

مديرية الحوكمة العامة والتنمية الإقليمية

سيجما – مبادرة مشتركة بين منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والإتحاد الأوروبي،  
ممولة في المقام الأول من الإتحاد الأوروبي

التنسيق في المحور المركزي للحكومة: وظائف وتنظيم الإدارة الحكومية/الأمانة العامة  
للحكومة

ورقة عمل سيجما رقم 35 لعام 2004

لمزيد من المعلومات يرجى الاتصال بمدير برنامج غرب البلقان في سيجما، أنكيه فرايبيرت؛  
هاتف 99 45 24 13 (33 1) – فاكس 00 45 24 13 (33 1) – البريد الإلكتروني: [anke.freibert@oecd.org](mailto:anke.freibert@oecd.org)



## Sigma

**Support for Improvement in Governance and Management**  
A joint initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU

التنسيق في المحور المركزي للحكومة:  
وظائف وتنظيم الإدارة الحكومية/الأمانة العامة للحكومة  
تحليل مقارن بين دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية  
ودول وسط وشرق أوروبا ودول غرب البلقان

إعداد: ميشال بن-جارا

مارس 2004

## برنامج سيجما

إن برنامج سيجما -دعم الارتقاء بالحوكمة والإدارة- هو مبادرة مشتركة بين منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والاتحاد الأوروبي وممولة في المقام الأول من الاتحاد الأوروبي.

تقوم سيجما بدعم الدول الشريكة في جهودها لتحسين عنصر الحوكمة والإدارة وذلك من خلال ما يلي:

- تقييم تقدم عملية الإصلاح وتحديد الأولويات مقارنة بخطوط رئيسية تعكس الممارسات الأوروبية الجيدة وما هو متاح من تشريعات الاتحاد الأوروبي ( *acquis communautaire* بمعنى "مجموع ما تم اكتسابه").
- مساعدة متخذي القرارات والإداريين على بناء مؤسسات وإعداد أطر عمل وإجراءات قانونية للوفاء بالمعايير الأساسية والممارسات الجيدة الأوروبية.
- تيسير عملية مساعدة الجهات المانحة التابعة للاتحاد الأوروبي وجهات مانحة أخرى داخل وخارج أوروبا من خلال المساعدة على إعداد مشروعات و ضمان توفر الشروط الأساسية ودعم عملية التنفيذ.

إن شركاء سيجما العاملين هم حكومات الدول التالية:

- معظم الدول المرشحة للانضمام كعضو في الاتحاد الأوروبي - بلغاريا، جمهورية التشيك، استونيا، المجر، لاتفيا، لتوانيا، بولندا، رومانيا، سلوفاكيا، سلوفانيا وتركيا.
  - دول غرب البلقان - ألبانيا، البوسنة والهرسك، كرواتيا، جمهورية مقدونيا بيوغوسلافيا السابقة، وصربيا ومونتينيرو/مونتينيرو، وصربيا وكوسوفو.
  - روسيا (في إطار تمويل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية).
- لقد وضع برنامج سيجما أولوياته لدعم جهود الإصلاح بالدول الشريكة وذلك في المجالات التالية:

- تصميم وتنفيذ برامج الإصلاح.
- إطار العمل القانوني والخدمة المدنية والعدالة.
- المراجعة الخارجية والرقابة المالية.
- إدارة المصروفات العامة.
- إعداد السياسات وتنسيق القدرات بما في ذلك الإدارة الرقابية والتنظيمية.
- المشتريات الحكومية العامة.

لمزيد من المعلومات عن سيجما يرجى الإطلاع على موقعنا الإلكتروني:

<http://www.sigmaweb.org>

## كلمة استهلاكية

بدأت معظم دول غرب البلقان في الآونة الأخيرة في توفيق أوضاع مؤسساتها وأطر العمل القانونية لتتلاءم مع احتياجات ومتطلبات اقتصاد سوق غربي، إلا أن المتطلبات المتعددة والمتنوعة الجوانب لعملية تحقيق الاستقرار ومتابعته وبصفة خاصة فيما يتعلق بالانضمام للاتحاد الأوروبي والعضوية فيه تستدعي تنسيقا جيدا للسياسات وقدرات المتابعة والتقييم. وفي الأغلبية العظمى من دول غرب البلقان وفي العديد من الدول الأعضاء الجديدة فما زالت قدرة الحكومات والإدارات ضعيفة فيما يتعلق بوضع أولويات السياسات وإعداد بدائل سياسية وتنفيذ تحليل السياسات ومتابعة تنفيذ السياسات وتقييمها.

ويبدو أن الوزارات والأمانة العامة للحكومة (مكتب الحكومة) في دول غرب البلقان لا تدرك بالقدر الكافي الدور الذي يجب عليهم توليه في عملية تحسين السياسات والتنسيق والمتابعة والتقييم. ويظل المفهوم الساري عن مهمتهم مفهوما إداريا بحثا أي تنفيذ أوامر الحكومة أو الوزير. وكثيرا ما يتمثل استثناء هذه القاعدة في الوزارة أو المديرية المكلفة بالتكامل الأوروبي إلا أن هذه الوزارة لا يمكنها أن تحل محل أمانة عامة للحكومة تعمل بكفاءة، وفي حالة محاولتها فقد يؤدي ذلك إلى خلق نوع من عدم التوازن بين الوزارات. على أي حال وحيث أن القدرة الحرفية المهنية على إعداد السياسات في مركز الحكومة وفي الوزارات الرئيسية -سواء وجدت هذه القدرات أم لا- غائبة في وزارة منوطة بالتكامل الأوروبي فإن هذا لا يضمن أن الأولويات التي تم اختيارها هي أكثر الأولويات المناسبة وأن الحلول المتبعة هي الأكثر ملائمة للدولة. وبدون هذين الشرطين الأساسيين فقد تتحول عملية التنفيذ لتصبح باهظة التكاليف أكثر من اللازم وغير فعالة.

وفي الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وفي كافة الديمقراطيات الغربية المتطورة تعد الأمانة العامة للحكومة بصفة خاصة عنصرا حاسما في تنسيق السياسات وفي تقييمها، بل هي بالفعل الضامن لسياسة حكومية متجانسة ومتوافقة مع ما تم وضعه من أولويات الحكومة.

تم بداية إعداد هذه الورقة لتصبح بمثابة ورقة خلفية لورشة عمل تقوم بتنفيذها سيجما لدول غرب البلقان حول دور الأمانات العامة للحكومات، ثم طالب المشاركون في ورشة العمل بتوسيع وتحديث قاعدة معلومات هذه الورقة. ويقوم المحتوى بناء على أنشطة سابقة تم تنفيذها من قبل مديرية الحوكمة العامة والتنمية الإقليمية التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بالمشاركة مع سيجما. ومن المخطط إعداد قاعدة بيانات مشتركة بين مديرية الحوكمة العامة والتنمية الإقليمية التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي تتناول هياكل ومهام مركز الحكومة بغرض تقديم بيانات مقارنة إلى شبكات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وسيجما.

