



الإدارة المحلية والخدمات العامة

مركز هوز للتطوير المجتمعي

مشروع نسوم (نحو سلطة مواطنة وطنية)

2022

المحتويات

• الفصل الأول نظام الإدارة المحلية

أولاً: مفهوم الإدارة المحلية

ثانياً: فلسفة الإدارة المحلية

ثالثاً: مقومات ومتطلبات الإدارة المحلية

رابعاً: حوكمة الإدارة المحلية

• الفصل الثاني الخدمات العامة

أولاً: مفهوم الخدمة العامة وعلاقتها بالإدارة المحلية

ثانياً: مفهوم الخدمات الجيدة

ثالثاً: معايير الخدمات الجيدة

رابعاً: معايير الخدمات خلال النزاع

• الفصل الثالث توصيات

أولاً: على صعيد الإدارة المحلية

ثانياً: على صعيد الخدمات العامة

• ملحق نظرة على نموذج الإدارة المحلية في منطقة التركيز

أولاً: نظرة على قانون الإدارة المحلية 107

ثانياً: تجربة الإدارة المحلية في منطقة التركيز

ثالثاً: خارطة الخدمات في منطقة التركيز

مقدمة

يقدم هذا الدليل مجموعة من المبادئ والمعايير التي تهدف إلى تحسين جودة الخدمات العامة عموماً وخلال الظروف النزاعية تحديداً، ونعتبر هذه الورقة بمثابة دليل عملي إرشادي لدعم عمليات تصميم وتخطيط الخدمات العامة، وتطوير تدخلات وهياكل تساهم في تحسين جودة الخدمات العامة.

وبلا شك فإنه من الصعب إنتاج دليل إلزامي بما في ذلك المبادئ والمعايير والإجراءات التي يقترحها ملزمة لما للسياقات النزاعية من خصوصية تفترض تعاملاً مختلفاً مع كل حالة بشكل خاص ومنفصل لتطوير مقاربة تُنتج نهجاً ناجعاً للتدخل في الخدمات العامة وتحسين جودتها.

تم العمل على تطوير هذا الدليل خلال مشروع (نسمو) الذي ينفذه مركز هوز للتطوير المجتمعي بالتعاون مع مكتب التنمية المحلية ودعم المشاريع الصغيرة LDSPS وذلك بالاستفادة من الحوارات والتوصيات التي قمنا بها من خلال جلسات النقاش المركزة مع أحد عشر مجلس محلي في منطقة شمال شرق حلب، إضافة لمجموعة من جلسات النقاش المركزة مع (53) من المواطنين المقيمين في منطقة عمل المجالس المحلية التي شملتها الجلسات، إضافة لورشة عمل مع ثمان من مؤسسات المجتمع المدني العاملة في المنطقة.

ويستهدف هذا الدليل الإدارات المحلية (المجالس المحلية أو غيرها من البلديات والهيئات الإدارية) التي تعمل على تقديم الخدمات العامة أو تنظيمها، إضافة لمؤسسات المجتمع المدني المنخرطة في عمليات تقديم الخدمات العامة، إضافة للناشطين والفاعلين المحليين في مجال الخدمات العامة.

ينطلق هذا الدليل بفصل تمهيدي حول الإدارة المحلية وفلسفتها ومتطلباتها بوصفها المرتكز الأساسي للخدمات العامة، ومن ثم يفصل الدليل بفصله الثاني مفهوم الخدمة العامة ومعايير الخدمات الجيدة والمعايير ذات الأولوية في الظروف النزاعية لضمان جودة الخدمات الجيدة، وفي الفصل الثالث يقدم هذا الدليل مجموعة من التوصيات والإجراءات المقترحة لتطوير الإدارات المحلية والخدمات العامة، وهي بمثابة نهج عملي قابل للتطبيق، يلي ذلك ملحق حول تجربة الإدارة المحلية في منطقة شمال شرق حلب وتحديداً آخرتين بوصفها منطقة التركيز التي تمت فيها دراسة التجربة الإدارية وتحليل الخدمات العامة المقدمة.

كما تم الاعتماد على مجموعة من المصادر الثانوية والدراسات والتقارير السابقة في سبيل تدعيم المبادئ والمعايير التي يقترحها هذا الدليل، إضافة لإغناء التوصيات والإجراءات المقترحة من خلال الاستفادة من التجارب المختلفة التي تمت دراستها في هذه المراجع.

الفصل الأول

نظام الإدارة المحلية

أولاً: مفهوم الإدارة المحلية

إن نقاش الإدارة المحلية ما هو إلا نقاش مشتق عن حديث اللامركزية مفهوماً وممارسة، إذ لا بد لنا من التمهيد حول اللامركزية لفهم تموضع الإدارة المحلية ضمن الأسلوب التنظيمي اللامركزي.

فاللامركزية هي أسلوب في التنظيم يقوم على أساس توزيع السلطات والاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة قانوناً، وبهذا فإن اللامركزية قد تكون لامركزية سياسية أو لامركزية إدارية، وبالتالي فاللامركزية هي مقابل اللامركزية كأسلوب سياسي وإداري، وتُعتَبَر مشاركة المواطنين المحليين العنصر الرئيسي الذي يميز اللامركزية، وتنطلق فكرة وفلسفة النظام اللامركزي أصلاً من أهمية مشاركة السكان في المسائل الإدارية المختلفة، ومن مقولة أن العنصر الديمقراطي في هذا النظام يقود إلى الفعالية والكفاءة الضرورية لإدارة الدولة بشكل عام، وقد تكون اللامركزية واسعة أو محدودة المجال، وهذا يعتمد بشكل رئيسي على رغبة الحكومة المركزية في التخلي عن بعض مسؤولياتها للهيئات المحلية المختلفة وفي جميع الحالات تحتفظ الحكومة المركزية بحق الرقابة والمراجعة والتوجيه.

وثمة تشابك بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية يقتضي توضيحاً، إذ أن معظم الحديث عن اللامركزية يكون من المنظور السياسي، والذي يعني توزيع الوظائف الحكومية المختلفة التشريعية والتنفيذية والقضائية بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية.

أما اللامركزية من منظور إداري تعني قيام الحكومة بنقل صلاحياتها في شؤون التخطيط وإدارة الموارد وتخصيصها من المركز إلى الوحدات المحلية بحيث تتولاها هيئات محلية قد تكون منتخبة أو معينة أو مزيجاً منهما.

ومن التمييز بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، يمكننا الخطو إلى التمييز بين الإدارة المحلية Local Administration والحكم المحلي Local Government حيث أن ثمة جدلاً واسعاً حول مصطلح الإدارة المحلية ومصطلح الحكم المحلي، إذ ينظر فريق من الكتاب والباحثين لاختلافات كبيرة بين المصطلحين فالأول (الإدارة المحلية) يتعلق باللامركزية الإدارية في حين أن الثاني (الحكم المحلي) يتعلق باللامركزية السياسية الشائعة في نظم الدول الاتحادية الفدرالية.

وهناك رأي ثاني ذهب إليه بعض الباحثين، يتلخص باعتبار نظام الإدارة المحلية خطوة أو مرحلة أساسية نحو الحكم المحلي، حيث تبدأ بعض الدول عند تطبيق اللامركزية الإدارية بتفويض الصلاحيات أو تخويلها أولاً من الحكومة لممثلها في المحافظات ثم تبدأ بتطبيق الإدارة المحلية بعد ذلك، وفي حالة نجاح هذه الإدارة المحلية تقوم بتطبيق نظام الحكم المحلي.

وتُعتبر الإدارة المحلية أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري اللامركزي، تسعى الإدارة المحلية إلى توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية وبين هيئات/مجالس حكم محلي مستقلة، وإن كانت هذه الهيئات/المجالس تعمل عادةً بشكلٍ مستقل ولكن يكون عملها تحت إشراف الحكومة المركزية.

يهدف رفع مستوى مشاركة أفراد في المناطق/الأقاليم (الوحدات الإدارية) في إدارة مناطقهم، إضافة لتحسين مستوى تقديم الخدمات للمواطنين في هذه الوحدات الإدارية، وتعزيز المرونة في سبيل النهوض بالمستوى الاقتصادي والاجتماعي والثقافي.

وتقوم الإدارة المحلية على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات/مجالس الإدارة المحلية في الأقاليم/المناطق (الوحدات الإدارية)، وتتمتع هذه الهيئات/المجالس بالشخصية المعنوية المستقلة، مع خضوعها لرقابة وإشراف الحكومة المركزية، كما تتمتع الهيئات/المجالس المحلية بقدر من الاستقلال في ممارسة اختصاصاتها فتحفظ الإدارة المركزية بإدارة بعض المرافق العامة الوطنية وتمنح الأشخاص المعنوية المحلية سلطة إنشاء وإدارة بعض المرافق العامة ذات الطابع المحلي، وتسمى هذه الهيئات/المجالس بالإدارة اللامركزية أو السلطات الإدارية اللامركزية.

ووفق تعريف الأمم المتحدة، فالحكم المحلي يشير إلى وحدات سياسية في الدولة تنشأ بقانون، لها صلاحية إدارة الشؤون المحلية بما في ذلك صلاحية فرض الضرائب، الهيئة الحاكمة المحلية إما منتخبة أو معينة أو كليهما. ويعرفها الكاتب البريطاني غرام مودي أنها "مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين سكان الوحدة المحلية ويعتبر مكملاً لأجهزة الدولة"

ويعرفها فؤاد العطار بأنها "توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة أو محلية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة ورقابتها" وأهم ما يميز هذه التعاريف أنها ركزت على الجانب الانتخابي، وعلى رقابة وإشراف الحكومة المركزية.

وفقاً لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تشير "الإدارة العامة إلى مجموع الآليات التي تموّل من ميزانية الدولة وتتولى مهمة إدارة وتوجيه شؤون الحكومة التنفيذية وتفاعلها مع أصحاب المصلحة الآخرين في الدولة والمجتمع والمحيط الخارجي؛ إدارة وتنفيذ مجمل مجموعة الأنشطة الحكومية التي تتعلق بتطبيق ما تعتمده الحكومة والإدارة من قوانين ولوائح وقرارات ذات صلة بتقديم الخدمات العامة"

ويرتبط ذلك ارتباطاً وثيقاً بمفهوم إدارة القطاع العام التي تُعرّف وفقاً لتعريف المفاهيم والمصطلحات الأساسية في مجالي أسلوب الحكم والإدارة العامة "بأنها نظم القوانين والقواعد والقرارات القضائية والممارسات الإدارية التي تقيد تقديم السلع والخدمات التي يدعمها القطاع العام وتحدد نطاقه وتتيحه"

وعلى الرغم من اختلاف التعاريف، يركز هذا الدليل تحديداً على تلك الجوانب من الإدارة العامة وإدارة القطاع العام التي ترتبط بتقديم الخدمة العامة وإتاحة إمكانية الحصول عليها بصورة عادلة، والشفافية في الميزانيات والتمويل العام، والاستجابة لآراء المجتمع وإشراكه في القرارات التي تخصه، وتعزيز المساءلة.

ثانياً: فلسفة الإدارة المحلية

إن فلسفة الإدارة المحلية تحاول الإجابة عن تساؤل رئيس ومشروع وهو لماذا لا تقوم الحكومة المركزية بمباشرة تقديم كافة الخدمات دون أن يشاطرها بذلك الهيئات والمجتمعات المحلية؟

تنطلق فلسفة الإدارة المحلية من الدوافع والأهداف التي أنشئ نظام الإدارة المحلية أصلاً من أجلها، والتي تفترض (اعترافاً) بوجود مصالح محلية/خاصة متميزة، ترغب الدولة في توثيق التعاون والشراكة بين الجهود المركزية والجهود المحلية في تقديم الخدمات والمصالح المحلية ذات الأولوية والمساس المباشر بحياة المواطنين، وهذا يفترض أيضاً ثقة من الحكومة المركزية بمواطنيها وبالهيئات المحلية لقدرتهم على المشاركة في تحمّل مسؤولية تقديم الخدمات.

ولا يقتصر الأمر اليوم على تقديم الخدمة وإنما يجب أن يضمن هذا النظام عدالة توزيع الخدمات على المناطق المختلفة، وكون هذه الخدمات تقدّم بمعايير جيدة حوكمياً ومناسبة على مستوى التصميم والتنفيذ والتقييم والمراقبة، بحيث تكون هذه الخدمات أكثر استجابة وكفاءة وفاعلية، وهنا تجدر الإشارة إلى أهمية إشراف المواطنين على إدارة شؤونهم، وهو يقتضي ضمان رفع مستوى الوعي السياسي وحسن المشاركة لدى المواطنين لتحمل مسؤولية إدارة الخدمات ومختلف الشؤون المحلية الأخرى.

ثالثاً: مقومات ومتطلبات الإدارة المحلية

مما سبق يمكننا الخلوص إلى ثلاثة من المرتكزات الأساسية للإدارة المحلية، تمثل هذه المرتكزات استنادات رئيسية لنظام الإدارة المحلية وهي:

- الاعتراف بوجود مصالح محلية – أو خاصة – متميزة.
 - قيام مجالس محلية منتخبة/معينة تتمتع بالشخصية المعنوية لإدارة المصالح المحلية
 - تمتع المجالس المحلية بالاستقلال في ممارسة اختصاصاتها مع خضوعها لرقابة السلطة المركزية.
- تشكّل هذه المرتكزات الثلاث التي سبق تقديمها جوهر نظام الإدارة المحلية إلا أنّ هذه المرتكزات تقتضي مجموعة من المتطلبات التي يمكننا تحديدها بما يلي:

- إصدار قانون تطبيق الإدارة المحلية بموجب هذا القانون يتم تحديد السلطات والصلاحيات والموارد.
- تسمية الوحدات الإدارية وتحديد حدودها الجغرافية وعدد سكانها.
- إنشاء هيئات محلية منتخبة أو معيّنة أو مختلطة (جزء منتخب وجزء معيّن).

- إنشاء أجهزة تنفيذية ذات اختصاص في تنفيذ السياسات العامة.
- تخصيص موازنة مالية مستقلة لممارسة السلطات وتنفيذ السياسات.

وإن كانت هذه المتطلبات تؤسس لنظام إدارة محلية إلا أنّ ثمة عوامل عدّة تساهم في نجاح أيّة تجربة في الإدارة المحلية، وذلك تبعاً للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية سواء الداخلية أو الخارجية للدولة، على سبيل المثال تتطلب الإدارة المحلية قانوناً يحدّد السلطات والصلاحيات التي يعهد بها للوحدات المحلية، إلا أن العامل هو إلى أي مدى تتمتع الوحدات المحلية بالسلطات اللازمة والكافية لإدارة الشؤون المحلية، كذلك الأمر بالنسبة إلى مدى توقّر وكفاية وكفاءة الموارد المالية والبشرية لتكون الوحدات الإدارية قادرة على تنفيذ مهامها، إضافة إلى مستوى الاستقلالية في ممارسة السلطات التي تم تفويضها ورسم السياسات واتخاذ القرارات فيما يتعلق بالشؤون المحلية.

كما أنه لا بد من استعداد والتزام القوى السياسية لدعم قادة الوحدات المحلية في مجالات التخطيط واتخاذ القرارات، وتزويدهم بالسلطات والصلاحيات الإدارية التي تعينهم على القيام بوظائفهم في المحليات التي يديرون، وهذا يعني استعداد القادة السياسيين وموظفي الحكومة المركزية لتحويل الصلاحيات والمسؤوليات التي كانوا يقومون بها لتصبح من مسؤوليات قادة الوحدات المحلية.

كذلك فإن توافر الحجم المناسب جغرافياً وسكانياً للوحدات اللامركزية يعتبر مهماً، حيث أن الوحدات الصغيرة الحجم لا يمكنها توفير/الاحتفاظ بالأعداد الكافية من الموظفين والمعدات بحكم وعائها الضريبي المحدود.

وبلا شك فإن آلية تشكيل الهيئات/المجالس من حيث كونها معيّنة أو منتخبة تلعب دوراً حاسماً في تحقيق أهداف نظام الإدارة المحلية، حيث أن جوهر الإدارة المحلية يقوم على أساس أن يُعهد إلى أبناء الوحدة الإدارية بأن يشبعوا حاجاتهم المحلية بأنفسهم من خلال هيئة يتم انتخابها وهو ما يكرّس معنى الاستقلالية والتمثيل وحرية اختيار المجتمعات لمن يمثل ويخدم مصالحها.

رابعاً: الحوكمة المحلية

نشأت الحوكمة لتكون بمثابة نظم تحكم العلاقات بين الأطراف الأساسية في الشركة (أعضاء مجلس الإدارة، الإدارة التنفيذية، المساهمين، إلخ) بهدف تحقيق الشفافية والعدالة ومكافحة الفساد ومنح حق مساءلة إدارة الشركة لحماية المساهمين والتأكد من أن الشركة تعمل على تحقيق أهدافها واستراتيجياتها الطويلة الأمد، وذلك انطلاقاً من ميزتين أساسيتين للشركات المعاصرة وهي:

- أن الشركات المعاصرة تتميز بالفصل بين ملكية الشركة وإدارتها.
- أن كبار المساهمين يتمتعون بنفوذ أكبر على حساب صغار المساهمين.

ولا يوجد إجماع في الأدبيات على تعريف موحد لمصطلح الحوكمة، تعرفها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD بأنها: "مجموعة من العلاقات التي تربط بين القائمين على إدارة الشركة ومجلس الإدارة وحملة الأسهم وغيرهم من أصحاب المصالح"

كما يوجد تعريف آخر للحوكمة يدور حول الطريقة التي تُدار بها الشركة وآلية التعامل مع جميع أصحاب المصالح فيها، بدءاً من عملاء الشركة والمساهمين والموظفين (بما فهم الإدارة التنفيذية وأعضاء مجلس الإدارة) وانتهاءً بآلية تعامل الشركة مع المجتمع ككل، ويمكن أن تفسر هذه الإشكالية أيضاً من خلال ما يسمى بمعضلة الطرف الرئيس والوكيل، الطرف الرئيس في هذه المعادلة هو مالك الشركة (المساهم) بينما تمثل الإدارة التنفيذية (الوكيل).

وفي هذه المعادلة ثنائية الأطراف، فإن الطرف الرئيس والوكيل كل معني بمصلحته الخاصة على حساب مصلحة الشركة، وبسبب التباين الواضح في المعلومات لصالح الوكيل الذي يدير أعمال الشركة بشكل يومي كان لابد للطرف الرئيس من تعيين جهة رقابية لمتابعة أعمال الوكيل ممثلاً في مجلس الإدارة.

ومنه انتقلت الحوكمة إلى مؤسسات الدولة سواء الحكومة أو غيرها من المؤسسات المعنية بتقديم الخدمات حيث يمثل المواطنون الطرف الرئيس الذي يوكل موظفي الدولة في إدارة الخدمات العامة وتقديمها وعليه يكون المجتمع المدني الطرف الثالث في العلاقة الذي يتولى مراقبة أداء الطرف الوكيل (مؤسسات الدولة).

