

عرض كتاب :-

تحديات الحوكمة والمؤسسية في الإدارة السودانية :

عرض دكتور حسن محمد صالح الكباشي

عنوان الكتاب : تحديات الحوكمة والمؤسسية في الإدارة السودانية

المؤلف : أحمد محمد الحسن فقيري :

تخرج المؤلف من جامعة الخرطوم كلية الآداب بدرجة الشرف عام 1967 م .

حصل علي دبلوم إدارة التنمية من جامعة ليدز.

ودرجة بكالريوس الفلسفة من جامعة ليفربول - المملكة المتحدة .

ودرجة الدكتوراه من نفس الجامعة عام 1979 م

عمل بديوان شؤون الخدمة بالسودان ومصلحة المعاشات نائب مدير لها .

عمل مديرًا عامًا بالإصلاح الإداري بالسودان . وأستاذًا مشاركاً بمعهد الإدارة العامة السعودية .

ونائب مدير لأكاديمية السودان للعلوم الإدارية .

وأخيرًا مديرًا للموارد البشرية بالمصرف العربي للتنمية الاقتصادية بأفريقيا .

حالياً : إستشاري في الإدارة . وشارك في إنجاز أكثر من 50 إستشارة إدارية داخل السودان وخارجها كرئيس لفرق عمل وعضوًا فيها بالإضافة إلى نشر الكثير من المقالات وأوراق العمل في الندوات وورش العمل .

المحتويات :

يحتوي الكتاب على :

مقدمة وستة فصول :

الفصل الأول بعنوان تحديات الحوكمة

الفصل الثاني : بعنوان تحديات المؤسسة .

الفصل الثالث : بعنوان تحسين صنع السياسات وتنفيذها

الفصل الرابع بعنوان مفهوم التنظيم الإداري .

الفصل الخامس بعنوان مراجعات مفاهيمية لقضايا إدارية

الفصل السادس بعنوان خارطة طريق للإصلاح .

وأهدي المؤلف الكتاب إلى السياسيين والمهنيين والأكاديميين وطلابهم عسى أن يفتح الكتاب حواراً عميقاً يقود لـ إصلاح وحكومة الجهاز التنفيذي للدولة السودانية .

تحديات الحكومة :

عرف المؤلف الحكومة بأنها ممارسة السلطة في سياقات مؤسسية متنوعة بهدف إدارة وتنظيم الأنشطة حتى تصب في مصلحة المواطن – فرداً كان أو ناخباً أو عملاً . ويتم في هذا الإطار تأكيد وتفعيل مبدأ الشفافية عند استخدام السلطة في التصرفات ... سياسية كانت أم إقتصادية أم إدارية ... الذي يقود إلى بناء علاقات متميزة بين الحاكم والمحكوم وأيضاً بين الرئيس والمرؤوس . وبما أن الحكومة تمارس في سياقات مؤسسية فهي بالضرورة متلازمة مع الكيانات الإدارية التي تقع عليها العوامل المشار إليها ... أعلاه .

يتحقق الحكم الرشيد عندما تمارس تلك العوامل السلوكيات بمهنية وتصبح مترتبة في مؤسساته وممثلة بما ينتج عنها من تصرفات . المؤسسية والحكم الرشيد تؤمن سيميون لا يمكن الفصل بينهما فالثانية نتاج طبيعي للأولى .

تعريف المؤسسة :

المؤسسية تعني بها العمل في إطار كيان له سياسات ملبيّة لاحتياجات الجهات والأشخاص وأصحاب المصلحة . وتنظيم فاعل يلتزم بتطبيق القوانين المنظمة لنشاطاته . والقوانين العامة الأخرى التي تنظم حركة المجتمع يستناداً على ذلك يشترط أن تكون الممارسات عقلانية ومشاركة وشفافية وحساسة لاحتياجات أصحاب المصلحة وخاصة للمساءلة والمحاسبة .

هذا التعريف يعتمد أربعة أركان لابد من إستيفائها وهي :-

- أ - بلورة سياسات تلبي إحتياجات أصحاب المصلحة والجهات المختلفة ذات العلاقة .
- ب - العمل في إطار تنظيم بكل ما تعنيه هذه الكلمة .
- ج - الإلتزام بالقوانين
- د - الممارسات بإعتبارها مجمل السلوكيات التي تشكل العمليات المختلفة .

الجهاز التنفيذي :

يتطلب تطوير إستراتيجية وطنية لحكومة الجهاز التنفيذي التعرف على تنظيماته بالإضافة لأهدافه ومهامه وإختصاصاته ويتكون الجهاز التنفيذي من ثلاثة مجموعات رئيسية :

أولا : المستوى المركزي ويتكون من وزارات مركزية تباشر علي وجه العموم ، إبتدار القوانين المنظمة لأنشطتها .

ب - المستوى المحلي ، ويتولى مهام توفير الخدمات للمواطن في المستوى المحلي وأطلقنا عليه هذا المسمى بالرغم من إنشائه من ((الإقليم / الولاية)) .

ج - مستوى التنظيمات شبه الحكومية .

و هذه تشمل الهيئات والمؤسسات والشركات العامة .

تسعى هذه الأنماط إلى تحقيق رسالة محددة في مجال نشاط جوهري يعهد به إليها وتنميذ بقدرتها على تمويل أنشطتها ذاتيا ، والعمل على أسس تجارية تعتمد حساب الربح والخسارة وبالتالي تتضح أهمية تمعها بقدر واسع من الإستقلالية الإدارية والمالية علي نقيض الوزارات المركزية .

الجهاز التنفيذي علي الرغم من التباينات المشار إليها أعلاه إلا أنه نظام كلي موحد يعمل بتناغم علي تحقيق أهدافه الإستراتيجية وتنفيذ خططه وبرامجها بصورة تكاملية . ولا يلغى هذا التكامل خصوصية هذه الكيانات وتفردتها بالإضافة إلى إختلافاتها الموضوعية .