إن الجمهور المستهدف من هذه الورقة هو في المقام الأول الأمانات العامة للحكومات في دول غرب البلقان، إلا أن هذه الورقة قد تكون مفيدة أيضا لدول أخرى في مراحل انتقالية لعملية تحسين قدراتهم على تنسيق السياسات.

تجدر الإشارة إلى أن كافة الأوراق التي نشرتها سيجما متاحة على موقع سيجما الإلكتروني

[www.sigmaxweb.org](http://www.sigmaxweb.org)

## الملخص التنفيذي

تتحقق كفاءة العمل حين تعمل الإدارة الحكومية أي الأمانة العامة للحكومة بمثابة منسق لنظام عمليات اتخاذ القرار وبناء عليه فهي تعد حاسمة ارتباطا بقدرة الحكومة على تحديد مجموعة أهدافها والعمل على تحقيقها.

إن مصطلح "الإدارة الحكومية أو الأمانة العامة للحكومة" هو تعبير عام وشامل يشير إلى المؤسسة أو المؤسسات الواقعة في مركز الحكومة المسؤولة عن دعم رئيس الوزراء وخدمة مجلس الوزراء باعتبارها كيان مجمع لاتخاذ القرار. وتقوم هذه الورقة بوصف وتحليل وظائف وتنظيم الأمانة العامة للحكومة في سياق مقارن، حيث تغطي الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ودول وسط وشرق أوروبا ودول غرب البلقان (يوغوسلافيا السابقة وألبانيا). ويقوم التحليل على أساس من المعلومات التي قامت بجمعها "سيجما" بالتعاون مع "مديرية الحوكمة العامة والتنمية الإقليمية" التي أصبحت فيما بعد "خدمة الإدارة الحكومية التابعة لمجلس التعاون الاقتصادي"<sup>1</sup> وذلك منذ منتصف التسعينات من القرن الماضي، وتكاملت هذه المعلومات بإضافة نتائج استبيان تحريري قامت بتنفيذه سيجما بالتعاون مع مديرية الحوكمة العامة والتنمية الإقليمية في عام 2003.

### الوظائف:

إن العنصر المركب للحكومة العصرية -سواء فيما يتعلق بالأمور التي تقوم بتناولها أو ارتباطا بعنصر التنظيم- يستدعي ضرورة وجود مركز محوري لتولي عملية التنسيق. وهذه هي المسؤولية الرئيسية للأمانة العامة للحكومة التي تعد في المقام الأول كيان تنسيقي تتمثل مهمته الرئيسية في تحقيق الفعالية والترابط بين مختلف أنشطة الوزارات والجهات المختلفة. وفي إطار العمل هذا تقوم الورقة بتحليل ومقارنة وظائف الأمانة العامة للحكومة في مختلف الدول على أساس من ثمانية أبعاد للتنسيق:

- تنسيق عملية إعداد جلسات مجلس الوزراء بما في ذلك إعداد جدول الأعمال وتوزيع المواد على المشاركين؛
- تنسيق الأنشطة لضمان التوافق القانوني بما في ذلك توافق المسودات القانونية مع الدستور ومع مجموعة القوانين القائمة؛
- تنسيق عملية إعداد واعتماد الأولويات الإستراتيجية للحكومة وبرنامج العمل، مع ضمان ربطها بالميزانية؛
- تنسيق ما تشمله مقترحات السياسات من محتويات تقدم لمجلس الوزراء لاتخاذ قرارات بشأنها، ويشمل ذلك بين ما يشمل تحديد عملية إعداد السياسات من قبل الوزارات والتنسيق بين الوزارات وملائمة المقترحات مع بعضها البعض ومع أولويات الحكومة؛

<sup>1</sup> تغيرت التسمية PUMA "بوما" والتي معناها خدمة الإدارة الحكومية التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لتصبح مديرية الحوكمة العامة والتنمية الإقليمية "جوف" GOV وذلك في سبتمبر من عام 2002.

- التنسيق بين أنشطة الاتصالات الخاصة بالحكومة لضمان تجانس رسالة الحكومة والتوقيت الفعال ومحتوى الرسائل الوزارية؛
  - تنسيق عملية متابعة الأداء الحكومي لضمان قيام الحكومة كافة بتأدية عملها بفعالية ووفائها بوعودها المقدمة للشعب؛
  - تنسيق العلاقات بين الحكومة وعناصر أخرى في الدولة (الرئيس، البرلمان)؛
  - تنسيق أولويات إستراتيجية أفقية محددة مثل إصلاح الإدارة العامة أو التكامل الأوروبي أو العلاقات بين حكومات الدول الفيدرالية.
- ويبين التحليل كيف أن أغلبية الأمانات العامة للحكومات تؤدي معظم هذه المهام. وقد اقتربت الأمانات العامة لحكومات دول وسط وشرق أوروبا أكثر وأكثر خلال العقد الماضي من نموذج وظائف الأمانات العامة لحكومات الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. وبصفة عامة فقد تأخرت الأمانات العامة لحكومات دول غرب البلقان في الوصول إلى أداء بعض هذه الوظائف خاصة تلك ذات الصلة بالتخطيط وتنسيق السياسات.

### الهيكل:

تختلف الأمانات العامة للحكومات اختلافاً بينا في هيكلها إلا أن هذا التنوع يشمل متشابهات جوهرية؛ وبالرغم من عدم وجود شكل موحد للأمانة العامة للحكومة إلا أنه ليس من العسير رسم نموذج عام للأمانة العامة للحكومة تجد فيه كل دولة جوانب شبيهة بما لديها من الأمانة العامة لحكومتها. ويرأس أغلبية الأمانات العامة للحكومة وزير أو أمين عام (الذي يتم تعيينه من قبل الحكومة أو بواسطة رئيس الوزراء). وفي أغلب الحالات فإن السكرتير العام (حتى لو كان من العاملين بالخدمة المدنية) معرض للاستبدال عند تغيير رئيس الوزراء. وتقدم معظم الأمانات العامة للحكومات دعماً سياسياً ولوجيستياً مباشراً لرئيس الوزراء ودعماً لمجلس الوزراء ككيان مجمع. وفي بعض الحالات تكون منظمين منفصلتين بينما في حالات أخرى يكونا كياناً واحداً فقط إلا أن هناك تمييز داخلي بين العاملين بالخدمة المدنية والمعينين السياسيين.

