

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 1967م .

حصل علي دبلوم إدارة التنمية من جامعة ليدز.

ودرجة بكالوريوس 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 مديرا عاما بالإصلاح الإداري بالسودان .وأستاذا مشاركا بمعهد الإدارة العامة السعودي .

ونائب مدير لأكاديمية السودان للعلوم الإدارية .

وأخيرا مديرا للموارد البشرية بالمصرف العربي للتنمية الإقتصادية بإفريقيا .

حاليا : إستشاري في الإدارة . وشارك في إنجاز أكثر من 50 إستشارة إدارية داخل السودان وخارجه كرئيس لفرق عمل وعضوا فيها بالإضافة إلي نشر الكثير من المقالات وأوراق العمل في الندوات وورش العمل .

المحتويات :

يحتوي الكتاب علي :

مقدمة وستة فصول : .

الفصل الأول بعنوان تحديات الحوكمة

الفصل الثاني : بعنوان تحديات المؤسسية .

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 إلي السياسيين والمهنيين والأكاديميين وطلابهم عسي أن يفتح الكتاب حوارا معمقا يقود لإصلاح وحوكمة الجهاز التنفيذي للدولة السودانية .

## تحديات الحوكمة :

عرف المؤلف الحوكمة بأنها ممارسة السلطة في سياقات مؤسسية متنوعة بهدف إدارة وتنظيم الأنشطة حتي تصب في مصلحة المواطن - فردا كان أو ناخبا أو عاملا . ويتم في هذا الإطار تأكيد وتفعيل مبدأ الشفافية عند إستخدام السلطة في التصرفات ... سياسية كانت أم إقتصادية أم إدارية ... الذي يقود إلي بناء علاقات متميزة بين الحاكم والمحكوم وأيضا بين الرئيس والمرؤوس . وبما أن الحوكمة 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 متشربة في مؤسساته وممثلة بما ينتج عنها من تصرفات . المؤسسية والحكم الرشيد تؤمان سياميان لا يمكن الفصل بينهما فالثانية نتاج طبيعي للأولي .

## تعريف المؤسسية :

المؤسسية نعني بها العمل في إطار كيان له سياسات ملبية لإحتياجات الجهات والأشخاص وأصحاب المصلحة . وتنظيم فاعل يلتزم تطبيق القوانين المنظمة لنشاطاته . والقوانين العامة الأخرى التي تنظم حركة المجتمع إستنادا علي ذلك يشترط أن تكون الممارسات عقلانية ومشاركة وشفافة وحساسة لإحتياجات أصحاب المصلحة وخاصة للمسائلة والمحاسبة .

هذا التعريف يعتمد أربعة أركان لا بد 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 لحوكمة الجهاز التنفيذي التعرف علي تنظيماته بالإضافة لأهدافه ومهامه وإختصاصاته ويتكون الجهاز التنفيذي من ثلاث مجموعات رئيسية :

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

ب - المستوي المحلي ، ويتولي مهام توفير الخدمات للمواطن في المستوي المحلي وأطلقنا عليه هذا المسمي بالرغم من إنبثاقه من (( الإقليم / الولاية )) .

ج - مستوي التنظيمات شبه الحكومية .

وهذه تشمل الهيئات والمؤسسات والشركات العامة .

تسعي هذه الأنماط إلي تحقيق رسالة محددة في مجال نشاط جوهري يعهد به إليها وتتميز بقدرتها علي تمويل أنشطتها ذاتيا ، والعمل علي أسس تجارية تعتمد حساب الربح والخسارة وبالتالي تتضح أهمية تمتعها 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 خطته وبرامجه بصورة تكاملية . ولا يلغي هذا التكامل خصوصية هذه الكيانات وتفرداها بالإضافة إلي إختلافاتها الموضوعية .