تحت المؤلف عن واقع الجهاز التنفيذي وأوضاعه الراهنة فهو كالتالي :

- يفتقد للإنضباط المؤسسي . وأبعد ما يكون عن إستيفاء شروط الحكومة ومن ثم الحكم الرشيد .
- والوضع الراهن يؤكد أن دمارا شاملا حل بالخدمة المدنية وأجهزتها الإدارية خلال فترة الإنقاذ .

التحديات :

أورد المؤلف أهم التحديات التي تعطل عملية الحكومة وبالتالي الحكم الرشيد ، والجهاز التنفيذي للدولة السودانية يعاني من تحديات وإختلالات عميقة تعرّض مساره نحو تحقيق الإدارة الرشيدة وهي :

- 1 - تحديات البيئة الثقافية .
 - أ - تحديات بيئة الإنقاذ الثقافية تتمثل في ثلات قضايا أشار إليها المؤلف وهي الولاية على المال العام ، والأداء المحاسبي وإدارة الموارد البشرية كأمثلة تأثرت ببعض القيم والممارسات الإدارية السلبية التي أصبحت ثقافة راسخة في الإدارة السودانية على الرغم من عوارها ومجانبها لأسس الإدارة الثابته والمنطق السليم .
 - ب - من المعلوم أن وزارة المالية وديوان شؤون الخدمة وهم يشكلان مع مجلس الوزراء مركز الحكومة . وهي وحدات لا شأن لها بتقديم خدمات للأفراد مباشرة بل تحصر مهامها في إصدار القوانين واللوائح في مجالهما لتنظيم أنشطة وزارات ووحدات الجهاز التنفيذي ، بالإضافة إلى متابعة وتنسيق وتقنين أداء تلك الوحدات - عليه ، ومن هذا الموقف المتفرد وبسببه ، جنحت هذه الوحدات إلى الإنحراف بمهامها من خلال توليها مسؤوليات مباشرة في إدارة أنشطة من صميم إختصاصات ومهام الوزارات ووحدات التشغيلية في الجهاز التنفيذي .
 - ج - يعتبر التمادي في ممارسة مسؤوليات تنفيذية مباشرة تجاه وحدات التشغيل إنعكاس لثقافة التمكين التي سادت خلال فترة الإنقاذ .

ويؤكد الكاتب أن إختلالات الجهاز التنفيذي ليست وليدة فترة الإنقاذ ولكن منذ الإستقلال لم تتم مراجعات موضوعية تأخذ في الإعتبار مهام المرحلة الجديدة التي تهدف إلى تقديم الخدمات للمواطن بكفاءة وفاعلية ،

2 - التحديات القانونية :

يواجه تطبيق القوانين الخاصة المنظمة لنشاطات الجهاز التنفيذي والقوانين الأخرى التي تنظم حركة المجتمع وتؤثر على الأداء الإداري تحديات عديدة تشير إلى :

- إنفصال روح ومقاصد القوانين التي تنظم نشاطات وحدات الجهاز التنفيذي عن المفاهيم الإدارية وأسسها الراسخة . وقد ضرب المؤلف مثلاً لما ذهب إليه بقانون الخدمة المدنية القومية لسنة 2007م
- بناء ترسانة من القوانين واللوائح والإجراءات التي جعلت الرقابة المالية على الجهاز التنفيذي حكراً على وزارة المالية دون سواها وذلك استخدام مخال لمفهوم ولاية وزارة المالية على المال العام . ثم تكريس هذا الإحتكار إستناداً على لائحة الإجراءات المالية والمحاسبية لسنة 2011م وإلي وثيقة أهداف ومهام الإدارة العامة للهياكل والشركات الحكومية بوزارة المالية .

3 - التحديات السلوكية والمهنية :

تشترط المؤسسة الممارسة المهنية والعقلانية إعتماد الشفافية والحساسية لرأي جمهور العملاء والخضوع للمساءلة والمحاسبة وتأكد الحكومة بنفس القدر ، ضرورة تفعيل مبدأ الشفافية عند إستخدام السلطة في جميع التصرفات ، تعتبر الشفافية في هذا السياق قاطرة تجر خلفها جميع السلوكيات المهنية الإيجابية من شفافية وحياد ومشاركة ونزاهة وعدالة وكفاءة وفاعلية وشمول . بالإضافة إلى الحساسية لرأي العملاء والخضوع للمساءلة والمحاسبة . ويرى المؤلف أن المساءلة والمحاسبة ترتبط بتحديد المهام المطلوب إنجازها وتعريف الموظف بالواجبات والمسؤوليات المكلف بها . وينبغي أن يكون الموظف شخصاً مؤهلاً ومزوداً بالجدرات والمهارات الالزمة التي تمكنه من تولي تلك المسؤولية ، كما أنه مطالب بالإلتزام بالقوانين واللوائح وغيرها من الضوابط المؤسسية ، في ضوء ذلك تتم المساءلة والمحاسبة عن التصرفات .

قدم المؤلف في نهاية الفصل نموذج مقترن للحكومة . كما تناول عناصر الحكم الرشيد الرئيسة . وأفاد المؤلف بأن مفاهيم وقيم الحكومة تتقاطع مع مفاهيم وقيم المؤسسة داخل المنظمة لتفاعلها لإنجذب خدمات ، سلع أو سياسات في إطار عملية مركبة ومعقدة . ولابد من الإشارة إلى أن للمنظمة مجالها الحيوي Biosphere الذي تخدمه وتعمل في إطاره . ويكون المجال الحيوي للجهاز التفويذي من الإنسان والمجتمع والنبات والحيوان والزراعة والصناعة .

