

نحو أداء متميز للحكومات

تجربة جمهورية السودان

د. حاتم عثمان محمد خير(*)

الملخص :

هدف هذا البحث إلى إظهار الدور المهم الذي يلعبه الأداء المتميز في إنجاز أعمال الحكومات بصورة عامة . ولإبراز هذا الدور بصورة علمية و تطبيقية ونقلًا للتجارب و الخبرات بين البلدان المختلفة . أشرنا إلى تجربة جمهورية السودان .

فروض البحث حددت في الآتي :

1. الأداء المتميز يؤثر على إنجازات الحكومات .
2. أداء حكومة الإنقاذ الوطني في جمهورية السودان أثر إيجابياً في برامج الإصلاح الإداري.

تم استعراض البحث من خلال جزئين الجزء الأول خاص بالإطار النظري لمفهوم الأداء المتميز والجزء الثاني من البحث كإطار عملي ، تم فيه استعراض تجربة جمهورية السودان في الأداء المتميز في أداء الحكومة في مجال واحد فقط وهو مجال

* عميد كلية الاقتصاد و العلوم الإدارية و السياسية بجامعة افريقيا العالمية - الخرطوم - السودان

حاتم عثمان محمد خير
نحو أداء متميز للحكومات
الإصلاح الإداري في السودان خلال فترة التسعينيات . ثم استعرض البحث حالة الخدمة
المدنية في فترة الأداء المتميز للحكومة .

توصل البحث إلى بعض النتائج المهمة ترتبت عليها إصدار بعض التوصيات
أهمها الاهتمام بالجودة الشاملة وصولاً بها إلى مرحلة الأداء المتميز و الحفاظ على تلك
المجهودات بشتى الوسائل الممكنة .

Abstract

Towards A distinctive Government Performance: Sudan Republic as an example

This study reflects the significant role of the distinctive per formant role of the distinctive performance in the achievement of the government work in general. In order to reflect this role in a scientific way among countries, Sudan experience is taken as an example.

The study hypotheses the following:

- 1- The distinctive performance affects government achievements.
- 2- The performance of National Salvation Government in Sudan positively affect administrative performance program.

The study comprises two parts; the first concerns with the theoretical frame for the concept of distinctive performance, whereas the second is a practical frame in which Sudanese experience in distinctive performance is reflected in the field of administrative reformation.

المقدمة :

منذ أن بدأ الإنسان حياته الأولى في العصر الحجري الأول أصبح يبحث عن
طريقة مثلى لتنظيم أمور حياته ، وبدأت الحياة القبلية وتطورت إلى أن ظهرت أنظمة الحكم
المختلفة في الحقبات التاريخية المختلفة إلى أن ظهرت الحكومات بصورها الحالية على
اختلاف صورها وأنماطها و بالرغم من الاختلافات في شكل الحكومات إلا أنها ما زالت

تبحث عن طريقة مثلى للأداء المتميز وظهرت خلال القرن العشرين ثورة المعلومات التي أصبحت تسهم بصورة فاعلة في تطوير أداء الحكومات.

السودان كغيره من دول العالم الثالث التي قضت فترات طويلة تحت سيطرة الاستعمار أصبح يبحث عن طريقة مثلى لتطوير وترقية الأداء الحكومي ومنذ أن نال السودان إستقلاله في العام 1956م تعاقبت عليه ستة أنظمة للحكم بأوجهها المختلفة ولأغراض هذا البحث نستعرض آخر نظام حكم وهو نظام حكومة الإنقاذ الوطني التي حكمت البلاد منذ فجر 1989/6/30م حتى الآن نستعرض الأداء في تلك الفترة . وأهم الإنجازات التي قدمتها ثورة الإنقاذ للبلاد في هذه الفترة .

مشكلة البحث :

المشكلة الأساسية التي تواجه دول العالم الثالث من حيث أداء الحكومات ترتبط بالكيفية التي يمكن أن تحافظ بها حكومات دول العالم الثالث على السلطة مما له أثر مباشر على أداء الحكومات فعدم الاستقرار السياسي يعتبر المعوق الأساسي في مسيرة أداء الحكومات في ممارسة أنشطتها المختلفة بصورة متميزة، فكثير من دول العالم الثالث تضع برامج مثالية ولكنها تفشل في تطبيق هذه البرامج على أرض الواقع بسبب التفكير في الحفاظ على السلطة.

تهدف الدراسة إلى النقاط التالية :

1. الوقوف على ماهية الأداء المتميز الذي يساعد الحكومات على تحقيق أهدافها .
2. الوقوف على تجربة حكومة الإنقاذ في مجهوداتها لتطوير الأداء الحكومي .
3. إيجاد طريقة مثلى للحكومات بصورة عامة لتحقيق الأداء المتميز .

وقد قام هذا البحث استنادا على الفرضيتين

1. الأداء المتميز يؤثر على إنجازات الحكومة .
2. لأداء حكومة الإنقاذ الوطني أثر إيجابي في إنجاح برامج الإصلاح الإداري .

لأغراض تحقيق أهداف هذه الدراسة و الحصول على نتائج وتوصيات من خلالها تحقق أهداف تلك الدراسة ، تنتهج الدراسة المنهج الوصفي و المنهج التحليلي ومنهج دراسة الحالة .

تنقسم الدراسة إلى إطارين وهما :

1. الإطار النظري ويشتمل على أدبيات الأداء وأدبيات التميز .
2. الإطار العملي ويشتمل على استعراض أداء تجربة حكومة السودان في ظل عهد الإنقاذ الوطني.

أولاً : الإطار النظري تعاريف بعض المفاهيم الأساسية :

1. هو عبارة عن الطريقة التي تتجز بها الأعمال المحددة لتحقيق أهداف المنظمة
2. هو المنهج المنظم الذي تسلكه الحكومات لتحقيق غاياتها ومراميها .
3. هو الصلة التي تربط (بين طرفي السلطة) وهما الطرف الأول (أ)صاحب السلطة "الحاكم" الذي يباشرها ويمارسها ويكابد في سبيلها . ويتمتع بمزاياها ، و(ب) الطرف الثاني في السلطة وهم "المحكومون" الذين يخضعون للسلطة وينفذون أوامرها وقد يجنون خيرها إن صحت⁽¹⁾. ارتبطت كلمة الأداء في إنجاز الأعمال بمقياس نجاح أو فشل إنجاز الأعمال فدائماً ما يقال إن الأداء ممتاز أو جيد الأداء سيء وهكذا .

مفهوم التميز في الأداء :

"الأساس النظري لمفهوم التميز في الأداء هو أدب الجودة الذي تطور من مرحلة تالية ليشكل أدب إدارة الجودة الشاملة و الذي تطور هو الآخر حديثاً ليشكل أدب التميز في الأداء " (2).