بحسب تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام (2002) تعرّف الحوكمة في مؤسسات الدولة على أنها:

"الحُكم الذي يعزز ويدعم ويصون رفاه الإنسان، ويقوم على توسيع قدرات البشر وخياراتهم وفرصهم وحرياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ويسعى إلى تمثيل كافة فئات الشعب تمثيلاً كاملاً، وتكون مسؤولة أمامه لضمان مصالح جميع أفراد الشعب"

وعليه يمكننا تحديد ثلاثة أطراف رئيسية في الحوكمة أولها الدولة والمؤسسات الرسمية وهي الطرف الرئيسي المحرك باتجاه الحوكمة الرشيدة من خلال مؤسساتها وأجهزتها التنفيذية والتشريعية والقضائية، وذلك من خلال توفير الإطار التشريعي الملزم الذي يسمح بالمشاركة السياسية، وسن قانون انتخاب عادل وإنشاء برلمان يمثل الشعب تمثيلاً صحيحاً، وإعطاء السلطة التشريعية صلاحيات واسعة في التشريع والرقابة، والسماح بتمثيل منظمات غير حكومية ومنظمات مجتمع مدني، وعلى الدولة احترام قيام الأحزاب السياسية وتشجيع إنشاء منظمات المجتمع المدني على أسس وطنية.

ويعتبر المجتمع المحلي الطرف الثاني في الحوكمة وهو المحرك للمشاركة المدنية والسياسية والاقتصادية ويتمثل هذا في قدرة المجتمع على تأطير المواطنين للعمل التطوعي في الشأن العام بكل اتجاهاته، وتعتمد هيئات المجتمع المدني على أساليب إشراك المواطنين في العمل المشترك مع السلطات المحلية والأجهزة الرسمية لمؤسسات الدولة.

تأتي منظمات المجتمع المدني كطرف ثالث في الحوكمة، وذلك لقدرة هذا الطرف على أن يلعب دوراً كبيراً كشريك في الإدارة والتنمية من أجل تحقيق الحوكمة الرشيدة، كذلك يستطيع أن يؤمّن الشفافية في الكثير من القطاعات لقدرة على نشر المعلومات وإصدار الإحصاءات الدورية وتسهيل الحصول على المعلومة.

كثيرون يعتبرون القطاع الخاص طرفاً مع منظمات المجتمع المدني إلا أن ثمة خصوصية للقطاع الخاص من شأنها أن تجعله طرفاً متعدد الأدوار وذلك تبعاً لمقدرته على توفير الخبرة والمال والمعرفة اللازمة في عمليات تنمية بالشراكة مع المجتمع المحلي وأجهزة الدولة الرسمية ومنظمات المجتمع المدني، وقد يكون أحد المفوضين بتقديم خدمة عامة، ويستطيع القطاع الخاص من خلال اشتراكه مع منظمات المجتمع المدني أن يدعم نشاطاته ونشاطات المجتمع المدني في ذات الوقت.

وترتكز الحوكمة إلى مجموعة من الأسس والمبادئ التي ينبغي على أطراف الحوكمة الالتزام بها والسعي لتجسيدها حتى تنتج الحوكمة الأهداف المرجوة منها ومن أهم مبادئ الحوكمة:

المشاركة – الشفافية – المساءلة/المحاسبة – سيادة/احترام القانون – المساواة/تكافؤ الفرص – الاستجابة – الفاعلية..

تتداخل هذه المبادئ بصورة يكون من الصعب الفصل بينها، فالمشاركة بحسب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تعني أن يكون لجميع الرجال والنساء رأي في صنع القرارات التي تؤثر في حياتهم، سواء كانت بشكل مباشر أو من خلال مؤسسات شرعية وسيطة تمثل مصالحهم.

ويمكن للمشاركة أن تتم مباشرة أو بواسطة ممثلين شرعيين، لكي تكون فعالة يجب أن يتوفر لأعضاء الجماعات فرصة وافية ومتساوية لإدراج مطالبهم على جدول أعمال الحكومة .

وعليه فإن المشاركة تقتضي شفافية حيث يشير برنامج الأمم المتحدة إلى أن الشفافية ظاهرة تشير إلى تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة ذكية، إذ تمتلك الأنظمة ذات الشفافية إجراءات واضحة لكيفية صنع القرار على الصعيد العام، تقوم الشفافية على التدفق الحر للمعلومات.

ويمكننا الاستدلال على الشفافية في أي نظام من خلال مجموعة مؤشرات منها أن يتم تصميم الإجراءات والتعليمات الحكومية، بما يتفق مع قواعد قانونية مكتوبة ومنشورة، وتكون هناك قواعد واضحة للنشر والإفصاح تحدد فيها المعلومات التي يجب توفيرها والمواعيد التي يجب نشرها فيها، إضافة لتوفير المؤسسات الحكومية معلومات كافية، لفهم عمل المؤسسات ومراقبة عملها، إضافة للبيانات التي يحتاجها المواطن والقطاع الخاص لوضع الخطط المستقبلية وتقدير معدلات المخاطرة الاستثمارية.

وبالتالي فإن الشفافية تستند بشكل أساسي إلى مبدأ سيادة القانون وهو أصل من الأصول الأساسية التي تقوم عليها الحوكمة الرشيدة في أي دولة، تمثل سيادة القانون أهم أدوات استمرار الحوكمة الرشيدة من خلال العمل على الفصل بين السلطات ومن خلال وجود سلطة قضائية تتمتع باستقلال تام ولا تعتمد على قرار السلطة التنفيذية.

ويطلق عليه البعض مبدأ المشروعية إذ يعتبر هذا المبدأ من أسس قيام النظام الديمقراطي واحترامه يؤدي إلى قيام الدولة القانونية، وتحقيق الحوكمة الرشيدة، وتلعب السلطة القضائية دوراً بارزاً في تحديد مفهوم الحوكمة الرشيدة من خلال ترسيخ مبادئ سيادة القانون.

إن الشفافية وسيادة القانون تعززان مبدأ المساءلة والمحاسبة ووفق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فإن المساءلة هي الطلب من المسؤولين، وتقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم، والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم وقبول (بعض) المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش، فالمساءلة تتطلب مشاركة ووجود حرية معلومات، وأن يكون أصحاب مصلحة قادرين على تنظيم أنفسهم، وتطبيق مبدأ سيادة القانون.

وتعتبر هذه المبادئ الحوكمية لصيقة ليس فقط بأسلوب إدارة المؤسسات الحكومية بل أيضاً بالقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني، كما أنها تتعدى الأسلوب والأداء الإداري إلى تقديم الخدمات حيث أن هذه المبادئ ترسم خارطة دليلية للوصول إلى خدمات عادلة وجيدة بالنسبة للمجتمعات المحلية وهذا هو محور موضوع الفصل الثاني بعنوان الخدمات العامة.

الفصل الثاني

الخدمات العامة

أولاً: مفهوم الخدمة العامة وعلاقتها بالإدارة المحلية

تتولى الدولة مسؤولية تقديم أنواع مختلفة من الخدمات إلى سكانها، بما في ذلك خدمات التعليم والصحة والرعاية الاجتماعية. ويُعدّ تقديم تلك الخدمات أساسياً لحماية حقوق الإنسان، كالحق في المسكن والصحة والتعليم والغذاء، ويكون دور القطاع العام بوصفه مقدماً للخدمات أو منظماً لعملية توفير الخدمات من قبل القطاع الخاص حاسماً لإعمال جميع حقوق الإنسان، وبصفة خاصة الحقوق الاجتماعية والاقتصادية.

تُدار الخدمات العامة من قبل الدولة من خلال المؤسسات العامة التي تم إنشاؤها لهذه الأغراض، على الرغم من أنها قد تقع أيضاً على عاتق الشركات الخاصة، طالما أنها تخضع لسيطرة الدولة ومراقبتها والإشراف عليها، والامتثال للقواعد والقوانين الحالية

فالخدمات العامة هي وظيفة الدولة، حيث يمكننا القول أنّ الدولة ليست سوى شركة للخدمات العامة يديرها الحكام الذين بدورهم لديهم الوظيفة والالتزام بإنشاء وتنظيم وضمان حسن سير الخدمات .

وتركز بعض الخدمات، مثل خدمات الشرطة أو إقامة العدل، تركيزاً مباشراً على حماية الحريات الفردية بينما تكتسي خدمات أخرى، مثل التعليم والصحة والغذاء، طابعاً اجتماعياً ملحوظاً يُعدّ أساسياً لبناء رأس المال البشري الضروري للتنمية المستدامة وإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

وعليه يعبر مصطلح الخدمات العامة عن الأنشطة التي تقوم بها أو تكون تحت سيطرة وتنظيم أجهزة الدولة، والتي تهدف إلى تلبية احتياجات المجتمع، بهذا المعنى، فإن الخدمات العامة مطلوبة أو يتم التفكير فيها من خلال التشريعات الخاصة بكل دولة، والتي تتأمل في الأنشطة والمزايا المسموح بها أو الإلزامية في بلد ما.

تُعرف الخدمة العامة بأنها خدمة مقدّمة من الحكومة لأفراد الشعب المقيمين ضمن نطاق ولايتها القضائية، ويُطبّق ذلك إما بشكل مباشر، أو من خلال تمويل لتوفير الخدمات الخاصة، وتتّسم هذه الخدمات العامة بأن تكون خدمات ضرورية جداً لخدمة الأفراد وللعيش ضمن نطاق الحياة الحديثة، وبذلك يُعدّ توفيرها واجباً من قِبَل الدولة لصحة عيش شعبها، وهذا يشمل الخدمات التي ينبغي أن تكون متاحة للجميع، بغض النظر عن مستوى دخلهم.

تكون كل جهة مخوّلة بتقديم الخدمات مسؤولةً عن تعديلها أو حذفها أو إضافة أية خدمات تتماشى مع تحقيق أهدافها الاستراتيجية والتشغيلية، وذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة بما يتناسب مع القوانين والإجراءات، كما أنها مسؤولة عن توفير معلومات الخدمات وتقديمها على جميع القنوات حسب طبيعة كل خدمة.

وتبعاً لنظام الإدارة المحلية فإن ثمة نوعين من الخدمات، منها الخدمات التي تتولاها الهيئات/المجالس المحلية، ومنها الخدمات التي تحتفظ بها الحكومة المركزية.

وعادة ما تتولى الإدارات المحلية الخدمة العامة في حال كانت:

- الخدمات تتطلب تنسيق وتركيز على المستوى المحلي.
- إذا كانت الخدمة تتأثر بالظروف المحلية.
- إذا كانت مشاركة المواطن المحلي ضرورية لتقديم الخدمة.

في حين تتولى الحكومة المركزية الخدمة العامة في حال كانت:

- إذا كان تقديم الخدمة يتطلب توحيد الإجراءات على مستوى الدولة.
- إذا تجاوزت الخدمة حدود الوحدة الإدارية.
- إذا كان للخدمة أهمية وطنية واضحة.

وتعتبر الخدمات العامة مهمة لأسباب أخلاقية وقد ترتبط بأساسيات حقوق الإنسان في الدول المتقدمة المعاصرة، عادة ما تتضمن الخدمات العمومية ما يلي:

التعليم – الكهرباء – حماية البيئة – المطافئ – الغاز – الصحة – ضمان تطبيق القانون – القوات المسلحة – التلفزة والإذاعة – المكتبات العمومية – النقل العمومي – السكن الاجتماعي – الخدمات الاجتماعية – الاتصالات – التخطيط العمراني – إدارة القمامة والنفايات – توفير المياه – إنارة الشوارع.

ثانياً: مفهوم الخدمات الجيدة

أشرنا في الفصل الأول، إلى أن الحوكمة ليست شأناً مقتصرًا على المؤسسات الحكومية بل تتعداها لتشمل القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني، كما أشرنا إلى علاقة بين الحوكمة ومبادئها بالخدمات العامة، وتهدف عملية ربط الخدمات العامة بمبادئ الحوكمة إلى ضمان تحسين الخدمات العامة من خلال إشراك المواطنين في مراحل مبكرة من تصميم الخدمات، وكون هذه الخدمات شفافة وخاضعة للمساءلة كما أنها تحترم القوانين والأنظمة القائمة.

وهنا علينا التمييز بين الحوكمة الداخلية وبين الحوكمة الخارجية، أو يمكننا تسميتها بالحوكمة المؤسسية والحوكمة الخدمية.

حيث أن الحوكمة الداخلية (المؤسسية) تشمل الإجراءات والأسلوب الإداري الذي تُدار من خلاله المؤسسة سواء كانت هذه المؤسسة حكومية أو قطاع خاص أو مؤسسة مجتمع مدني، وهذا يشمل طريقة التعامل بين مجلس الإدارة والإدارة التنفيذية والموظفين، في حين أن الحوكمة الخارجية (الخدمية) تشمل الأسلوب الذي من خلاله يتم التعامل مع المجتمع وأصحاب المصلحة من تقييم الاحتياجات وتصميم الخدمات وتقديمها ومراقبتها.

ولا تدل إحدى هاتين الحوكتين على الأخرى، إذ أنّ مؤسسة قطاع خاص ما قد تلتزم بأسس ومبادئ حوكمية عالية تجاه عملائها، مقابل أسلوب عمل يخلو من أي أسس أو مبادئ حوكمية تجاه موظفيها والعكس قد يكون صحيح.

وما يعيننا في هذا الدليل هو الحوكمة الخارجية (الخدمية) التي تكون تجاه المجتمع، وتحديداً حوكمة الخدمات العامة بغض النظر عن الجهة التي تقوم بتقديم هذه الخدمة والتي قد تكون مؤسسة عامة أو مؤسسة مجتمع مدني أو قطاع خاص في حالات محددة.

وإضافةً للمعايير الحوكمية للخدمات، يشكّل النهج القائم على حقوق الإنسان إزاء الخدمات العامة جزءاً لا يتجزأ من تصميم جميع عمليات تقديم الخدمة العامة وتوفيرها وتنفيذها ورصدها.

وبموجب النهج القائم على حقوق الإنسان، تركز خطط وسياسات وعمليات التنمية على نظام من الحقوق والواجبات المنصوص عنها في القانون الدولي، بما في ذلك كل الحقوق المدنية والثقافية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية، والحق في التنمية.

يتطلب النهج القائم على حقوق الإنسان أن توجه مبادئ حقوق الإنسان (العالمية، عدم القابلية للتجزئة، المساواة وعدم التمييز، المشاركة والمساءلة) عمل المؤسسات المعنية بتقديم الخدمات والتركيز على تعزيز قدرة "المكلفين بالمسؤولية" للوفاء بالتزاماتهم و"أصحاب الحقوق" للمطالبة بحقوقهم.

إنّ النهج القائم على حقوق الإنسان هو إطار مفاهيمي مطبّق على عملية التنمية البشرية مع الأساس المعياري لمتطلبات حقوق الإنسان الدولية والهدف التشغيلي لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها.

يسعى هذا النهج إلى تحليل التفاوتات التي تكمن في صميم مشاكل التنمية ومعالجة الممارسات التمييزية والتوزيع غير العادل للسلطة، ما يعيق تقدم التنمية ويؤدي غالباً إلى تخلف مجموعات من الأشخاص عن الركب.

حيث تسهم مبادئ حقوق الإنسان في توجيه الخدمة العامة وتحسينها مثل روح الخدمة العامة وغير ذلك من مبادئ الحكم الرشيد، كالكفاءة والمقدرة والنزاهة. ويؤدي هذا النهج أيضاً إلى تحسين نتائج الخدمة العامة ونوعية هذه الخدمة.

كما يوفر النهج القائم على حقوق الإنسان أيضاً حماية من التمييز ويختبر ما إذا كانت أنظمة الخدمة العامة تحمي حقوق الأشخاص الضعفاء أو المهمشين أو الأشخاص الذين يصطدم حصولهم على الخدمة العامة بعائق الفقر أو الإعاقة أو غير ذلك من أشكال الاستبعاد.

وعليه يقدّم هذا الدليل مجموعة من المبادئ والمعايير في سبيل تحسين جودة الخدمات العامة المقدمّة على المستوى المحلي ومنها على المستوى المناطقي ومن ثم الوطني، وذلك مع الأخذ بعين الاعتبار أن الخدمات قد تكون مقدمة من قبل المؤسسات الحكومية أو منظمات المجتمع المدني أو القطاع الخاص في بعض الحالات.

مع مراعاة مجموعة من العوامل المؤثرة في كون (الخدمة جيدة) من حيث:

اتصال الخدمات من حيث كونها خدمات متعلّقة بالخدمات في مناطق أخرى أو المتصلة على المستوى الوطني مثل خدمات الطرق وشبكات توريد المياه والكهرباء وغيرها، حيث إنّ هذه الخدمات تكون قاصرة مالم تأخذ بعين الاعتبار الارتباط لتحقيق الجدوى منها.

علاقة الخدمات فيما بينها من كونها رئيسية أو فرعية أي ما يمكن تجميعه من خدمات فرعية تحت خدمة رئيسية مثل ترخيص وسائل النقل ورخص القيادة تحت خدمة النقل والمواصلات بوصفها خدمة رئيسية تتفرع عنها خدمات عديدة.

تكامل الخدمات فيما بينها من حيث تأثيرها المتبادل مثل خدمة الترخيص التجاري وتنظيم الأسواق والتموين وحماية المستهلك حيث تتنوّع هذه الخدمات وتشكّل منظومة متكاملة تؤثر كل منها في جودة الخدمات الأخرى.

تطوير الخدمة ذاتها (مستقبل الخدمة) بمعنى إلى أي مدى يمكن البناء على هذه الخدمة وتطويرها لتناسب مع التغييرات المحتملة في المنطقة مثل خدمة التنظيم العمراني بحيث يكون قابل لاستيعاب زيادة عدد السكان ومتطلبات الرفاه الاجتماعي في تحديد الطرق والحدائق وغيرها من توزّع الأماكن العامة.

كما أن هذه المبادئ والمعايير تأخذ في الحسبان ظروف النزاع القائم وهو ما يفرض مجموعة من المبادئ المرتبطة بحساسية النزاع والسياق الاجتماعي والسياسي والاقتصادي القائم، وعليه سنقوم بتقسيم المبادئ والمعايير إلى نوعين رئيسيين، الأول معايير الخدمات الجيدة، والثاني معايير الخدمات الجيدة أثناء النزاع، على أن هذا التقسيم لا يعني بأي شكل عدم مراعاة هذه المبادئ في ظروف غير نزاعية إلا أنّ أهمية هذه المعايير والمبادئ تزداد في سياق النزاع، وأيضاً لا يعني بالنسبة لمعايير الخدمات الجيدة في الظروف غير النزاعية أنها لا تنطبق في الظروف النزاعية، وعليه سنحاول الاستعانة بأمثلة متنوعة توضّح المعايير في ظروف مختلفة.

ثالثاً: معايير الخدمات الجيدة

• المساواة في الوصول إلى الخدمات العامة

وهي مبدأ أساسي ويمكن وصفه بالمبدأ الأم للخدمات العامة، بل وتعتبر الخدمات العامة من الأدوات الرئيسية لتجسيد هذا المبدأ.

فلسفة المساواة تقوم على أساس أنه يجب أن يكون كل فرد قادراً على الاستفادة من خدمات الخدمة العامة دون أن يجد نفسه في وضع أدنى، مهما يكن وضعه الاجتماعي أو إعاقته أو مكان إقامته أو أي سبب آخر يتعلق بوضعه الشخصي أو وضع المجموعة التي ينتمي إليها.