تناول المؤلف مفهوم السلطة وممارسة السلطة التي تعتبر المحور الأهم لعمليات الحكومة وشرح عمليات التأثير ومفهوم القوة وأنواعها المتمثلة في قوة التحفيز والقوة الشرعية والقوة المرجعية مشيراً لوجود قيم ثقافية في المجتمع تعطي المؤثر القوة ليمارس بعض التأثير على الآخرين ، فالعمر ، الذكاء ، الطائفة ، الطبقة الإجتماعية والسمات العضوية تمثل جانباً من تلك القيم . تطرق كثير من الألفاظ لوصف الأسلوب الذي يستخدمه القادة لمواجهة مختلف المواقف الإنسانية والتأثير فيه ، ويمكن أن يتم التأثير بإتجاه الأسلوب الديمقراطي ، أو المشارك أو المشاور ، أو الدكتاتوري أو التسلطي .. الخ .

الفصل الثاني :

تحديات المؤسسة :

في هذا الفصل عمل المؤلف على تعريف مفهوم المؤسسة وتفكيك عناصرها مفهوم المؤسسة مفهوم متشعب ومتعدد الجوانب ومن ثم تحليل أبعاد المؤسسة . ويثير مفهوم المؤسسة قضايا مركبة وحساسة ويعتمد أربعة أركان رئيسية لابد من إستيفائها :

أولها : تبني سياسات تلبي احتياجات أصحاب المصالح والجهات ذات العلاقة .
وثانيها : العمل في إطار هيكل تنظيمية . وثالثها : الإنزام بالقوانين .
أما المحور الرابع فيعالج قضايا الممارسة والسلوكيات .
يقول المؤلف ((من الواضح أن المعلومات ومن ثم التحليل يغطي فترة الإنقاذ - فهي تاريخ متكملاً وحقبة مكتملة الأركان نستطيع إستخلاص الكثير من الدروس وال عبر منها)) .

وتناول المشهد العام للخدمة المدنية وواقعها ووضع إطار عام للتحليل . فمن الناحية الواقعية شهد أداء القطاع العام تدنياً واضحاً خلال العقود الثلاثة الأخيرة كما تسارعت معدلات تدهوره في كافة المجالات ، فالمهام الأساسية المنوطة بوحداته لم تعد تنجز بالمستوى المطلوب ، والخدمات المسئولة عن تقديمها تدهورت إلى مستوى غير مسيوق في حين أضفت الهيئات المسئولة عن صنع وتطوير السياسات التي يفترض أن تكون متوازنة وقادرة لمسار التنمية في البلاد .

وعرض الكاتب لأهداف الإنقاذ وثقافتها المؤسسية متناولاً التمكين وتمكين أهل الولاء وتمكين المركز وآثار سياسات التمكين . وتمكين الأشخاص المتنفذين .

وإضعاف المؤسسية الهيكيلية وتضخم سلطة المركز وواقع الجهاز التنفيذي والإحتياجات الوظيفية للحكومة القومية . ووزارة المالية وإحتكار مهام الرقابة المالية . وغياب الجهاز التشريعي والدور الغائب عن الرقابة المالية . وتناول المؤلف تفعيل الإنضباط المؤسسي . وأشار المؤلف إلى أن حكومة الإنقاذ قامت بفرض ثقافة التمكين المؤسسي من خلال :- تمكين أهل الولاء ، وفصل أصحاب الخبرات من الخدمة للصالح العام . وتمكين المركز . أدي ذلك إلى تضخيم سلطة المركز على حساب الولايات . وهذا الواقع يقتضي مراجعة الجهاز التنفيذي الحالي في مستوى الوزارات المركزية القومية إلى مرجعيات رئيسية من حيث الأهداف والاختصاصات والتركيبة الهيكيلية . ونوعيات العاملين فيه فهو غارق في المهام التنفيذية ونائياً بنفسه في نفس الوقت عن الإطلاع بنشاط إقتراح وضع السياسات بوصفها مهمة أصلية للجهاز التنفيذي وفي هذا المستوى خاصة في ظل تطبيق الامركرية بأي شكل من أشكالها .

ويصبح في غاية الأهمية في ظل ثورة ديسمبر 2019م ، إنشاء وزارات قومية بثقافة مؤسسية جديدة وتركيبة هيكيلية ضامنة ونوعيات جديدة من العاملين تكون ممثلة لأقاليم السودان المختلفة ، وقدرة علي الإنجاز وملبية لإحتياجات الإنسان السوداني في إطار من الشفافية والحكم الخاضع للمحاسبة والمساءلة في غاية الأهمية ومن أول واجبات المرحلة الإنقالية ، ولا نقل أهميتها بحال من الأحوال عن إنشاء وإعادة هيكلة القوات المسلحة . وتناول المؤلف وزارة المالية والرقابة المالية : الواقع الراهن كما تناول غياب الجهاز التشريعي وبالتالي الدور الغائب عن الرقابة المالية .

ملاحظات حول مفهوم الرقابة المالية :

- إن مفاهيم الرقابة والمساءلة أكبر بكثير عن قصرها علي مفهوم غامض (ولاية وزارة المالية علي المال العام) يتم إجتراره صباح مساء ليصبح بقرة مقدسة في حرز وزارة المالية وبالتالي لا يجوز المساس بها .
- يلعب الجهاز التنفيذي مثلاً في رؤساء الوحدات Accounting Officer دوراً محورياً في تحقيق الرقابة علي الأداء والمساءلة وهو دور غائب حالياً .