تحدث المؤلف عن واقع الجهاز التنفيذي وأوضاعه الراهنة فهو كالاتي :

– يفتقد للإنضباط المؤسسي. وأبعد ما يكون عن إستيفاء شروط الحوكمة 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 الحوكمة وبالتالي الحكم الرشيد ، والجهاز التنفيذي للدولة السودانية يعاني من تحديات وإختلالات عميقة تعترض مساره نحو تحقيق الإدارة الرشيدة وهي :

### 1 - تحديات البيئة الثقافية .

أ - تحديات بيئة الإنقاذ الثقافية تتمثل في ثلاث قضايا أشار إليها المؤلف وهي الولاية علي المال العام ، والأداء المحاسبي وإدارة الموارد البشرية كأمثلة تأثرت ببعض القيم والممارسات الإدارية السلبية التي أصبحت ثقافة راسخة في الإدارة السودانية علي الرغم من عوارها ومجانبتها لأسس الإدارة الثابتة والمنطق السليم .

ب - من المعلوم أن وزارة المالية وديوان شؤون الخدمة وهما يشكلان مع مجلس الوزراء مركز الحكومة . وهي وحدات لا شأن لها بتقديم خدمات للأفراد مباشرة بل تنحصر مهامها في إستصدار القوانين واللوائح في مجالهما لتنظيم أنشطة وزارات ووحدات الجهاز التنفيذي ، بالإضافة إلي متابعة وتنسيق وتقنين أداء تلك الوحدات – عليه ، ومن هذا الموقع المتفرد وبسببه ، جنحت هذه الوحدات إلي الانحراف بمهامها من خلال توليها مسؤوليات مباشرة في إدارة أنشطة من صميم إختصاصات ومهام الوزارات والوحدات التشغيلية في الجهاز التنفيذي .

ج - يعتبر التماذي 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 إلي تقديم الخدمات للمواطن بكفاءة وفاعلية ،

## 2 - التحديات القانونية :

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

- إنقسام 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 إستخدام مخل لمفهوم ولاية وزارة المالية على المال العام . ثم تكريس هذا الإحتكار إستناداً على لائحة الإجراءات المالية والمحاسبية لسنة 2011م وإلى وثيقة أهداف ومهام الإدارة العامة للهيئات والشركات الحكومية بوزارة المالية .
- 3 - التحديات السلوكية والمهنية :

تتشرط المؤسسية الممارسة المهنية والعقلانية إعتداد الشفافية والحساسية لرأي جمهور العملاء والخضوع للمساءلة والمحاسبة وتؤكد الحوكمة 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 وبتعريف الموظف بالواجبات والمسئوليات المكلف بها . وينبغي أن يكون الموظف شخصاً مؤهلاً ومزوداً بالجدارات والمهارات اللازمة التي تمكنه من تولي تلك المسئولية ، كما أنه مطالب بالإلتزام بالقوانين واللوائح وغيرها من الضوابط المؤسسية ، في ضوء ذلك تتم المساءلة والمحاسبة عن التصرفات .

قدم المؤلف في نهاية الفصل نموذج مقترح للحوكمة . كما تناول عناصر الحكم الرشيد الرئيسة . وأفاد المؤلف بأن مفاهيم وقيم الحوكمة تتقاطع مع مفاهيم وقيم المؤسسية داخل المنظمة لتتفاعل داخلها لإنتاج خدمات ، سلع أو سياسات في إطار عملية مركبة ومعقدة . ولابد من الإشارة إلى أن للمنظمة مجالها الحيوي Biosphere الذي تخدمه وتعمل في إطاره . ويتكون المجال الحيوي للجهاز التنفيذي من الإنسان والمجتمع والنبات والحيوان والزراعة والصناعة .

تناول المؤلف مفهوم السلطة وممارسة السلطة التي تعتبر المحور الأهم لعمليات الحوكمة 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 علي الآخرين ، فالعمر ، الذكاء ، الطائفة ، الطبقة الإجتماعية والسمات العضوية تمثل جانبا من تلك القيم . تطلق كثير من الألفاظ لوصف الاسلوب الذي يستخدمه القادة لمواجهة مختلف المواقف الإنسانية والتأثير فيه ، ويمكن أن يتم التأثير بإنتهاج الأسلوب الديمقراطي ، أو المشارك أو المشاور ، أو الدكتاتوري أو التسلطي .. الخ .