من هذا المفهوم تصح العلاقة الواضحة ما بين التميز في الأداء و الجودة مقدمة من مراحل الجودة الشاملة ، وهذه المرحلة ظهرت من خلال الثمانينيات من القرن السابق .

أهداف التميز في الأداء :

يمكن تحديد أهداف التميز في الأداء في النقاط التالية :

1. إيجاد ثقافة تركز بقوة على العملاء .
2. تحسين الثقة وأداء العمل للعاملين .
3. تحسين المشاركة و المسؤولية المجتمعية .
4. تحسين معنويات و إرضاء العاملين .
5. تحسين نوع المخرجات .
6. تدريب الموظفين على أسلوب تطوير العمليات .
7. تعلم اتخاذ القرارات لستناداً على الحقائق لا المشاعر .
8. تعليم الإدارة والعاملين كيفية تحديد وترتيب وتحليل المشاكل وتجزئتها إلى أصغر جزء حتى يمكن السيطرة عليها .
9. تقليل المهام عديمة الفائدة لتقليل زمن العمل المتكرر .
10. تقليل المهام و النشاطات اللازمة لتحويل المدخلات (المواد الأولية) إلى منتجات أو خدمات ذات قيمة للعملاء .
11. الحفاظ على الزبائن و إرضاء العملاء .

12. خلق بيئة تدعم وتحافظ على التحسين المستمر .
13. زيادة القدرة على جذب العملاء و الإقلال من شكاويهم .
14. زيادة الكفاءة بزيادة التعاون بين الإدارات وتشجيع العمل الجماعي .
15. زيادة نسبة تحقيق الأهداف الرئيسية للمنظمة .
16. متابعة وتطوير أدوات قياس أداء العمليات .
17. مستويات إنتاجية أفضل⁽³⁾ .

تطور مناهج التميز في الأداء :

تشير دراسة (Peter and Waterman) إلى أن بزوغ مفهوم التميز في أداء المنظمات يشكل سمة جوهرية في أدب الإدارة . فللمرة الأولى ، تم اختبار تحليلهم داخل خصائص منظمات الأعمال الأكبر شهرةً و لتشاراً . فقد أصبح التميز وسيلة رئيسية لإدارة المنظمات ، و السؤال الذي يثير نفسه على مديري اليوم هو كيف أصبح هذا التميز نظاماً عالمياً World Class⁽⁴⁾ ؟

إن التطورات في علوم الإدارة ، على سبيل المثال إدارة الجودة الشاملة ، و إعادة هندسة عمليات الإدارة و الأيزو 9000 ورقابة ومحاكمة العمليات الإحصائية أو الأنظمة، ولم تركز خارجياً بالشكل الكافي على تحسين الأداء الكلي للمنظمة⁽⁵⁾ .

لقد تم سد هذه الفجوة من خلال نموذج تميز الأداء الذي طورته الهيئة الأوربية لإدارة الجودة (EFQM) ويغطي هذا النموذج كافة الجوانب لنجاح الأعمال ويستخدم كبرنامج عمل للأداء الكلي للمنظمات . ففي عام 1987، صدرت جائزة Maclom Baldrige National Award (MBNQ) في الولايات المتحدة للشركات التي تتميز في إدارة الجودة و تحقيق الجودة . ويمثل نموذج (MBNQ) أيضاً نموذجاً لتميز الأعمال⁽⁶⁾ ثم تلي هذا النموذج بزوغ العديد من النماذج و المناهج الأخرى التي سعت جوهرياً لتطوير جانب أو جوانب معينة من النموذج الأوربي المبدئي إما لكي يتكيف مع بيئة

حكومية أو شركة معينة أو لإحراز هدف إضافي لم يكن مأخوذاً في الاعتبار في النموذج الأوربي المبدئي ويمكن إبراز أهم تلك المحاولات لتطوير المنهج الأوربي للتميز أو بالأحرى ما يعرف بمناهج التميز في الأداء.

نسبة ارتباط مفهوم الأداء المتميز بمفهوم الجودة الشاملة :

يعتبر العالم ديمنج أول من وضع الأسس العلمية و التطبيقية لإدارة الجودة الشاملة وقد قام بوضع (14) أربع عشر نقطة لإدارات الجودة الشاملة (7) يرى أنها أساس التحويل في الصناعة الأمريكية وأنها بمثابة فلسفة متكاملة للإدارة وليس فقط لإدارة الجودة الشاملة ، و النقاط هي :

1. إيجاد وخلق هدف ثابت لتحسين المنتجات و الخدمات .
2. تبني فلسفة التطوير و التحسين لمواجهة التحديات .
3. التوقف عن الاعتماد على أساليب التفتيش و الفحص الشامل لتحقيق الجودة .
4. التوقف عن ممارسة تقويم الأعمال و لختيار الموردين بناء على السعر فقط .
5. التحسين المستمر للأبد لكل العمليات و الأنشطة المتصلة بالتخطيط و الإنتاج و الخدمات .
6. المساعدة من أجل تطوير الجودة وزيادة الإنتاجية و بالتالي التخفيض المستمر في التكاليف .
7. تأجيل التدريب في العمل مع الاعتماد على الطرق الحديثة في التدريب.
8. تحقيق التنسيق بين الإشراف و القيادة .
9. إبعاد الخوف عن المرؤوسين و العاملين و العمل على تنفيذ المناخ الملائم المحفز ليعمل الجميع بفاعلية من أجل الشركة .
10. العمل على إزالة العوائق التنظيمية و الخلافات الموجودة بين الأقسام و الإدارات المكونة للمنظمة .

نحو أداء متميز للحكومات

حاتم عثمان محمد خير

11. التخلي عن الشعارات و الهتافات و التحذيرات الموجهة إلى العاملين و التي تطالبهم بمستويات جيدة للإنتاجية بدون تقديم الوسائل .
12. عدم وضع أرقام قياسية للإنتاج دون ربط ذلك بالجودة .
13. إزالة الحواجز التي تحرم العاملين من الزهو و التفاخر بالعمل ، و التخلص من نظام التقويم السنوي و الجدارة .
14. تأسيس و إقامة برامج قوية للتعليم و إعادة التدريب و التطوير الذاتي لكل فرد في المنظمة لمواجهة التقدم التكنولوجي .
15. تشجيع كل فرد في مكانه المناسب على أن يخصص جهده من أجل التطوير المستمر⁽⁸⁾.