- يقود التوسيع غير المبرر في الأنشطة التنفيذية إلى تشويه الهياكل الإدارية وإجهاض المؤسسية الهيكلية في جميع المستويات وهذا ما حدث على وجه التحديد في وزارة المالية وغيرها من الوزارات المركزية .
- تؤدي الإهتمامات المتزايدة بالتنفيذ إلى إهمال مهام محورية كالعرض الاقتصادي مثل الذي يصدر سنويًا في وزارة المالية والذي يعتبر مرجعية مهمة لواضعي السياسات العامة . ويساعد على الوصول لموقف واضح للموقف الاقتصادي في البلاد .
- أصبحت العلاقات بين الوزارة لا تخضع للمبادئ الإدارية المعروفة ، الأمر الذي إنعكس سلباً على بنيتها الهيكلية . ويقتضي ذلك بالضرورة تقييم الوضع الراهن لهيكلة الوزارات الحالية قبل أية محاولة لاعتمادها كأساس لهيكلة الوزارات القومية في الفترة الانتقالية .

الفصل الثالث :

تحسين صنع السياسات وتنفيذها :-

قسم المؤلف هذا الفصل إلى خمسة أجزاء تتمثل في :

المفاهيم الرئيسية . وأبعاد التنظيم الحالي . وتقديم مقتراحات محددة حول المراجعة التنظيمية للجهاز التنفيذي . وتوضيح أبعاد التنظيم في مستوى الوحدة . وخاتمة . وبين المؤلف مفاهيم من بينها :

مفهوم إعادة التنظيم . وصنع وتنفيذ السياسات . وتحليل وتقييم الوضع الراهن في إطار الأهداف والمهام والإرتباطات التنظيمية . وعدم التجانس في تجميع النشاطات . وعدم وجود أدلة تنظيمية أو إجرائية . ومشكلات اللامركزية والحكم الإقليمي . وتخصيص نشاطات تنفيذية لوحدات مستقلة . كما تناول إعادة تنظيم الجهاز التنفيذي : المبادئ والأسس وقدم مقتراحات بالمراجعة التنظيمية في المركز والوزارات .

يرى الكاتب أن مفهوم إعادة التنظيم أوسع من تلك النظرة المحدودة وهو تغيير يقود إلى جوانب رئيسية في هيكلة المنظمة . ويسعى إلى تحديد نشاطاتها وعملياتها التي عانت من التدهور والتخلف كما يرمي إلى تحديد علاقاتها مع نظمها الفرعية ومع نظامها الشامل المحيط بها . عليه لابد أن تتم عملية إعادة

التنظيم بوعي ودراسة تامة بمراميها ومقاصدها وهي في جوهرها لا تخرج عن كونها جهد تقوم به القيادة لموازنة المنظمة مع بيئتها المطربة والمحركة . وعليه تمثل عملية إعادة التنظيم محاولة جادة للتغلب على التردي الذي يحدث للتنظيم ونعمل على إعادته إلى توازنه الطبيعي .

أما الحديث عن صنع وتنفيذ السياسات يتصل بالفظ بمسئلتين الأولى تتعلق بالإختيار بين البدائل المتاحة لتخاذل القرار ، والثانية تتصل باكيف أي بالإسلوب الذي يتم به إنجاز البديل المختار . يقود الحديث عن السياسة التعليمية مثلا إلى إستكشاف البدائل المتعددة المتاحة في مجالات النشاطات التعليمية المختلفة ، وإلى تبني خيار محدد على حساب خيار آخر ، هل يكون التركيز على التعليم الأكاديمي مثلا أم تعطي الأولوية للتعليم الفني المهني ؟ ويصبح بدبيها عند إختيار بديل منها التعرف على الكيفية أو الأسلوب المناسب لتحقيق ذلك البديل . وقدم مؤلف فزلكة تاريخية لتنظيم الجهاز التنفيذي حيث تمتد جذوره إلى فترة الحكم الثاني عندما كان الحاكم العام يهيمن على السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية ويعاونه جهاز السكرتاريا المكون من السكرتير الإداري والمالي والقضائي بالإضافة إلى مديرى المديريات . وتبدأ فترة الثانية عند فجر الإستقلال في يناير 1956م وتنتهي في مايو 1969م ، وبالرغم من وجود اختلافات في فلسفة الحكم والتي بدأت بنظام برلماني ثم عسكري ثم برلماني مرة أخرى إلا أن هيكلية الحكومة خاصة في المستوى المركزي ظلت متقاربة إذ يسيطر عليها التقسيم الذي تم لسلطات الحاكم العام . وتنمي هذه الفترة بالإنقال التدريجي من وظيفة الدولة التقليدية المتمثلة في حفظ الأمن والنظام إلى دولة تسعى للتطوير الاقتصادي والإجتماعي لمواطنيها ، ولذلك بدأت تتبلور صيغ تنظيمية جديدة متمثلة في المؤسسات والشركات العامة لتتولى مهام تطويرية تتصل ببناء الاقتصاد الوطني وتنمية المجتمع .

أما الفترة الثالثة فتبدأ في مايو 1969م فإنها تتميز بعدم استقرار واضح في تنظيماتها الإدارية فقد جرت خلالها تعديلات متلاحقة لجهاز الدولة ، وتخريب متعمد للعديد من التنظيمات الإدارية . ومن الظاهر الملاحظة صدور العديد من القرارات الجمهورية بإحداث تنظيمات جديدة تعقبها بعد حين قرارات أخرى تلغي تلك التنظيمات قبل وضعها في التنفيذ ، وتميزت فترة مايو بتعديلات متلاحقة في تنظيم الحكومة وبتخطيط لا مثيل له في تاريخ السودان الإداري .