وعادة ما يشمل الهيكل التنظيمي للأمانات العامة للحكومات مجموعة من الوحدات (إدارات، قطاعات، مكاتب، وما غير ذلك) تكون كل منها مسؤولة عن تأدية وظيفة تنسيقية واحدة أو أكثر. والوحدات الرئيسية هي بصفة عامة كالتالي:

- مكتب رئيس الوزراء: وهذا هو المكتب السياسي الذي يقدم الدعم اللوجستي والسياسي وبصفة خاصة لرئيس الوزراء،
- مجالس نواب رئيس الوزراء (إن وجدت) ومجالس وزراء آخرين دون حقيبة،

- وحدة الصحافة والاتصالات الإعلامية: تعتبر هذه الوحدة في جميع الأحوال جزءاً من مكتب رئيس الوزراء نظراً لطبيعة الاتصالات الإعلامية التي تعد في المقام الأول اتصالات إعلامية سياسية،
- وحدة الإعداد الفني/اللوجستي لجلسات مجلس الوزراء واجتماعات اللجان الوزارية (إن وجدت)،
- وحدة أو وحدات تقديم تنسيق سياسي واستشارات لمجلس الوزراء ولرئيس الوزراء ولرؤساء اللجان: في حالات كثيرة يتراوح عدد هذه الوحدات من 3 إلى 5، ويتم تحديدها وفقاً لقطاعات معينة (على سبيل المثال السياسة الاقتصادية والسياسة الاجتماعية والدفاع والسياسة الخارجية)،
- وحدة التخطيط: لا توجد في بعض الحالات وحدة تخطيط مستقلة، ويعد التخطيط إحدى مهام وحدة/وحدات تنسيق السياسات.
- الوحدة القانونية أو التشريعية.
- وحدة متابعة تنفيذ قرارات الحكومة: حين تكون المتابعة فنية في المقام الأول فعندئذ يمكن تنفيذ هذه الوظيفة من قبل الوحدة التي تقوم بإعداد جلسات مجلس الوزراء،
- وحدة إدارة علاقات الحكومة مع البرلمان و/أو مكتب الرئيس،
- وحدات متخصصة لإدارة قضايا أفقية مشتركة ترتبط بالأمانة العامة للحكومة مثل الشؤون الأوروبية أو العلاقات بين الحكومات (في الدول الفيدرالية)،
- وحدة الإدارة الداخلية للأمانة العامة للحكومة (شؤون العاملين، الميزانية، تكنولوجيا المعلومات، وما إلى ذلك).

### إصلاح الأمانات العامة للحكومة:

تخلص الورقة إلى أن من الممكن بل من المستحسن أيضاً أن يتم بذل الجهود لإصلاح الأمانة العامة للحكومة في الدول الانتقالية. والدروس الأساسية المستفادة فيما يتعلق بمثل هذه الإصلاحات هي:

- هناك الحاجة إلى الالتزام بهذا الإصلاح على أعلى مستوى ومن المثالي أن يأتي هذا الالتزام من قبل رئيس الوزراء ولكن على الأقل أن يكون الالتزام على مستوى الأمين العام.
- من الأفضل البدء من التنظيم القائم والتدرج إلى أعلى بدلاً من البدء من الصفر أو البدء بنموذج خاص بأخرين. ويستحق الأمر استثمار الوقت والجهد في التقييم الأولي المبدئي

لرسم خريطة للوضع القائم، ثم بعد ذلك البدء في طرح أفكار للإصلاح يقوم بناء على هذا التقييم.

- إن المساعدة التي تأتي من الخارج كثيرا ما تكون مفيدة، ولكن إذا لم تكن هناك علاقات عمل وثيقة مع الإدارة والعاملين في الأمانة العامة للحكومة فإن قيمة المساعدة الخارجية تضعف بشدة بعد عمل التقييم المبدئي الأول.
- إن عمل تغيير يستغرق وقتا لأن كثيرا ما تكون عملية التنفيذ عسيرة حيث تشمل قرارات من رئيس الوزراء والحكومة وتغييرات في التخطيط والتشريعات/التنظيم والرقابة كما تشمل موارد وعمليات تدريب. وقد يستغرق الأمر عاما أو أكثر حتى يأتي العمل بثمار وحوالي عامين أو ثلاثة لاستكمال عملية التنفيذ.
- يحتاج إصلاح الأمانة العامة للحكومة إلى العمل بالتوازي مع زيادة القدرات السياسية في الوزارات. وكثيرا مما تقوم به الأمانة العامة للحكومة يعتمد على المادة التي تأتي من الوزارات. وإذا لم تملك الوزارات القدرة على إعداد مقترحات عالية الجودة والاستشارة وتقييم الآثار فلن تتمكن الأمانة العامة للحكومة من ضمان التوصل إلى اتخاذ قرارات على أساس من معلومات وافية.
- يتطلب الإصلاح الناجح تغيير في ثقافة المنظمة، وتحتاج الأمانة العامة للحكومة إلى عاملين بالخدمة المدنية يستطيعوا أن يصلوا إلى ما هو أبعد من مجرد تطبيق القواعد وتقديم آراء سديدة مشفوعة بدلائل عن نتائج البدائل التي يتم تقديمها إلى مجلس الوزراء لاتخاذ قرارات بشأنها.

إن الرسالة التي تقدمها هذه الورقة مؤداها أنه من الممكن بل من المأمول بدرجة كبيرة أن يتم إصلاح الأمانة العامة للحكومة في الدول الانتقالية من خلال بناء قدراتهم السياسية والتخطيطية حتى يتم تمكين الحكومات من الإدارة الناجحة للمهام المتعددة التي تشملها عملية الانتقال.



## قائمة بالمحتويات

	كلمة استهلالية	
	الملخص التنفيذي	
1 -	مقدمة	
2 -	غرض وأهداف الأمانة العامة للحكومة	
3 -	أدوات لزيادة تجانس وترابط السياسات	
4 -	الوظائف الرئيسية للأمانة العامة للحكومة: ثمانية أبعاد للتنسيق	
1 4	تنسيق عملية الإعداد لجلسات الحكومة	
1 1 4	الجدول الزمنية الخاصة باستلام وتوزيع المواد المعروضة في الجلسات	
2 1 4	جدول أعمال جلسات مجلس الوزراء	
3 1 4	الفحص المدقق للمواد لضمان أن الملفات متكاملة وتم إتباع إجراءات التشاور	
2 4	تنسيق التوافق القانوني	
3 4	تنسيق عملية إعداد برنامج الحكومة (الأولويات الإستراتيجية وخطط العمل السنوية) ومدى ملائمتها مع الميزانية	
1 3 4	التخطيط الإستراتيجي	
2 3 4	تخطيط العمل السنوي	
4 4	تنسيق المحتوى السياسي بالمقترحات التي تعرض على مجلس الوزراء (الإعداد داخل الوزارات، الأنشطة داخل الأمانة العامة للحكومة)	
1 4 4	إعداد المواد في الوزارات: دور الأمانة العامة للحكومة في إعداد إجراءات خاصة بتحليل السياسات	
2 4 4	مراجعة السياسات في الأمانة العامة للحكومة: عملية التنسيق وحل الخلافات	
5 4	تنسيق الرسائل الإعلامية	
6 4	تنسيق عملية متابعة أداء الحكومة	
7 4	تنسيق العلاقات مع قطاعات أخرى في الدولة (الرئيس، البرلمان)	
8 4	تنسيق أولويات إستراتيجية أفقية محددة (التكامل الأوروبي، إصلاح الإدارة الحكومية العامة)	
- 5	هيكل الأمانات العامة للحكومات	
1 5	التناقض بين المتغيرات والمتشابهات	
2 5	ملحوظة خاصة بهيكل مكتب رئيس الوزراء/المجلس	
- 6	الخلاصة: العمل على تقوية الأمانة العامة للحكومة	