ثانياً : الإطار التطبيقي

أداء حكومة الإنقاذ في السودان خلال الفترة من 1989 - 2004م

تمهيد :

تقع جمهورية السودان في الجزء الشمالي الشرقي من قارة إفريقيا بين خطي العرض (3 و 23 درجة شمالاً) والطول (21 و 28 شرقاً) وتحدها تسع دول بالإضافة للبحر الأحمر و يبلغ عدد سكانها حوالي (30 مليون) نسمة و المساحة حوالي (2505813) كيلو متر مربع⁽⁹⁾.

منذ نيل السودان للاستقلال في يناير 1956 م تعاقبت على حكمه ستة أنظمة إضافة إلى فترتين انتقاليين ، تشكلت من خلال هذه الأنظمة عدد (45) حكومة⁽¹⁰⁾. في خلال هذه الفترة واجهت الحكومات المختلفة حروباً مستمرة ومشاكل داخلية منذ العام 1954م بالتمرد في جنوب البلاد حتى نجحت حكومة الإنقاذ الحالية و الحركة الشعبية لتحرير السودان في توقيع اتفاقية السلام الشامل في البلاد في يناير 2005م .

كان لعدم الاستقرار السياسي و استمرار الحرب لفترة طويلة أثر مباشر في أداء الحكومات المختلفة فأصبحت سياسات كل الحكومات مرتبطة بالحرب مما يؤثر سلباً في هدر إمكانيات الدولة المادية و البشرية و يجعل الأداء في تلك الحكومات في إتجاه وجود مساعٍ للسلام الذي يحتاج إلى جهد وأداء مختلف عن ذلك النوع من الجهد و الأداء المتجه نحو الاستقرار ؛ لذلك يصعب إيجاد طريقة للأداء المتميز . بالرغم من ذلك سعت كل الأنظمة المختلفة في السودان لتوفير الحياة الكريمة لأفراد الشعب وحتى يتسنى للحكومات ممارسة نشاطاتها بصورة جيدة ، سعت معظم تلك الحكومات لإيجاد طريقة مثلى للإدارة و الأداء المتميز الذي أصبح محل اهتمام كل الدول .

سوف يتناول هذا البحث لأغراض هذه الورقة أداء حكومة الإنقاذ في السودان خلال الفترة من 1989 وحتى 2004م وسوف ينحصر الحديث عن الأداء في مجال الإصلاح الإداري .

ظهرت حكومة الإنقاذ في السودان كحكومة عسكرية في يونيو 1989م وكان الاقتصاد السوداني يعاني مشاكل متعددة يمكن حصرها في نقاط عديدة ما يهمنها منها هو التدهور الذي أصاب الخدمة المدنية في البلاد كغيرها من القطاعات الأخرى . وحتى يتسنى للحكومة معالجة الخلل الذي أصاب الخدمة المدنية شرعت في إيجاد مخرج علاجي وكان التفكير بتبني مشروع الإصلاح الإداري هو الدواء اللازم لعلاج مشاكل الخدمة المدنية .

كذلك نستعرض في هذا السياق محاولات الإصلاح في العشر سنوات الأولى من حكومة الإنقاذ (حقبة التسعينيات) و التي لخصت في كتاب تقويم الأداء و كسب ثروة الإنقاذ الوطني خلال عشرة أعوام (1989-1999) الذي صدر عن الأمانة العامة لمجلس الوزراء الباب الأول الفصل الثاني عشر .

أولاً : الخدمة المدنية قبل 1989م :

واجهت الوظيفة العامة منذ الانتقال ظرفاً سياسية واقتصادية واجتماعية معقدة أدت في النهاية إلى أن يفقد الأداء مراميها الجوهرية وأن تتداعى قيم الكفاءة ويشكل الخواء الفكري وجوداً لا مجال لإنكاره في مجال رسم السياسة العامة و تنفيذها ولم يكن صدفة أبداً أن تصل المبادرات إلى إصلاح الجهاز التنفيذي إلى ما يقارب من العشرين دراسة ، تميزت في أغلبها بالتفصيل والجزئيات ، دون رؤية شاملة تتيح تتاغم الخطاب السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي ، ولعل من أهم ما توصلت إليه تلك الدراسات المؤشرات التالية :

1. غياب الإستراتيجية الواضحة في مسار السياسات العامة بسبب التحولات السياسية مما أدى إلى الانطباع وردود أفعال في مجال التنظيم الإداري حيث أنشئت الأجهزة دون وعي أو دراسة مما أدى إلى التضارب و التداخل .
2. ظهور القبلية المهنية مدعومة بعوامل السياسات الجهوية و العرقية مما أفقد العمل قيمته وأدى إلى نهيار معيار الكفاءة و الفاعلية و الأداء و إلى تسلق الوظائف دون توفر مقتضياتها العملية و الأخلاقية اللازمة .
3. غياب المؤسسة بسبب التعامل الفوقي السياسي الاجتماعي مما أدى إلى انعدام الموضوعية في التعيين و المساواة إلى لعدم المؤسسة و انفلات قواعد الضبط المعروفة في أجهزة الدولة .
4. غياب التدريب المنهجي المرتبط فعلاً بدواعي الحاجة مما أدى إلى التراكم العضوي غير الفاعل و المفتقد إلى التقانة الإدارية اللازمة .
5. ضعف الرقابة الرئاسية بسبب ضعف القيادات عن مواجهة مسؤولياتها القانونية والأخلاقية حفاظاً على المواقع و الامتيازات و منتتالاً لأي مستجدات سياسية تفرضها الساحة .
6. غياب المعلومات اللازمة لصناعة و اتخاذ القرار حتى تعددت مراكز القرار و تداخلت معطياته و مستوياته فصار بلا ضوابط قانونية أو فنية تحكم مشروعياته .

7. غياب أجهزة الإصلاح الإداري و الرقابة الإدارية الفاعلة و المقتردة⁽¹¹⁾.

ثانياً : الإصلاح الإداري

1. اقتضى الواقع الذي وضحت أعاده العمل في جدية لتطويقه ومعالجته ،ولقد بدأت بالفعل تجربة الحصار - أكتوبر 88- يونيو 1989م لتشكّل منظوراً فكرياً يوطئ للعمل الإداري بقصد التجديد و الابتكار و الانطلاق إلى آفاق أكبر من العطاء المرتكز على استراتيجية فكرية واضحة وهي ذات الفكرة التي انطلقت من مرجعية البرنامج القومي لإصلاح و تثوير الوظيفة العامة حيث إن الوظيفة العامة هي الأداة المعنية بتحفيز الطاقات و القدرات و تسخير الموارد البشرية و المادية بما يتيح تحقيق التنمية الشاملة ، لكل ذلك أعطت ثورة الإنقاذ الوطني الوظيفة العامة اهتماماتها الأولى بما يمكنها من استعادة عافيتها .