## الفصل الثاني :

### تحديات المؤسسة :

في هذا الفصل عمل المؤلف علي 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 إحتياجات أصحاب المصالح والجهات ذات العلاقة .  
وثانيها : العمل في إطار هياكل تنظيمية . وثالثها : الإلتزام بالقوانين .  
أما المحور الرابع فيعالج قضايا الممارسة والسلوكيات .  
يقول المؤلف (( من الواضح أن المعلومات ومن ثم التحليل يغطي فترة الإنقاذ - فهي تاريخ متكامل وحقة مكتملة الأركان نستطيع إستخلاص الكثير من الدروس والعبر منها )) .

وتناول المشهد العام للخدمة المدنية وواقعها ووضع إطار عام للتحليل . فمن الناحية الواقعية شهد أداء القطاع العام تدنيا واضحا خلال العقود الثلاثة الأخيرة كما تسارعت معدلات تدهوره في كافة المجالات ، فالمهام الأساسية المنوطة بوحدهاته لم تعد تنجز بالمستوي المطلوب ، والخدمات المسئول عن تقديمها تدهورت إلي مستوي غير مسبوق في حين أضعفت الهياكل المسسية المسؤولة عن صنع وتطوير السياسات التي يفترض أن تكون متوازنة وقائدة لمسار التنمية في البلاد .

وعرض الكاتب لأهداف الإنقاذ وثقافتها المؤسسية متناولا التمكين وتمكين أهل الولاء وتمكين المركز وأثار سياسات التمكين . وتمكين الأشخاص المتنفذين . وإضعاف المؤسسة الهيكلية 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 الانضباط المؤسسي . وأشار المؤلف إلي أن حكومة الإنقاذ قامت بفرض ثقافة التمكين المؤسسي من خلال :- تمكين أهل الولاء ، وفصل أصحاب الخبرات من الخدمة للصالح العام .و تمكين المركز . أدى ذلك إلي تضخيم سلطة المركز علي حساب الولايات . وهذا الواقع يقتضي مراجعة الجهاز التنفيذي الحالي في مستوي الوزارات المركزية القومية إلي مرجعيات رئيسية من حيث الأهداف والإختصاصات والتركيبية الهيكلية . ونوعيات العاملين فيه فهو غارق في المهام التنفيذية ونائيا بنفسه في نفس الوقت عن الإطلاع بنشاط إقتراح وضع السياسات بوصفها مهمة أصلية للجهاز التنفيذي وفي هذا المستوي خاصة في ظل تطبيق اللامركزية بأي شكل من أشكالها .

ويصبح في غاية الأهمية في ظل ثورة ديسمبر 2019م ، إنشاء وزارات قومية بثقافة مؤسسية جديدة وتركيبية هيكلية ضامرة ونوعيات جديدة من العاملين تكون ممثلة لأقاليم السودان المختلفة ، وقادرة علي الإنجاز وملبية لإحتياجات الإنسان السوداني في إطار من الشفافية والحكم الخاضع للمحاسبة والمساءلة في غاية الأهمية ومن أول واجبات المرحلة الإنتقالية ، ولا تقل 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 إجتزاه صباح مساء ليصبح بقرة مقدسة في حرز وزارة المالية وبالتالي لا يجوز المساس بها .
- يلعب الجهاز التنفيذي ممثلا في رؤساء الوحدات Accounting Officer دورا محوريا في تحقيق الرقابة علي الأداء والمساءلة وهو دور غائب حاليا .

- يقود التوسع غير المبرر في الأنشطة التنفيذية إلى تشويه الهياكل الإدارية وإجهاد المؤسسة الهيكلية في جميع المستويات وهذا ما حدث علي وجه التحديد في وزارة المالية وغيرها من الوزارات المركزية .

- تؤدي الإهتمامات المتزايدة بالتنفيذ إلى إهمال مهام محورية كالعرض الإقتصادي مثلا الذي يصدر سنويا في وزارة المالية والذي يعتبر مرجعية مهمة لواقعي السياسات العامة . ويساعد علي الوصول لموقف واضح للموقف الإقتصادي في البلاد .