### الجدول:

- الجدول رقم 1: الإعداد لجلسات الحكومة
- الجدول رقم 2: احترام القواعد
- الجدول رقم 3: أسباب إعادة بنود إلى الوزارات لمزيد من التدقيق
- الجدول رقم 4: القدرة على التخطيط الإستراتيجي وتخطيط العمل لأعضاء الحكومة/مجلس الوزراء
- الجدول رقم 5: عملية تنسيق الاجتماعات قبل لقاء أعضاء الحكومة/مجلس الوزراء
- الجدول رقم 6: الاستشارات السياسية من قبل الأمانة العامة للحكومة
- الجدول رقم 7: وحدات لتنسيق شئون الاتحاد الأوروبي وإصلاح الإدارة الحكومية العامة
- الجدول رقم 8: صلات بين الأمانة العامة للحكومة ومكتب رئيس الوزراء/المجلس

## ملاحظات خاصة بالمصطلحات والاختصارات المستخدمة في هذه الورقة

**الحكومة/مجلس الوزراء (CoM) Government/Council of Ministers:** يتم في هذه الورقة استخدام هذين المصطلحين بالتبادل كما لو كانا مصطلحا واحدا؛ ويشيرا المصطلحان إلى أعضاء الحكومة مجتمعين. وتستخدم بعض الدول مصطلح مجلس الوزراء للإشارة إلى اجتماعات الحكومة التي عادة ما تكون اجتماعات أسبوعية، ولتوضيح الأمر عند الإشارة لهذه الاجتماعات فسوف يتم التحديد بصفة خاصة، على سبيل المثال جلسات الحكومة أو جلسات مجلس الوزراء.

**الأمانة العامة للحكومة (GO) Government Office:** يستخدم هذا التعبير العام في الورقة بأكملها للإشارة إلى الكيان الإداري الذي يخدم رئيس الحكومة (عادة ما يكون رئيس الوزراء) والحكومة/مجلس الوزراء. ويختلف المصطلح المستخدم بالفعل من دولة إلى أخرى، على سبيل المثال الأمانة العامة، مكتب الحكومة، السكرتارية العامة، مكتب الحكومة، المستشارية، مكتب مجلس الوزراء، وغير ذلك. يرجى ملاحظة أن هذا المصطلح يستخدم هنا حتى عند الحديث عن الكيان الكامل الذي يخدم الحكومة والإشارة إليه على أنه مكتب رئيس الوزراء (على سبيل المثال بولندا، استراليا، الدنمارك، صربيا ومونتينيغرو/مونتينيغرو، كوسوفو وهولندا).

**مكتب رئيس الوزراء أو مجلس الوزراء (PMO) Prime Minister's Office or Cabinet:** يستخدم هذا المصطلح العام في الورقة بأكملها للإشارة إلى المكتب الذي يخدم بصفة محددة رئيس الحكومة وهو عادة رئيس الوزراء. وهذا المكتب في المقام الأول سياسي ويكاد يكون دائما جزءا من الأمانة العامة للحكومة على الأقل فيما يتعلق بالأغراض الإدارية. وفي بعض الدول (على سبيل المثال بلغاريا وإيرلندا) يعتبر هذا المكتب صغيرا نسبيا ويتناول في المقام الأول الدعم اللوجيستي، في حين في دول أخرى (على سبيل المثال فرنسا وكندا) فإن هذا المكتب واسع النطاق ويشمل قدرات هامة لتقديم الاستشارات السياسية والخاصة بالسياسات.

**ملحوظة:** نظرا للتنوع الكبير في الهياكل التنظيمية والمصطلحات فيكاد يكون من ضرب المستحيل أن يكون هناك يقين كامل بالتمييز بين الأمانة العامة للحكومة ومكتب رئيس الوزراء أو مجلس الوزراء بدون عمل دراسة تفصيلية لكل دولة على حده. وتقوم الجداول الموجودة في هذه الورقة بصفة خاصة على أساس استبيانات قامت بملئها الدول ذاتها، وقد لا يكون قد تم الالتزام بهذا التمييز بصفة متسقة كما كانت النية معقودة على ذلك. وقد تم في هذه الورقة بذل كافة الجهود لاستخدام المصطلحات بأسلوب متسق كما جاء وصفها فيما سبق. وإذا كان الكيان يخدم فقط الحكومة/مجلس الوزراء أو يخدم الاثنين معا الحكومة/مجلس الوزراء ورئيس الوزراء فيشار إليه بالأمانة العامة للحكومة. وإذا خدم الكيان بصفة خاصة رئيس الوزراء وخاصة إذا كان في المقام الأول سياسي فيتم الإشارة إليه بأنه مكتب رئيس الوزراء أو المجلس؛ وتصبح الأمور محيرة أكثر عندما تشير بعض الدول إلى الأمانة العامة للحكومة باعتبارها مكتب رئيس الوزراء أو المجلس. وحين يقدم شرح للوظائف التي تقوم بها فيتم في هذه الورقة الإشارة إلي هذه الكيانات بأنها الأمانة العامة للحكومة.

**السياسة/السياسات Policy:** إنه مصطلح مركب، بل أنه يوجد في بعض اللغات ولا يوجد في أخرى. إن السياسة/السياسات هي أسلوب لحل مشكلة ما أو لتحسين موقف، وكثيرا ما تندرج داخل قانون أو تشريع أو حتى في عدد من القوانين أو التشريعات أو لا تندرج؛ فقد تعلن الحكومة على سبيل المثال أن هدف سياستها الخارجية هو الانضمام إلى حلف شمال الأطلسي أو أنها تقوم بإعداد سياسة لمساعدة المشروعات الصغيرة والمتوسطة وذلك من خلال مجموعة تجمع بين الإجراءات الضريبية والاستثمارية.

**التشريع، القوانين** Legislation, Legal Acts: إنها أكثر الأدوات المعروفة لمنح قوة إلى سياسة ما. ويشمل القانون سياسة أو سياسات وبصفة عامة أيضا أمور ذات صلة بتنفيذ أو تطبيق السياسة.

**رئيس الوزراء** Prime Minister: إنه مصطلح يستخدم في مختلف الدول ويشمل رئيس الحكومة ورئيس مجلس الوزراء والمستشار Taoiseach. والتسمية العامة هي رئيس الوزراء والتي تستخدم في هذه الورقة للإشارة إلى الشخص الذي يرأس مجلس الوزراء.

**الوزير (سكرتير الدولة)** State Secretary: يتم استخدام هذا المصطلح في هذه الورقة بصفة عامة للإشارة إلى الرئيس الإداري للوزارة. وهناك تنوع كبير في الأدوار والمسئوليات والترتيب الوظيفي (في الهرم الوظيفي) وفي أسلوب تعيين الوزراء/سكرتيري الدولة. وتعد التسمية في حد ذاتها محيرة خاصة مع استخدام بعض الدول لمصطلح سكرتير الدولة كلقب صغار الوزراء.