2 برنامج الإستراتيجية القومية الشاملة لموجهات وأهداف الوظيفة العامة (الإستراتيجية القومية الشاملة - المجلد الأول) رمى إلى تحقيق الأهداف التالية :

- (أ) بناء هيكل الدولة على أسس علمية ووطنية بما يجعلها أكثر قدرة على النهوض بأعباء التغيير الحضاري المنشود .
- (ب) قيام البناء الإداري على مفهوم الفاعلية و الكفاءة و المبادرة و المواكبة بما يستشرف أهداف الشعب العليا من خلال :
 - البناء التربوي (بلوكاً و منهجاً).
 - التنظيم العلمي و التقانة المعاصرة .
 - الاهتمام بالعنصر البشري (القيادة و القاعدة)
 - بيئة العمل (الطبيعية و المعنوية).
 - تطور ومواكبة أطر التشريع الإداري.

3. في ضوء هذا البرنامج - قام البرنامج القومي للإصلاح و تثوير الخدمة العامة بتنزيل الكثير من الرؤى العلمية لأرض الواقع ، ونحسب أنها خلقت أرضية متينة لكل ملامح التغيير كما نحسب أن تلك الخطط لم تخل من هنات وأخطاء تمثل رصيذاً طيباً لمبادرات التقويم ولعلنا نثبت فيما يلي منجزات البرنامج :

(1) في المحور التشريعي :

التأطير القانوني لمسار الأجهزة و تحديد أهدافها و اختصاصاتها تمت مراجعة كل القوانين التي تحكم وتنظم الوظيفة العامة وفي ذلك الاتجاه وإسناداً إلى كل ذخيرة التجربة المحلية و الإقليمية و العالمية و اعيدت صياغة القوانين التالية :

- قانون الخدمة العامة لسنة 1991م (عدل ليكون قانون الخدمة العامة لسنة 1997م).
- قانون المعاشات لسنة 1995م .
- قانون محاسبة العاملين لسنة 1995م.
- قانون التأمين الاجتماعي لسنة 1995م (عدل ليكون قانون 1997م) .
- لائحة الخدمة العامة لسنة 1995م .
- قانون جهاز الرقابة العامة والتقويم الإداري لسنة 1995م
- قانون ديوان مظالم العاملين لسنة 1995م .

يلاحظ - كما سوف يجئ أن القانونين الأخيرين ، عبرا عن ضرورة فرضتها ظروف التطور الإداري و البناء الفعال ، كما لعلنا نثبت أن

التشريع الأساسي للخدمة العامة قد أكد على أحدث المضامين التشريعية التي افتقدها القانون السابق وذلك كما يلي :

- انسجام التشريع وفاعليته في تحقيق أهداف السياسة العامة .
- سهولة ودقة النصوص التشريعية بما يمنع التأويل و التفسير غير السليم .
- تكامل التشريعات مع بعضها دون تعارض أو تداخل أو تناقض .
- الاستناد إلى مبدأ سيادة حكم القانون في قرارات وتدابير وتصرفات الجهاز التنفيذي .
- المرونة التي تمكن الاستجابة للمتغيرات .
- تحديد العلاقة القانونية بين العمال و المديرين من حيث التكليف أو من حيث كفالة الحقوق و الواجبات المتبادلة .
- منع التمايز بين الشرائح المهنية حتى يتحقق المساواة و العدل.
- التأكيد على مبدأ التفويض منعاً لتركيز السلطات .
- التأكيد على معايير الانضباط الإخلاقي و المهني⁽¹²⁾ .

(2) المحور التنظيمي :

تأكيداً لقيمة العدل ونأياًً بالوظيفة العامة عن مثالب الانطباع و التعسف و التأويل و تكاليفاً إلى ضوابط الجودة المعنية و إلى المسار الأخلاقي كما تفرضه الأعراف والقوانين- فقد أنشئ جهازان لدعم الجهاز التنفيذي، أحدهما ديوان مظالم العاملين و الآخر هو جهاز الرقابة العامة و التقويم الإداري .

ديوان مظالم العاملين (عدل بمقتضى الدستور ليكون ديوان العدالة) وهو تطور مقبول للجنة الخدمة المدنية ولجنة استئناف العاملين ، وهي فيما اتفق الفقهاء أثبتت الممارسة صيغة لمحكمة إدارية خاصة تعنى بالنظر في نزاعات العاملين في الدولة الناشئة من

نحو أداء متميز للحكومات

حاتم عثمان محمد خير

القوانين واللوائح ، وللدويان مستويان أحدهما اتحادي و الآخر ولائي وقد فصل القانون اختصاصات وواجبات كل منهما ، ولكن ما يلزم إثباته هنا هو مواكبة الصلاحيات و السلطات للتوجه الاتحادي ولعل من أهم خصائص هذه الصيغة هو النص على أحكام الديوان ووجوب تنفيذها (13) .

الهيكل التنظيمية و اختصاصات أجهزة الدولة :

كما تقدم فإن أجهزة الدولة قد عانت الكثير من السلبيات وهذا ما أملى على ثورة الإنقاذ الوطني أن تلتفت إلى إعادة النظر في الهياكل التنظيمية لأجهزة الدولة و اختصاصاتها وعلاقتها ، وتم ذلك بما يتماشى مع تطبيق الحكم الإتحادي و بصورة تمكن أجهزة الدولة من القيام بالأدوار المطلوبة ، وفي إطار مراجعة اختصاصات و هياكل الحكم والسلطة التنفيذية تم تحديد موجبات شملت :

- أن يراعى في مراجعة اختصاصات و هياكل السلطة التنفيذية تطبيق نظام الحكم الاتحادي .
- أن يتبع انتقال سلطة إنشاء و إدارة الخدمات من السلطة الاتحادية إلى سلطة الولايات انحسار في سلطة الحكومة الاتحادية و يضييق مداها بحيث يمكن حصرها في ستة مجالات رئيسية هي :
 - السياسات و الموجهات القومية .
 - الأمن و الدفاع .
 - المعلومات و البحوث الإستراتيجية .
 - التخطيط القومي .
 - العلاقات الخارجية .
 - تدريب الكوادر القيادية .

حاتم عثمان محمد خير
نحو أداء متميز للحكومات
- أن يكون الهيكل الجديد محددًا بحيث يشمل الأنشطة الأساسية بدون ترهل ، و
أن يكون مرناً بحيث يتيح الحركة للقيادات التنفيذية .

ولطفاً من هذه الموجات تم مراجعة اختصاصات و هياكل الجهاز التنفيذي ،
وقد جاءت نتائج تلك المراجعة معالجة لكثير من السلبيات و المعوقات التي لازمت
الهياكل التنظيمية و اختصاصات الجهاز التنفيذي على المستويين الاتحادي و الولائي مع
توضيح علاقة أجهزة السلطات التنفيذية و التشريعية القضائية و الرقابية وغيرها . وقد
كان أبرز سمات هياكل و اختصاصات السلطة التنفيذية ما يلي :

المسميات التنظيمية :

تم تحديد التقسيمات الإدارية لكل أجهزة السلطة التنفيذية على المستويين الاتحادي
و الولائي على النحو التالي :

- إدارة عامة .
- إدارة .
- قسم .
- وحدة .

