب والتمرين على أيدي مدربين محليين، ويتضمنان استخدام خطط التنمية الشخصية، ودراسات الحالة، والعمل الجماعي، والمناقشات المفتوحة، ولعب الأدوار، والموائد المستديرة، ومداخلات المدربين والقادة المحليين والمشاركين.

## تابع / الحالة الثانية: برنامج القيادة في الخدم المدنية

✓ وتمت الاستعانة بالمدرّبين المحليين في مختلف مراحل البرنامج مثلاً لتعديل المواد التدريبية حسب السياق المحلي وتقديم الدعم التوجيهي في الأوقات الفاصلة بين المحاضرات، مما ساعد على خلق قاعدة من الخبراء المحليين، الأمر الذي سيساعد بدوره في ضمان استمرارية الأنشطة إلى ما هو أبعد من نطاق البرنامج.

## الحالة الثالثة: أفريقيا - تعزيز الشراكات من أجل إصلاح التعليم العالي من خلال مجتمع ممارسة افتراضي

منذ مارس/آذار 2007، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) يقدمان الدعم لشراكة "الاستدامة والتعليم وإدارة التغيير في أفريقيا" (SEMCA). ويجمع هذا المنتدى المعني ببناء وتنمية القدرات بين الشبكات والأفراد والجامعات والوكالات وغير ذلك من الجهات المهتمة بإحداث تحول في التعليم العالي الأفريقي للتأكد من ارتباطه بالتنمية الريفية المستدامة. وتتولى شراكة SEMCA دعم التعلم وتبادل المعارف من خلال منبر إلكتروني (<http://www.iln-africa.net/index.php/semca>). ويضم مجتمع الممارسة الخاص بها أكثر من 800 مهني يطلعون بعضهم البعض على آخر المستجدات حول إصلاح التعليم العالي في أفريقيا، بما في ذلك تقديم دراسات حالة وعرض أفضل الممارسات من مختلف الجامعات عبر المواقع الإلكترونية. ويتولى أحد الميسرين توفير إرشادات بشأن القضايا المهمة.

## الحالة الرابعة: إثيوبيا استخدام بطاقات التقرير لرصد تقديم الخدمات العامة

إن بطاقات تقرير المواطن هي مسوحات تشاركية يتم استخدامها للحصول على تغذية راجعة بشأن تصورات المستخدمين عن جودة وتيسر وكفاءة الخدمات العامة. وقدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الدعم لمبادرات بطاقة تقرير المواطن في عدد من البلدان. ففي إثيوبيا، قدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي دعماً مالياً لائتلاف من منظمات المجتمع المدني يدعى شبكة منظمات المجتمع المدني الإثيوبية لمكافحة الفقر (PANE) لإجراء المسح الأول المتعلق بطاقة تقرير المواطن في البلاد. وشمل المسح أربع مناطق وشمل الخدمات الآتية: "المياه، والصحة، والصرف الصحي، والتعليم، وخدمات التوسع الزراعي". كما تمت الاستفادة من مناقشات فرق التركيز والاستبيانات المنظمة. وقد استخدمت نتائج المسح في صياغة الخطة الإثيوبية للتنمية السريعة والمستدامة للقضاء على الفقر.



## الحالة الخامسة: تركيا - دعم بناء وتنمية القدرات من أجل تنفيذ السياسة المالية

في تركيا، قدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي دعماً للحكومة في إجراء تقييم لوزارة المالية وإدارة سياسات الإيرادات التابعة لها. ومن خلال الجمع بين اللامركزية المالية والخبرة في تنمية القدرات، عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مع الحكومة التركية على تقييم قدرة الإدارة على أداء مهامها المتعلقة بصياغة السياسات. وباستخدام أساليب التقييم الذاتي والمقابلات الشخصية ومناقشات فرق التركيز، تم تحديد إمكانات واحتياجات بناء وتنمية القدرات وإنشاء سلسلة من الاستجابات المتعلقة ببناء وتنمية القدرات، مع التركيز على الإدارة القائمة على النتائج وسياسة الموارد البشرية وتنمية المهارات الفنية.