**الأمين العام (السكرتير)** Secretary-General: يتم استخدام هذا المصطلح في هذه الورقة بصفة عامة للإشارة إلى رئيس الأمانة العامة للحكومة. ونشير مجددا إلى أن هناك كثير من الاختلافات في وظائف ومسئوليات ووضع وأسلوب تعيين أمناء العموم (السكرتاريين)، ولكن تبدو هذه التسمية أكثر شيوعا وأقل إثارة للبلبل.

**لجان وزارية** Ministerial Committees: يشير هذا المصطلح إلى لجان وزراء رسمية عادة ما يتم إعدادها للتعامل مع قطاعات محددة على سبيل المثال الشئون الاقتصادية أو الشئون الاجتماعية أو موضوعات محددة على سبيل المثال التكامل الأوروبي، الأقليات، الإنصاف. وبصفة عامة فإنها دائمة على الأقل خلال فترة عمل رئيس وزراء معين، وكثيرا ما يرأسها كبار الوزراء أو نواب رئيس الوزراء. وتستخدم هذه اللجان في كثير الأحيان باعتبارها منتديات لمناقشة موضوعات بالتفصيل وحل الاختلافات في الرأي قبل أن تصل هذه الأمور إلى مجلس الوزراء.

#### ملحوظة خاصة بمصادر المعلومات التي جاءت في هذه الورقة

تم الحصول على الأمثلة التي استخدمت في هذه الورقة وذلك في المقام الأول من "لمحات مختصرة عن مراكز الحكومة" (خدمة الإدارة الحكومية التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 1996) ونتيجة لما قامت به سيجما من فحص لنظم اتخاذ القرار في دول وسط وشرق أوروبا ودول غرب البلقان بين الأعوام 1997 و2003. وقد تم إعداد لمحات مختصرة عن خدمة الإدارة الحكومية التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية من قبل حكومات مشاركة، وهناك تنوع واضح في كم التفاصيل التي يقدمونها والمصطلحات التي يستخدمونها (وبالنسبة لدول وسط وشرق أوروبا فإن المصادر الرئيسية لعملية التحليل هي تقارير سيجما وعمليات التقييم التي تم إعدادها بأسلوب متنوع من قبل جاك فورنييه وميشال بن جارا وسيمون جيمس وتوني فيرهيين).

وقد تم مراجعة هذه المعلومات في وقت لاحق باستخدام استبيان تم إرساله إلى الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ودول وسط وشرق أوروبا ودول غرب البلقان. وقد قامت معظم الحكومات باستكمال الاستبيان وقدمت ثراء من المعلومات عن الهيكل والوظائف

والعاملين بالأمانات العامة للحكومة ومكتب رئيس الوزراء/المجلس. وتم استقاء كافة البيانات التي جاءت بالجدول مباشرة من إجابات الاستبيان. وعلى أي حال فإن الغرض من الورقة لا يتمثل في تقديم تغطية كاملة للمعلومات التي وجدت في الاستبيان أو التناول المتعمق للوضع في إحدى الدول بل تعد الأمثلة المشمولة بمثابة توضيح لملاحظات عامة.

إن المادة التحليلية التي تم إعدادها من قبل خدمة الإدارة الحكومية التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية/ مديرية الحوكمة العامة والتنمية الإقليمية كانت أيضا موضع استشارة وتم بصفة خاصة الاعتماد على ورقة مختصرة تتناول التجانس بين السياسات. كما ساهمت أيضا مذكرات غير منشورة قام بإعدادها آن إيفانز وسيمون جيمس تمثلت في تعقيبات مفيدة على مسودة سابقة على هذه الورقة. وقدم بنجامين كومبف المساعدة في مراجعة الاستبيانات ومدى اتساقها ببيانات سابقة.

## 1- مقدمة

يتمثل الغرض من هذه الورقة في مساعدة الحكومات في دول وسط وشرق أوروبا ودول غرب البلقان على إصلاح وتنمية الأمانات العامة لحكوماتهم ومكاتب رؤساء الوزارة وبناء عليه تقوية ما لديهم من نظم اتخاذ القرار. وتقوم هذه الورقة على الافتراض الضمني بأنه يمكن للحكومات أن تتعلم من بعضها البعض فيما يتعلق بمختلف أساليب تنظيم وتعيين العاملين في الأمانة العامة للحكومات وفي مكتب رئيس الوزراء/المجلس. ويشير تنوع الأساليب إلى أنه لا يوجد نموذج وحيد يتلاءم مع كافة النظم مما يدل على أن الميزة الرئيسية من تبني النهج المقارن هو أنه مصدر للأفكار التي يمكن أخذها في الاعتبار من قبل الذين يقوموا بالتفكير في تنفيذ عمليات الإصلاح. وفي ذات الوقت يتم إدراك أن كل مجهود للإصلاح يعتبر فريد من نوعه ويجب أن يقوم على أساس من تحليل متعمق للشروط في الدولة المعنية بحيث يتم ملائمة الكيان المحلي من أمانة عامة للحكومة ومكتب رئيس الوزراء/المجلس مع احتياجات وأهداف نظام دستوري وسياسي وإداري محدد.

وتنقسم الدول في الأمثلة المتضمنة في هذه الورقة إلى احدي المجموعات الثلاث التالية: الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أو دول وسط وشرق أوروبا أو دول غرب البلقان. وحيث أن هذه التصنيفات ليست كلها مانعة على نفس القدر فإن قرار إدراج دولة ما في تصنيف معين يرجع إلى الرأي الشخصي، فعلى سبيل المثال فإن بولندا والمجر وجمهورية التشيك وسلوفاكيا هي في ذات الوقت من بين دول وسط وشرق أوروبا وأيضا من بين الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. وحيث أن غرض الورقة هو المساهمة في إصلاح الأمانة العامة للحكومة في الديمقراطيات الجديدة وحيث أن هذه الدول لم يتم تغطيتها في اللحات المختصرة التي أعدتها خدمة الإدارة الحكومية التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية 1996 فقد اخترنا أن نعاملها في هذه الورقة باعتبارها دول وسط وشرق أوروبا. ويغطي تعريف دول غرب البلقان في هذه الورقة دول يوغوسلافيا السابقة (فيما عدا سلوفاكيا التي تندرج تحت مجموعة دول وسط وشرق أوروبا) بالإضافة إلى ألبانيا. وتشمل هذه المجموعات بعض الكيانات التي لم يتم بعد تحديد وضعها بصفة نهائية، إذاً تشمل المجموعة حكومات قائمة اليوم بدون وجود ضرر على التغيرات المستقبلية على وضعها.