المسميات الوظيفية :

التمييز الدقيق بين المسميات القيادية بغرض إحكام تطبيق مقاييس العدالة بين
شاغلي هذه الوظائف وحتى تكسب الوظيفة العامة هيبتها وقيمتها القيادية حيث اعتمدت
المسميات الوظيفية التالية :

- **وكيل** : يطلق على المسؤول القيادي الأول للوزارة الاتحادية التي تغلب الصيغة
التفوضية على عملها .

نحو أداء متميز للحكومات

حاتم عثمان محمد خير

- أمين عام : يطلق على المسؤول الذي يعمل في تنسيق نشاط مجموع مؤسسات أو هيئات عامة أو أجهزة مركزية .

- مدير عام : يطلق على كل من يشغل أعلى وظيفة قيادية في هيئة أو مؤسسة عامة أو مجلس متخصص ، كما يطلق على من يشغل وظيفة في الوزارات الولائية .

اختصاصات أجهزة السلطة التنفيذية :

من جانب آخر فقد تم تحديد اختصاصات الوزارات الاتحادية و الولائية بصورة واضحة وقاطعة .

الهيكل التنظيمية للسلطة التنفيذية :

تم تحديد الهيكل التنظيمية لكافة الوزارات الاتحادية وأجهزة الولايات واتسمت الهيكل الجديدة بالاشاق و التماثل لكل الوزارات والأجهزة الاتحادية و الولائية .

برامج إصلاح و تثوير الخدمة العامة :

إضافة للمعالجات القانونية و الهيكلية الواردة أعلاه ، وضع ونفذ عدد من البرامج التي اهتمت بكثير من أدواء و مشاكل الخدمة العامة ، وأهم تلك البرامج هي⁽¹⁴⁾ :

1. برنامج حصر القوى العاملة و الوصف الوظيفي :

نحو أداء متميز للحكومات

حاتم عثمان محمد خير

هدف هذا البرنامج هو معرفة عدد العاملين داخل وخارج الهيئة ومعرفة الوظائف الشاغرة و التكلفة الفعلية للمرتبات و الفئات و العجز للقوى البشرية والهيكل التنظيمية و الوظيفية لمختلف الوحدات ، من خلال هذا البرنامج تم حصر كافة القيادات العليا على المستويين الاتحادي والولائي. كما تم حصر كل القوى العاملة في 283 شركة تمثل الوزارات الاحادية و المؤسسات والشركات والهيئات العامة ، تم الاستفادة من معلومات ذلك الحصر في بقية برامج الإصلاح الإداري .

2. برنامج الحصر الإداري :

تم وضع هذا البرنامج بغرض الإسهام في تأهيل الوحدات الحكومية ذات الصلة بالجمهور ودراسة المشاكل الإدارية التي تواجهها و العمل على حلها عن طريق تحديث هيكلها الإدارية وتقويم أداء العاملين بها وتغيير سلوكهم تجاه الوظيفة العامة وتحديث القوانين والتشريعات التي تحكم تلك الوحدات وتبسيط إجراءات العمل بما يوفر وقت المواطن وقد عالج هذا البرنامج كثيراً من المشاكل التي تصاحب الإجراءات في عدد من الوحدات مثل وزارة المالية ، وصندوق المعاشات، ومطار الخرطوم ، و جهاز تنظيم شؤون السودانيين العاملين بالخارج ، ومصلحة المخازن و المهمات وغيرها .

3. برامج متنوعة :

يعمد هذا البرنامج إلى محاصرة بعض الظواهر السلبية و العمل على تلافي أوجه الخلل في الخدمة العامة وإخضاعها للدراسة و التحليل ، ومن ثم اتخاذ التدابير المناسبة لمعالجتها وفي هذا الإطار اتخذ عدد من الإجراءات لمعالجة تلك الظواهر و تشمل الجوانب التالية :

(1) إصدار التعميمات و التي عالجت ظاهرة سوء استخدام الأرنيك المرضية ، إجراءات الإجازة بدون مرتب ، تحسين بيئة العمل ، إيقاف ساعة الإفطار

بدواوين الدولة ، ضبط صرف علاوة بدل الميل ، سجل التمام اليومي ...
إلخ .

(2) إنشاء وحدات المتابعة الميدانية (السباقيات) للنهوض بالمسؤوليات المتعلقة بالرقابة العامة (نواة جهاز الرقابة العامة) تنظيم ومراجعة أعمال التخزين و الشراء ،تنظيم ومراجعة العمل الكتابي ، تأمين المنشآت وسلامة الأفراد ، ضبط مواعيد العمل (مراجعة سجلات التمام اليومي) و الترتيب للزيارات المفاجئة و المعلنة للوزير المعنى بشؤون الخدمة العامة ، وقد قامت الوحدات وفي إطار المهام المكلفة بها بالعديد من المعالجات التي انعكست بصورة واضحة في جميع الوحدات الحكومية .

(3) ترشيد استخدام المال العام وقد بدأ العمل بهذا الجانب بعقد سمنار المال العام في 11 سبتمبر 1990م و الذي تبعته بعض الإجراءات التنفيذية التي تمثلت في التوعية بإدارة المال العام ، و الرقابة عليه وذلك من خلال البرامج التدريبية و التعليمية و الإعلامية كما تمت بعض النواحي الإدارية و التي تمثلت في ملء أرانيك إبراء الذمة للقيادات العليا بالخدمة العامة .

4. برامج نغير الخدمة العامة :

اهتم البرنامج بوضع الوحدات الحكومية المختلفة لتتولى مهمة إصلاح الخدمة العامة بتلك الوحدات بحيث يشمل ذلك إعادة تنظيم الوحدة ، تعديل القوانين و التشريعات التي تخص الوحدة ، تبسيط الإجراءات ، تحديث بيئة العمل وتطبيق الانضباط السلوكي وقد تم تعميم هذا البرنامج لكل القيادات وتجاوبت العديد من الوحدات و التزمت بتنفيذه مما انعكس بصورة جيدة على أدائها ومظهرها العام مثل وزارة الخارجية ، و الأمانة العامة لمجلس الوزراء ، ووزارة الداخلية وغيرها .