## الحالة السادسة: الأردن - دعم تنمية القدرات من أجل رصد وتقييم الأهداف الإنمائية للألفية

✓ في عامي 2006-2007، تولى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي دعم وزارة التخطيط والتعاون الدولي في الأردن لبناء وتنمية قدراتها فيما يتصل بالرصد والتقييم. وقد تم التعبير عن الحاجة إلى الدعم في هذا المجال خلال تمرين أوسع لتقييم القدرات اللازمة لتنفيذ ورصد الأهداف الإنمائية للألفية والمساواة بين الجنسين داخل وزارة التخطيط والتعاون الدولي ووزارة التنمية الاجتماعية.

✓ وكان تركيز استجابة تنمية القدرات التي صيغت بناءً على نتائج التقييم مُنصباً على السياسات والأطر القانونية، والقيادة وقدرات الرصد والتقييم واستهدفت جميع الوزارات المعنية وعدداً من المنظمات الأخرى. وبدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، أقيم عدد من ورش العمل التي تناولت مواضيع تراوحت من تطوير منهجيات لقياس أهداف ومؤشرات الأهداف الإنمائية للألفية إلى تنقيح سياسات وبرامج ومشاريع الخطة الوطنية لتتوافق مع النهج القائمة على النتائج. وبفضل هذه العملية، تم للمرة الأولى إعداد الخطة الوطنية بطريقة تشاورية (جمعت المجتمع المدني وجميع الوزارات المعنية)، وتضمنت الخطة مؤشرات لقياس تنفيذها وتأثيرها. كما بُذلت جهود لرفع الوعي لدى الإدارة العليا بأهمية آليات الرصد والتقييم وتنمية القدرات في هذا المجال.

## الحالة السابعة : جمهورية أفريقيا الوسطى - دعم تنمية القدرات لزيادة فاعلية المعونة

وقعت جمهورية أفريقيا الوسطى على إعلان باريس بشأن فاعلية المعونة في سبتمبر/أيلول 2007. وكخطوة أولى في اتجاه تنفيذ هذا الإعلان، طلبت وزارة التخطيط من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إجراء تقييم مبدئي للقدرات الوطنية لتنسيق المعونات. وأُجري هذا التقييم كجزء من جهد أوسع يبذله برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لدراسة القدرات الوطنية اللازمة لتحقيق الحكم الاقتصادي، الذي يعد تنسيق المعونات أحد مكوناته. واعتمد رئيس الوزراء التوصيات الرئيسية المنبثقة عن التقييم وأدرجها في خطابه إلى المانحين حول تنسيق المعونات والشراكات في اجتماع المائة المستديرة. ويجري حالياً إدراج هذه التوصيات في مشروع للحكم الاقتصادي يدعمه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.



### نشاط تدريبي رقم (3)

فكر معي!!

✓ ما هي أهم التحديات التي تواجه البلدان العربية في مجال بناء وتنمية القدرات على مستوى المجتمعات المحلية وفقا لمنهجية البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة؟

## المكون الثاني

# برامج الإصلاح المؤسسي كمدخل لبناء القدرات المؤسسية في المجتمعات المحلية

### التعريف بمفهوم الإصلاح المؤسسي:

■ إنها إحداث تغييرات مُتعمدة في هياكل وعمليات الخدمة العامة أو المؤسسات العامة التي من شأنها تحقيق وفرة في الإنفاق العام؛ والارتقاء بمستوى جودة الخدمات العامة؛ ورفع مستوى كفاءة وفعالية العمليات الحكومية بما في ذلك اختيار وتنفيذ السياسات العامة، وذلك وصولاً إلى مستويات مستدامة وتوزيع عادل لثمارها إعلاءً لمبدأ العدالة الاجتماعية والمساواة. وفي سبيل تحقيق ذلك، يجب الأخذ بالاعتبار توافر مجموعة من العوامل المساندة، من بينها الإصلاح السياسي والتحول نحو نظم أكثر ديمقراطية؛ وتبني نظم متطورة لإدارة الموارد البشرية بالخدمة المدنية؛ وتحسين مستوى المساءلة عن البرامج والسياسات الحكومية من جانب كل من الهيئة البرلمانية والمواطنين.