ولتليخيص ما سبق فإن الدول/الجمهوريات/الكيانات المتضمنة في جداول المقارنة للمجموعات الثلاث هي كالتالي:

**منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية:** استراليا، النمسا، فرنسا، ألمانيا، أيسلندا، إيرلندا، هولندا، النرويج، أسبانيا، والسويد. وقد اخترنا من بين الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أن ندرج هذه الدول العشر داخل الجداول ممثلة لتنوع الأقاليم والأحجام والأساليب الخاصة بالأمانات العامة للحكومة ومكتب رئيس الوزراء/المجلس. وفي بعض الأحيان يتضمن النص أمثلة من دول أخرى. ولم نقم بإدراج أي دول رئاسية حيث أن مناقشة الأمانة العامة للحكومة ومكتب رئيس الوزراء/المجلس لا تنطبق بالكامل في حالتنا. وفي النظم شبه الرئاسية مثل فرنسا يأتي التركيز على رئيس الوزراء والحكومة (وليس على الإدارة التابعة للرئيس).

**دول وسط وشرق أوروبا:** بلغاريا، جمهورية التشيك، استونيا، المجر، لاتفيا، لتوانيا، بولندا، سلوفاكيا وسلوفانيا (لم تقم رومانيا باستكمال الاستبيان ولذا لم يتم تضمينها في الجداول).

**دول غرب البلقان:** ألبانيا، البوسنة والهرسك (على مستوى الدولة وعلى مستوى الدولة وعلى مستوى الاتحاد الفيدرالي للبوسنة والهرسك)، كرواتيا، جمهورية مقدونيا بيوغوسلافيا السابقة، صربيا ومونتينيغرو (على مستوى اتحاد الدولة وعلى مستوى جمهورية مونتينيغرو) وكوسوفو؛ [لم تقدم صربيا ومونتينيغرو/صربيا والبوسنة والهرسك/Republika Srpska) معلومات ولذا فلم يتم تضمينها في الجداول].

## 2- غرض وأهداف الأمانة العامة للحكومة

تعد الحكومة والإدارة الحديثة عنصرا مركبا حيث تمثل في الواقع مجموعة من العناصر المركبة المتعددة الأبعاد. ويكاد يكون هناك عدد لا حصر له من تنوع الأمور ذات الصلة بالحكومة بدءا من حقوق الإنسان ووصولاً إلى التنمية الاقتصادية، ومن البيئة وصولاً إلى وسائل المواصلات والتعليم والزراعة والشرطة والمعاشات. وتقوم الحكومة والإدارة بالتعامل مع الأمور المباشرة والعاجلة والطويلة الأمد، مع قيم الأفراد وآمال المجموعات، مع القضايا المحلية والعالمية مع المواطنين والمجموعات والأقليات العرقية والأمم والمجتمع الدولي. وهناك مستويات متداخلة من الحكومة - بلديات، محليات، إقليمي، قومي وما يتخطى حدود الدولة. وفي دول وسط وشرق أوروبا وغرب البلقان والاتحاد السوفيتي السابق فإن على الحكومات أن تتعامل مع كافة هذه الجوانب داخل سياق العملية الانتقالية (قوميا واقتصاديا) وأن تقوم بذلك بسرعة حتى تستطيع أن تستجيب لآمال شعوبها الذين يتطلعون بشغف "للحاق بركب" الغرب مع احتفاظهم وبنائهم لثقافتهم ومؤسساتهم الخاصة بهم.

كما تعد الحكومة والإدارة كيانات تنظيمية مركبة تتألف من تعددية الوزارات وهي التي في حد ذاتها تتألف من عدة قطاعات ووحدات وكيانات لامركزية، بالإضافة إلى وكالات وأجهزة ولجان وتمثيل دولي. وتجمع الحكومات الديمقراطية بين عنصر متغير وتخضع لانتخابات دورية واستبدالات وبين عاملين دائمين إلى حد كبير يظلون في مناصبهم مدد أطول ويخدمون المواطنين ورجال السياسة على حد سواء. والتفاعل بين هذه العوامل -وكل منها له حوافزه وآماله- كثيرا ما تكون غير يسيرة. وهي لا تذكر سوى ما هو بديهي لتظهر دهشتها من بطء معدل تكرار تدهور الحكومة الحديثة وانزلاقها إلى الفوضى مقارنة بما هو عليه الحال! وبنفس القدر فإنها حقيقة بديهية أن نعبر عن مدى ضرورة التنسيق للحكومة والحكم الفعال كما هو الحال في أي منظمة تتصف بأنها مركبة ومعقدة.

ويتم تعريف "التنسيق" في قاموس التراث الأمريكي بأنه "تنظيم العناصر المتنوعة لتصبح عملية متكاملة ومتجانسة". ويعرف قاموس كمبريدج فعل "التنسيق" بأنه "التوصل إلى جعل مختلف الأشياء المتنوعة تعمل معا بفعالية ككيان واحد". وعلى مستوى عملي أكثر يقوم بوردو وواسون باستخدام تعريف في مقالة تضمنت معلومات واتصالات (1997) مؤداه أن "التنسيق" هو "إدارة التبعيات بين الأنشطة والعلاقات المتبادلة بين العناصر الفاعلة". وهناك بضعة أشياء تجدر الإشارة إليها فيما يتعلق بهذه التعريفات. أولاً، يميل مصطلح "تنسيق" إلى أن يكون له دلالات إيجابية يشار إليها من خلال استخدام كلمات مثل "متناغمة" و"فعالة". ثانياً، الافتراض المتضمن بأن التنسيق لا يحدث من جراه ذاته ولكنه يتطلب إدارة وتنظيم. ثالثاً، وبصفة عامة، يتم تعريف "التنسيق" باعتباره عملية أكثر من كونه مخرجات أو نتائج. وأخيراً فإن التنسيق يمكن العوامل والعناصر الفاعلة من أن تظل متعددة ومختلفة في حين يهدف التنسيق إلى الوصول إلى نتائج تكون متجانسة ومترابطة وفعالة.

وتقوم جميع المنظمات الكبيرة ومتعددة الأبعاد بإعداد وسائل للتنسيق وكثيراً ما يكون ذلك على مختلف المستويات داخل المنظمة. والمكتب الرئيسي لشركة كوكاكولا في أطلنطا أو الأمم المتحدة في نيويورك أو العاملين في أي منظمة عسكرية يعتبر قمة نظام التنسيق متعدد المستويات داخل وبين الوحدات والذي قد يتم تنظيمه على أساس من إقليم أو قطاع أو أشكال أخرى من تكوين المجموعات. وفي أي منظمة كبيرة أو متعددة الأبعاد يتمثل الغرض من وجودها أي المبرر و"القيمة المضافة" للمكتب الرئيسي في إدارة تنسيق عملية اتخاذ القرارات ومتابعة أداء المنظمة ككل. ولا يحل المكتب الرئيسي محل الوحدات أو الأقسام ولا يقوم بتنفيذ العمل بدلاً منهم، والوضع الأمثل هو أنه لا يقوم بإدارتهم بأسلوب مصغر، بل أن المكتب الرئيسي موجود لضمان -على قدر استطاعته- أن كل شركة أو شركة تابعة أو قسم يقوم بأداء مهامه المكلف بها وأنهم جميعاً يقوموا بتحقيق أهداف جماعية.