5. برنامج يوم الخدمة العامة :

قصد من هذا البرنامج أن يكون هناك يوماً مفتوحاً تلتقي فيه قيادات الوحدات مع بقية العاملين كأسرة واحدة يستمع فيه القائد لهموم ومشاكل العاملين و الرد على إستفساراتهم والإستماع لمقترحاتهم ويفهم العاملون البرامج والخطط والسياسات ويتبادلون الآراء حول مشاكل العمل وقد حقق هذا البرنامج كثير من النجاحات والأهداف المرجوة .

6. برنامج الإنقاذ الإداري للمرافق الصحية :

الوقوف على المشاكل و العقبات التي تحول دون قيامها بدورها المنوط بها و العمل على تذليل ذلك . وتم من خلال هذا البرنامج تحديد احتياجات المرافق الصحية ، وتم العمل على توفير تلك الاحتياجات ، كما أعيد تأهيل أعداد كبيرة من المستشفيات و المراكز بولاية الخرطوم ، ووضعت برامج جيدة لمعالجة مشاكل الدواء وحفز الأطباء و العاملين في القطاع الصحي لزيادة عطائهم وذلك من خلال برامج الدواء الدائري و العلاج الاقتصادي وغيرها من برامج الإنقاذ الصحي . من جانب آخر فقد تم تأهيل المستشفيات و المراكز الصحية وتم إنشاء وحدات أمن المنشآت و انعكس كل ذلك على تحسين ملاحظ وخدمات أفضل في المرافق الصحية .

7. برامج تبسيط الإجراءات :

هدف هذا البرنامج إلى تحسين إجراءات وأساليب العمل في الوحدات الحكومية التي تتعامل مع الجمهور ، وتقديم خدمات سهلة وسريعة للمواطنين مع معالجة أي قصور أو معوقات قد تظهر أثناء تقديم الخدمات ، كما رمى البرنامج إلى خلق علاقة طيبة بين

المواطنين وأجهزة الدولة . وفي إطار هذا البرنامج تم تبسيط الإجراءات في عدد كبير من الوحدات الخدمية شملت الإحصاء (شهادة المواليد) ،مطار الخرطوم ، التوثيق بوزارة الخارجية، استخراج الشهادة المدرسية بوزارة التربية و التعليم ،إجراءات مكتب القبول للجامعات و المعاهد العليا ،إجراءات المعاشات ،البطاقة الشخصية ،الجوازات والجنسية ، ترخيص العربات وكروت البنزين، إجراءات الحجز بالخطوط الجوية السودانية إلخ .

8. التأهيل و التدريب :

كان الهدف العام من هذا البرنامج إحداث تغييراً إيجابياً في سلوك ومهارات ومعارف المتدربين بما يساعدهم في تأدية واجباتهم ومسؤولياتهم الوظيفية . وقد ركز البرنامج على التدريب الداخلي للعاملين وتنظيمهم للاخراط في الدورات الحتمية للخدمة العامة. وتم تنظيم ثماني دورات للقيادات العليا من العاملين و بالخدمة العامة (دورات الفاروق) وأخرى للقيادات الإدارية (دورات نسيبة) . كما تم تنظيم الدورات التدريبية للكوادر الوسيطة ، ودورات الخريجين المستوعبين بالخدمة العامة ودورات المعلمين (مصعب بن عمير) ، ودورات العاملين في المهن القانونية ، ودورات محافظي المحافظات وكثير من الدورات الخاصة . وتم تنفيذ هذه الدورات بالتنسيق مع إدارة قوات الدفاع الشعبي ، ومراكز التنمية الإدارية بالجامعات .

9. نقل تجربة الإصلاح الإداري للولايات .

10. إنشاء مركز فائض العمالة الذي عدل ليكون مركز التنسيق الوظيفي .

11. تفعيل دور وحدات العلاقات العامة

12. إنشاء المجلس الأعلى للإصلاح الإداري .

13. إعادة توزيع القوى العاملة على الولايات .

14. برنامج ترسيخ القدوة الحسنة .

15. إصلاح وتنوير الهيئات و المؤسسات و الشركات العامة .

استهدف البرنامج بصورة أساسية إحداث انقلاب عقلي في نمط التفكير الإداري بتداعياته المختلفة واستلابه الغربي انحليزاً إلى أصول وجنور المجتمع بترائه العريق في مجال الحكم و الإدارة ولعلنا نثبت ، كما سبق القول ، أن التجربة على الرغم من القول بنجاحها إلا أنها واجهت الكثير من المقاومة وهذا أمر مقبول ولعلنا نثبت أيضاً ضرورة التصدي التفصيلي لتقويم التجربة وثبت كذلك أن البرنامج قد استمر بالفعل طيلة الفترة يناير 1995 إلى أغسطس 1995م⁽¹⁵⁾.

الوضع الحالي للخدمة المدنية في السودان بعد الأداء المتميز :

ماذا بعد الأداء المتميز في قطاع الإصلاح الإداري هل كان الأداء متميزاً؟ هل انعكس الأداء المتميز على الخدمة المدنية في السودان الآن؟ مايقال عن الأداء المتميز للحكومة في مجال الإصلاح الإداري يمكن أن يحدد وفق التدهور فقط ولكن الأداء المتميز الذي يرضي طموحات أفراد الشعب في النهوض بالخدمة المدنية لم يتحقق بعد، خاصة في المستوى الولائي ، ويمكن القول بأن أجهزة الحكومة المركزية استفادت إلى حد ما من الأداء المتميز في مجال الإصلاح الإداري بينما تعاني معظم ولايات البلاد (المستوى اللامركزي) من شح أو نقص التدريب الواضح في مجال الخدمة المدنية الذي ينعكس بصورة واضحة على الخدمات التي يمكن أن يتلقاها المواطن من أجهزة الحكومة المختلفة .

أمثلة لبعض مجالات التميز :

أولاً : في مجال التشريع ووضع الدساتير والقوانين :

وضعت الدساتير و القوانين بصورة جيدة تناسب مستويات الحكم المختلفة (الحكم الاتحادي لهذا أعطى تميزاً أفضل لثورة الإنقاذ.