## مجالات الإصلاح المؤسسي.. ما هي؟

- صنع السياسات: وتضم العمليات والهياكل ذات الصلة والقدرة على تحليل المشكلات، وتحديد وتقييم جدوى الخيارات والبدائل المتاحة، والتشاور مع أصحاب المصالح، وصنع القرار، ومتابعته وتقييمه.
- إدارة المالية العامة: وتشمل عمليات إعداد وتنفيذ الموازنة العامة، والنظم المحاسبية، والمراجعة والتدقيق والتشريعات الحاكمة لذلك.
- إدارة الخدمة المدنية: لتشمل بدورها على الإطار العام القانوني والأخلاقي، وسياسات وإجراءات إدارة الموارد البشرية، والإطار المؤسسي الحاكم للوظيفة المدنية.

- القيادة: وتشير إلى اختيار ومكافأة وتوظيف وتطوير قدرات الوظائف القيادية بالخدمة المدنية.
- تقديم الخدمة: وتخص تحديد احتياجات العميل، وتطوير مستويات قياس ومستهدفات الخدمة، ومتابعة الأداء، وبناء القدرات الخاصة بتقديم الخدمة.

## المقاربات المرتبطة بالإصلاح المؤسسي.. ما هي؟

- مقارنة الدولة القادرة.
- مقارنة فلسفة اقتصاد السوق الاجتماعي.
- مقارنة الحوكمة المستجيبة.
- مقارنة المحادثات الجيدة.



لنبدأ في تسليط الضوء على مقاربات الإصلاح المؤسسي:

المقاربة الأولى: النسق الإستراتيجي المرجو تبنيه من قبل الحكومات وهو "الدولة ذات التوجه التنموي" أو "الدولة القادرة".

✓ ذلك المفهوم الذي طرحته أدبيات التنمية منذ زمن ليس ببعيد، والتي تعرف بأنها "الدولة التي تؤسس شرعيتها على أساس قدرتها على إطلاق عملية تنموية متواصلة أو مستدامة"، في حين يشير مفهوم "القادرة" إلى تلك الدولة التي تمتلك القدرة على إدارة التغيير للأفضل.

✓ ويؤيد ذلك المفهوم البعد الإستراتيجي في توجيه عمليات التنمية التي

تقودها الدولة والدور "التدخلي" و"المحفّز" لها - دون الارتكان فقط إلى توليد النمو الاقتصادي وإنما إحداث تحولات جذرية في هيكل الإنتاج المحلي والعلاقات الدولية- مع وجود يد "مرئية" و"نشطة" لصياغة وتفعيل السياسات التنموية لتحقيق أهدافها المنشودة. وهكذا أصبح على عاتق الإدارة الحكومية على المستوى المركزي أو المحلي أن تعمل على تنسيق أهدافها الإستراتيجية التي قد تتداخل فيما بينها، فضلاً عن جهود الإصلاح المؤسسي والإداري، إلى جانب التالي:

✓ دفع عمليات نقل وتطوير التكنولوجيات المتقدمة، والوصول إلى مستويات تنافسية دولية أعلى.

## المقاربة الثانية: الفلسفة الاقتصادية المرجو تبنيها لمراعاة البعد الاجتماعي، وهي "اقتصاد السوق الاجتماعي".

✓ على الرغم من أن الفترة الماضية شهدت تبني بلدان عدة نظام اقتصاد السوق الحر، إلا أن الأستاذ "ألين سابيوت" اعتبر أن الانهيار المالي العالمي في عام 2008 كان عرضةً لأزمة كامنة في القانون والمؤسسات، نتجت عن "المدينة الفاضلة الليبرالية الجديدة" للسوق الكلي وتحويل كل من العمل والأراضي والأموال والقوانين إلى سلع يتم تداولها في إطار تنافسية، وعمليات التحرير المالي. الأمر الذي واكبه ارتفاع في معدلات البطالة ومستويات الفقر وعدم عدالة توزيع الدخل .