لكن المساواة في الحقوق لا تعني توحيد الخدمة، لا يحظر مبدأ المساواة في الوصول والمعاملة التفرقة بين أساليب عمل الخدمة العامة من أجل مكافحة التفاوتات الاقتصادية والاجتماعية، يمكن التمييز بين الاستجابات للاحتياجات في المكان والزمان ويجب أن تكون وفقاً لتنوع مواقف المواطنين.

من الطبيعي أن تنشأ خدمات خاصة بذوي الإعاقة مثل ممرات خاصة ومداخل مخصصة لسهولة الوصول أو توظيف خاص ضمن المؤسسات العامة والخاصة، ولكن ينبغي على هذه الخدمات الخاصة أن تلتزم بمبدأ المساواة في الوصول إلى الخدمة من قبل هذه الفئة المستهدفة.

ويمكننا أن ننظر إلى خدمة التعليم كمثال عن مبدأ المساواة حيث أن مبدأ المساواة يفترض أن من حق الجميع الوصول إلى التعليم، إلا أن هذا لا يلغي حق ذوي الإعاقة الذهنية بصرف خاص، وحق ذوي الإعاقة الجسدية بمداخل مخصصة وتمارين رياضية تتناسب مع الإعاقة الجسدية.

في الظروف النزاعية قد يواجه النازحون صعوبة في الحصول على الأوراق الثبوتية اللازمة للحصول على خدمات أخرى مثل تسجيل الأطفال في المدارس نتيجة فقدان هذه الوثائق، وعليه فإن من حق النازحين الحصول على أوراق ثبوتية تساعدهم في الاستفادة من الخدمات الأخرى، حتى وإن كانت هذه الخدمة بطريقة مختلفة عن طريقة سكان المنطقة الأصليين في الحصول على أوراقهم الثبوتية.

يفترض مبدأ المساواة أيضاً مبدأً فرعياً وهو حيادية الخدمة بوصفها نتاج طبيعي لمبدأ المساواة، ويرتبط الحياد ارتباطاً وثيقاً بطبيعة المجالس/الهيئات المحلية، وبدورها كممثل لجميع المواطنين، وهذا يعني حياد الموظفين العموميين وحظر أي تمييز على أساس المعتقدات السياسية أو الفلسفية أو الدينية أو النقابية أو يتعلق بالأصل الاجتماعي أو الجنس أو الحالة الصحية أو الإعاقة أو الأصل العرقي.

• إمكانية/سهولة الوصول إلى الخدمات

إن سهولة الوصول والبساطة هي من شروط الخدمة الموجهة للمواطنين، وهي تفسّر ما أوردناه من حق ذوي الإعاقة بخدمات وتسهيلات خاصة لتسهيل الوصول إلى الخدمات.

وهذا لا يشمل فقط المواطنين وإنما يجب أن تكون الخدمات العامة متاحة أيضاً من حيث الموقع الجغرافي، هذا هو الحال مع الوجود الإداري في المناطق الريفية وكذلك في الأحياء المهمشة في المدن والمناطق الأكبر، يجب البحث عن أشكال جديدة من التعاون بين الخدمات العامة على أساس كل حالة على حدى، وفقاً للاحتياجات والخصوصيات المحلية، لضمان وجود الخدمات العامة وإمكانية الوصول إليها.

في مثالنا عن التعليم ذاته يصعب أن تكون هناك مدارس إعدادية وثانوية وجامعات في كل وحدة إدارية، إلا أن هذا يتطلب توفير الطرق المناسبة وخدمة النقل وخطوط سير تسهل وصول أبناء الريف والأحياء المهمشة إلى المدارس والتعليم.

وفي مثال آخر في الظروف النزاعية عن سهولة الوصول، فإن الحصول على "بطاقة تعريفية" أو سند إقامة بالنسبة للنازحين لا ينبغي أن يكون بطريقة معقدة بحيث تمنع أو تحد من الاستفادة من الخدمة.

ورغم أن التعقيد أمر لا مفرّ منه جزئيًا، في مجتمع يزداد تعقيدًا وتنوعًا، وفي إدارة تسعى جاهدةً للاستجابة للمتطلبات المتزايدة باستمرار والطلبات الشخصية المتزايدة، ولذلك فإنّ جهود التبسيط والتوضيح الإداري تعتبر رافعةً أساسيةً لتحسين العلاقة بين الخدمات العامة والمواطنين، بحيث تكون الخدمات الإدارية غير معقدة بالنسبة للمواطنين، وألا تكون الإجراءات غامضة أو غير واضحة أو يصعب تأمينها.

• استمرارية الخدمات العامة

أهمية الخدمات العامة تستحث مبدأ الاستمرارية، إنّ استمرارية الخدمات العامة هي تجسيد لاستمرارية الدولة ويمكن اعتبارها أيضًا نتيجة طبيعية لتحقيق المساواة، لأن انقطاع الخدمة يمكن أن يؤدي إلى التمييز بين المستفيدين منها والمحرومين منها، وهذا يعني أنّ جميع الخدمات يجب أن تعمل بانتظام.

الاستمرارية هي جوهر الخدمة العامة، يتطلب استمرار الخدمات الأساسية للحياة الاجتماعية مثل خدمات التعليم والخدمات الصحية وخدمات الاتصالات وبعض الخدمات الفنية (الكهرباء والغاز والمياه)، إلخ

حيث إنّ توقّف خدمة التعليم على سبيل المثال من شأنه حرمان أطفال الأسر الفقيرة من التعليم واتساع الفجوة بين أبناء المجتمع الواحد تبعاً للقدرة المالية في الحصول على تعليم خاص مأجور.

إنّ انقطاع الخدمات الصحية وعدم استمراريتهما من شأنه أن يزيد ويفاقم الآثار السلبية للنزاع خاصة مع تفشّي أوبئة كما كورونا على سبيل المثال، أو معالجة الإصابات الناتجة عن النزاع المسلح.

• مواءمة الخدمات

إن المواءمة تعني تكيّف الخدمة العامة مع التغيرات الحاصلة وهي مقتضى من مقتضيات تحقيق الجدوى من الخدمة، وبالتالي فإنّ الخدمة العامة ينبغي أن تستجيب للمتغيرات وهو ما لا يمكن حصره بنص أو بإجراء وإنما يشكّل التزامًا لدى المؤسسات المعنية في رصد هذه المتغيرات والاستجابة لها.

وهذا قد يشمل الاستجابة إلى التطور التكنولوجي والتقني حيث إنّّه أصبح بإمكان أي مواطن تقديم شكوى عبر الإيميل أو رسالة على معرفات المؤسسة المقدّمة للخدمة، فعدم مواكبة هذا التطور من شأنه الوقوع في روتين وبيروقراطية تأخر الوصول للخدمة أو عدم الوصول لها أصلاً.

ومثالاً على مواءمة الخدمات فإنّ خدمة التنظيم العمراني لا بد لها من مواكبة التغيرات في تصنيف الوحدة الإدارية وزيادة عدد سكانها ما يجعل لزامًا على المؤسسات المحلية الاستجابة لتوسعة المخطط التنظيمي بما في ذلك شبكات الصرف الصحي والمياه وتوصيل الكهرباء وتوسعة الطرق وغيرها.

وفي الظروف النزاعية قد تشهد العديد من المناطق وفود نازحين يقتضي تغييرات في بعض الخدمات العامة للاستجابة للوضع القائم ومنها زيادة عدد الموارد البشرية العاملة في المؤسسات لمعالجة الطلبات والشكاوى على سبيل المثال.

• شفافية الخدمات العامة وخضوعها للمساءلة

تتيح الشفافية والمساءلة للمواطنين ضمان حسن سير الخدمة العامة وتأكيد حقوقهم في عملية تقديم الخدمات في مختلف مراحلها من التصميم إلى تقديم الخدمة ومراقبتها وتقييمها.

يحق لجميع المواطنين الحصول على معلومات حول عمل الخدمات العامة وعلى المجالس/الهيئات المحلية الالتزام بإبلاغ المواطنين والمستفيدين بشكل دوري وممنهج عن الخدمات.

وتعتبر الشفافية والمساءلة من أدوات المواطنين للتحكم وضبط أداء المؤسسات في تقديم الخدمات العامة، وعليه يجب أن يتوافق عمل الإدارة المحلية مع إجراءات معينة (استفسارات عامة، إجراءات استشارية، تعامل مع شكاوى، توضيح أسباب اتخاذ القرارات) وينبغي أن تكون هناك أسس وإجراءات واضحة لاستشارة المواطنين/المستفيدين قبل اتخاذ قرارات تؤثر على تنظيم ومحتوى الخدمة المقدمة في الوحدة الإدارية، إضافة إلى تصميم وتطبيق تدابير تهدف إلى قياس كفاءة الخدمات وفعاليتها.

إنّ عملية تقييم السياسات والإجراءات العامة واجب مفروض على جميع الإدارات وعلى جميع المستويات.

على سبيل المثال ينبغي مشاركة المواطنين في قرارات تتعلق بالمخطط التنظيمي وتوضيح أسباب التغيرات الحاصلة وتموضع بُنى الخدمات العامة مثل الحدائق والمساجد وغيرها، وتقديم كافة المعلومات اللازمة لضمان الثقة بالقرارات المتخذة وكونها غير منحازة أو تحابي أحياء سكنية معينة أو فئات اجتماعية محددة.

رابعاً: معايير الخدمات الجيدة في الظروف النزاعية

إنّ النزاعات الداخلية ضمن الدولة كثيراً ما تكون سبباً أو نتيجةً لانقسامات الدولة، وينتج عنها حالة من عدم احترام القانون المحلي وانهيار في السلطات التقليدية والهيكل القانوني وعدم فعاليتيهما بما في ذلك النظام الإداري والخدمي.

وهو ما يؤدي عادة إلى الحرمان من الغذاء والمياه النظيفة والخدمات الصحية والتعليم والموارد الاقتصادية، والطرد القسري لأعداد هائلة من السكان، والقيود على السفر، وتدمير الطرق والجسور والأسواق والمدارس والبنية التحتية، وظهور عدة جماعات متنافسة على الإدارة والموارد والسلطة.

وعليه فإنّ عملية تقديم الخدمات العامة ينبغي أن تكون أكثر حساسية ومبنية على مجموعة من المعايير وتتبنّى إجراءات تضمن تحسين جودة الخدمات في السياقات الهشة والمتضررة من النزاعات، وتتفاقم صعوبة المهمة الهادفة إلى تقديم خدمات جيدة كون السياقات الهشة والمتضررة من النزاعات والضعيفة لا تشكّل مجموعة متجانسة من الأوضاع، بل

تمثل سلسلة من السياقات الفريدة، ويكمن مفتاح النجاح في تكييف النهج مع كل سياق محدد، مع الاعتراف بقيمة الملكية المجتمعية وأهمية الاستشارة على الصعيد المحلي.

ويمكن اقتراح مجموعة من المبادئ والمعايير المتعلقة بجودة الخدمات في الظروف النزاعية سواء الخدمات التي تقدمها الإدارات المحلية أو مؤسسات المجتمع المدني أو القطاع الخاص في بعض الحالات.

• إشراك المجتمع المحلي في عمليات التصميم والتنفيذ والمراقبة

يعتبر إشراك المجتمع المحلي مبدأً مرتبطاً بحوكمة الإدارات المحلية ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص، كما أنه مبدأ أساسي في حوكمة الخدمة، ومنه فإن احترام مشاركة أصحاب المصلحة من المعنيين المباشرين وغير المباشرين بالخدمة يعتبر عنصراً أساسياً يقوم على التفاعل والتعاون المستمرين بين مقدمي الخدمة أصحاب المصلحة، وتشمل الإجراءات الرئيسية تحديد الأدوار الحالية والمحتملة لأصحاب المصلحة، والتعاون وفق آليات التنسيق المعتمدة، وإشراك أصحاب المصلحة بشكل فاعل في عملية التخطيط المتعلقة بالجودة وتنفيذها.

على سبيل المثال أثناء العمل على تقديم خدمة توريد المياه في منطقة ما ينبغي البحث مطوّلاً في تحديد أصحاب المصلحة والمعنيين المباشرين وغير المباشرين، وقد يشمل هذا المؤسسات المعنية بإدارة مناهل المياه ومحطات الضخ في المناطق المجاورة، مُلاك مناهل المياه الخاصة الذين يوردون المياه بشكل خاص، ممثلين عن الأهالي من الأحياء التي تغطيها شبكة المياه، ممثلين عن الأهالي من الأحياء التي لا تغطيها شبكة المياه... وغيرهم.

وقد تشمل المناقشات، ساعات ضخ المياه الأمثل، توزيع المياه بين الأحياء، سُبُل توريد المياه للأحياء التي لا تغطيها شبكة المياه، سُبُل التعاون بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص لتحسين الوصول إلى الخدمة وجودتها، سُبُل مراقبة وتقييم الخدمة... وغيرها.

إنّ تحديد المعنيين وإشراكهم ليس بالعملية السهلة، وعلينا أن نكون واعين لأنّ بعض المعنيين قد يكونوا من الفئات الهشة أو المهمشة بناءً على رأيهم السياسي أو وضعهم الاجتماعي أو دينهم/مذهبهم الديني أو غيرها من العوامل التمييزية، على سبيل المثال قد يتم تصميم الخدمات العامة بطريقة لا تحترم حقوق المعنيين من أبناء منطقة ما تعرّض أهلها لتهجير قسري، فيجد البقية ممن اختاروا البقاء أنّهم مُبعدون عن المشاركة وبالتالي لا تكون الخدمات العامة مناسبة لاحتياجاتهم وأولوياتهم.

ويشمل هذا المعيار الإشراك في مراحل مبكرة ابتداءً من تحديد الأولويات وتقييم الاحتياجات وتصميم الخدمات العامة وتقديمها ومراقبتها وتقييمها، والانتباه لحالات المشاركة السلبية والرمزية التي تعتبر مشاركة صورية لا يؤدي فيها المشاركون أية أدوار حقيقية في تصميم الخدمة، مثل دعوة المواطنين لافتتاح مخبز آلي وتوظيف حضور المواطنين على أنّه مشاركة مجتمعية في الخدمة، في حين أنّ المواطنين لم يكن لهم دور فاعل في تصميم الخدمة.

• عدم إساءة استخدام الخدمات العامة

في الظروف النزاعية دائمًا ما يُخشى استخدام الخدمات العامة كأدوات مكافأة أو عقاب، وذلك من خلال حرمان/منح فئات مجتمعية محددة، وذلك بناءً على الرأي السياسي أو الوضع الاجتماعي أو الدين/المذهب الديني أو الانتماء العرقي/القومي أو غيرها من العوامل التمييزية، ويرتبط هذا المعيار بمبدأ المساواة وحياد الخدمات العامة، إلا أنّ إساءة استخدام الخدمات العامة يتجاوز المساواة والحياد تجاه المجتمع/المستفيدين، ليشمل عدم استخدام الخدمات العامة ذاتها كأداة سياسية لكسب الولاءات على سبيل المثال حتى في حال كانت تضمن المساواة والحياد تجاه المستفيدين، وعادةً ما تلجأ سلطات الأمر الواقع إلى توظيف الخدمات العامة كأداة لتعزيز سلطتها وسيطرتها وتقديم نفسها كبديل أفضل من المجموعات المتنافسة.

إنّ إساءة استخدام الخدمات العامة من شأنه أن يؤجج النزاع القائم في ظل الظروف القاسية التي تشهدها المناطق المتنازع عليها، وفي حالات أخرى قد تكون سبباً في نشوب نزاعات مستقبلية ومختلفة عن النزاع الأساسي القائم. على سبيل المثال قد تُنشئ سلطات الأمر الواقع مراكز الخدمات العامة في وحدة إدارية ذات أهمية سياسية أو عسكرية أو اجتماعية بالنسبة لها، منها على سبيل المثال وحدات استجابة وطوارئ تشمل الإطفاء والإسعاف أو مشافي ومراكز صحية وغيرها، ويكون ذلك دون مراعاة التوزيع الجغرافي لهذه الوحدة الإدارية وجدوى هذه الخدمات بالنسبة للمناطق الأخرى، ما يؤخر عمليات الاستجابة للإطفاء والإسعاف، أو يجعل من الصعب على أبناء المناطق الأخرى الوصول لهذه الخدمات.

في حالات أخرى قد يتم تصميم الخدمة العامة بشكل يجعلها أداة مكافأة وعقاب، مثل مشاريع التعافي المبكر التي قد تشمل إنشاء وحدات سكنية أو ترميم المنازل المتضررة من النزاع بحيث توجّه سلطات الأمر الواقع هذه الخدمات لمؤيديها سياسياً أو عناصرها العسكريين، وتحرم منها فئات مجتمعية أخرى.

• عدم إفادة الجهات الإشكالية واقتصاديات النزاع

إن الجهات الإشكالية مصطلح يصعب تحديده تبعاً لاختلاف الأدوار الكبير الذي تقوم به مختلف الأطراف الفاعلة، ولكنه قد يشمل القادة العسكريين والسياسيين والمستفيدين من النزاع، والمؤسسات المحلية التي انخرطت بشكل مباشر في دعم أطراف النزاع والعمل معها، وحتى الأفراد الذين خلقوا أو استفادوا من اقتصاديات النزاع التي قد تشمل احتكار توريد مواد للمنطقة بسبب النفوذ أو التجارة غير المشروعة.

عادة ما تحتال الجهات الإشكالية على هذا المعيار من خلال إنشاء مؤسسات أو شركات تتولى تقديم خدمات عامة وهذا قد يشمل الاتصالات والنقل وتوريد المحروقات والمقاولات والتعهدات والمناقصات/المزايدات وغيرها..

ينبغي البحث والتقصي عن الجهات المتقدمة لمناقصات/مزايدات الخدمات العامة والتأكد من كونها غير وهمية أو غير صورية، ولا تتبع لأحد أطراف النزاع أو الجهات الإشكالية الأخرى المدعومة من سلطات الأمر الواقع، أو التي تقوم بدعم سلطات الأمر الواقع، وأيضاً ألا تكون هذه الجهات قائمة على اقتصاد نزاعي يعتمد على الأعمال/التجارة غير المشروعة.

على سبيل المثال تقوم الإدارات المحلية أو مؤسسات المجتمع المدني بالإعلان عن مناقصة لبناء مشفى في الوحدة الإدارية، فتتقدم شركة مقاولات أنشأتها سلطات الأمر الواقع السياسية أو العسكرية، وترسو عليها المناقصة ضمن ظروف غير نزهة أو شفافة وهو ما يؤدي إلى تعزيز إفادة المتورطين في النزاع والمستفيدين منه.

في حالات أخرى قد تعلن إحدى مؤسسات المجتمع المدني عن مناقصة لإنشاء طرق أو إصلاحها دون الأخذ بعين الاعتبار هذا المعيار، لترسو المناقصة على إحدى الجهات الإشكالية (تمتلك هذه الجهات قدرة عالية على تقديم أفضل الأسعار تبعاً لتحكمها في معظم الموارد أو وصولها لتسهيلات وامتيازات غير متاحة للجميع) وفي حالات كون التنفيذ غير مطابق للمعايير تجد مؤسسات المجتمع المدني عاجزة عن المحاسبة بسبب نفوذ هذه الجهات.