أما الفترة التي تبدأ عند السادس من أبريل عام 1985م بإنفاضة الشعب السوداني في ذلك اليوم فإنها تمثل منعطفاً سياسياً كبيراً وتمت أول محاولة لإعادة تنظيم جهاز الدولة بقرار المجلس العسكري الإنقالي رقم (30) الذي تقرر بموجبه إنشاء الوزارات المركزية وتحديد اختصاصاتها، ويشكل ذلك القرار والتعديلات التي تمت عليه لاحقاً الإطار القانوني لتنظيم الجهاز الحكومي. ويتوصل المؤلف من خلال هذا التناول للسياسات إلى عدم التجانس في تجميع النشاطات مما أحدث مشكلات رئيسية في تنظيم الحكومة والتنسيق، الأمر الذي يقتضي الوقوف والمراجعة. وتتمرّكز مشكلات الهيئات والمؤسسات حسب المؤلف حول محاور تنظيمية ثلاثة يتصل الأول بالتعرف على مجال النشاط الذي يكون تحويله لوحدات شبه حكومية. وبال مقابل الذي يجب إيقائه في إطار الجهاز التنفيذي، ويرتبط بذلك المسألة التعرف على الصيغة التنظيمية الملائمة لذلك النشاط، هل يكون شركة عامة أم مؤسسة عامة أم هيئة أم مجلس.

إعادة تنظيم الجهاز التنفيذي

من الملاحظ في هذا الخصوص أن تنظيم الجهاز التنفيذي لم يحظ بدراسة متكاملة يمكن الاعتماد عليها وقد أشار المؤلف لبعض الدراسات في إعادة تنظيم جهاز الدولة التي تمت من قبل وبعد فترة مايو. فقد صدر بعد ثورة أكتوبر 1964 تقرير تنظيم الخدمة المدنية أغسطس 1968م.

والتجربة الثانية هي تجربة اللجنة الفنية لتقدير مسار الخدمة العامة وتطوير أدائها (يناير 1986م). والهدف من المراجعة التنظيمية هو :

أولاً : تحسين نوعية السياسات والقرارات بالعمل من خلال الجهاز التنفيذي، على توفير بدائل محددة للوزراء (لكل واحد منهم بإنفراد في وزارته، وأولئك مجتمعين في مجلس الوزراء) موضحاً فيها تكلفة كل بديل ومدى مساحته في تلبية الاحتياجيات القومية.

ثانياً : تحسين الإطار العام لصنع السياسات بمواهمة ومواطنة مجالات المسؤولية في الوزارات بمحاور السياسات الرئيسية في الحكومة التي يفترض تجميعها في مجموعات متاجنة.

ثالثاً : التأكيد من قدرة جهاز الدولة على الإستجابة للسياسات المستحدثة والتواء معها.

وتناول المؤلف أبعاد أزمة التنظيم الحكومي في المستوى الكلي وفي مستوى الحكومة المركزية ومستوى الحكم الإليمي ومستوى الوحدات المستقلة. وقد

المؤلف في هذا الخصوص تصورا مقتراحا لإعادة تنظيم الجهاز التنفيذي على أن يبدأ الإصلاح في إتجاهين :

الأول : إنشاء إدارة مختصة في وزارة الخدمة المدنية لتطوير هذه المهمة ورعايتها ومتابعتها وتوفير الكوادر المختصة لها .

الثاني : تكوين لجان دراسة ب اختصاصات محددة للدراسة .

التنظيم الكلي للجهاز التنفيذي :

وذلك بتحديد وتعريف مجال نشاطات الحكومة المركزية والحكومة المحلية والوحدات المستقلة .

- تنظيم الحكم الإقليمي

- تنظيم المؤسسات المستقلة

- دعم نشاط الخدمات الإدارية بإنشاء وحدة قيادية لها في وزارة الخدمة المدنية وإنشاء وحدات في مستوى الوزارات الأخرى لدراسة إجراءات العمل وتنظيمه في المستوى التشغيلي .

الفصل الرابع :

مفهوم التنظيم الإداري

يحتوي هذا الفصل على جزئين :

الجزء الأول : مفهوم التنظيم الإداري

الجزء الثاني : الإتجاهات الحديثة في التنظيم .

ويشمل الجزء الأول مفهوم التنظيم الإداري :

- المبادئ والأسس التي تحكم التنظيم الإداري

- مشكلات تنظيم الجهاز التنفيذي في السودان

- أولويات المراجعات التنظيمية في الجهاز التنفيذي .

وتمثل المنظمة أية منظمة تركيبة معقدة . فهي نظام إجتماعي فني يتكون من

نظم فرعية متعددة هي :

- النظام الفرعي للأهداف والقيم

- النظام الفرعي التقني .

- النظام الفرعي الهيكلي

- النظام الفرعي الاجتماعي النفسي

- النظام الفرعي الإداري

لذلك يصعب النظر للهيكلة خارج إطار النظم الفرعية الأخرى أو بمعزل عن النظام الشامل الذي تعمل المنظمة في إطاره .

وعرف المؤلف الهيكلة بأنها :

- مجموعة العلاقات المؤسسية المؤطرة بين أجزاء المنظمة المختلفة والمرتبطة بنشاطاتها إرتباطاً وثيقاً .

- هي مجمل الأساليب التي يتم بها تقسيم العمل إلى أعمال فرعية متميزة ومن ثم تنسيق تلك الأعمال وصولاً للأهداف . وهناك مفهومان رئسان يشكلان المدخل الم موضوعي للإحاطة بأبعاد هيكلية المنظمات وهما : التنسيق والتخطيط والرقابة

وتكون مشكلات التنظيم الحكومي في السودان في :

المسألة البيروقراطية :

فالتنظيم الحكومي عموماً يتصف بالبيروقراطية . ولكن مع تغير طبيعة المهام التي تمارسها الدولة ، لم تعد محصورة في حفظ الأمن والنظام . فقد بدأت الدولة تلعب دوراً تنموياً نشطاً هذا من جانب . من الجانب الآخر إلتحق بالجهاز التنفيذي في العقود الأخيرة قطاعات كبيرة من المهنيين مما أدى لإعادة تشكيل نوعية العاملين فيه بصورة جذرية .

لا غرابة في ظل هذه المتغيرات بروز أنماط تنظيمية غير تقليدية لاستيعاب النشاطات الجديدة . فمعاهد البحث والجامعات مثلاً يصعب إدارتها في ظل النظام البيروقراطي غير المرن والجامد . كما أن المشروعات والمؤسسات والهيئات والشركات العامة تتطلب أنماطاً مستحدثة من التنظيمات الإدارية .