- أصبحت العلاقات بين الوزارات لا تخضع للمبادئ الإدارية المعروفة ، الأمر الذي إنعكس سلبا علي بيئاتها الهيكلية . ويقتضي ذلك بالضرورة تقييم الوضع الراهن لهيكل الوزارات الحالية قبل أية محاولة لإعتمادها كأساس لهيكل الوزارات القومية في الفترة الإنتقالية .

.الفصل الثالث :

## تحسين صنع السياسات وتنفيذها :-

قسم المؤلف هذا الفصل إلى خمسة أجزاء تتمثل في :

المفاهيم الرئيسية . وأبعاد التنظيم الحالي .وتقديم مقترحات 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 لوحدة مستقلة . كما تناول إعادة تنظيم الجهاز التنفيذي : المبادئ والأسس وقدم مقترحات بالمراجعة التنظيمية في المركز والوزارات .

يري الكاتب أن مفهوم إعادة التنظيم أوسع من تلك النظرة المحدودة وهو تغيير يقود إلى جوانب رئيسية في هيكل المنظمة . ويسعي 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 ودراية تامة بمراميتها ومقاصدها وهي في جوهرها لا تخرج عن كونها جهد تقوم به القيادة لمواءمة المنظمة مع بيئتها المطربة والمتحركة . وعليه تمثل عملية إعادة التنظيم محاولة جادة للتغلب علي الترددي الذي يحدث للتنظيم ونعمل علي إعادته إلي توازنه الطبيعي .

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

أما الفترة الثالثة فتبدأ في مايو 1969م فإنها تتميز بعدم إستقرار 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 بإنتفاضة الشعب السوداني في ذلك اليوم فإنها تمثل منعطفاً سياسياً كبيراً وتمت أول محاولة لإعادة تنظيم جهاز الدولة بقرار المجلس العسكري الإنتقالي رقم (30) الذي تقرر بموجبه إنشاء الوزارات المركزية وتحديد إختصاصاتها ، 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 . وتتمركز مشكلات الهيئات والمؤسسات حسب المؤلف حول محاور تنظيمية ثلاثة يتصل الأول بالتعرف على مجال النشاط الذي يكون تحويله لوحدة شبه حكومية . وبالمقابل الذي يجب إبقائه في إطار الجهاز التنفيذي ، ويرتبط بتلك 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 الإعتماد 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 لتقويم مسار الخدمة العامة وتطوير أدائها ( يناير 1986م ) . والهدف من المراجعة التنظيمية هو :

أولاً : تحسين نوعية السياسات والقرارات بالعمل من خلال الجهاز التنفيذي ، علي توفير بدائل محددة للوزراء ( لكل واحد منهم بإنفراد في وزارته ، وأولهم مجتمعين في مجلس الوزراء ) موضحاً فيها تكلفة كل بديل ومدي مساهمته في تلبية الإحتياجات القومية . )

ثانياً : تحسين الإطار العام لصنع السياسات بمواءمة ومطابقة مجالات المسؤولية في الوزارات بمحاور السياسات الرئيسية في الحكومة التي يفترض تجميعها في مجموعات متجانسة .

ثالثاً : التأكد من قدرة جهاز الدولة علي الإستجابة للسياسات المستحدثة والتواءم معها .

وتناول المؤلف أبعاد أزمة التنظيم الحكومي في المستوي الكلي وفي مستوي الحكومة المركزية ومستوي الحكم الإقليمي ومستوي الوحدات المستقلة . وقدم

المؤلف في هذا الخصوص تصورا مقترحا لإعادة تنظيم الجهاز التنفيذي علي 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 بإختصاصات 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 المستوي التشغيلي .

## الفصل الرابع :

## مفهوم التنظيم الإداري

يحتوي هذا الفصل علي 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 الإجتماعي النفسي

- النظام الفرعي الإداري

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

وعرف المؤلف الهيكلية بأنها :

- مجموعة العلاقات المؤسسية المؤطرة بين أجزاء المنظمة المختلفة والمرتبطة بنشاطاتها إرتباطا وثيقا .