• عدم إضرار الخدمة بالمصالح المشروعة على مختلف المستويات

إن الحلول السريعة والجزئية للخدمات العامة عادة ما تشكّل إضراراً بالمصالح المشروعة للمجتمعات المحلية وتشكّل هذه الخدمات تحدياً كبيراً أمام المجتمع المحلي في مرحلة التعافي والاستقرار.

في الظروف النزاعية مع غياب احترام القانون، وعدم مبالاة سلطات الأمر الواقع بالمصالح الاستراتيجية للمجتمعات المحلية، تشهد الموارد المحلية انهياراً كبيراً يكون المجتمع غير قادر على تعويضها، وعادةً ما تكون هذه الأضرار ناتجة عن ممارسات سلطات الأمر الواقع أو من خلال رخص وتفويضات من سلطات الأمر الواقع لجهات إشكالية.

وهذا يشمل على سبيل المثال حصول أفراد/مجموعات على رخصة لاقطاع الأشجار الحراجية وبيعها على شكل حطب للتدفئة، أو حفر آبار مياه عشوائية في المنطقة لتوريد المياه بشكل خاص وانعكاس مثل هذه الأعمال مستقبلاً على المنطقة.

إنّ الظروف النزاعية التي تؤدي إلى سيطرة سلطات أمر واقع على أجزاء ووحدات إدارية من شأنه أن يشجعنا دائماً على التفكير بعمليات تخطيط وتصميم وتقديم الخدمات العامة، بحيث تضمن هذه العملية الحفاظ على الموارد المحلية وحماية مصالح المجتمعات المحلية، وهو ما لا يتعلق فقط بالموارد البيئية كما في المثال السابق، ولكن أيضاً علينا التفكير بالموارد الاقتصادية والبشرية والاجتماعية والثقافية.

مثالاً على ذلك نجد المصانع والمعامل والورش المحلية مستبعدة عن الاستفادة من الدورة الاقتصادية وذلك تبعاً لمصالح سلطات الأمر الواقع والجهات الإشكالية، قد تقوم جهة ما بتنفيذ مشروع إنشاء طرق أو إصلاحها بالتعاقد مع موردين خارجيين وتستثني المقالع والمصانع المحلية وهذا ليس بالضرورة بحثاً عن سعر أفضل أو جودة أعلى وإنما هو بسبب ارتباط مصالح معقّد بين سلطات الأمر الواقع والجهات الإشكالية الأخرى التي تتولى عمليات التنفيذ، ما يؤدي إلى توقّف هذه المصانع والمعامل المحلية والإضرار بمصالح أبناء المجتمع المحلي.

• أن تكون الخدمات قابلة للتكامل والارتباط على المستوى المناطقي والوطني

انطلاقاً من المعيار السابق فإنّ كون الخدمات العامة تصمّم ويخطط لها بشكل جزئي وأنّي فإنّ هذا يمثّل عائقاً أمام تكامل الخدمات وارتباطها على المستويات الجغرافية أو التنظيمية الأكبر، وهو ما ينبغي الانتباه له في مراحل مبكرة من تصميم الخدمة بحيث لا تكون قاصرة أو مقتصرة على وحدة إدارية ويصعب ربطها مع الخدمة العامة في المناطق الأخرى.

يعتبر التعليم من الخدمات الأساسية التي تتجسد من خلالها أهمية هذا المعيار، إنّ إدخال تغييرات جوهرية في النظام التعليمي والامتحاني والمناهج في منطقة ما من شأنه أن يجعل من الصعب تكامل وارتباط هذه الخدمة مع المناطق الأخرى، وينبغي الحذر لهذا الشكل من التغييرات في الخدمات الأساسية.

وفي مثال آخر عن خدمة الأحوال المدنية فإنّ التغييرات الجذرية في نظام الأحوال المدنية من شأنه أن يعزز عمليات التغيير الديموغرافي التي تترافق مع الظروف النزاعية وهو ما شأنه أن يخلق نزاعات آنية ومستقبلية حول الوحدات الإدارية وعدد سكانها وتصنيفها الإداري والنظام الانتخابي للمؤسسات المحلية.

إنّ هذا المعيار من الأهمية بمكان يجعل منه النقاش الأهم حول الخدمات العامة في الظروف النزاعية لأنّ عدم احترام التشريعات والقوانين والنظم الإدارية من شأنه أن يعطل أي عمليات استقرار وتعافي لاحقاً.

عادةً ما يتم إجراء تغييرات في الأسلوب الإداري والقضائي في المناطق التي تشهد ظروفًا نزاعية، على سبيل المثال يتم تغيير التصنيف الإداري للوحدات الإدارية وتغيير تبعيتها وتنشأ أو تلغى أجسام إدارية وهو ما يهدم النظام الإداري ويخلق حالة من الإرباك لدى المجتمعات المحلية ويجعل من الصعب إيجاد آليات لإعادة دمج الوحدات الإدارية بالمناطق الأخرى على المستويات الجغرافية والإدارية الأخرى.

يمكننا القول إنّ معايير الخدمات الجيدة حيوية وتخضع لدينامية السياق والنزاع القائم، إذ إنّ الاختلافات في الأوضاع القائمة من شأنها أن تفرض تفكيراً خاصاً بكل مجتمع وكل خدمة، وذلك باعتبار هذه المعايير والمبادئ إطاراً دليلاً مرجعياً للخدمات العامة دون الاقتصار عليها وحصرها بما ورد في هذا الدليل.

الفصل الثالث

توصيات وإجراءات مقترحة

أولاً: على صعيد الإدارة المحلية

إن الإدارات المحلية تحمل عبء تمثيل مصالح المجتمع المحلي والدفاع عنها، وتزداد هذه المسؤولية حضوراً وأهمية في الظروف النزاعية وقد بحثنا مطولاً في نشأة الإدارات المحلية ومسؤوليتها في الفصل الأول، ونورد هنا مجموعة من الإجراءات والآليات والالتزامات التي قد تكون مساعدة للإدارات المحلية للقيام بمسؤولياتها تجاه المجتمع.

- ضمان الالتزام بالقوانين والأنظمة الإدارية القائمة التي تضبط عمل الإدارة المحلية وعدم إدخال تغييرات بنيوية من شأنها هدم النظام الإداري وأن يكون الأسلوب الإداري وتوزيع المسؤوليات والاختصاصات يراعي مبدأ المشاركة والشفافية والمساءلة والمحاسبة.
- الحفاظ على المؤسسات الخدمية في الظروف النزاعية ودعمها للقيام بأدوارها وضمان التزام وتعاون من سلطات الأمر الواقع بعدم التدخل في عملها أو توظيفه لمصالحها أو تعطيله، وقد يشمل هذا إحياء مؤسسات ومديريات لم تعد موجودة أو تعطل عملها خلال فترة النزاع.
- إنَّ المجلس/الهيئة الإدارية المحلية في الوحدة الإدارية هي الممثل للمجتمع المحلي وعليه ينبغي أن تحرص هذه الإدارات على شرعيتها من خلال انتخابات دورية تضمن تمثيلاً عادلاً وحقيقياً لأبناء المجتمع المحلي، وعمليات الإشراك على كافة مستويات صنع القرارات وليس على مستوى الخدمات فقط.
- تطوير الإجراءات الإدارية بما يضمن التوثيق والأرشفة اللازمة لحسن سير عمل الإدارة المحلية، والعمل على تطوير سياسات عمل تضمن النزاهة والشفافية لما لهذا من دور في عملية المساءلة والمحاسبة ومحاربة الفساد وإساءة استخدام السلطة.
- تطوير كفاءة العاملين في الإدارات المحلية وبناء قدراتهم بشكل مستمر لضمان القدرة على القيام بالمهام الموكلة إليهم، وتبني سياسات عمل وتوظيف عادلة وتضمن مبدأ تكافؤ الفرص، ماله من دور هام في تطوير أداء الإدارات المحلية.
- فهم هياكل الفاعلين من أفراد وأطراف، وفتح قنوات تفاوض تضمن استقلالية الإدارات المحلية والمؤسسات المعنية بالخدمات العامة عن الصراع السياسي وصراع النفوذ في المنطقة، بحيث تكون الإدارة المحلية هي المعنية بعمليات التنسيق والتشبيك فيما يتعلق بمصالح المجتمع المحلي في الوحدة الإدارية.
- السعي لتوفير المعلومات بشكل دوري وممنهج للمواطنين وأصحاب المصلحة حول قرارات الإدارة المحلية، والحفاظ على قنوات تواصل حيوية ومرنة وسهلة الوصول، وواضحة مع المجتمع المحلي إزاء دور الإدارة المحلية وتقييم أدائها، وحول الأولويات على الصعيد المحلي والاحتياجات وسبل الاستجابة لها.

- إشراك مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص في الخطط التنموية، وإتاحة المجال للمجتمع المدني للقيام بدوره في مراقبة أداء الإدارات المحلية وتوليد تقارير حول واقع حقوق الإنسان وأداء الإدارة المحلية وجودة الخدمات العامة، كما يمكن للإدارات المحلية أن تعمل بشكل مباشر مع مؤسسات المجتمع المدني في سبيل تعزيز خبرات كوادرها وزيادة وعيها حول حقوق الإنسان وأولويات المجتمع المحلي والاحتياجات المحلية.
- عقد شراكات تعاونية مع القطاع الخاص من شأنها أن تسهم في تحسين أداء الإدارة المحلية وتحسين جودة الخدمات، وكذلك الأمر فيما يخص بناء قدرات كوادر الإدارات المحلية وتدريبها ورفدها بالموارد البشرية المؤهلة.
- اتباع نظام تظلم وشكاوى واضح وفَعَالٍ وكفءٍ لمعالجة التظلمات وشكاوى المجتمع المحلي على أداء الإدارات المحلية أو العاملين فيها، يجب أن يراعي هذا النظام السهولة والتبسيط ما أمكن، وأن يراعي الفروقات في الإمكانيات الفردية لدى أفراد المجتمع، مثل القدرة على القراءة والكتابة، استخدام الأجهزة التقنية والتطبيقات الالكترونية وغيرها...
- إحداث وتمويل شركات ذات مردود اقتصادي للوحدة الإدارية وفق أحكام القوانين والأنظمة النافذة، ومنح الاستثمارات الخاصة في المدينة أو البلدة، ما يؤمن إيراداً مالياً يساعد الوحدة الإدارية في تغطية النفقات اللازمة وتعزيز استقلاليتها.

ثانياً: على صعيد الخدمات العامة

- إنّ الخدمات العامة هي بمثابة أداة في يد الإدارة المحلية لتجسد مبادئ الحوكمة، وتعكس مستوى الثقة والموثوقية التي لدى الإدارة المحلية من المجتمع المحلي الذي تمثله وتعمل لحماية مصالحه وتلبية احتياجاته، وعليه فإنّ مستوى الخدمات في أي وحدة إدارية يعكس مدى شرعية ومشروعية الإدارة المحلية وكفاءتها، وفيما يلي مجموعة من الإجراءات التي من شأنها أن تحسّن مستوى جودة الخدمات العامة.
- إعداد وتطوير سياسات للخدمة العامة، وإصلاح نظام تقديم الخدمات العامة بحيث تكون الخدمات أكثر كفاءة وفعالية، وضمان مواءمتها مع احتياجات المجتمع المحلي، تمثل هذه السياسات دليلاً توجيهياً والتزاماً من قبل الإدارات المحلية، بكون الخدمات العامة تشاركية وشفافة ونزيهة وخاضعة للمساءلة، وينبغي على الإدارات المحلية إعداد وتطوير هذه السياسات بشكل تشاركي مع ممثلين عن المجتمع المحلي، والانتباه في هذا إلى تمثيل الفئات الهشة والمهمشة، إضافة لمشاركة مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص والمعنيين وأصحاب المصلحة بما في ذلك صنّاع القرار.
 - السعي لخلق حلول بديلة محلية وواقعية لتقديم الخدمات العامة، وتحسين جودتها مع الالتزام بالمبادئ التي أوردناها في هذا الدليل، هذا يعني الاستعانة بالموارد المحلية والرأسمالات المجتمعية النشطة في سبيل ضمان أفضل استفادة من هذه الموارد والرأسمالات، مع الأخذ بعين الاعتبار الحفاظ على هذه الموارد وضمان استمراريتهما بشكل لا يشكّل تهديداً على المصالح المستقبلية للمجتمع المحلي.

- وضع مبادئ توجيهية واضحة ومحددة حيال تنظيم الخدمات العامة، وعدم الاقتصار على تقديمها فقط، كما ينبغي أن تكون هذه المبادئ التوجيهية أداة مفيدة لتوضيح دور مختلف الجهات الفاعلة والمؤسسات المحلية في المنطقة.
- إيلاء الخدمات الأساسية المرتبطة بالمعيشة اليومية للمواطنين أولوية وأهمية خاصة، وتعاملًا صارمًا مبنياً على عدم التهاون في جودة هذه الخدمات وإمكانية الوصول لها وهذا يشمل على سبيل المثال لا الحصر (توريد المياه – الكهرباء – الخبز – التعليم – الخدمات الصحية) وقد يكون لخدمات خاصة بمجتمع محلي أولوية مبنية على الظروف الخاصة للمجتمع المحلي.
- إعداد وتطوير سياسات وإجراءات جديّة للحد من الفساد في مجال الخدمات العامة، تمثل هذه السياسات إرادة ورغبة الإدارة المحلية في السعي لضمان حقوق الإنسان، والقيام بدورها الأساسي في الحفاظ على مصالح المجتمع المحلي، وضمان عدم إفادة الجهات الإشكالية وأطراف النزاع من الخدمات العامة.
- اتخاذ التدابير اللازمة التي تضمن المساءلة والمحاسبة في حالات التمييز وإساءة استخدام الخدمات العامة، وضمان قدرة المجتمع المحلي على التعبير عن الانتهاكات التي يتعرض لها فيما يخص الخدمات العامة وحرمانه منها، والتعامل بشكل جدي وصارم مع حالات التمييز والإقصاء بناءً على أي من العوامل التمييزية.
- إقرار برامج تشجيع الاستثمارات المحلية ودعم الترويج للوحدة الإدارية والاستثمارات فيها، وتقديم التسهيلات اللازمة لتنشيط الاقتصاد المحلي بما يضمن دورة اقتصادية مستدامة، تسهم في تحسين جودة الخدمات العامة في الوحدة الإدارية.
- التخطيط الاستراتيجي على مستوى الخدمات العامة وعدم الاقتصار على خطط مرحلية دون رؤية متكاملة للخدمات تضمن ارتباط الخدمات وتكاملها على المستوى المحلي والمناطقى والوطني، ينبغي أن يكون إشراك المعنيين وأصحاب المصلحة بشكل فاعل أثناء وضع الخطط الاستراتيجية.
- نشر تقارير دورية من قبل الإدارات المحلية حول الخدمات العامة من حيث واقع الخدمة ومآلاتها، توفر هذه التقارير المعلومات اللازمة للمواطنين لاتخاذ القرارات وتضمن مشاركة وشفافية أعلى، كما أن هذه التقارير تمثل مساحة لمشاركة التحديات والصعوبات التي تعترض عملية تقديم الخدمات العامة وتؤثر على جودتها، وتفسح مجالاً للمبادرات المحلية في سبيل الحد من هذه الصعوبات والتحديات.
- القيام بمسوحات وإحصاءات دورية لمختلف القطاعات في الوحدة الإدارية، تساعد هذه الدراسات والمسوحات في تحديد الموارد المتاحة والأولويات المستقبلية، كما أنها توفر البيانات اللازمة لمؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص في حال انخراطها في الخدمات العامة، قد تكون هذه الدراسات والمسوحات بمشاركة ومساندة من المجتمع المدني والقطاع الخاص أيضاً، نظراً للخبرة والكفاءة المفترضة لديهم والتي سيكون من المفيد توظيفها لتسهيل العملية والتقليل من تكاليفها.
- إعداد وتطوير نظام مراقبة وتقييم للخدمات العامة، بحيث يضمن هذا النظام حرية التعبير عن الرأي تجاه الخدمات العامة، وأداء المؤسسات الإدارية، وتقديم التوصيات والنصح من المعنيين/المستهدفين إزاء الخدمات العامة وسبل تحسين جودتها، يفترض بهذا النظام أن يكون جدياً ومعتمداً وليس إجراءً ينبغي القيام به فقط.

إنّهُ من الصعب على الإدارات المحلية أن توفّر التزامًا بمعايير ومبادئ الخدمات الجيدة وتطوير إجراءات تقديم الخدمات العامة دون توفير استقلالية إدارية ومالية لها، إنّ ارتباط الإدارات المحلية بسلطات الأمر الواقع وعدم امتلاكها التمثيل الحقيقي للمجتمع المحلي، من شأنه أن يهدم أية جهود على صعيد تطوير الإدارة المحلية وجودة الخدمات العامة.

كما أنّ للمجتمع المدني والقطاع الخاص دورًا لا يمكن إغفاله في تحسين جودة الخدمات العامة، وعليه فإنّ مؤسسات المجتمع المدني ينبغي أن تكون صوت المجتمع المحلي في حال كانت الظروف النزاعية تعيق أو تمنع المجتمع من التعبير عن احتياجاته وآرائه، وينبغي على المجتمع المدني أن يلتزم تجاه المجتمع المحلي بالقيام بمراقبة أداء الإدارات المحلية ومستوى جودة الخدمات وذلك عبر مجموعة من الأنشطة والأدوات التي قد تشمل الجلسات المجتمعية التشاورية والتقارير الدورية وغيرها، وهو ما يقتضي استقلال مؤسسات المجتمع المدني عن الإدارات المحلية، وضمان حمايتها واستقلاليتها تجاه سلطات الأمر الواقع، التي عادةً ما تفرض قيودًا على عمل مؤسسات المجتمع المدني.

ملحق

نظرة على نموذج الإدارة المحلية في منطقة التركيز

أولاً: نظرة على قانون الإدارة المحلية 107

جرت العادة، في نظام الإدارة المحلية في الجمهورية العربية السورية، على تقسيم البلاد إلى أربع عشرة محافظة، تنقسم بدورها إلى 107 مناطق، و480 ناحية، إلا أن القانون 107 اعتمد تقسيمًا مختلفًا ونصّ على منح صلاحيات أوسع للمدن والبلدات والبلديات بوصفها مستويات حوكمة جديدة أدنى من مستوى المحافظة، وأصبح لكل مستوى من مستويات الحوكمة مجلس محلي منتخب ومكتب تنفيذي.

وبموجب المادة رقم 9 من قانون الإدارة المحلية 107 تسمى الوحدات الإدارية وفق ما يلي:

تُحدّث المحافظات وتُسمّى وتُعيّن مراكزها وحدودها وتُعَدّل بقانون.

تُحدّث المدن وتُسمّى وتُعيّن مراكزها وحدودها وتُعَدّل بقرار من رئيس مجلس الوزراء، بناءً على اقتراح الوزير وتحفظ المدن المُحدّثة سابقًا بصفتها.

تُحدّث البلدات والبلديات وتُسمّى وتُعيّن مراكزها وحدودها وتُعَدّل بقرار من الوزير، بناءً على اقتراح المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة.