المسألة الهراركية :

يتسم الهرم الحكومي بالطول المفرط دون مبرر أو مسوغ ، لقد نتج ذلك كمردود غير مباشر للأجور المتدنية إذ أصبحت كل الدرجات الوظيفية مماثلة في هيكل الوزارات . بالإضافة للطبيعة التضخمية لذلك النمط يلاحظ أنه يقود إلى صعوبات كبيرة في تنظيم وتقسيم العمل وفي إتخاذ القرارات . فالكثير من الأشخاص لا يباشرون مسؤوليات محددة وعليه لا غرابة في إرتباط هذا النمط بسوء الأداء وعدم الكفاءة والفاعلية . وتنعكس أزمة القيادة في جميع مستويات التنظيم الحكومي فهي ذات أبعاد مؤسسية وأخرى تنظيمية هيكلية . مسألة القيادة

كما يشير الكاتب ذات إنعكاسات عميقة على هيكلة المنظمات وتحتاج لوقفة وتأمل خاصة وأن هذه المؤسسة قد إندثرت في السودان بسوءة الخدمة السياسية السودانية حيث أصبحت تلك المؤسسة درجة راتبة في مستوى المجموعات العليا والقطاع الإداري المهني – وهو قطاع يدخله الجميع .

أوليات إعادة تنظيم الجهاز التنفيذي :

يعيش الجهاز التنفيذي أزمة تنظيم مستحکمة في جميع المستويات ، وما لم يتم التعامل مع المشكلة التنظيمية في جميع المستويات ستتصبح عمليات الإصلاح محدودة الجدوى مهما يصرف عليها من موارد فالتنظيم الردي ، كفيل بإهار جهود الأفراد مهما كانت درجة تميزهم وهو قادر أيضا على إهار الموارد وإن كثرت . وأبعد أزمة التنظيم الحكومي في المستوى الكلي والحكم المحلي والوحدات المستقلة

ويتضح فيما تقدم مدي التشعب والتركيب في بيئة الجهاز الحكومي وعليه فإن إعادة تنظيمه ليست قضية سهلة ، لكنها مسألة تتطلب معرفة مهنية وجهدا . وتحتاج لقيادة سياسية تؤمن بأهميتها وتقوم برعايتها وتعزيزها .

الاتجاهات الحديثة في التنظيم :

يعتبر تنظيم المشروع من الموضوعات المطروحة حديثا في ساحة الفكر الإداري فقد صدر في عام 1972 كتيب لجالبرت (Galbraith 1971) حول تصميم المنظمات المركبة إستطاع فيه تجميع الأساسيات الفكرية والمتناولة دون ربط في إطار علمي محكم وبذلك فتح باب التبادل الفكري والبحث العلمي .

ويتمثل تنظيم المشروعات نمطا معقدا من أنماط التنظيم يعتمد على الإتصال والتفاعل مع أعداد كبيرة من الأشخاص والنظم الفرعية . ومن خلال هذه الإتصالات الجانبية ذات الإعتماد العكسي المتبادل تتعدل المواقف ويتم النواؤم ومن ثم يحدث التنسيق والتكامل . ويتم مفهوم التكامل في المنظمة بأساليب متعددة ، واحد منها إجراء التعديلات المتبادلة في المواقف . ثانيا :

تشكل الإعتمادات العكسيّة بوصفها أحد تلك الأساليب ، مدخلا طبيعيا للإحاطة بأبعد تنظيم المشروعات وإدارتها . ثالثا : أساليب الوصل والربط المتاحة والتي تشمل الإتصال المباشر بين المديرين وأدوار الإتصال والتنسيق ومجموعات العمل والفرق الدائمة . وتتضح أهمية تنظيم المشروع وتنبلور أبعادها بوضوح .. عندما تعطى الإدارة إهتماما متزايدا وخاصة لإدارة نشاط غير متكرر يسعى

لتحقيق مجموعة محددة من الأهداف . وتناول المؤلف بقدر من التفصيل حلقات جالبرت التي تشكل الأساس الموضوعي لإدارة المشروعات والتي تتمثل في : الإتصال المباشر بين المديرين ومجموعات العمل والفرق (اللجان الدائمة) .

أدوار التكامل :

تنشأ أدوار التكامل عندما تكون المنظمة في حاجة إلى إجراء تعديلات مختلفة في المواقف . ولا تقوم أدوار التكامل عادة بمسؤوليات التنفيذ بل تتولى عملية تنسيق القرارات ، وهي قرارات كثيرة ومتعددة تتعلق بجزئية صغيرة ومحددة من نشاط المنظمة مما يستلزم أبعادها عن المدير العام وعدم إرهاقه بها . ولذلك يتم إنشاء دور مدير التكامل ليتولى تنسيق إتخاذ القرارات بين الإدارات ذات الإعتمادات المتبادلة . تكمن صعوبة ممارسة هذا الدور في أن الشخص الذي يتولاه يجب أن يكون قادرا على التأثير في سلوكيات أفراد لا يعملون مباشرة تحت إشرافه . ولا تستند قدرة دور التكامل في التأثير على السلطة الهرمية فحسب بل تعتمد أيضا على القوة التخصصية المدعمة بالمعرفة والمعلومات ، وعليه يتوجب على مدير التكامل التصرف بطريقة تسهل عليه تجاوز العقبات التي تحول دون الحصول على المعلومات وإستخدام أسلوب المشاركة في حل المشكلات . كما يتوجب عليه أن يكون قادرا على الوقوف بين الجماعات المتعارضة والمتصارعة في المنظمة والعمل على الحصول على ثقتها دون الإنحياز لواحدة منها .