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

وتكمن مشكلات التنظيم الحكومي في السودان في :

المسألة البيروقراطية :

فالتنظيم الحكومي عموما يتصف بالبيروقراطية . ولكن مع تغير طبيعة المهام التي تمارسها الدولة ، لم تعد محصورة في حفظ الأمن والنظام . فقد بدأت الدولة تلعب دورا تنمويا نشطا هذا من جانب . من الجانب الآخر إلحاق 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 لإستيعاب النشاطات الجديدة . فمعاهد البحوث والجامعات مثلا يصعب إدارتها في ظل النظام البيروقراطي غير المرن والجامد . كما أن المشروعات والمؤسسات والهيئات والشركات العامة تتطلب أنماطا مستحدثة من التنظيمات الإدارية .

المسألة الهيراركية :

يتسم الهرم الحكومي بالطول المفرط دون مبرر أو مسوغ ، لقد نتج ذلك كمردود غير مباشر للأجور المتدنية إذ أصبحت كل الدرجات الوظيفية ممتلئة 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 علي هيكله المنظمات وتحتاج لوقفه وتأمل خاصة وأن هذه المؤسسة قد إندثرت في السودان بسودنة الخدمة السياسية السودانية حيث أصبحت تلك المؤسسة درجة راتبة في مستوي المجموعات العليا والقطاع الإداري المهني - وهو قطاع يدخله الجميع .

## أوليات إعادة تنظيم الجهاز التنفيذي :

يعيش الجهاز التنفيذي أزمة تنظيم مستحكمة في جميع المستويات ، وما لم يتم التعامل مع المشكلة التنظيمية في جميع المستويات ستصبح عمليات الإصلاح محدودة الجدوي مهما يصرف عليها من موارد فالتنظيم الرديء ، كفيل بإهدار جهود الأفراد مهما كانت درجة تميزهم وهو قادر أيضا علي إهدار الموارد وإن كثرت . وأبعاد أزمة التنظيم الحكومي في المستوي 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 ( Galbraith1971 ) حول تصميم المنظمات المركبة إستطاع فيه تجميع الأساسيات الفكرية والمتناثرة دون ربط في إطار علمي محكم وبذلك فتح باب التبادل الفكري والبحث العلمي . ويمثل تنظيم المشروعات نمطا معقدا من أنماط التنظيم يعتمد علي الإتصال والتفاعل مع أعداد كبيرة من الأشخاص والنظيمات 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 العكسية بوصفها أحد تلك الأساليب ، مدخلا طبيعيا للإحاطة بأبعاد 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 وتبلور أبعادها بوضوح .. عندما تعطي الإدارة إهتماما متزايدا وخاصة لإدارة نشاط غير متكرر يسعي

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

## أدوار التكامل :

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

ومن بين المناصب التي تخصصها المنظمة منصب الربط الإداري . ومنظمة المصفوفة التي تعمل علي تنظيم نفسها من خلال زيادة فاعلية أدوار التكامل وإنشاء علاقات إرتباط مزدوجة ينتج عنها في النهاية أن يكون لكل مروض رئيسان - وبذلك تضحي المنظمة المصفوفة بمبدأ وحدة القيادة متجاهلة تماما مبدأ توحيد السلطة ، يقول المؤلف (( بالرغم من أن هذا الإتجاه بالنسبة لمؤسسي 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 :

تحتاج عمليات الإصلاح إلى معالجات تقتضي مراجعة عميقة للمفاهيم التي تأسست عليها وبالتالي مواءمتها مع المغتيرات البيئية المستجدة في المستوي الجزئي والكلي . وقد عالج المؤلف المراجعات المفاهيمية من خلال المحاور التالية :

المنهجية التحليلية للمراجعات المؤسسية

تطبيق المنهجية علي 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 المسؤولة عن إدارة الخدمة المدنية ويبرز 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 ؟

وينبع الإهتمام دون سواء من المؤسسات القيادية الأخرى للخدمة المدنية لكونه يشكل الأساس الموضوعي الذي تتمحور حوله مسئولية إدارة الخدمة المدنية ، بالإضافة إلي كونه جهازا عريقا يمتد تاريخه إلي 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 مسئولياته 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 إهتماماته علي الجوانب