تُحدّث الأحياء بقرار من المكتب التنفيذي للوحدة الإدارية.

وتعرّف الوحدات الإدارية من حيث عدد السكان وفق ما يلي:

المحافظة: حيّز جغرافي يضم عدة مدن وبلدات وبلديات وقرى ومزارع ويمكن للمحافظة أن تكون مدينة واحدة.

المدينة: كل مركز محافظة أو منطقة أو تجمع سكاني يزيد عدد سكانه على 50000 نسمة.

البلدة: كل مركز ناحية أو تجمع سكاني أو مجموعة تجمعات سكانية يتراوح عدد سكانها بين 10001 و50000 نسمة.

البلدية: كل تجمع سكاني أو مجموعة تجمعات سكانية يتراوح عدد سكانها بين 5001 و10000 نسمة.

الحي: قطاع من المدينة أو البلدة أو البلدية لا يقل عدد سكانه عن 10000 نسمة في المدن، وعن 5000 نسمة في البلدات، وعن 4000 نسمة في البلديات، وعن 1000 نسمة في التجمعات السكانية التي ضُمَّت إلى المدينة أو البلدة.

المنطقة: قطاع من المحافظة لا يقل عدد سكانه عن 60000 نسمة عدا القرى المرتبطة بمركز المنطقة مباشرة ويشمل ناحيتين على الأقل.

الناحية: قطاع من المنطقة لا يقل عدد سكانه عن 25000 نسمة ويمكن أن يكون ارتباطها المباشر بمنطقة مركز المحافظة.

وبحسب المادة 12 من ذات القانون يكون لكل وحدة إدارية مجلساً مقره مركز الوحدة ويتألف من أعضاء منتخبين وفق أحكام قانون الانتخابات العامة بالاقتراع العام والسري والمباشر والمتساوي.

وجاءت المادة 60 والمادة 61 من قانون الإدارة المحلية في سوريا لتحديد اختصاصات مجالس المدن والبلدات والبلديات بما يلي:

يقوم مجلس المدينة أو البلدة أو البلدية بوضع الخطط ومتابعة تنفيذها لضمان التنمية المتوازنة والمستدامة في الوحدة المحلية وله في سبيل ذلك:

- التنسيق مع مجلس المحافظة لوضع رؤية تنموية مستقبلية "اقتصادية واجتماعية وخدمية" للمدينة أو البلدة، ووضع خطط طويلة الأمد تضمن الانتقال إلى مراحل تنموية متقدمة "اقتصادياً واجتماعياً ومؤسسياً وثقافياً" بالاعتماد على خصائص الوحدة الإدارية ومواردها البشرية والمادية واقتراح المشاريع التي تقع ضمن اختصاصات مجلس المحافظة والأجهزة المركزية لإدراجها في خطته.
- المشاركة وإبداء الرأي حول الخطط الإقليمية المكانية ضمن نطاق الوحدة الإدارية.
- التنسيق مع المجالس المحلية والأجهزة المركزية وفعاليات القطاع العام والخاص وهيئات المجتمع المحلي في الإعداد للخطة وفي مناقشتها.
- إقرار الخطط الاقتصادية والاجتماعية والخدمية السنوية.
- إقرار برامج تشجيع الاستثمارات المحلية ودعم الترويج للوحدة الإدارية والاستثمارات فيها.
- متابعة وإقرار المخططات التنظيمية وفق القوانين والأنظمة.
- تشجيع إقامة المراصد الحضرية ومراكز توثيق المعلومات المحلية.

وإضافة إلى الاختصاصات الواردة أعلاه يتولى مجلس المدينة أو البلدة أو البلدية اتخاذ جميع القرارات والتدابير اللازمة لممارسة اختصاصات الوزارة أو الإدارة أو المؤسسة المركزية التي تم نقل اختصاصاتها إلى الوحدة الإدارية بموجب الخططة الوطنية للامركزية.

1. قيادة وتوجيه أعمال الأجهزة التابعة للمدينة والبلدة لتحسين العمل فيها عن طريق المكتب التنفيذي وممارسة الرقابة على أنشطتها.
2. القيام بمهام الوحدة الإدارية المنصوص عليها في قوانين الاستملاك.
3. القيام بمهام الوحدة الإدارية المنصوص عليها في قوانين وأنظمة إزالة الشيوخ.
4. الموافقة على الأنظمة المعمارية والعمرانية وفق الأنظمة والقوانين النافذة.
5. الإشراف على جاهزية خطط الدفاع المدني والحماية من الكوارث والآفات على مستوى الوحدة الإدارية ومتابعة تنفيذها.
6. استثمار الثروات المحلية غير المستثمرة من جهات عامة أخرى.
7. تغيير تخصيص الأملاك العامة للمدينة أو البلدة وإدخالها في أملاكها الخاصة.
8. وضع أسس التصرف بالأموال المنقولة وغير المنقولة العائدة للوحدة الإدارية بيعاً وإيجاراً واستثماراً ضمن القوانين والأنظمة المرعية.
9. إحداث/تمويل شركات ذات مردود اقتصادي، وفق أحكام القوانين والأنظمة النافذة ومنح الاستثمارات الخاصة ضمن الوحدة الإدارية.
10. وضع القواعد اللازمة لإدارة المرافق والمشروعات الحكومية التي تُعهد السلطة المركزية إلى الوحدة الإدارية بإدارتها.
11. وضع القواعد لإدارة المشاريع والمنشآت التي تخدم الوحدة الإدارية والتي تتخلى الجهة صاحبة العلاقة عنها واستثمارها.

12. إحداث شركات ومصالح النقل الداخلي.
13. رعاية الشباب والرياضة وتنظيم أوقات الفراغ ودعم النشاط المتعلق بالأندية والمراكز الرياضية والتربية البدنية مادياً وفنياً.
14. إنشاء المدن والأبنية والملاعب والمراكز الرياضية وإدارتها واستثمارها وصيانتها.
15. وضع الأسس والمعايير الخاصة لمنح رخص تركيب اللوحات الإعلانية.
16. إقرار الموازنات والخطط السنوية للأجهزة المحلية على مستوى الوحدة الإدارية.
17. إقرار التقرير السنوي للمكتب التنفيذي.
18. إقرار اتفاقات تشاركية بين المجلس وهيئات المجتمع المحلي وتوفير الدعم للمبادرات الأهلية في مجال الخدمات الاجتماعية والبرامج التنموية.
19. إحداث مراكز الدعم المجتمعي لتنفيذ النشاطات الاجتماعية وتمكين المستفيدين وأسْرِهِم اقتصادياً واجتماعياً وصحياً وتعليمياً ومهنياً.
20. تَوَلَّى السلطة التنظيمية في كل أمر لا تتولى السلطة المركزية تنظيمه مباشرة.
21. مراقبة تنفيذ التعليمات الخاصة بتطبيق متطلبات الوقاية من الحرائق ضمن جميع الأبنية والمنشآت، وجميع المشيدات في المحافظة وحسب نظام الوقاية من الحرائق المعتمد من نقابة المهندسين أصولاً.
22. مراقبة التقيد بالأمن الصناعي والصحة والسلامة المهنية وعدم تلويث البيئة.
23. إحداث مراكز خدمة المواطن في المدينة والبلدة.

ثانياً: تجربة الإدارة المحلية في منطقة التركيز

في ظل النزاع الدائر في سوريا على امتداد أكثر من عشر سنوات شهدت عدّة مناطق من سوريا تغيرات في خارطة السيطرة، آلت حتى اليوم إلى أربعة مناطق سيطرة رئيسية وهي (منطقة سيطرة الحكومة السورية – منطقة سيطرة حكومة الإنقاذ – منطقة سيطرة الإدارة الذاتية – منطقة سيطرة الحكومة السورية المؤقتة) وتختلف السياقات في كل من هذه المناطق بشكل كبير على صعيد التجربة الإدارية وإن كان هذا الملحق لا يغطّي هذه التجارب جميعاً إلا أنه يقدّم نظرةً على التجربة الإدارية في منطقة سيطرة الحكومة السورية المؤقتة وتحديداً في منطقة أختين.

التكوين والبنية

عقب العملية العسكرية "درع الفرات" التي نقّذها الجيش السوري الوطني بمساندة من القوات المسلحة التركية في شمال شرق حلب آب 2018، والتي استهدفت تنظيم الدولة الإسلامية الذي كان يسيطر على المنطقة، تم تشكيل المجلس المحلي في أختين بشكل توافقي من ممثلين عن العائلات، وتولّى المجلس بعد تعيينه السلطة المدنية، ويعتبر المجلس المحلي أعلى سلطة في المدينة، ومطلع عام 2019 قام المجلس المحلي بتنظيم هيكلته لتشمل المكاتب التنفيذية والعامة التالية:

● رئيس المجلس ونائبه	● المكتب الزراعي
● مكتب الديوان	● المكتب المالي
● المكتب الخدمي	● مكتب الشهداء
● المكتب الإغاثي	● المكتب القانوني

• المكتب التعليمي	• المكتب الإعلامي
• المكتب الطبي	•

وقد قامت ولاية كَلَس التركية بإرسال مستشارين للعمل على الأرض مع المجلس المحلي، وقد عملت تركيا على الاستفادة من الإنجاز العسكري في عملية "درع الفرات" لقيادة وتوجيه الموارد والمؤسسات المحلية والمساعدات الإنسانية في سبيل تقديم نموذج ناجح في المنطقة وهذا ينطبق على كامل المنطقة الجغرافية التي شملتها عملية "درع الفرات" ومنها أختين بلا شك.

ديناميات القوة

رسميًا وبشكل شكلي يعمل مجلس أختين تحت إشراف مجلس محافظة حلب، الذي يتبع بدوره لوزارة الإدارة المحلية في الحكومة السورية المؤقتة، ومع استثناء بعض حالات التنسيق البسيط، لا تتمتع الحكومة المؤقتة بأي سلطة إدارية حقيقية على مجلس المدينة. ويمثل المجلس أعلى سلطة تنفيذية في المدينة، ويتمتع بنفوذ كبير على المكاتب التنفيذية والمديريات العاملة فيها.

ومن المفترض اقتصار العلاقة بين مجلس أختين وولاية كلس التركية رسميًا على تقديم الدعم المالي والتقني، إلا أنّ انخراط تركيا بشكل مباشر وواسع النطاق على الأرض تمكّنت من ممارسة نفوذ كبير على عمليات صنع القرار وتوجيه السياسات داخل المجلس.

تُدار العلاقة على المستوى المحلي بين ولاية كَلَس، مع مساعد الوالي من جهة، ومجلس المدينة من جهة أخرى، ويعتبر المستشارون الأتراك من التكنوقراط الذين تعيّنهم الولاية التركية للمشاركة في الأنشطة اليومية، بما في ذلك التخطيط والإشراف.

استقلال الإدارة المحلية بقيادة مدنية

بعد هزيمة تنظيم الدولة الإسلامية، لعبت الفصائل العسكرية المدعومة من تركيا دورًا هامًا في تشكيل المجلس المحلي لمدينة أختين، مع أنّ الدور المنوط بالفصائل كان المشاركة في العملية العسكرية ضد تنظيم داعش، إلا أنّها تجاوزت هذا الدور لتتدخل في اختيار أعضاء المجلس المحلي، وإنّ كان هذا الدور أصبح أقل مباشرة ووضوحًا حيث إنّ هناك تأكيدًا على عدم تدخل الفصائل العسكرية في عمل المجلس بسبب التوازن.

المشاركة المحلية والالتزام بالشفافية والمساءلة

يتولّى أعضاء المجلس في أختين، بمن فيهم أعضاء المكتب التنفيذي، مسؤولية مراقبة المستويات الأدنى من الإدارة المحلية مثل المكاتب العاملة والمديريات والتي تشمل المديريات التالية: مديرية الأوقاف، مديرية التربية، غرفة التجارة، دائرة الأحوال المدنية، مديرية المياه، ولا يملك المجلس سلطة على خدمة الكهرباء كونها تُقدّم من قِبَل شركة خاصة تركية.

ينشر المجلس عمومًا على معرفاته الرسمية أخبارًا عن توزيع الخدمات والمشاريع التي يقوم بها، ولكنّه لم يسبق أن نشر أيّ بيانات خاصة باستراتيجياته وبرامجه وميزانياته، وأنشأ المجلس المحلي في أختين مؤخرًا مكتب التواصل الذي يهدف لتعزيز اللقاءات والحوارات المحلية مع المواطنين ومؤسسات المجتمع المدني والمجالس المحلية الأخرى في منطقة أختين، ومع ذلك ومازال هناك ضعف في حجم المعلومات والمشاركة والشفافية تجاه المجتمع المحلي.

التمويل واللامركزية المالية

يعتمد المجلس المحلي في أختين على ثلاثة مصادر تمويل رئيسية هي: الإيرادات من الرسوم والجبايات والضرائب، والإيرادات المتأتية من معبر السلامة الحدودي مع تركيا، والتحويلات من الحكومة التركية التي تغطي رواتب موظفي المجلس والهيئات التنفيذية الأخرى، مثل المعلمين والموظفين الطبيين، والقوات العسكرية وقوات الشرطة. إضافة لبعض الإيرادات غير الثابتة أو الرئيسية مثل إيراد المخازن العامة من الطحين المدعوم من المؤسسات الإنسانية ومنظمة الآفاد التركية، وإيجارات واستثمارات لعقارات تعود ملكيتها للمجلس المحلي.

تشكّل التجربة الإدارية في منطقة أختين نموذجًا مقارنًا لعموم منطقة سيطرة الحكومة السورية المؤقتة ومنطقة نفوذ الحكومة التركية، وقد نجحت بعض المجالس المحلية لبلديات وبلديات في منطقة أختين من الخطو نحو تجارب تشاركية أعلى عبر القيام بانتخابات عامة ومباشرة للمجلس المحلي، وتشكّل هذه التجارب على صغرها خطوات مهمة على صعيد تحسين الإدارة المحلية وتمثيلها للمواطنين، إضافةً لتوسيع قنوات التواصل مع المجتمع المحلي وإشراك المواطنين من خلال مكتب التواصل، ما يُشجّع على البناء على هذه التجربة مع السعي إلى تعزيز استقلاليتها وشرعيتها من خلال ممارسات أكثر تشاركية وشفافية تُشجّع المجتمع المحلي على الانخراط في الهياكل الحوكمية.

المراجع

- <https://bit.ly/3wp5g6y> (جودة الرعاية في السياقات الهشة والمتضررة من النزاعات والضعيفة)
- <https://bit.ly/3TbyrUb> الموسوعة العربية – الإدارة المحلية (مقدمة)
- <https://bit.ly/3KfayH8> ESCWA نماذج الحوكمة المحلية في سوريا – دراسة مرجعية اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا 2020
- <https://bit.ly/3Te3b7d> تقرير مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان عن دور الخدمة العامة كعنصر أساسي من عناصر الحكم الرشيد
- <https://bit.ly/3wqflQy> دور الحكومة المحلية في تعزيز وحماية حقوق الإنسان - التقرير النهائي للجنة الاستشارية لمجلس حقوق الإنسان
- المشاركة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص ودورها في تحقيق التميز في تقديم الخدمات العامة – غربي وهبة
- الملتقى العربي الأول – نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي – محمد الطعمنة
- المرسوم التشريعي رقم 107 (قانون الإدارة المحلية في سوريا)

دليل اجراءات تطوير الخدمات العامة

مركز هوز للتطوير المجتمعي

المحتويات

- مقدمة
- الفصل الأول
 - إشكالية الخدمات العامة
- الفصل الثاني اجراءات تطوير الخدمات العامة
 - أولاً: تحسين عمليات الإدارة
 - ثانياً: رسم سياسات واجراءات عمل
 - ثالثاً: رفع كفاءة الموظفين والعاملين وتمكينهم
 - رابعاً: تعزيز التكنولوجيا وتوفير التقنيات الرقمية
 - خامساً: تعزيز التعاون والشراكات مع أصحاب المصلحة
 - سادساً: قياس الأداء وتقييم النتائج

مقدمة

نسعى من هذا الدليل إلى تدعيم معايير الخدمات الجيدة المقترحة بمجموعة من الاجراءات والخطوات العملية التي تساعد المؤسسات في تحسين مستويات أدائها، وتطوير نظمها الإدارية ورفع كفاءة طاقاتها البشرية بما يحقق تطوّر نوعي في مستوى الإنتاجية وجودة الخدمات ويمكّنها من مواكبة المتغيرات المتسارعة بشكل يساهم في تعزيز ثقة المواطنين بها.

إن عملية تحسين جودة الخدمات ترتبط بشكل وثيق بتطوير الأداء المؤسسي بما في ذلك جميع السياسات والاجراءات والتوجهات والآليات التي تتبناها المؤسسة للارتقاء بأدائها بشكل عام، وذلك من خلال توفير الخطط الاستراتيجية ووضع سياسات واجراءات عمل ومتابعة تنفيذ خططها وبرامجها ووضع مؤشرات الاداء وتقييم الرضا وتقديم الحلول الممكنة لمعالجة الانحرافات عن المستويات المحددة وفق الخطط.

تم العمل على تطوير هذا الدليل خلال مشروع (نسمو) الذي ينفّذه مركز هوز للتطوير المجتمعي بالتعاون مع مكتب التنمية المحلية ودعم المشاريع الصغيرة LDSPS وذلك بالاستفادة من الحوارات والتوصيات التي قمنا بها من خلال جلسات النقاش المركّزة مع أحد عشر مجلساً محلياً في منطقة شمال شرق حلب، إضافة لمجموعة من جلسات النقاش المركّزة مع (53) من المواطنين المقيمين في منطقة عمل المجالس المحلية التي شملتها الجلسات، إضافة لورشة عمل مع ثمان من مؤسسات المجتمع المدني العاملة في المنطقة.

ويستهدف هذا الدليل الإدارات المحلية (المجالس المحلية أو غيرها من البلديات والهيئات الإدارية) التي تعمل على تقديم الخدمات العامة أو تنظيمها، إضافة لمؤسسات المجتمع المدني المنخرطة في عمليات تقديم الخدمات العامة، إضافة للناشطين والفاعلين المحليين في مجال الخدمات العامة.

ويأتي هذا الدليل بوصفه دليلاً إجرائياً تطبيقياً للقسم الأول الإدارة المحلية والخدمات العامة بالاعتماد على جهود مجموعة من الخبراء والتجارب المحلية في منطقة شمال شرق حلب كما تم الاعتماد على مجموعة من المصادر الثانوية والدراسات والتقارير السابقة في سبيل تدعيم المبادئ والمعايير التي يقترحها هذا الدليل، إضافة لإغناء التوصيات والاجراءات المقترحة من خلال الاستفادة من التجارب المختلفة التي تمت دراستها في هذه المراجع.