✓ لقد كان "لودفيج إرهارد" أول من صاغ ذلك المفهوم ؛ باعتباره طريق ثالث بين الليبرالية والاشتراكية - ليعكس نظام السوق الحر القائم على التكافل الاجتماعي، حيث تلعب الدولة دوراً ريادياً واجتماعياً، مع إعادة تشكيل العلاقة بين المنافسة والتضامن؛ أي بين اقتصاد السوق والعدالة الاجتماعية. وهكذا ينطوي اقتصاد السوق الاجتماعي على شقين: أحدهما "اقتصادي" يُعنى الملكية الخاصة والمنافسة وحرية الأسعار، والثاني "اجتماعي" يركز على نظام ضمان اجتماعي شامل يتأسس على مبادئ عدالة التوزيع والمساواة الاجتماعية.

✓ ويرتكز مفهوم "اقتصاد السوق الاجتماعي" على عدة مبادئ أساسية تتمثل

✓ في "الإنسان هو محور كل نشاط اقتصادي؛ والحرية هي قوام نجاح عمل

الإنسان الطموح؛ والتنظيم حيث لا ينبغي أن تكون الدولة طرفاً، ذلك أن

قوام اقتصاد السوق هو حرية المنافسة؛ والعدالة من خلال الربط بين

مفهوم الحرية في السوق ومفهوم التوزيع الاجتماعي المتكافئ؛ والمسؤولية

التي تفيد أن حرية الفرد تلزمه بالاستفادة منها دون أن ينسى مسؤوليته

تجاه من هم حوله وتجاه الشعب بأكمله؛ والإنجاز حيث يتعين على الفرد

إثبات ذاته بالاعتماد على قواه الذاتية؛ والتضامن من خلال المساعدة

التي تمنحها المجموعة للفرد، والدعم الذي يقدمه الفرد للمجموعة؛

والمساعدة الذاتية أولاً حيث ينبغي أن تقف حماية الدولة الموجهة عند

الحد الذي لا يزال فيه الفرد وأسرته قادرين على التكافل، وأن يكونوا

مسؤولين بأنفسهم عن أنفسهم؛ والصالح العام حيث شعور الفرد

بمسؤوليته عن الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها، والتي يتعين أن تساهم

✓ ويعد اقتصاد السوق الاجتماعي النموذج الاقتصادي الرئيسي المطبق في دول أوروبا، ويمكن القول بأن هناك ارتباطاً بين تبني تلك الفلسفة وعدالة توزيع الدخل. فمن بين الدول التي تتبناها "فنلندا، والدنمارك، والسويد، والنمسا"، حيث أنها تعد من أكثر الدول التي تتمتع بعدالة توزيع الدخل منذ منتصف حقبة التسعينيات من القرن العشرين. كذلك تتسم "ألمانيا، وفرنسا، والنرويج، وأستراليا" بوجود عدالة كبيرة في عملية توزيع الدخل، بينما تعد عدالة توزيع الدخل في الولايات المتحدة الأمريكية - رمز الرأسمالية السوقية - منخفضة للغاية.

## المقاربة الثالثة: المفهوم الذي يحكم توجه الإدارة العامة للدولة، متمثلاً في "الحوكمة المستجيبة".

✓ يعكس مفهوم "الحوكمة المستجيبة" أفضل مستويات التنسيق بين القطاع الحكومي وقطاع الأعمال الخاص والمجتمع المدني "سواء على المستوى المركزي أو على المستوى المحلي" استجابة لصالح المواطن والمجتمع ككل. يُعلى هذا المفهوم مجموعة مبادئ منها "التركيز على انفتاح الحكومة واستجابتها للمواطنين وأصحاب المصلحة؛ مع تعزيز الشفافية والمساءلة من خلال جهات الرقابة الخارجية، وتعميق الشراكات المجتمعية". ومن ثم فهو يتفوق على مفهومي "الإدارة التقليدية" و"الإدارة العامة" كما يتضح من الجدول التالي.