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

#### – الجذور التاريخية

تعود جذور المشكلة إلي أعماق تاريخ 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 إستمر لعشر سنوات علي الأقل ظلالة خطيرة في مفاهيم الحكم والإدارة في السودان ، فخلافا لما كان سائدا في المستعمرات البريطانية حيث يعين بجانب الحاكم العام وزير أول يتولي كل ما يتصل بالجهاز التنفيذي ، تميزت قمة السلطة التنفيذية في السودان بوجود ثلاثة موظفين ( السكتير الإداري والمالي والقضائي ) تودع فيهم مجتمعين السلطة التنفيذية ، ولعل تجربة مجلس السيادة ومجلس رأس الدولة ما هيي إلا جزءا من ذلك التراث وإمتدادا طبيعيا لتلك الممارسات الضاربة في أعماق التاريخ .

#### نشاط السياسات :

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

– مجلس الترقيات 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 حتي عام 1971م وكانت اللجنة مسئولة في الدرجة الأولى عن رسم سياسات الخدمة المدنية خلال ما قبل الإستقلال ، لكن هذه الوظيفة تضاءلت تدريجيا بعد الإستقلال وأنحصرت إختصاصاتها في الترقيات 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 علي مؤسسات التدريب الإدارية .
- الرقابة الإدارية والتفتيش
- إدارة القوي العاملة والإستخدام بما في ذلك إدارة الأجور والإستخدام . وحد القرار المشار إيه 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 سؤالاً هو ما هي الخيارات التنظيمية المتاحة لإدارة الوظيفة العامة بحيث تشكل أطراً مؤسسية قادرة علي إدارة القوي العاملة في القطاع العام . وتعمل علي تطويرها ورسم سياساتها ؟ يتميز الوضع الراهن بتوزيع هذه الوظيفة بين أكثر من عشر كيانات تعمل كل واحدة منها باستقلالية عن الأخرى . وهذا واقع مضر وله مردودات سلبية عديدة ومستفيدين من تجارب الدول الأخرى في هذا المجال قدم المؤلف البدائل المتاحة لتنظيم هذا النشاط من وجهة نظره : وتتمثل الخيارات في الآتي :

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

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

الخيار الثالث : إدارة الوظيفة العامة في إطار وزارة الداخلية .

الخيار الرابع : تمييز نشاطات ذات خصوصية وإنشاء أطر مؤسسية لها لتتقاسم 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 الإنتقالية التي تعاني في الوقت الراهن مشكلات عميقة وفشلا متواصلا جعلها غير قادرة أو مهياة للمشاركة في بلورة السياسات أو تقديم الخدمات بكفاءة وفاعلية ، وأيضا غير مؤهلة علي تنبني أو ممارسة نظم إدارية متطورة وخلص المؤلف إلي أن المشهد الراهن للخدمة المدنية يتصف بالآتي :

إنهيار البنية المؤسسية للجهاز التنفيذي  
تضخم الأجهزة التنفيذية وتعدد مكوناتها دون مبرر .  
ضعف قيادة الخدمة المدنية  
تدمير مفهوم حياد الخدمة المدنية  
إصدار تشريعات تحتاج لمراجعة لإبتعادها عن المفاهيم الإدارية الراسخة  
إنعدام المساءلة والمحاسبة .  
عدم الإحساس بمشكلات المواطن  
إنعدام الشفافية  
الخلل في نظام الروتب والأجور  
نقشي المحسوبية 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 الإنتقالية إلي معالجات المشكلات التي تعاني منها لتصبح قادرة علي 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 ومستوي الحكم اللامركزي ومستوي الوحدات المستقلة )) تقييم الوظائف وهياكل المرتبات . . التشريعات . الشفافية والمساءلة .  
ختاما :

تهدف الدراسة إلى إبتدأ عصف ذهني لتحديد إطار عام للإصلاح الإداري في السودان وتجدر الإشارة إلى صعوبة تفعيل عملية الإصلاح الإداري دون التوافق علي تبني عملية إصلاح شامل للجوانب السياسية والتشريعية والإجتماعية لكافة مؤسسات الدولة .

- يكون الهدف من الإصلاح المنشود بلورة برنامج متكامل يقود إلى حوكمة الخدمة المدنية في نهاية المرحلة الإنتقالية 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 .