الفصل الأول

إشكالية الخدمات العامة

إشكالية الخدمات العامة

ثمة العديد من الإشكاليات التي تواجه الخدمات العامة والتي لا بد من الوقوف عندها في سبيل تحليلها وفهمها، نورد فيما يلي مجموعة من الإشكاليات التي تواجه تقديم الخدمات وتحسين جودتها على مختلف المستويات، وهي ليست شاملة بالضرورة ولا يعني أنها عامة بالنسبة لجميع المؤسسات وإنما هي إشكاليات مجتمعة ورئيسية تساعد على التفكير في جوانب عديدة من متطلبات تقديم الخدمات وتحسين جودتها، وهي خلاصة اللقاءات والجلسات الحوارية التي قمنا بها خلال مشروع نسمو مع مجموعة من المجالس المحلية والمؤسسات المحلية الفاعلة في تقديم الخدمات والمواطنين ويمكن تبويبها ضمن النقاط الرئيسية التالية:

- ضعف قنوات الاستماع لصوت المواطن
- تعمل المؤسسات المحلية بشكل منعزل دون تكامل في العمليات، بل قد تكون أحيانا متضاربة فيما بينها
- هناك ضعف/غياب في آليات مراقبة أداء الخدمات من حيث مؤشرات الأداء
- وجود تفاوت في مستوى جودة الخدمات المقدمة وعدم استدامة الخدمات
- عدم وجود كيان قوي ومستقل وممول بالكامل قادر على ضمان جودة الخدمات واستدامتها
- رضا المواطنين عن مستوى الخدمة منخفض وهناك قلة ثقة بين المواطنين والمؤسسات مع انطباع سائد حول الفساد
- تراجع أو تدني كفاءة ومهارة مقدمي الخدمات وعدم مواكبة المهارات التقنية المطلوبة ومقاومة التغيير
- ضعف إدارة الموارد البشرية وخطط التدريب وغياب الدافع للتميز لدى الموظفين، و عدم وجود أسس للمكافآت والحوافز وتوفير مخصصات مالية ملائمة لاستقطاب الكفاءات والحفاظ عليها
- ضعف المساءلة على المستوى المؤسسي والفردى عن جودة الخدمات واعتمادها على ردود الأفعال والانطباعات الشخصية

ولمعالجة الإشكاليات أعلاه نسعى من خلال هذا الدليل لأن تكون الخدمات العامة جيدة من خلال مجموعة من الأهداف الاستراتيجية:

- أن تكون الخدمات العامة متوافرة وسهلة الوصول للمواطنين على اختلاف فئاتهم وأماكن تواجدهم، ومن خلال قنوات متعددة تلبي احتياجاتهم.
- أن تكون الخدمات العامة متكاملة و مترابطة وسريعة وسهلة الإجراءات ذات أداء عالي المستوى، بما يشمل تلك التي تشترك بها أكثر من جهة، بالاستفادة من الإمكانيات المحلية المتاحة، وبإشراك للقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني والمجتمعات المحلية.

- ضمان مشاركة فاعلة للمواطنين وسماع أصواتهم للحصول على تغذية راجعة، وقياس مستوى الرضا، والتعرف على الاحتياجات والتطلعات، وضمان مشاركتهم في عملية التصميم والتطوير المأسّس للخدمات.
- أن تكون كوادر المؤسسات مُساءلة عن مستوى الاداء، وممكّنة في تقديمها الخدمات، ولديها مهارات ومعارف تحسن مستوى تقديم الخدمات وتعمل على تطويرها.
- الاعتماد على التكنولوجيا في تقديم الخدمات والمعاملات وضرورة التوجه المستقبلي إلى رقمنة الخدمات التي يحتاجها المواطن ما أمكن، وبتوفير التدريب الرقمي المباشر أو الإلكتروني للمتعاملين والكوادر.

إن هذه الأهداف مبنية على تحليل الإشكاليات التي سبق وأوردناها أعلاه، ويمكن تجزيء هذه الأهداف لتكون أهداف مرحلية بناء على تقييم احتياجات وإمكانات كل مؤسسة ومجلس محلي على حدى.

وتجدر الإشارة إلى أن إن عملية تحسين جودة الخدمات وتطويرها تتوقّف أولاً على الرغبة الحقيقية لدى المؤسسات والمجالس المحلية في التطوير وامتلاك القرار والموارد لهذا التطوير.

تفقد أي عملية تطوير جدواها دون وجود رغبة حقيقية ومتابعة من قبل صناع القرار، وتفكيك أسباب وعوامل مقاومة هذا التغيير من قبل الكوادر المعنية من خلال إشراكها وتدريبها وبناء قدراتها للتعامل مع الوضع الجديد.

ولا يغدو لعملية التطوير أي فرصة للنجاح في حال لم تكن مبنية على قرارات مستقلة وواعية وبتوفير وتسخير كل الموارد اللازمة لها وإلا سينتهي الأمر بخطط مهملة لا يوجد من يعمل على تنفيذها ومتابعتها ورصد مؤشراتها.

الفصل الثاني

اجراءات تطوير الخدمات العامة

إن المعايير التي يقترحها هذا الدليل لتطوير الخدمات العامة لابد لها من مجموعة اجراءات عملية تسهم في تعزيز الالتزام بهذه المعايير حيث أن تطوير الخدمات العامة يتطلب جهوداً متعددة المستويات في سبيل الوصول إلى أفضل مستوى للخدمات العامة وأفضل أداء في تقديم الخدمات العامة.

نقترح في هذا الفصل مجموعة من الاجراءات المترابطة والمتكاملة والتدرجية، حيث أن كل اجراء يتربط مع بقية الاجراءات يؤثر ويتأثر بها، كما أن هذه الاجراءات تشكّل فيما بينها خطة متكاملة المستويات في سبيل تحسين جودة الخدمات وجودة الأداء أثناء تقديم الخدمة، ويمكن العمل على هذه الاجراءات بشكل تدريجي وبالتوازي أو التتالي فيما بينها بما يتناسب مع احتياجات وإمكانات الجهات المعنية، أي أن كل اجراء هو بمثابة هدف يمكن العمل في سبيل خدمة الهدف العام وهو تحسين جودة الخدمات، دون أن يكون لزاماً العمل على كل الاجراءات بنفس الوقت وعلى نفس المستوى.

فيما يلي مجموعة من ستة اجراءات مقترحة في سبيل تطوير الخدمات العامة يتم ربطها بالمعايير المقترحة ضمن القسم الأول من هذا الدليل بحيث يكون لكل معيار اجراء أو أكثر حسب ما يقتضيه تقييم أداء المؤسسات على تقديم الخدمات وتقييم إمكاناتها وقدراتها على تطبيق المعايير وتنفيذ الاجراءات ضمن خطة استراتيجية لتطوير الخدمات العامة.

- ١- تحسين عمليات الإدارة
- ٢- رسم سياسات توجيهية وإرشادية
- ٣- رفع كفاءة العاملين وتمكينهم
- ٤- تعزيز التكنولوجيا وتوفير التقنيات الرقمية
- ٥- تعزيز التعاون والشراكات مع أصحاب العلاقة
- ٦- قياس الأداء وتقييم النتائج

أولاً: تحسين عمليات الإدارة

يمكن تحسين الخدمات العامة من خلال تحسين عمليات الإدارة وتطوير العمليات الداخلية للمؤسسات والمجالس المحلية، ويهدف تحسين العمليات الإدارية إلى تطوير النماذج في البناء التنظيمي لمختلف العمليات لتحسين أداء المؤسسة، وذلك عبر توضيح الأدوار ورفع كفاءة الأداء والارتقاء به لينعكس على تقوية المخرجات وتعزيز الإنتاجية، كما يركز في ذات الوقت على إعادة تصميم الهياكل لتكون قادرة على مواكبة متطلبات التطوير من خلال تميزها بوضوح الأدوار وخلقها نظاماً للتعاقب الإداري الصحيح والتوظيف الأمثل لقدرات الموظفين بما يعزز قدرتهم على التعامل مع المتغيرات الداخلية والخارجية، إضافة إلى تسهيل تقديم الخدمات بشكل مطور وسريع ومنتقن.

تشمل العمليات الإدارية خمس وظائف أساسية هي التخطيط، التنظيم، التوجيه، المراقبة، وتنقسم كل عملية إلى مجموعة من الخطوات الأساسية للقيام بها على أكمل وجه.



الوظيفة الأولى: التخطيط

غالبا ما يعدّ التخطيط الوظيفة الأولى من وظائف الإدارة، فهي القاعدة التي تقوم عليها الوظائف الإدارية الأخرى. والتخطيط عملية مستمرة تتضمن تحديد طريقة سير الأمور للإجابة عن الأسئلة مثل ماذا يجب أن نفعل، ومن يقوم به، وأين، ومتى، وكيف. بواسطة التخطيط سيمكنك إلى حد كبير كمدير من تحديد الأنشطة التنظيمية اللازمة لتحقيق الأهداف. مفهوم التخطيط العام يجب على أربعة أسئلة هي:

- ماذا نريد أن نفعل؟
- أين نحن من ذلك الهدف الآن؟
- ما هي العوامل التي ستساعدنا أو ستعيقنا عن تحقيق الهدف؟
- ما هي البدائل المتاحة لدينا لتحقيق الهدف؟ وما هو البديل الأفضل؟

وهناك ثلاثة أنواع أو مستويات للتخطيط:

التخطيط الاستراتيجي:

يهتم التخطيط الاستراتيجي بالشؤون العامة للمؤسسة ككل، ويبدأ التخطيط الاستراتيجي ويوجّه من قبل المستوى الإداري الأعلى ولكن جميع المستويات الإدارية يجب أن تشارك فيها لكي يكون أكثر كفاءة وفعالية، وغاية التخطيط الاستراتيجي هي:

- إيجاد خطة عامة طويلة المدى تبين المهام والمسؤوليات للمؤسسة ككل.
- إيجاد مشاركة متعددة المستويات في العملية التخطيطية.
- تطوير المؤسسات من حيث تألف خطط الوحدات الفرعية مع بعضها البعض.

التخطيط التكتيكي:

يركز التخطيط التكتيكي على تنفيذ الأنشطة المحددة في الخطط الاستراتيجية، هذه الخطط تهتم بما يجب أن تقوم به كل وحدة من المستوى الأدنى، وكيفية القيام به، ومن سيكون مسؤولاً عن إنجازه.

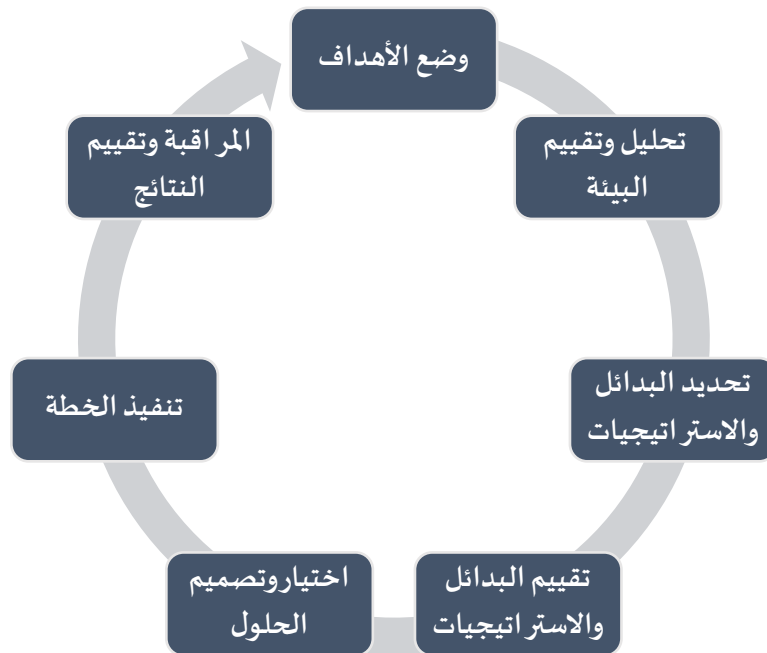
التخطيط التكتيكي ضروري جدا لتحقيق أهداف التخطيط الاستراتيجي، المدى الزمني لهذه الخطط أقصر من مدى الخطط الاستراتيجية، كما أنها تركز على الأنشطة القريبة التي يجب إنجازها لتحقيق الاستراتيجيات العامة للمؤسسة.

التخطيط التنفيذي:

يستخدم المدير التخطيط التنفيذي لإنجاز مهام ومسؤوليات عمله، ويمكن أن يتم لمرة واحدة أو عدة مرات، الخطط ذات الاستخدام الواحد تطبق على الأنشطة التي تتكرر، كمثال على الخطط ذات الاستخدام الواحد خطة الموازنة، أما أمثلة الخطط مستمرة الاستخدام فهي خطط السياسات والإجراءات.

خطوات إعداد الخطط التنفيذية:

- وضع الأهداف: تحديد الأهداف المستقبلية.
- تحليل وتقييم البيئة: تحليل الوضع الحالي والموارد المتوفرة لتحقيق الأهداف.
- تحديد البدائل: بناء قائمة من الاحتمالات لسير الأنشطة التي ستقودك تجاه أهدافك.
- تقييم البدائل: عمل قائمة بناءً على المزايا والعيوب لكل احتمال من احتمالات سير الأنشطة.
- اختيار الحل الأمثل: اختيار الاحتمال صاحب أعلى مزايا وأقل عيوب فعلية.
- تنفيذ الخطة: تحديد مسؤولية التنفيذ، الموارد المعطاة له، وكيفية تقييم الخطة، وتعليمات إعداد التقارير.
- مراقبة وتقييم النتائج: التأكد من أن الخطة تسير مثل ما هو متوقع لها وإجراء التعديلات اللازمة لها.



الوظيفة الثانية: التنظيم

التنظيم هو عملية دمج الموارد البشرية والمادية من خلال هيكل رسمي يبين المهام والسلطات، وهنالك أربعة أنشطة بارزة في التنظيم:

- تحديد أنشطة العمل التي يجب أن تنجز لتحقيق الأهداف التنظيمية.
- تصنيف أنواع العمل المطلوبة ومجموعات العمل إلى وحدات عمل إدارية.
- تفويض العمل إلى أشخاص آخرين مع إعطائهم قدر مناسب من السلطة.
- تصميم مستويات اتخاذ القرارات.

خطوات عملية التنظيم:

- الخطوة الأولى: تحديد الأنشطة الضرورية لإنجاز الأهداف
- الخطوة الثانية: تصنيف الأنشطة والبدء بتصميم الأجزاء الأساسية من الهيكل التنظيمي.
- الخطوة الثالثة: تفويض العمل والسلطات
- الخطوة الرابعة: تصميم مستويات العلاقات وتحديد العلاقات الرأسية والأفقية



الوظيفة الثالثة: التوظيف

التوظيف يبدأ بتخطيط الموارد البشرية واختيار الموظفين ويستمر طوال وجودهم بالمنظمة، يمكن تبين التوظيف على أنها عملية مكونة من ثمان مهام صممت لتزويد المنظمة بالأشخاص المناسبين في المناصب المناسبة، هذه الخطوات الثمانية تتضمن: تخطيط الموارد البشرية، توفير الموظفين، الاختيار، التعريف بالمنظمة، التدريب والتطوير، تقييم الأداء، القرارات الوظيفية كالمكافآت والترقيات (وخفض الدرجات) والنقل، وإنهاء الخدمة.

الوظيفة الرابعة: التوجيه

بمجرد الانتهاء من صياغة خطط المؤسسة وبناء هيكلها التنظيمي وتوظيف العاملين فيها، تكون الخطوة التالية في العملية الإدارية هي توجيه الناس باتجاه تحقيق الأهداف التنظيمية، في هذه الوظيفة الإدارية يكون من واجب المدير/الرئيس تحقيق أهداف المؤسسة من خلال إرشاد المرؤوسين وتحفيزهم.

وظيفة التوجيه يشار إليها أحيانا على أنها التحفيز، أو القيادة، أو الإرشاد، أو العلاقات الإنسانية، لهذه الأسباب يعتبر التوجيه الوظيفة الأكثر أهمية في المستوى الإداري الأدنى لأنه ببساطة مكان تركز معظم العاملين في المنظمة، وإذا انطلقنا من تعريف القيادة على أنها "إنجاز الأعمال من خلال الآخرين"، فإذا أراد أي شخص أن يكون مشرفا أو مديرا فعلا عليه أن يكون قياديا فعلا، فحسن مقدرته على توجيه الناس تبرز مدى فعاليته.

إرشادات حول عملية التوجيه:

- علينا المحاولة دائما أن نركز اهتمامنا – واهتمام الموظفين – على الأهداف الواجب تحقيقها.
- علينا الانتباه لكلماتنا، كما علينا مراقبة نبرة الصوت، معظم الناس يتقبلون حقيقة أن عمل المدير/الرئيس هو إصدار الأوامر والتعليمات، ومعارضتهم لهذه الأوامر مبنية على الطريقة التي أصدرت فيها هذه الأوامر.
- علينا عدم افتراض أن الموظفين فهموا كل شيء، لنعطِ الموظفين فرصة لطرح الأسئلة ومناقشة الأهداف.
- علينا التأكد من الحصول على "التغذية الراجعة" بالطريقة الصحيحة، وتوفير فرصة للموظفين الذين يريدون الاعتراض على المهام الفرصة لعمل ذلك في الوقت الذي نفوض فيه المهام لهم.
- علينا الانتباه لعدم إعطاء الكثير من الأوامر، ولتكن تعليماتنا مختصرة ومباشرة، يمكن الانتظار حتى ينتهي العاملون من العمل الأول قبل أن نطلب منهم البدء في عمل ثاني.
- علينا الانتباه للتفاصيل والمعلومات التي نشاركها بحيث تكون المهمة فقط، بالنسبة للموظفين القداماء، لا يوجد ما يضجرهم أكثر من استماعهم لتفاصيل معروفة.
- علينا الانتباه للتعليمات المتضاربة، والتأكد من عدم إعطاء أوامر للموظفين بينما يعطي المديرون المباشرون والمشرفون عليهم ما يعارض ذلك.
- علينا توزيع عبء العمل وعدم اختيار الموظفين المستعدين للعمل فقط، حتى لا يتحمل الشخص المستعد أكثر من طاقته، يجب أن يكون للأشخاص الصعب قيادتهم نصيبهم من العمل الصعب أيضا.
- علينا أن نحاول دائما عدم تمييز أي شخص، ولنتذكر أن المدراء والمشرفين الجدد يخطئون أحيانا بالتباهي بسلطاتهم، أما المدراء والمشرفون الأكثر خبرة فغالبا ما يكونون أكثر قربا من موظفيهم.