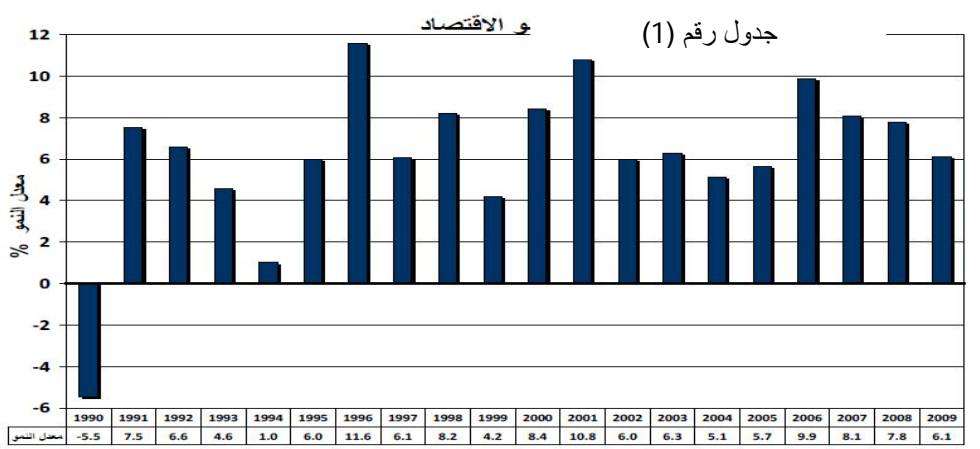
ثانياً : في مجال تنظيم الجهاز الحكومي:

أعيد النظر في كثير من هياكل الوزارات و الوحدات الحكومية بدراسة مؤسسة تُدقق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية.

ثالثاً : في مجال الاستقرار الاقتصادي و الاجتماعي :

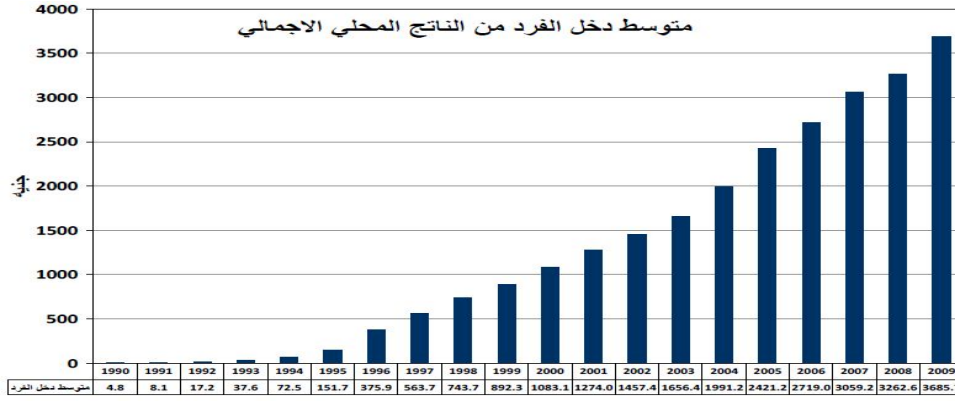
1. معدل النمو :

تحقيق معدلات نمو أعلى حيث كان معدلات النمو بالسالب في بداية ثورة الإنقاذ ، و تدرجت حتى وصلت إلى أكثر من (10%) في الأعوام 1996-2001م نظر جدول رقم (1) ¹⁶.



المدد الرصد الإحصائي 1990-2009 الخرطوم 2010 ص 55

جدول رقم (2)



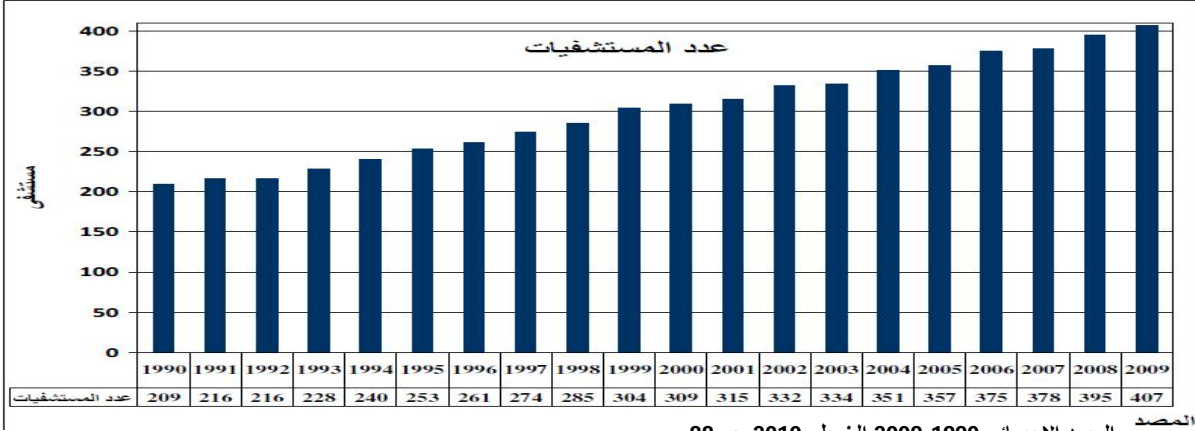
المصدر: الرصد الإحصائي 1990-2009 الخرطوم 2010 ص 56

2. الصحة .

التوسع في المؤسسات الصحية وقيام مشروع التأمين الصحي، حيث كان عدد الأطباء (2,481) في عام 1990-89م وتضاعف إلى (11,112) في عام 08-2009م .

وزاد عدد المستشفيات من (209) عام 1990 إلى (407) مستشفى في العام 2009 ، انظر الجدول رقم (3)¹⁸ .

جدول رقم (3)



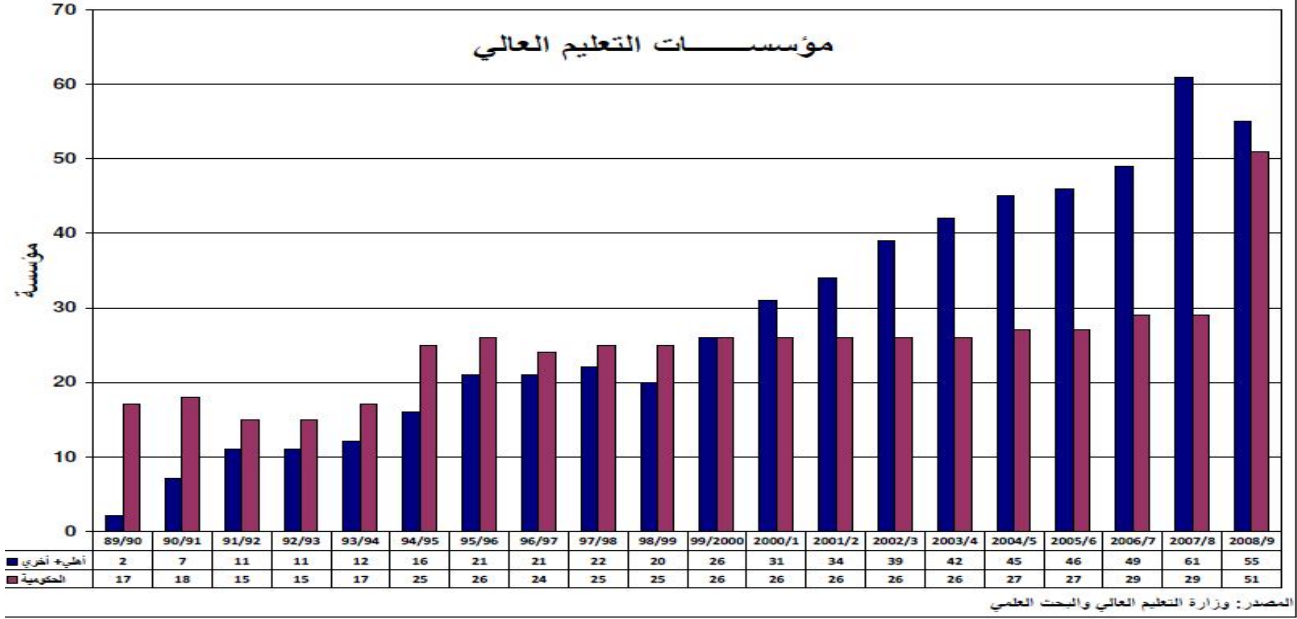
المصدر: الرصد الإحصائي 1990-2009 الخريطون 2010 ص 88