ومن بين المناصب التي تخصصها المنظمة منصب الربط الإداري . ومنظمة المصفوفة التي تعمل على تنظيم نفسها من خلال زيادة فاعلية أدوار التكامل وإنشاء علاقات إرتباط مزدوجة ينتج عنها في النهاية أن يكون لكل مرؤوس رئيسان ' - وبذلك تضحي المنظمة المصفوفة بمبدأ وحدة القيادة متجاهلة تماماً مبدأ توحيد السلطة ، يقول المؤلف ((بالرغم من أن هذا الإتجاه بالنسبة لمؤسسكي علم الإدارة يشكل إنعطافا خطيرا عن الأصول والمبادئ فإن له ما يبرره في محتوى المصفوفة . وقدم المؤلف موجزا بالمفاهيم الأساسية لتنظيم المشروعات وخاتمة للفصل .

الفصل الخامس :

مراجعات مفاهيمية لقضايا إدارية :

تجاج عمليات الإصلاح إلى معالجات تقتضي مراجعة عميقة للمفاهيم التي تأسست عليها وبالتالي مواعمتها مع المتغيرات البيئية المستجدة في المستوى الجزئي والكلي . وقد عالج المؤلف المراجعات المفاهيمية من خلال المحاور التالية :

المنهجية التحليلية للمراجعات المؤسسية

تطبيق المنهجية على قطاع الغابات في السودان
تحديات إدارة الخدمة المدنية .

مداخلات إستشارية مقدمة للوزراء والمسؤولين عن الخدمة المدنية
موضحة خلط المفاهيم في :

– القانون الإطاري للخدمة المدنية لسنة 2018م

– قانون إصلاح مفوضية الخدمة المدنية (مقدمة لرئيس اللجنة المكلفة
بالمهمة)

– المؤسسات العامة والتحديات المسكوت عنها .

تحديات إدارة الخدمة المدنية :

طرح المؤلف في هذا الجزء أفكارا حول تعريف وتفعيل دور الأجهزة القيادية المسئولة عن إدارة الخدمة المدنية ويزرس في هذا الصدد ديوان شؤون الخدمة الذي كان ولا يزال حاضرا منذ أكثر من ثمانية عقود . والسؤال الذي يثور هل يمكن تطوير الديوان ليصبح محورا للإصلاح والتطوير ؟

ويتبع الإهتمام دون سواه من المؤسسات القيادية الأخرى للخدمة المدنية لكونه يشكل الأساس الموضوعي الذي تتمحور حوله مسؤولية إدارة الخدمة المدنية ، بالإضافة إلى كونه جهازا عريقا يمتد تاريخه إلى عام 1937م وتشكل مجموعة العاملين فيه بحكم التخصص والخبرات أكبر تجمع مؤهل في مجال نشاطاته .

وبذلك يمثل معينا لا ينضب إذا تم توظيفه في نشاطات التطوير والإصلاح الإداري من جانب آخر هناك قناعة راسخة بأن الديوان طوال تاريخه الضارب في القدم كان دوره محدودا في إصلاح الخدمة المدنية بالرغم من مسؤولياته العديدة تجاهها . وقد أضر إخفاق ديوان شؤون الخدمة بمسار الخدمة المدنية كثيرا عندما أخفق في جعل الإصلاح الإداري محورا رئيسيا لنشاطاته . وقد ركز ديوان شؤون الخدمة طوال تاريخه الممتد اهتماماته على الجوانب

الإجرائية والتنفيذية وجعلها المحور الأساسي إن لم يكن الوحيد لنشاطاته . أما إهتماماته بالسياسة والتطوير فإنها تأتي في درجة متاخرة إن لم تكن غير موجودة أصلا . وأورد المؤلف أسباب هذه القضية في وردها إلى :

– الجذور التاريخية

تعود جذور المشكلة إلى أعمق تارikh العلاقات السياسية والإدارية لدولة الحكم الثنائي حيث وضعت إتفاقية الحكم الثنائي في عام 1899م السلطة العسكرية والمدنية في يد الحاكم العام الذي أصبح بموجبها حاكما مطلقا له سلطات إصدار القوانين والأوامر الإدارية دون الرجوع لبريطانيا أو مصر وقد ترك هذا الوضع الشاذ الذي استمر لعشر سنوات على الأقل ظللا خطيرة في مفاهيم الحكم والإدارة في السودان ، فخلافا لما كان سائدا في المستعمرات البريطانية حيث يعين بجانب الحاكم العام وزير أول يتولى كل ما يتصل بالجهاز التنفيذي ، تميزت قمة السلطة التنفيذية في السودان بوجود ثلاثة موظفين (السكترير الإداري والمالي والقضائي) تودع فيهم مجتمعين السلطة التنفيذية ، ولعل تجربة مجلس السيادة ومجلس رأس الدولة ما هي إلا جزءا من ذلك التراث وإنمادا طبيعيا لتلك الممارسات الضاربة في أعمق التاريخ .

نشاط السياسات :

أصبح نشاط السياسات يتم في إطار مجالس ولجان تشكل دائما من السكترير الإداري والمالي والقضائي ، كنتاج منطقي لمفهوم السلطة التضامنية بين السكتريرين الثلاثة ففي الفترة الممتدة بين 1905م – 1971م تم تكوين ثلاثة لجان ومجالس مختصة في مجال سياسات شؤون الموظفين وهي :

– مجلس الترقىات المركزي 1905 – 1930 م

– لجنة الكادر 1930 – 1937 م

– لجنة شؤون الخدمة 1938 – 1971م

وتعتبر لجنة شؤون الخدمة دون منازع أهم تلك اللجان فقد شكلت عام 1937م وأستمرت حتى عام 1971م وكانت اللجنة مسؤولة في الدرجة الأولى عن رسم سياسات الخدمة المدنية خلال ما قبل الإستقلال ، لكن هذه الوظيفة تضاءلت تدريجيا بعد الإستقلال وأنحصرت اختصاصاتها في الترقىات لوظائف المجموعات العليا في الحكومة .