# جدول: سمات نموذج الحوكمة المستجيبة في مقابل الإدارة العامة التقليدية والإدارة الحديثة

الحوكمة المستجيبة (Responsive Governance)	الإدارة العامة (Public Management)	الإدارة العامة التقليدية (Traditional Public Admin.)	المعيار
التمكين (Empowerment)	التحويل (Entitlement)	الإذعان (Obedience)	العلاقة بين المواطن والدولة
المواطنون وأصحاب المصلحة	العملاء	رجال السياسة	مساعدة الوظائف القيادية
المساءلة، والشفافية، والمشاركة	الكفاءة والنتائج	التوافق مع القواعد والتشريعات	المبادئ الإرشادية
العمليات (Process)	العائد (Outcome)	المخرجات (Output)	معيار النجاح
الاستجابة (Responsiveness)	الاحترافية (Professionalism)	النزاهة (Impartiality)	السمة الرئيسية



✓ مع تنامي وتعدد مشكلات المجتمع من جهة، واتساع معارف شعوب القرن الواحد والعشرين وارتفاع مستوى توقعاتهم بشأن كفاءة وفعالية الإدارة الحكومية من جهة أخرى. بدأت الحاجة ملحة لإدماج المواطنين وصولاً إلى تعزيز مبدأ الحوكمة المستجيبة.

## المقاربة الرابعة: المتمثلة في "المحادثات الجيدة أو الحوار الجيد":

✓ تعبيراً عن الحوار الجيد والبناء والعاقل بين المسؤولين (المهنيين) والمجتمعات. ويمكن الوقوف على مبادئ أساسية لإقامة محادثات جيدة تضمن الإدماج الكفاء والفعال للمجتمع، منها "تبني الممارسات النموذجية وبناء ثقة وقدرات المجتمع؛ والمرونة؛ ومراعاة التباينات القائمة بين المجتمعات داخل الوطن الواحد، والصراحة والشفافية والواقعية في الحوار؛ وتوفير التمويل اللازم".

✓ هذا، ويمكن التمييز بين ثلاثة أنواع لإدماج المجتمع في سياق المحادثات الجيدة وهي "العمليات الاستشارية، والتي تعد الحالة الأكثر شيوعاً للوقوف على آراء المجتمع فقط؛ وعمليات التداول في اتخاذ القرارات، والتي تضم طرح الآراء وإقامة حوار مشترك لمناقشة الخيارات المتاحة وبدائل عملية يمكن تبنيها. وأخيراً تأتي عمليات الإدماج والتشبيك، والتي تتيح لكافة الأطراف العمل معاً بدرجة فعالية أعلى، بما في ذلك اتخاذ القرارات وتنفيذها". جدير بالذكر أن النوع الثالث لتلك المحادثات يمثل الطريق الأمثل لتأسيس علاقة تشاركية إيجابية بين الإدارة الحكومية وكافة فئات المجتمع.

## الترتيبات المؤسسية والإدارية . . . المتطلبات الأساسية:

### أولاً: الإدارة المالية:

✓ يمكننا تبني "مؤشر الموازنة المفتوحة" الصادر عن مشروع شراكة الموازنة الدولية، للدلالة عن حال إدارة الدول لمواردها، والذي يهدف إلى رصد مستوى المعلومات التي تتيحها الدولة عن موازنتها خلال مراحل صياغة المسودات؛ والتنفيذ؛ والمراجعة؛ والتدقيق. وتعود أهمية تلك العمليات إلى كون الموازنة العامة للدولة واحدة من أهم أدوات السياسة الاقتصادية المؤثرة على حياة كافة المواطنين، والأداة التي تعكس إستراتيجية الدولة في تخصيص مواردها، وبالتالي خياراتها وأولوياتها.

✓ جدير بالذكر أن الساحة الدولية قد شهدت كثيراً من التوجهات والمبادرات لتطوير عمليات الموازنة، سعياً لبلوغ مستوى أعلى من الكفاءة والفعالية للإدارة المالية للدولة والارتقاء بالنتائج المتحققة. ولعل من بين تلك الاتجاهات: التحول إلى منهجية "الموازنة المستندة إلى الأداء، والمستندة كذلك على البرامج"، وإطلاق مفهوم "الموازنة المستجيبة للنوع الاجتماعي" ضماناً لمزيد من العدالة والمساواة بين الذكور والإناث، أو الفئات الأكثر حرماناً مثل الفقراء؛ ودعم شفافية الموازنة وتعزيز دور الرقابة والمساءلة المالية.

## ثانياً: الترتيبات المتعلقة بصنع السياسات العامة ومدى شفافتها:

✓ فكلما كانت السياسات العامة تعكس منهج وأسلوب عمل الدولة لتحقيق أهداف وأغراض بعينها - بطريقة احترافية - فإن ذلك يؤثر طردياً على مستوى الأداء، وبالتالي في مسألة بناء وتنمية القدرات، وذلك لارتباطها ارتباطاً وثيقاً بالمشكلات والقضايا المؤسسية.