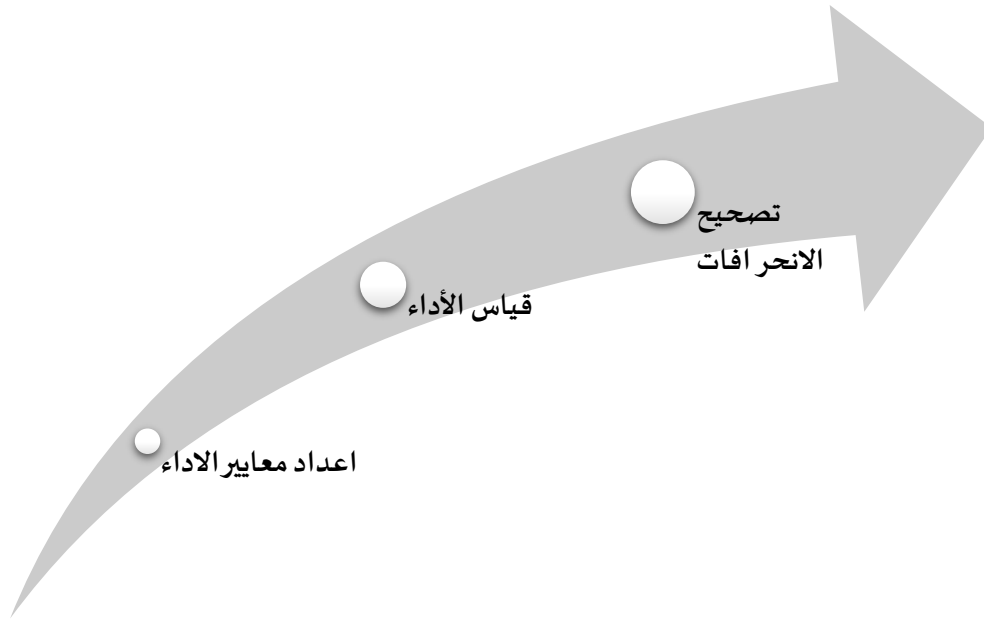
الوظيفة الخامسة: الرقابة

التخطيط، والتنظيم، والتوظيف، والتوجيه يجب أن يتابعوا للحفاظ على كفاءتهم وفعاليتهم، لذلك فالرقابة آخر الوظائف الخمسة للإدارة، وهي المعنيّة بالفعل بمتابعة كلّ من هذه الوظائف لتقييم أداء المؤسسة تجاه تحقيق أهدافها. في الوظيفة الرقابية للإدارة، سوف تنشئ معايير الأداء التي سوف تستخدم لقياس التقدّم نحو الأهداف، مقياس الأداء هذه صمّمت لتحديد ما إذا كان الموظفين والعمليات في المؤسسة على المسار الصحيح في طريقهم نحو الأهداف المخطط تحقيقها.

إن الغرض الأساسي من الرقابة هو تحديد مدى نجاح وظيفة التخطيط، هذه العملية يمكن أن تحصر في أربعة خطوات أساسية تطبق على أي شخص أو بند أو عملية يراد التحكم بها ومراقبتها.

خطوات العملية الرقابية:

- إعداد معايير الأداء: المعيار أداة قياس، كميّة أو نوعيّة، صمّمت لمساعدة مراقب أداء الناس والسلع أو العمليّات، المعايير تستخدم لتحديد التقدّم، أو التأخر عن الأهداف، طبيعة المعيار المستخدم يعتمد على الأمر المراد متابعته، أيّا كانت المعايير، يمكن تصنيفهم إلى إحدى هاتين المجموعتين:
 - المعايير الإداريّة: تتضمّن عدة أشياء كالتقارير واللوائح وتقييمات الأداء، ينبغي أن تركز جميعها على المساحات الأساسيّة ونوع الأداء المطلوب لبلوغ الأهداف المحددة، تعبّر المقاييس الإداريّة عن من، متى، ولماذا العمل.
 - المعايير التّقنيّة: يحدّد ماهية وكيفية العمل، وهي تطبق على طرق الإنتاج، والعمليّات، والموادّ، والآلات، ومعدّات السلامة، والموردين. يمكن أن تأتي المعايير التّقنيّة من مصادر داخلية وخارجيّة.
- قياس الأداء: في هذه الخطوة، يقيس المديرين الأداء ويحدّدون إن كان يتناسب مع المعايير المحدّدة، إذا كانت نتائج المقارنة أو القياسات مقبولة – خلال الحدود المفترضة – فلا حاجة لاتخاذ أي إجراء، إما إن كانت النتائج بعيدة عن ما هو متوقع أو غير مقبولة فيجب اتخاذ الإجراء اللازم.
- تصحيح الانحرافات عن المعايير: تحديد الإجراء الصحيح الواجب اتخاذه يعتمد على ثلاثة أشياء: المعيار، دقّة القياسات التي بيّنت وجود الانحراف، وتحليل أداء الشخص أو الآلة لمعرفة سبب الانحراف.



ثانياً: رسم سياسات واجراءات عمل

تعرف السياسات بأنها مجموعة من المبادئ والتوجهات العامة والخطوط العريضة التي تحكم خط سير المؤسسة/المجلس المحلي وتسترشدها الإدارة عند اتخاذها للقرارات، وتعد بمثابة خارطة طريق للعمل المؤسسي، وتعمل على تحديثها دورياً.

وتحتوي السياسات على إجراءات محققة لها، حيث تعرف الإجراءات بأنها سلسلة من الخطوات التنفيذية المحددة والمترتبة ترتيباً زمنياً، والتي تصف بدقة كيفية أداء العمل على كافة المستويات، بما يؤدي إلى التقليل من تدخل الإدارة في توجيه العمل الروتيني والعمل على زيادة الكفاءة الإنتاجية.

وتختلف السياسات والإجراءات في طبيعتهما وغرضهما، حيث تُستخدم السياسات لتحديد التوجهات العامة والأهداف الرئيسية للمؤسسة/المجلس المحلي، بينما تستخدم الإجراءات لتوضيح الخطوات المحددة التي يجب اتباعها لتطبيق هذه السياسات.

ولتوضيح الفرق بينهما، فإن السياسات هي المبادئ التوجيهية التي تحدد أسلوب تحديد الأهداف والخطط المستقبلية للمؤسسة، وعلى سبيل المثال، يمكن أن تتعلق السياسات بالأمر الذي تتعلق بالعلاقات العامة، أو التوظيف، أو الصحة والسلامة المهنية، أو الجودة، أو البيئة، أو الخدمات وتحتوي السياسات على معايير رئيسية تحدد كيفية التعامل مع هذه الأمور، وتساعد في تحديد المسار العام للمؤسسة/المجلس المحلي.

أما الإجراءات، فهي الخطوات التفصيلية التي يجب اتخاذها لتنفيذ السياسات المحددة. ومثال على ذلك، إذا كانت إحدى السياسات تتعلق بالتوظيف، فإن الإجراءات المحددة ستشمل الإعلان عن الوظائف، وتلقي الطلبات، وإجراء المقابلات، وأخيراً اختيار المرشح المناسب وتعيينه.

ولذلك، فإن السياسات والإجراءات مكملان لبعضهما البعض، حيث يتم استخدام السياسات لتحديد المعايير الرئيسية والأهداف، بينما تستخدم الإجراءات لتوضيح الخطوات التفصيلية لتحقيق هذه الأهداف.



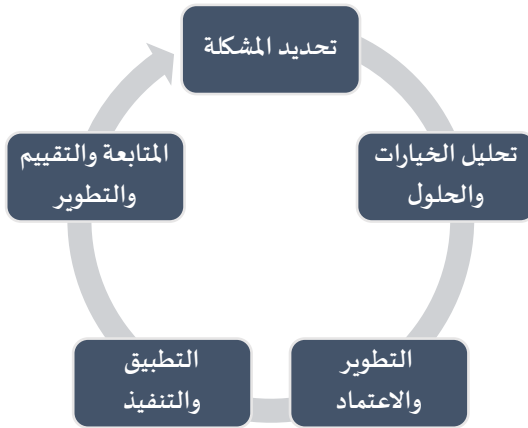
وتتسم العلاقة بين السياسات العامة والاستراتيجيات والأنظمة والأطر التنظيمية والمعايير والضوابط بالتدرج من الشمولية إلى التفاصيل الفنية حسب التسلسل الهرمي في الشكل الجانبي

إلا أنه يتداخل على البعض مفاهيم مختلفة للسياسات والإجراءات، منها القواعد التي تعرف بأنها إرشادات تفصيلية تحدد سلوكيات العاملين بالمؤسسة/المجلس المحلي، ولها شروط منها الوضوح والدقة وأن لا تحمل معاني متعددة، وأيضاً القرارات التي تعرف بأنها الشكل الذي تصدر به السياسات والقواعد والإجراءات.

وعلى الرغم من أن السياسات والإجراءات يستخدمان لأغراض مختلفة، إلا أنه من المهم أن تكون هناك تناغم بينهما في كل مؤسسة/مجلس محلي، فعندما تحدد السياسات بشكل صحيح، يمكن للإجراءات الواضحة أن تعزز تحقيق الأهداف المحددة.

ومن الأمور التي يجب مراعاتها عند إعداد السياسات والإجراءات مراعاة حجم المؤسسة/المجلس المحلي وطبيعة عملها، فقد تحتاج المؤسسات/المجالس المحلية الأصغر إلى سياسات وإجراءات قليلة ومرنة، في حين قد تحتاج المؤسسات/المجالس المحلية إلى سياسات وإجراءات أكثر تفصيلاً وتعقيداً.

كما ينبغي الإشارة إلى أن السياسات والإجراءات يجب أن تكون مرنة للتكيف مع التحديات الدائمة التي تواجه المؤسسات/المجالس المحلية، ويجب تحديثها بانتظام لتوفير بيئة عمل صحية ومنظمة داخل المؤسسة/المجلس المحلي، وبذلك، يمكن تعزيز الإنتاجية والجودة والثقة بين أعضاء الفريق، مما يساعد في تحقيق الأهداف المحددة.



ويجب أن تكون السياسات والإجراءات متاحة وواضحة لجميع أفراد المؤسسة/المجلس المحلي، بحيث يتمكنوا من الاطلاع عليها وفهمها وتطبيقها بسهولة، كما ينبغي أن تتوافق السياسات والإجراءات مع القوانين واللوائح المحلية والوطنية، وأن تتم مراجعتها وتحديثها بشكل دوري.

وتمر عملية إعداد السياسات والإجراءات بمجموعة من الخطوات الرئيسية كما هي موضحة في الشكل الجانبي والجدول أدناه

المرحلة	الهدف	المخرجات
تحديد المشكلة	تحديد المشكلة وتأطيرها، ومعرفة الحلول المقترحة	مستند دراسة السياسة وتحليل الوضع الراهن
تحليل الخيارات والحلول	تحديد أهداف السياسة	مستند مسودة مذكرة السياسة
التطوير والاعتماد	إقرار واعتماد وثيقة السياسة	مستند وثيقة السياسة
التطبيق والتنفيذ	تشريع السياسة وإنفاذها	مستند نتائج مؤشرات التنفيذ
المتابعة والتقييم	قياس فعالية وكفاءة السياسة	مستند نتائج قياس فعالية وكفاءة السياسة

أما فيما يخص صياغة الإجراءات يمكن إتباع المجموعة التالية من الإرشادات التوجيهية لصياغة اجراءات عملية:

- تحديد المهمة أو العملية التشغيلية بطريقة دقيقة وواضحة.
- فهم خلفية الإجراء أو المهمة والمهام المتعلقة بها.
- مراقبة الموظفين أو المنفذين للإجراء على أرض الميدان، وتوثيق طرق التنفيذ.
- الاجتماع مع الموظفين أو المنفذين للإجراء، وتحديد مقدار إلمامهم بتفاصيل الإجراء.
- مراجعة الصعوبات المتعلقة بالإجراء والحوادث التي قد تحصل أثناء تنفيذه.
- مراجعة التعليمات والإرشادات التفصيلية للتأكد من عدم تضاربها أو اختلافها.
- تحرير تفاصيل الإجراءات بلغة سلسلة وواضحة قدر الإمكان.

ثالثاً: رفع كفاءة الموظفين والعاملين وتمكينهم

إن رفع كفاءة العاملين وتمكينهم تشكّل خطوة أساسية في رحلة تحسين جودة الخدمات وضمان تقديمها بمعايير جيدة، حيث أن الموظفين والعاملين هم في الصفوف الأولى والمباشرة في عملية تقديم الخدمات ولابد أن يتمتع مقدموا الخدمات بالمؤهلات والقدرات والصلاحيات التي تمكنهم من تقديم الخدمة بأعلى المستويات.

وتعتبر عملية رفع الكفاءة والتمكين مسؤولية جماعية ضمن المؤسسة/المجلس المحلي بمختلف المستويات الإدارية والأدوار الوظيفية، حيث أن هذه العملية لا تتم دون أدوار ومسؤوليات محددة على الإدارة والموارد البشرية والموظفين والعاملين.

الإدارة العليا

- يتمثل دور الإدارة العليا في عملية بناء قدرات الموظفين والعاملين وتمكينهم بشكل أساسي فيما يلي:
- الإشراف العام على تطبيق عملية التدريب وبناء القدرات والتمكين اللازم في المؤسسة/المجلس المحلي.
- توجيه إدارة الموارد البشرية لمتابعة أهداف التدريب والتطوير، ومراجعة خطة التدريب والتطوير السنوية.
- مراقبة تطبيق عمليات التدريب والتطوير واتخاذ الإجراءات اللازمة في حال عدم الالتزام بها.
- التأكد من توفر المخصصات المالية اللازمة ضمن الموازنة لعملية بناء القدرات والتمكين.
- الاتصال الفعال مع المدراء حول عمليات التدريب والتطوير واقتراح أفضل البرامج الملائمة لكل تخصص.
- التأكد من توافق خطة التدريب والتطوير مع الخطة الاستراتيجية للمؤسسة/المجلس المحلي.

إدارة الموارد البشرية

- شرح وتطبيق برامج وسياسات وإجراءات التدريب والتطوير المعتمدة.
- دراسة وتحليل احتياجات التدريب المؤسسي بناء على الأهداف الاستراتيجية ونتائج تقييم الأداء.
- إعداد خطة تدريب وتطوير سنوية على ضوء نتائج تقييم الأداء، ووفق الأولويات الاستراتيجية للمؤسسة.
- إدارة كافة مراحل تطبيق الخطة التدريبية وضمن الإطار الزمني والموارد المالية المخصصة والإجراءات المحددة.
- مراجعة خطط تحسين الأداء للموظفين المصنفين ضمن مستوى أداء.
- تقديم المقترحات والتوصيات المتعلقة بالتدريب والتطوير للإدارة العليا.
- إعداد تقارير مرحلية وسنوية حول فعالية التدريب من خلال تقييم عملية التدريب وفق معايير ومؤشرات.
- تزويد المدراء المباشرين بتقرير عن مدى التزام الموظف بالشكل التدريبي المقرر له.

المدراء المباشرون

- المشاركة الفعالة بتحليل احتياجات التدريب للوظائف التابعة له وتحديد جدول زمني للتطوير والتدريب.
- المساهمة في إعداد برامج تدريبية تؤدي إلى إلغاء الفجوة بين الاداء الحالي والمستهدف للموظف.
- الاتفاق حول خطة التدريب والتطوير الفردية مع كل موظف على حدى.
- مساعدة الموظفين في تحديد احتياجاتهم التدريبية لإنجاز أهداف التطوير ضمن خطة التطوير الفردية.

- اقتراح معايير محددة لقياس التقدم نحو تحقيق هذه الأهداف.
- المراجعة الدورية لخطط التدريب والتطوير للتأكد من التنفيذ السليم لها.
- توزيع المهام الوظيفية بطريقة تمكن الموظفين من تخصيص الوقت الكافي للالتحاق ببرنامج التدريب.
- التأكد من التزام الموظفين ومشاركتهم في حضور فعاليات التدريب والتطوير
- تزويد الموظفين وفرق العمل بالتغذية الراجعة الدورية حول أدائهم من أجل تحديد احتياجات التدريب.
- وضع آليات تساعد الموظف المتدرب في عملية نقل المعرفة إلى زملائه في العمل بعد انتهاء التدريب.
- قياس أثر التدريب على مستوى الموظف والمؤسسة/المجلس المحلي.

الموظفون

- إعداد خطط التطوير الفردية الخاصة بهم بالمشاركة مع المدير المباشر لتحديد الأهداف التطويرية.
- البحث المستمر عن فرص جديدة للتدريب والتطوير تؤدي إلى زيادة الإنتاجية في الاداء.
- طلب التغذية الراجعة من المدير المباشر لغاية تحديد متطلبات التدريب والتطوير المستقبلية.
- الالتزام بتلبية المتطلبات المتعلقة بالتدريب إضافة لتنفيذ جميع الأنشطة في خطة التطوير الفردية.
- تطبيق ما يكتسبه الموظف من معارف ومهارات خلال التدريب في بيئة العمل ونقل تلك المهارات إلى زملائه.

تتألف عملية التخطيط لنظام تدريبي يرفع قدرات الموظفين ويمكنهم من مراحل أساسية يمكن إجمالها في الخطوات الأربعة التالية:



- تحديد احتياجات التدريب والتطوير
- تخطيط برامج التدريب والتطوير
- تطبيق برامج التدريب والتطوير
- مراجعة فعالية برامج التدريب والتطوير

رابعاً: تعزيز التكنولوجيا وتوفير التقنيات الرقمية

يمكن استخدام التكنولوجيا لتحسين الخدمات العامة، ويشمل هذا على سبيل المثال تطوير تطبيقات الهاتف المحمول والمواقع الإلكترونية لتسهيل الوصول إلى المعلومات وتقديم الخدمات بشكل أسرع وأكثر كفاءة.

وهناك ضرورة لأن يهدف التوجه المستقبلي للمؤسسات والمجالس المحلية إلى رقمنة الخدمات التي يحتاجها المواطن ما أمكن، إضافة لتوفير التدريب الرقمي اللازم للموظفين والعاملين وحتى متلقي الخدمة.

تسهم التكنولوجيا في تحسين مستوى الأداء الإداري للمؤسسة/المجلس المحلي من عدّة جوانب، كما أنها تسهم في تحسين جودة الخدمات المقدمة على عدّة مستويات وتتجلى أهميتها في كثير النقاط يمكن أن نذكر أبرزها فيما يلي:

- سرعة أداء الخدمات مع الحفاظ على جودتها.
- نقل الوثائق إلكترونياً بشكل أكثر فعالية.
- تقليل التكلفة نتيجة تبسيط الإجراءات و تقليل المعاملات الورقية و تخفيض وقت الأداء.
- اختصار وقت إنجاز المعاملات الإدارية، دون الحاجة للانتقال إلى الإدارات شخصياً لإنجاز المعاملات.
- الدقة و الموضوعية في العمليات المنجزة.

إن عملية التحوّل إلى تطبيق الإدارة الالكترونية وتقديم الخدمات بالاستعانة بالتقنيات الرقمية يمكن أن تتم وفق مجموعة من الخطوات تتلخص فيما يلي:

إعداد الدراسة الأولية:

من خلال تشكيل فريق عمل يضم بعضويته متخصصين في الإدارة المعلوماتية لغرض معرفة واقع حال الإدارة من تقنيات المعلومات و تحديد البدائل المختلفة و جعل الإدارة العليا على بينة من كل النواحي المالية و الفنية و البشرية.

وضع خطة التنفيذ:

عند إقرار توصية لفريق من قبل الإدارة العليا في تطبيق الإدارة الالكترونية في المؤسسة، لا بد من إعداد خطة متكاملة و مفصلة لكل مرحلة من مراحل التنفيذ.

تحديد المصادر:

التي تدعم الخطة بشكل محدد من هذه المصادر والكوادر البشرية التي تحتاجها الخطة لغرض التنفيذ والأجهزة والمعدات والبرمجيات المطلوبة وتحديد البنية التحتية لتطبيق الإدارة الالكترونية في هذه الإدارة أو المؤسسة

تحديد المسؤولية:

عند تنفيذ الخطة لابد من تحديد الجهات التي سوف تقوم بتنفيذها والمسؤولين بشكل واضح ضمن الوقت المحدد في الخطة والكلفة المرصودة لها.