والتشابه بين ما سبق وبين الحكومة واضح. ففي النظم البرلمانية وإلى حد كبير في النظم شبه الرئاسية فإن قمة نظام اتخاذ القرارات هي الجلسات الأسبوعية لمجلس الوزراء التي يرأسها رئيس الوزراء. ويتمثل هدف الجلسات في هذه النظم في تحقيق ما يلي:

- تبني نظرة استراتيجية: إعداد الأهداف الشاملة للحكومة، وضع أولويات فيما بينها وتخصيص الموارد لهذه الأولويات،
- مناقشة ما تواجهه الحكومات من قضايا خاصة بالسياسات وبالاتصالات الإعلامية،
- اتخاذ قرارات رئيسية نيابة عن الحكومة وضمان أن كافة الوزراء ملتزمون بها،
- اتخاذ قرارات متجانسة: أي قرارات وفقاً للقوانين والتي تم تحديد موارد مالية وموارد بشرية لتحقيقها وحيث تم تحديد والتوفيق بين مختلف مصالح واهتمامات الوزارات.
- تحمل جماعي للمسئولية عن أداء الحكومة.

تستند عملية اتخاذ القرار في النظم الديموقراطية البرلمانية (بما في ذلك النظم شبه الرئاسية) إلى أداء دوراً مزدوجاً من قبل كافة أعضاء الحكومة. وبصفة عامة فإن الوزراء مكلفون بتحمل مسؤولية شخصية عن مجال معين من السياسات (المالية، الصحة، الزراعة، وما إلى ذلك) وعند أدائهم لهذه المسؤولية يتم خدمتهم من قبل وزاراتهم الخاصة بهم. بالإضافة إلى ذلك فإنهم

يجتمعون بصفة دورية في جلسات مجلس الوزراء حيث يقوموا بمناقشة مقترحات مقدمة من أعضاء الحكومة واتخاذ قرارات ومطلوب منهم تحمل مسئولية جماعية عن برنامج الحكومة ولقرارات محددة للحكومة. وهم في أدائهم لدورهم الجماعي وبصفة خاصة اجتماعهم بصفقتهم وزراء الحكومة فإنه يتم مساعدتهم ودعمهم من قبل الأمانة العامة للحكومة.

وتتمثل المسئولية الرئيسية لرئيس الوزراء في الأداء الجماعي للحكومة وهو دور عادة ما يتم أدائه من خلال رئاسة جلسات مجلس الوزراء ولضمان التحقيق السليم والمتجانس لبرنامج الحكومة. كما يتولى رئيس الوزراء مسئولية تمثيل الدولة بالخارج وإدارة الائتلاف. وبصفته رئيس الحكومة ومجلس الوزراء فإن رئيس الوزراء يتم دعمه من قبل الأمانة العامة للحكومة. وعادة ما يكون أيضا المكتب السياسي أو "المجلس" الخاص برئيس الوزراء جزء من الأمانة العامة للحكومة أو على الأقل إداريا، وعادة ما يكون الاثنان متواجدين في مكان واحد بالرغم من أنهما كثيرا ما يظلا متميزين بعض الشيء.

ولتلخيص ما سبق فإن مسئوليات الأمانة العامة للحكومة تنبثق مباشرة عن المسئوليات الجماعية للحكومة ولرئيس الوزراء. ولذا يعد الغرض الأوحد في المقام الأول للأمانة العامة للحكومة هو خدمة مجلس الوزراء ورئيسه في مسئوليتهم لتنسيق أنشطة كافة الوزارات بهدف تيسير الأداء الفعال والكفاء لمهنتهم الجماعية. وبناء عليه تعد الأمانة العامة للحكومة في المقام الأول كيانا تنسيقيا داخل الإدارة. وكثيرا ما يستوجب على الأمانة العامة للحكومة أداء دورها التنسيقي دون أن تكون بالفعل في موضع أعلى رسميا في الهيكل التنظيمي مقارنة بالوزارات. ولذا فإن قدرتها على أداء دورها التنسيقي لا تنبثق من القدرة على إعطاء أوامر للوزارات لتقوم بالتصرف بأسلوب معين بل من خلال قبول كافة العناصر الفاعلة في النظام لمدى أهمية التنسيق. وحين لا يكفي ذلك فإن الأمانة العامة للحكومة تحتاج إلى سلطة رئيس الوزراء في فرض الانضباط الجماعي على الحكومة.

### 3- أدوات لزيادة تجانس وترابط السياسات

في السنوات الأخيرة قامت خدمة الإدارة الحكومية التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية – التي أصبح اسمها منذ شهر سبتمبر 2002 مديرية الحوكمة العامة والتنمية الإقليمية – بالتأكيد على الحاجة والصعوبة المتزايدة التي تواجهها الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لتحقيق تجانس بين السياسات، والأسباب كثيرة ومتنوعة بما في ذلك الحاجة إلى إدارة وتعظيم فعالية الموارد المحدودة والتغير السريع والمستمر الذي يستوجب المرونة؛ والتداخل القائم بين مجالات السياسة الدولية والمحلية والتي تستوجب إدارة طبقات متعددة من صنع السياسات؛ وثورة المعلومات التي أدت إلى تعدد العناصر الفاعلة في الساحة السياسية والتي شجعت على تشرذم السياسات. وفي ورقة غير دورية بعنوان *خلق تجانس بين السياسات – أدوات وتوترات*<sup>2</sup> فقد قامت خدمة الإدارة الحكومية التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بالإشارة إلى أن القضايا التنظيمية الداخلية تتدخل أيضا مع عنصر التجانس، وقد ذكرت ما يلي:

"إن الحكومات معرضة لمختلف التوترات السياسية والتي كثيرا ما تأتي في صورة مصغرة على شكل صراعات المصالح القطاعية للوزارات الرئيسية التي

<sup>2</sup> خلق تجانس السياسات – أدوات وتوترات، ورقة غير دورية للإدارة الحكومية، خدمة الإدارة الحكومية التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 1996

تتنافس مع بعضها البعض على الموارد المالية، في حين أن وزارة الميزانية تقوم بأسلوب تقليدي بالسعي إلى السيطرة على الإنفاق. ويتم في بعض الدول التعمد في الحفاظ على درجة من المنافسة السياسية بين الوزارات الرئيسية وذلك لضمان مستوى من التوتر الابتكاري ولزيادة التنافسية فيما يتعلق بالاستشارات السياسية. وتوجد في جميع الدول تبادلات هامة بين المصالح المختلفة والتي يجب أن تتم على أعلى مستوى."

وتذكر الورقة غير الدورية أن هناك اليوم فهما أكبر للواقع المؤداه أن السياسات غير المتسقة تستلزم مخاطرة أعلى فيما يتعلق بال تكرار وال صرف غير الفعال وتدني جودة الخدمة والصعوبة في تحقيق الأهداف وفي نهاية الأمر قدرة منخفضة على الحكم. وبالرغم من ذلك فإن الورقة الموجزة تحذر أيضا من أنه وبالرغم من وجود أسبابا سليمة لتقوية عنصر تجانس وتربط السياسات إلا أن هناك أيضا أسباب تستوجب الحذر في وجود ما هو مفترض من حدود عملية واقعية التي يمكن لعنصر التجانس أن يزيد بالفعل ليصل إليها. فضلا عن ذلك فإنه من الهام ضمان أن الجهود المبذولة لتحقيق تجانس أكبر لا تنتج عنها سيطرة مفرطة وفقد لعنصري المرونة والابتكار نتيجة لذلك في نظام صنع السياسات.