## ثالثاً: فعالية الحكومة.. الأداء ومستوى الإنجاز:

✓ يقيس جودة الخدمات العامة المقدمة، ومستوى البيروقراطية، ومستوى تأهيل موظفي الخدمة المدنية، واستقلالية الخدمة المدنية عن الضغوط السياسية. الأمر الذي يؤشر على أهمية

## رابعاً: مدركات الفساد:

✓ وهو مؤشر يقيس مستويات الفساد (مؤشر صادر عن منظمة الشفافية العالمية)، ويبين مدى إساءة استعمال السلطة الموكلة لتحقيق المصالح الشخصية، والتأثير السلبي على الحريات المتاحة للمواطنين، وعلى مستوى الأداء والإنجاز أيضاً.

## خامساً: نظم الخدمة المدنية:

✓ يمكن القول بأن البلدان التي تبنت إصلاحات جوهرية في نظم الخدمة المدنية وإدارة القيادات التنفيذية بها حققت مستويات متقدمة في النزاهة والتنمية البشرية، ومنها "سنغافورة، وكندا".

✓ وعلى مستوى البلدان العربية، انطلق "برنامج إدارة الحكم في البلدان العربية" عام 2000 في سبيل تبني جهوداً للتطوير المؤسسي لتعزيز مستويات الأداء بها، تلك المبادرة التي أطلقها المكتب الإقليمي للدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

وتلي ذلك إعلان "مبادرة الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في البلاد العربية" التي دعمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. وقد جاءت المبادرة تأكيداً على التزامات حكومات الدول للعمل من أجل تحقيق رفاهية مواطنيها وتقديم مجتمعاتها، أخذاً بعين الاعتبار أهمية تبني آليات ومنهجيات للتطوير المستمر في الإدارات والمؤسسات العامة، بما يُعد كوسيلة تعبر عن مستوى أعلى من الأداء وبناء وتنمية القدرات. هذا وقد اعتمدت الوثيقة على ستة محاور كمجالات للإصلاح والتطوير، تتمثل في "الخدمة المدنية؛ والنزاهة؛ والحكومة الإلكترونية وتبسيط الإجراءات الإدارية؛ وإدارة الأموال العامة والرقابة المالية؛ وتطوير وتحديث القضاء وإنفاذ الأحكام؛ وتوفير الخدمات العامة والشراكة بين القطاعين العام والخاص؛ ودور المجتمع المدني ووسائل الإعلام في الإصلاح الإداري".



## مؤشرات الإدارة العامة في البلدان العربية.. واقع محير!!!

✓ وفيما يخص واقع مؤشرات الإدارة العامة على صعيد البلدان العربية، يشير الجدول التالي إلى أن المؤشرات المستخدمة الدالة على حال الإدارة العامة تشير إلى الحاجة لإنجاز مزيد من الإصلاحات في مختلف المجالات بدرجات متفاوتة.

## جدول: مؤشرات الإدارة العامة للبلدان العربية لعام 2012

الدولة	مؤشر شفافية صنع السياسة (1 الأسوأ - 7 الأفضل)	مؤشر الموازنة المفتوحة (صفر الأسوأ - 100 الأفضل)	مؤشر فعالية الحكومة (-2.5 الأسوأ +2.5 الأفضل)	مؤشر مدركات الفساد (1 الأسوأ - 100 الأفضل)
الجزائر	2.58	13	-0.553	36
البحرين	5.37	م.غ	0.540	48
جيبوتي	م.غ	م.غ	-1.096	36
جمهورية مصر العربية	3.76	13	-0.769	32
العراق	م.غ	4	-1.113	16
المملكة الأردنية الهاشمية	4.43	57	-0.036	45
الكويت	3.78	م.غ	-0.077	43
الجمهورية اللبنانية	3.82	33	-0.342	28
ليبيا	4.00	م.غ	-1.490	15
موريتانيا	3.53	م.غ	-0.912	30
المغرب	4.45	38	-0.045	37
الأراضي الفلسطينية المحتلة	م.غ	م.غ	-0.753	م.غ
سلطنة عمان	4.99	م.غ	0.263	47
قطر	5.46	0	0.945	68
المملكة العربية السعودية	4.81	1	0.026	46
الصومال	م.غ	م.غ	-2.225	8
السودان	م.غ	م.غ	-1.458	11
سوريا	م.غ	م.غ	-1.222	17
تونس	م.غ	11	-0.015	41
الإمارات العربية المتحدة	5.10	م.غ	1.138	69
اليمن	3.08	11	-1.276	18