مزج نشاط السياسات بالأنشطة التنفيذية الإجرائية ممثلة في وزارة الخدمة العامة والإصلاح الإداري بموجب القرار رقم (1) الصادر في 12 / 6 / 1971م وحد القرار إختصاصات الوزارة فيما يلي :

- تقنين أسس وقواعد الخدمة العامة
- تحديد أهداف وإختصاصات الوزارات والمصالح والمؤسسات العامة
- الإشراف على مؤسسات التدريب الإدارية .
- الرقابة الإدارية والتقيش
- إدارة القوي العاملة والإستخدام بما في ذلك إدارة الأجور والإستخدام . وحد القرار المشار إليه الوحدات التي تتكون منها الوزارة .
- في ديوان شؤون الموظفين - إدارة المعاشات - معهد الإدارة العامة - الجهاز المركزي للرقابة العامة .

وزارة العمل :

صدر تنظيم جديد للوزارة بالقرار الجمهوري رقم (4) لسنة 1973م ، كما عدل ذلك التنظيم عام 1975م بالقرار الجمهوري رقم (8) والذي منح الوزارة إختصاصات موسعة وأصبحت تتكون من عدة وحدات .

أصدر المؤلف عدد من التوصيات حول الوزارات . والخيارات التنظيمية لإدارة الوظيفة العامة وطرح سؤالا هو ما هي الخيارات التنظيمية المتاحة لإدارة الوظيفة العامة بحيث تشكل أطراً مؤسسية قادرة على إدارة القوي العاملة في القطاع العام . وتعمل على تطويرها ورسم سياساتها ؟ يتميز الوضع الراهن بتوزيع هذه الوظيفة بين أكثر من عشر كيانات تعمل كل واحدة منها بـاستقلالية عن الأخرى . وهذا واقع مضر وله مردودات سلبية عديدة ومستفيدين من تجارب الدول الأخرى في هذا المجال قدم المؤلف البديل المتاحة لتنظيم هذا النشاط من وجهة نظره : وتمثل الخيارات في الآتي :

ال الخيار الأول : وزارة مستقلة لإدارة الوظيفة العامة وهو الأكثر شيوعا في دول مثل مصر والهند واليابان والولايات المتحدة وفرنسا وإيطاليا وأسبانيا .

ال الخيار الثاني : وزارة الوظيفة العامة والرقابة عليها في إطار وزارة المالية .

ال الخيار الثالث : إدارة الوظيفة العامة في إطار وزارة الداخلية .

ال الخيار الرابع : تمييز نشاطات ذات خصوصية وإنشاء إطار مؤسسي لها لتقاسم المسؤولية مع الخيارات الثلاثة لرئيسية .

الفصل السادس

خارطة طريق لإصلاح الخدمة المدنية :

وضع المؤلف خارطة طريق لإصلاح الخدمة العامة المدنية ضمن إصلاحات أخرى خلال الفترة الإنقلالية التي تعاني في الوقت الراهن مشكلات عميقة وفشلًا متواصلاً جعلها غير قادرة أو مهيئة للمشاركة في بلورة السياسات أو تقديم الخدمات بكفاءة وفاعلية ، وأيضاً غير مؤهلة على تبني أو ممارسة نظم إدارية متقدمة وخلص المؤلف إلى أن المشهد الراهن للخدمة المدنية يتصرف بالآتي :

إنهايار البنية المؤسسية للجهاز التنفيذي

تضخم الأجهزة التنفيذية وتعدد مكوناتها دون مبرر .

ضعف قيادة الخدمة المدنية

تدمير مفهوم حياد الخدمة المدنية

إصدار تشريعات تحتاج لمراجعة لإبعادها عن المفاهيم الإدارية الراسخة

إنعدام المساءلة والمحاسبة .

عدم الإحساس بمشكلات المواطن

إنعدام الشفافية

الخلل في نظام الرواتب والأجور

تفشي المسؤولية في الإختيار والتعيين

تعقيدات إجراءات العمل

ضعف التدريب

ضعف نشاطات صنع السياسات .

ويؤكد واقع الخدمة المدنية الذي تم إيضاحه أن المسألة أبعد ما تكون عن القيام بمعالجات جزئية . إن المطلوب إجراء عملية إصلاح شاملة في كافة مناحي الخدمة المدنية بحيث تعود عند نهاية الفترة الإنقلالية إلى معالجات المشكلات التي تعاني منها لتصبح قادرة على الإضطلاع بمهام المرحلة الجديدة .

محاور الإصلاح :

حدد المؤلف المحاور الرئيسة التي يجب أن تطالها يد التغيير في الآتي :

قيادة الخدمة المدنية ومؤسسات الجهاز التنفيذي ((في مستوى الحكومة

المركزية ومستوى الحكم اللامركزي ومستوى الوحدات المستقلة)) تقييم

الوظائف وهياكل المرتبات . التشريعات . الشفافية والمساءلة .

ختاماً :

تهدف الدراسة إلى إثدار عصف ذهني لتحديد إطار عام للإصلاح الإداري في السودان وتتجدر الإشارة إلى صعوبة تفعيل عملية الإصلاح الإداري دون التوافق على تبني عملية إصلاح شامل للجوانب السياسية والتشريعية والاجتماعية لكافية مؤسسات الدولة .

- يكون الهدف من الإصلاح المنشود بلورة برنامج متكامل يقود إلى حوكمة الخدمة المدنية في نهاية المرحلة الإنقالية لدولة الديمقراطية المستدامة .
- عملية الإصلاح الإداري مسألة مستمرة وليس لها نهاية ، وعليه لا مناص من إنشاء كيان مؤسسي يمثل نقطة إرتكاز Focal Point في هذا الصدد لرعاية هذه الوظيفة الحيوية .