هذه السمات حسب بي بي سي، مسير، مسسدي، عالمي -وتداعيات السياسة الخارجية والداخلية التي واجهت البلاد من الدول الخارجية .

3. التعليم العالي:

قيام ثورة التعليم العالي حيث كان عدد الطلاب بالتعليم العالي في بداية ثورة الإنقاذ 89-1990 حوالي (50,000) طالب ، وفي عام 08-2009م أصبح العدد (500,000) أي تضاعف إلى عشر مرات .
وزاد عدد الجامعات الحكومية من (17) جامعة سنة 89-1990م إلى حوالي (51) جامعة سنة 08-2009م نظر جدول رقم (4)¹⁹.

جدول رقم (4)



الرصد الإحصائي 1990-2009 الخرطوم 2010 ص 107

4. البنى التحتية :

(أ) ثورة الاتصالات .

(ب) الطرق القومية و الداخلية زادت الطرق من (2766) كيلومتر في

العام 1990 إلى (6992) كيلومتر في العام 2009 م .

(ت) الكباري حيث تم إنشاء أكثر من عشرة كبار جديدة.

(ث) السدود وخاصة سد مروى الذي يوفر طاقة كهربائية جيدة

رابعاً : في مجال الاستقرار السياسي :

امتداد فترة الحكم منذ 30 يونيو 1989 حتى (2011) في ظل التغيرات السياسية

إفريقياً وعربياً . وقد ورثت حكومة الانقاذ بعضاً من المشاكل السياسية من العهود

حاتم عثمان محمد خير
السابقة مثل حرب جنوب السودان وامتداداتها في منطقتي النيل الأزرق وجبال
النوبة، كما كانت هنالك قضايا وليدة حقبة الإنقاذ مثل ازمة دارفور وشرق السودان.
وقد نجحت حكومة الإنقاذ في إيقاف الحرب الدائرة بجنوب السودان عبر اتفاقية
نيفاشا عدد من الاتفاقيات الأخرى مثل واتفاقية جبال النوبة واتفاقية أبوجا واتفاقية
الشرق، وقد خدمت نيران الحروب في هذه المناطق بشكل نهائي عدا دارفور وما
زال العمل جارياً لتوقيع الاتفاق النهائي. وكذلك تحول نظام الحكم من النظام
العسكري (نظام الحزب الواحد) إلى النظام الديمقراطي (التعددية الحزبية) وتأسيس
الحكم الفدرالي (الاتحادي).
هذه مجتمعة تشكل استقراراً سياسياً بجميع المقاييس .

الخاتمة :

أولاً : النتائج :

1. حققت حكومة الإنقاذ في السودان الكثير من المكاسب عبر طريق استخدام مسار الأداء المتميز .
2. استفادت حكومة الإنقاذ من طريقة الأداء الجيد في إنفاذ كثير من برامج الإصلاح الإداري مما أسهم بصورة مباشرة في إيقاف الترددي الذي أصاب الخدمة المدنية قبل ثورة الإنقاذ .
3. لم ينجح الأداء المتميز لتطبيق برامج الإصلاح في النهوض بالخدمة المدنية ومواكبتها للإصلاحات الإقتصادية و الإستفادة منها في تقدم البلاد .
4. لم ينجح الأداء المتميز في مجال الإصلاح الإداري في الإستفادة من ثورة المعلومات الحادثة الآن و الخروج بالحكومة إلى فكرة الحكومة الإلكترونية حتى الآن .

ثانياً : التوصيات :

1. يجب التأمين على الاهتمام بالجودة الشاملة في جميع المجالات خاصة مجالات تقديم الخدمات ، وألاً ينحصر تطبيق الجودة الشاملة على الإنتاج في المصانع كما هو سائد كفكرة .
2. يجب تطوير فكرة الجودة الشاملة والوصول بها إلى مرحلة الأداء المتميز حتى تحقق الحكومات الأهداف المنشودة

المراجع :

1. فتحي رضوان ، نظرات في إصلاح الإدارة الحكومية (القاهرة : دارالكتاب العربي 1967) ص6.
2. صالح بن سلمان الرشيد ، ماهية التميز في الأداء وكيفية تحقيقه في منظمات الأعمال (الدمام :جامعة الملك فيصل 2004) ص10.
3. المرجع السابق ص 8.
4. المرجع السابق ص11.
5. المرجع السابق ص15.
6. المرجع السابق ص15.
7. عبد الرحمن توفيق وآخرون ،إدارة الجودة الشاملة (القاهرة : مركز الخبرات المهنية للإدارة، 2002) ص3.
8. المرجع السابق ص5.
9. خريطة السودان Sudan survey Department Khartoum
10. الأمانة العامة لمجلس الوزراء - تقويم أداء وكسب ثورة الإنقاذ الوطني خلال عشرة أعوام 1989-2000.
11. المرجع السابق ص193
12. رئاسة مجلس الوزراء -البرنامج القومي لإصلاح وتثوير الخدمة العامة (الخرطوم: الأمانة العامة لمجلس الوزراء، 1990) ص 17.
13. المرجع السابق ص 20.
14. المرجع السابق ص23.
15. برنامج الحصار الإداري هو برنامج تم وضع خطته خلال الفترة ما بين 5- 8أكتوبر 1988م. وأصبحت تلك البرامج هي النواة الحقيقية للإصلاح الإداري في ظل حكومة الإنقاذ.

نحو أداء متميز للحكومات

حاتم عثمان محمد خير

16. الجهاز المركزي للإحصاء - الرصد الإحصائي 1990-2009 (الخرطوم :
2010) ص55.

17. المرجع السابق ص 56.

18. المرجع السابق ص88.

19. المرجع السابق ص 107.