متابعة التقديم التقني:

نظراً للتطور السريع في مجالات تقنيات المعلومات الإدارية لذلك لابد من متابعة كل ما يستجد في المجال التقني من اتصالات وأجهزة و برمجيات و غيرها من العناصر التي لها علاقة بهذا المجال.

خامساً: تعزيز التعاون والشراكات مع أصحاب المصلحة

يمكن تحسين الخدمات العامة من خلال تعزيز التعاون والشراكات بين الجهات الحكومية المختلفة والقطاع الخاص والمجتمع المدني، كذلك من خلال تشجيع المشاركة المجتمعية واستشراف احتياجات الجمهور وتوفير فرص للمشاركة في صنع القرارات المتعلقة بالخدمات العامة.

ويمكن أن يشمل ذلك تبادل المعلومات والخبرات والموارد وتنظيم الفعاليات المشتركة، وإيجاد إطار عام لحوكمة تقديم الخدمات ومتابعة مستوى الأداء في تقديمها وتحسينها وتطويرها، وإشراك المواطنين في عملية تطوير الخدمات وتحسينها، وأهمية سماع صوتهم والاستفادة من ملاحظاتهم في عمليات التحسين والتطوير.

ينبغي أن تسعى المؤسسات/المجالس المحلية إلى إشراك جميع المستفيدين والمتأثرين من الخدمات في عملية تطويرها وتصميمها، وقد يتضمن ذلك جهات حكومية أخرى، ومؤسسات المجتمع المدني، والقطاع الخاص، بالإضافة إلى الأفراد في المجتمع، وتكمن أهمية تعزيز التعاون والشراكات مع أصحاب المصلحة في تحقيق الشمولية الاجتماعية والتأكد من تضمين جميع وجهات النظر المختلفة، ودراسة البدائل الممكنة لتقديم الخدمة، والاستفادة من الفرص المتاحة بإشراك القطاع الخاص والمجتمع المدني.

يمكن تعريف الشراكة على أنها: مختلف أوجه التعاون والتفاعل بين القطاعين العام والخاص المتعلقة باستثمار وتوظيف مواردها البشرية والإدارية والتنظيمية والتكنولوجية على أساس من المشاركة والشفافية والالتزام بالأهداف والمسؤولية المشتركة بحيث تؤدي إلى تطوير مستوى الخدمات العامة وتحسين جودتها.

إن الشراكة ما هي إلا وسيلة أو أداة لتنظيم علاقات مستقرة ما بين وحدتين أو أكثر، وعليه تتطلب هذه العملية التقارب والتعاون المشترك، أي لا بد الاتفاق حول حد أدنى من المرجعيات المشتركة تسمح بالتفاهم والاعتراف بالمصلحة العليا للأطراف المتعاقدة، إضافة لعلاقات التكافؤ بين المتعاملين، وضمان تحرك وديناميكية في تحقيق الأهداف المشتركة، ولا تقتصر الشراكة على تقديم حصة في رأس المال، بل يمكن أن تتم من خلال تقديم خبرة أو نقل تكنولوجي أو دراية أو معرفة... الخ.

ولابد أن يكون لكل طرف الحق في إدارة المشروع (إدارة مشتركة)، التقارب والتعاون المشترك على أساس الثقة وتقاسم المخاطر بغية تحقيق الأهداف والمصالح المشتركة.

وهناك العديد من المبررات التي تقتضي اقتراح الشراكات:

- التغير التقني والاقتصادي المتسارع يتيح الفرصة للوصول إلى حلول متكاملة تتطلبها طبيعة المشاكل ذات العلاقة بالخدمات العامة وتخفيض كلفة المشاريع على المؤسسات العامة والمجالس المحلية.
- محدودية الموارد المالية والبشرية والتكنولوجية لدى المجالس المحلية بسبب تعدد المجالات والمشاريع التي يتطلب تنفيذها.
- تقلص موارد التمويل المخصص لبرامج التنمية الاجتماعية والخدمات العامة لدى المؤسسات العامة والمجالس المحلية، بالتزامن مع مطالبة المواطنين بتحسين الخدمات المقدمة.
- التوسع في اتخاذ القرار خدمة للصالح العام.

إضافة لهذه المبررات فإن تحقيق هذه الشراكة من شأنه الوصول إلى العديد من النتائج:

- معالجة قصور التمويل الحكومي وصعوبات تأمين الموارد المالية الكافية لتغطيات نفقات الخدمات العامة.
- رفع معدل النمو الاقتصادي والاجتماعي وضمان دورة اقتصادية مستدامة.
- رفع كفاءة تشغيل المرافق العامة الاقتصادية ومستوى مشروعات التنمية الاجتماعية والمشاريع المحلية.
- رفع مستوى الخدمة المقدمة وتوفير الخدمات الأساسية للمواطنين بكفاءة عالية.
- تشارك تبعية المخاطر المتعلقة بشكل أساسي مع القطاع الخاص.
- نقل التكنولوجيا الحديثة إلى قطاع الخدمات العامة، والتحرر من الروتين وسرعة إنجاز العمل.
- تعزيز المصداقية والشفافية والاحساس بالمسؤولية الاجتماعية.

وهناك العديد من الصيغ المقترحة للشراكة بين القطاع الخاص والمؤسسات العامة والمجالس المحلية أبرزها:

عقود الخدمة



تتضمن تعاقدات الخدمة (اتفاقيات الخدمة) إبرام تعاقدات لأنشطة صيانة أو تشغيل معينة مع القطاع الخاص، لفترة تمتد لعدة سنوات، وفقا لمجموعة من معايير الأداء وأسس التقييم، يتم وفقها دفع رسوم متفق عليها للخدمة والتي قد تحدد على أساس إجمالي أو على أساس تكلفة الوحدة أو على أية أسس أخرى، ولتحقيق كفاءة أعظم من تلك التعاقدات ينبغي أن تكون التعاقدات في ظل مناقصات/مزاودات تنافسية يشترك فيها القطاع الخاص وحتى الهيئات العامة.

عقود الامتياز

هو عقد تعهد الحكومة إلى شركة أو أفراد بإدارة مؤسسة أو مرفق عام واستغلاله لمدة محدودة، وذلك بواسطة أمواله الخاصة وعماله وموظفيه وعلى مسؤوليته الخاصة، ويتم ذلك مقابل تقاضي رسوم من المنتفعين بخدمات هذا التنظيم وهناك محددتين يوطران عقود الامتياز هما:

أن العقد أي عقد الامتياز موضوعه إدارة منظمة عامة لإشباع غايات وأهداف اجتماعية.

أن الملتزم يدير المرفق بدافع الربح الشخصي وتحقيق مصلحته الخاصة، ومع ذلك فإن الحكومة أولا وأخيراً مسؤولة عن سير الإدارة وفقا للحقوق التالية:

- حق الرقابة على الملتزم
- حق توقيع الجزاءات
- حق تعديل العقد

عقود الإدارة

عقد الإدارة هو اتفاق تتعاقد من خلاله مؤسسة عمومية مع شركة خاصة لإدارة هذه المؤسسة، وبذلك تتحول حقوق التشغيل إلى القطاع الخاص ولا تتحول حقوق الملكية إليها، وتحصل الشركة الخاصة على رسوم مقابل خدماتها، وتبقى المؤسسة العمومية مسؤولة عن نفقات التشغيل والاستثمار، وتستخدم هذه الطريقة في حالات تريد فيها الحكومة تنشيط مؤسسة خاسرة من أجل رفع قيمتها وأسعارها، وتتراوح مدة العقد من 3 - 5 سنوات.

قد تشمل هذه التعاقدات إدارة مؤسسات البريد أو الاتصالات على سبيل المثال.

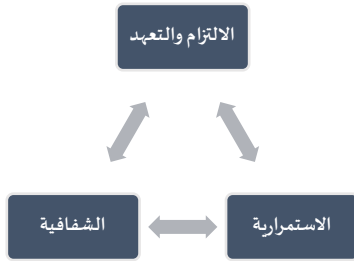
ويعمل هذا الأسلوب وفقا للإجراءات التالية:

- تحتفظ الحكومة بحق ملكية المشروع
- تقدم الحكومة الأموال اللازمة لإدارة الخاصة للمشروع
- تقوم الإدارة الخاصة بتأمين الكفاءات والمهارات الإدارية الضرورية لتطوير وتشغيل وإعادة تأهيل المشروع
- أحيانا قد تمتلك الإدارة الخاصة نسبة من أسهم المشروع كحافز للإدارة الجيدة

عقود التأجير

تقوم الإدارة العامة عن طريقها بتأجير المشروع العام الذي تملكه إلى مستأجر في القطاع الخاص يقوم بتشغيله مقابل دفعات سنوية إلى الإدارة العامة المؤجرة بغض النظر عن مستوى الأرباح التي يحققها المستأجر الذي يتحمل المخاطر التشغيلية، حيث نجد أن المستأجر يقوم بدفع نفقات الصيانة والاستهلاك وضريبة الدخل، وبالتالي فإن الفترة التي يغطيها العقد تتراوح بين 6 - 10 سنوات، أي تكون طويلة نوعا ما لتتماشى مع فترة الاسترداد الملائمة لتلك الاستثمارات.

مبادئ الشراكة بين المؤسسات العامة والقطاع الخاص



ولضمان شراكة حقيقية وفاعلة لابد من توفر مجموعة من المبادئ العامة الواجب توفرها في الشراكة بين المؤسسات العامة والمجالس المحلية والقطاع الخاص

الالتزام والتعهد: أن يتم إنجاز وتنفيذ القرارات، وتقديم الخدمات العامة وفقا لمنهجية وأهداف تحدد دور كل شريك في ظل مناخ إداري فعال يتعهد كل طرف فيه بالالتزام بالدور المحدد له من قبل.

الاستمرارية: غالبا ما يستمر تنفيذ مشروعات الشراكة بين المؤسسات العامة والقطاع الخاص إلى فترات طويلة، وخلال هذه المدة من المحتمل أن تتغير سياسات المجالس المحلية أو تصدر قرارات جديدة قد تؤدي إلى إلغاء الشراكة، لذا يجب الأخذ في الاعتبار المدد الزمنية الملائمة عند تنفيذ مشروعات لها درجة من الحساسية.

الشفافية: وتعني التنسيق بين الشركاء من خلال رؤية واضحة للأساليب التي ينتهجها كل شريك لتنفيذ الأهداف الموضوعية، مع التعامل بصدق ووضوح مع المتغيرات الداخلية والخارجية التي تحدث خلال فترة الشراكة.

سادساً: قياس الأداء وتقييم النتائج

يجب تقييم الأداء وقياس النتائج لتحديد نقاط القوة والضعف وتحديد المجالات التي يمكن تحسينها في الخدمات العامة واتخاذ الإجراءات اللازمة لتحسينها.

ولضمان عملية قياس أداء وتقييم نتائج فعالة علينا الحرص على:

- الرقابة والمتابعة المستمرة للنتائج المحققة من الأهداف
- التأكد من تحقيق المؤشرات المحددة للخدمة العامة مثل مؤشرات الرضا - الجودة - الإنتاجية
- التأكد من فعالية الخطة والأهداف والمهام
- تقييم أداء العمليات بشكل مستمر
- تحسين وتطوير كافة العمليات لضمان رضا المواطنين عن الخدمة
- اعداد تقارير دورية عن الخدمات العامة ومدى مراعاتها للمعايير المحددة والتحديات والصعوبات التي تعترضها
- الحصول على تغذية راجعة من المواطنين عن مستوى الخدمات العامة وسبل تحسينها

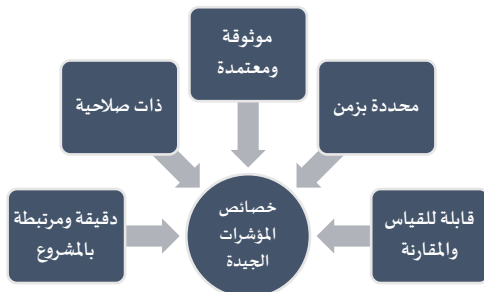
مؤشرات أداء الخدمة

المؤشر هو مقياس التغيير، تقيس المؤشرات التغيير لأن قيمها تتغير بمضي الوقت، ويستعمل المؤشر كوحدة قياس للعناصر الأساسية في المشروع، وتوفر المؤشرات بيانات ومعلومات أساسية على كل المستويات وفي كافة مراحل تنفيذ المشاريع، وتنقسم المؤشرات بشكل أساسي إلى نوعين:

- مؤشرات الأداء: ونعني بها كم المدخلات والعمليات التي تمت خلال تنفيذ أنشطة المشروع.
- مؤشرات النجاح أو مؤشرات الأثر والنتائج: وهي تبين مدى الأثر الناتج عن الأنشطة أو البرامج

المؤشرات الجيدة

ولتصميم مؤشرات جيدة يمكن الاعتماد على معايير (SMART) الأساسية وهي أن تكون المؤشرات:



- محددة
- محددة بزمان
- واقعية
- قابلة للتحقيق
- قابلة للقياس

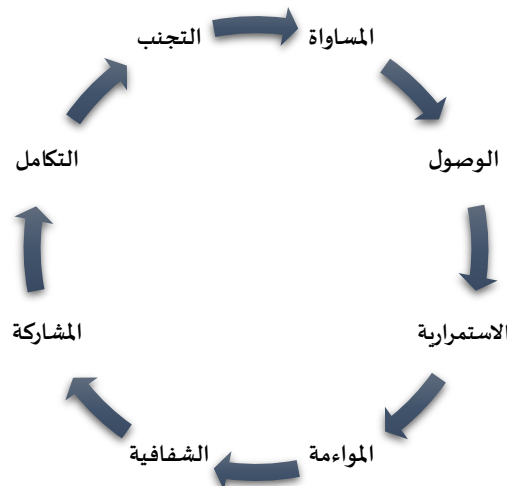
يضاف إلى معايير (SMART) الأساسية ثلاثة معايير في المؤشرات الجيدة وهي أن تكون المؤشرات:

- **موثوقة ومعتمدة:** أي ستكون النتائج ذاتها بصرف النظر عن الجهة التي تقوم بجمع البيانات، فإذا حصلنا على نفس النتائج باستخدام نفس الأدوات وفي نفس الظروف هذا يعني أن المقياس يعد موثقاً.
- **ذات صلاحية:** تشير الصلاحية إلى دقة الوسائل المستخدمة في قياس الأمور المطلوبة منها. إذا كان البحث عالي الصلاحية هذا يعني أن النتائج الصادرة عنه عملية يمكن تطبيقها وتعميمها.
- **دقيقة ومرتبطة بالمشروع:** أي أنها حساسة بما يكفي لقياس التغير، ومتضمنة الأهداف والمخرجات كما هي محددة في خطط العمل وخطة المراقبة والتقييم.

مؤشرات الخدمات الجيدة

ترتبط المؤشرات ارتباطاً وثيقاً بالمعايير المحددة للخدمات العامة وبالاتناد إلى معايير الخدمات الجيدة التي سبق وعملنا على تطويرها في القسم من الأول من هذا الدليل يمكن تطوير ثمانية مؤشرات أساسية للخدمات الجيدة ويتفرع عنها عدّة مؤشرات كميّة ونوعية بحسب نوع الخدمة وسياق المنطقة التي يتم العمل فيها.

- مؤشر **المساواة** في الوصول إلى الخدمات العامة
- مؤشر إمكانية/سهولة **الوصول** إلى الخدمات العامة
- مؤشر **استمرارية** الخدمات العامة
- مؤشر **مواءمة** الخدمات العامة
- مؤشر **شفافية** الخدمات العامة وخضوعها للمساءلة
- مؤشر **إشراك** المجتمع المحلي في عمليات التصميم والتنفيذ والمراقبة
- مؤشر **التكامل** والارتباط على المستوى المناطقي والوطني
- مؤشرات **التجنب** وتشمل
 - مؤشر عدم إساءة استخدام الخدمات العامة
 - مؤشر عدم إفادة الجهات الإشكالية واقتصاديات النزاع
 - مؤشر عدم إضرار الخدمة بالمصالح المشروعة على مختلف المستويات



فيما يلي جدول دليلي مساعد في تطوير مؤشرات ضمان جودة الخدمات

المؤشرات الفرعية	المؤشر الرئيسي
إمكانية تمتّع مختلف فئات المجتمع بالخدمات العامة	مؤشر <u>المساواة</u> في الوصول إلى الخدمات العامة
ضمان عدم التمييز في الخدمات العامة المقدّمة	
تكييف الخدمات مع الاحتياجات الخاصة لمختلف الفئات	
إمكانية وصول مختلف فئات المجتمع للخدمات العامة	مؤشر إمكانية/سهولة <u>الوصول</u> إلى الخدمات العامة
حجم الجهد/المعانة في الوصول إلى الخدمات العامة	
فهم متطلبات الوصول للخدمة والإجراءات المرتبطة بها	
ضمان استدامة الخدمة وعدم انقطاعها	مؤشر <u>استمرارية</u> الخدمات العامة
توفير التمويل والغطية المالية اللازمة لاستمرارية الخدمة	
توفير الموارد البشرية والكفاءات اللازمة لاستمرارية الخدمة	
تكييف الخدمة مع السياق الخاص بكل مجتمع محلي	مؤشر <u>مواءمة</u> الخدمات العامة
إدارة التغيير والمخاطر المرتبطة بالتغييرات الحاصلة في السياق	
مواكبة الخدمة للتطور التقني والتكنولوجي	
وصول المواطنين للمعلومات المتعلقة بالخدمات العامة	مؤشر <u>شفافية</u> الخدمات العامة وخضوعها للمساءلة
مراقبة وتقييم الأداء المؤسسي في تقديم الخدمات العامة	
تطوير سياسات واجراءات خاصة بالخدمات العامة	
تضمين أصحاب المصلحة والمعنيين في كافة العمليات	مؤشر <u>إشراك</u> المجتمع المحلي في عمليات التصميم والتنفيذ والمراقبة
شمولية الفئات المشاركة في كافة العمليات	
ضمان فاعلية المشاركة المجتمعية وكونها غير صورية	
التصميم بطريقة تسمح بالربط مع المناطق الإدارية الأخرى	مؤشر <u>التكامل</u> والارتباط على المستوى المناطقي والوطني
ضمان عدم قصور واقتصار الخدمة وتقديمها بشكل جزئي	
احترام القوانين والتشريعات الوطنية	
ضمان عدم التمييز والانهياز في تقديم الخدمات العامة	مؤشر عدم إساءة استخدام الخدمات العامة
ضمان عدم تسييس الخدمات العامة كأداة مكافأة وعقاب	
ضمان مراعاة حساسية النزاع وعدم التسبب بضرر	
ضمان التحري عن الجهات المتقدمة للمناقصات/المزادات	مؤشر عدم إفادة الجهات الإشكالية واقتصاديات النزاع
تطبيق شروط تتيح منافسة عادلة بين المتقدمين للتعاقدات	
ضمان عدم دعم اقتصاديات النزاع والجهات الصورية	
احترام المصالح الاستراتيجية والمستقبلية للمجتمعات	مؤشر عدم إضرار الخدمة بالمصالح المشروعة على مختلف المستويات
حماية الموارد البيئية والطبيعية وعدم الإضرار بها	
تعزيز وتقوية الموارد والرؤسمالات المحلية وتنميتها	