## ما هي الرؤية الأمثل التي يمكن تبنيها للإصلاح المؤسسي في البلدان العربية؟

تأسيساً على المقاربات المرتبطة بالإصلاح المؤسسي التي تم تبنيها وطرحها سابقاً، يمكننا طرح رؤية مستقبلية لإصلاح منظومة الإدارة العامة وترتيباتها المؤسسية مفادها:

■ "أن تكون البلدان العربية دولاً قادرة، ذات أداء تنموي فعال، تضمن حياة أفضل لكافة مواطنيها في إطار من تعزيز الحريات الإنسانية والعدالة الاجتماعية، وبإمكانها خلق قوة عمل تنافسية عالمياً، وتوفير فرص العمل اللائق، وتُعزز المشاركة المجتمعية وتستند الخدمة المدنية بها إلى مبدأ الجدارة، ولديها نظم إدارة عامة لا مركزية سليمة تستند إلى مفهوم الحوكمة المستجيبة، ولديها إطار عمل اقتصادي قائم على فلسفة السوق الاجتماعي، وتقوم بتعبئة وإدارة موارثها العامة بكفاءة وفعالية، لتقضي على الفقر وتتجاوز الحد الأدنى لمستهدفات الأهداف الإنمائية للألفية، وتدعمها السياسة الديمقراطية، بما يتفق وتوجهات المجتمع وطموحاته، وأخذاً بعين الاعتبار الممارسات الدولية النموذجية".

## ما هو المطلوب لتحقيق تلك الرؤية؟

✓ تبني مفهوم الدولة القادرة ذات الأداء التنموي بالبلدان العربية،  
أخذاً بعين الاعتبار الأهداف الإنمائية للألفية، ومتطلبات التنمية  
المستدامة التي تراعى العدالة الاجتماعية، وتدعم تعزيز المزايا  
التنافسية المستدامة لها، وترتقي بمستويات الأداء والإنجاز من  
خلال بناء وتنمية القدرات المؤسسية.

✓ تأسيس منظومة احترافية لصنع السياسة العامة، تدمج  
مواطنيها في مختلف عملياتها.

✓ تطوير الإدارة المالية للدولة لضمان كفاءة وفعالية وشفافية  
عمليات الإنفاق العام، أخذاً بعين الاعتبار الاستجابة لحاجات  
الفئات الأكثر حرماناً، والنوع الاجتماعي.

- ✓ الارتقاء بنظم إدارة الخدمة المدنية، وخاصة كبار القيادات التنفيذية لتستند إلى مبدأ الجدارة، والمساءلة.
- ✓ تعزيز الترتيبات المؤسسية الداعمة لبناء ميزات تنافسية مستدامة بالبلدان العربية، وخاصة قوة العمل المتاحة لديها.
- ✓ النهوض بمستوى الخدمات العامة المقدمة للمواطنين، وإعمال مبدأ الحوكمة المستجيبة.

## صورة تلخيصية لرؤية الإصلاح المؤسسي:

- هذا ويمكن صياغة صورة تلخيصية لتلك الرؤية من خلال تبيان التأثير المرجو منها والعائد النهائي ومتوسط الأجل، وكذلك أهم المخرجات التي تعكس توجهات العمل الرئيسة كما في الشكل التالي. هذا وتبدو أهمية التوافق على "نموذج منطق النتائج والجهود المرجوة" الذي يعرضه الشكل، بين كافة الفئات أصحاب المصلحة والمشاركة في تنفيذ تلك الجهود وصولاً إلى الغايات المرجوة.

# شكل: رؤى الإصلاح الإداري والمؤسسي لدعم بناء وتنمية القدرات المؤسسية في البلدان العربية