إن دراسة خيرة الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية قد أدت بمديرية الحوكمة العامة والتنمية الإقليمية إلى تحديد ثمان أدوات رئيسية للتجانس والترابط. وكما تم الإشارة إلى ذلك سابقا فإن "الأداة الرئيسية للتجانس هي عملية اتخاذ القرار على أساس من المعلومات الوافية" فعليه تذكر الأدوات التالية مع التوضيح بأنه يجب ملاءمتها بأسلوب حذر وحساس مع كل نظام قومي على حدا:

- يعتبر التزام القيادة السياسية شرطا أساسيا ضروريا للتجانس وأداة لزيادته.
- يساعد إعداد إطار عمل استراتيجي للسياسيات على ضمان أن كل من السياسات متسقة مع أهداف وأولويات الحكومة.
- يحتاج متخذو القرارات إلى نصيحة تقوم على أساس من التعريف الواضح والتحليل السليم للقضايا مع الإشارة بأسلوب واضح لما يمكن أن ينشأ من تناقضات.
- ضرورة وجود قدرة على التنسيق وعلى تقديم نظرة شاملة على المستوى المركزي وذلك لضمان الاتساق الأفقي بين السياسات.
- وجود آليات لتوقع واكتشاف وحل صراعات السياسات في وقت مبكر من خطوات العمل مما يساعد على تحديد التناقضات وتقليل عدم التجانس.
- يجب تنظيم عملية اتخاذ القرار لتحقيق توفيق فعال بين أولويات السياسة والالتزامات الأساسية للميزانية.
- يجب تصميم إجراءات التنفيذ وآليات المتابعة لضمان استطاعة تعديل السياسات في ضوء التقدم والمعلومات الجديدة والظروف المتغيرة.



- وجود ثقافة إدارية تشجع على التعاون عبر مختلف القطاعات وحوار منظم بين مختلف مجتمعات السياسات مما يساهم في تقوية التجانس والترابط بين السياسات.

إن العناصر الفاعلة الرئيسية التي يجب أن تستخدم هذه الأدوات هي القيادات السياسية والوزارات والأمانة العامة للحكومة ومكتب رئيس الوزراء/المجلس.

إن العمل الذي قامت سيجما بتنفيذه على مدى الأثنا عشر عاما الماضية في الأمانات العامة للحكومات بدول وسط وشرق أوروبا ودول غرب البلقان قد أدى إلى الوصول إلى استنتاجات شديدة التشابه ارتباطا بتقوية النظام السياسي ودور الأمانة العامة للحكومة في هذا الصدد. وقد قامت سيجما منذ عام 1997 بعمل مراجعات تفصيلية للأمانات العامة للحكومات في سبع دول بالإقليم؛ كما قامت أيضا منذ عام 1999 بتنفيذ عمليات تقييم للمفوضية الأوروبية فيما يتعلق بأداء نظام السياسات في كافة دول وسط وشرق أوروبا وذلك ارتباطا بخطط أساسية مشتركة. ومن بين النتائج الرئيسية التي استخلصت من كافة عمليات التقييم هذه هي أن الالتزام الفعال بهذه الأدوات لتشجيع التجانس بين السياسات يتطلب قدرات مترابطة ومتبادلة بين الوزارات الرئيسية وفي الأمانة العامة للحكومة.

ويتطلب الاستخدام الفعال للأدوات في الوزارات أن يتم عمل إجراءات وقدرات لإعداد مقترحات سياسية وتشريعية على أعلى مستوى. وتحتاج الإجراءات بصفة خاصة إلى أن تتناول عمليات التشاور بين الوزارات وبين الأطراف المعنية، ويجب أن تكون هناك القدرة على بناء المقترحات على أساس من عمليات تحليل سليمة تقوم بناء على التقييم القبلي لأثار المقترحات وأيضا عمليات تقييم دورية لاحقة للنتائج.

للأمانة العامة للحكومة دورا محوريا في تحديد وتشجيع واستخدام هذه الأدوات لزيادة التجانس والترابط بين السياسات. والأمانة العامة للحكومة مسئولة عن إعداد وتحديث وتطبيق إجراءات الإعداد والعرض على أعضاء الحكومة/مجلس الوزراء. ويجب أن تكون الأمانة العامة قادرة على توفير تنسيق وتحليل واستشارات خاصة بالسياسات حتى تقوم بتيسير وضمان تدفق معلومات على أعلى مستوى من الجودة للعرض على جلسات أعضاء الحكومة/مجلس الوزراء ولضمان حل أغلب الصراعات -وبصفة خاصة الصراعات ذات الطابع الفني- قبل وصول القضايا إلى أعضاء الحكومة/مجلس الوزراء.

إن وظائف وأنشطة الأمانات العامة لحكومات الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وفي دول وسط وشرق أوروبا ودول غرب البلقان يتم مناقشتها في إطار عمل مقارن في الأقسام التالية من هذه الورقة.

#### 4- الوظائف الرئيسية للأمانة العامة للحكومة: ثمانية أبعاد للتنسيق

من المجدي النظر إلى كافة الوظائف الخاصة بالأمانة العامة للحكومة التي ترتبط بعملية التنسيق. وبصفة عامة فنادرًا ما تكون الأمانة العامة للحكومة مسئولة مباشرة عن مجال معين للسياسات (بالرغم من وجود بعض الاستثناءات). وبدلاً من ذلك فإن الأمانة العامة للحكومة منسق تتمثل مهمته في -وحتى نشير مجدداً إلى التعريف الذي جاء في معجم كمبريدج- "التوصل إلى جعل مختلف الأشياء المتنوعة تعمل معا بفعالية ككيان واحد." ويتم في هذا القسم مناقشة الوظائف المشتركة بين الأمانة العامة للحكومة في مختلف الدول حيث تناقش وفقا لثمانية

عناوين، التي تشمل جميعها جوانب من التنسيق. وفي العديد من الحالات تشارك الأمانة العامة للحكومة بعض هذه المسؤوليات مع مكتب رئيس الوزراء/المجلس ولكن وجود اختلافات ثابتة بين الاثنين من شأنه تعقيد الأمور وزيادة العبء على هذه الورقة على نحو غير ضروري، ولذا فعند الإشارة إلى الأمانة العامة للحكومة فيجب النظر إليها باعتبارها تشمل أيضا مكتب رئيس الوزراء/المجلس. والأبعاد الثمانية للتنسيق التي يتم مناقشتها في هذه الورقة هي كما يلي:

1. تنسيق عملية الإعداد لجلسات الحكومة.
2. تنسيق التوافق القانوني.
3. تنسيق عملية إعداد برنامج وأولويات الحكومة وصلتها بالميزانية.
4. تنسيق ما تحتويه المقترحات من سياسات مقدمة لأعضاء الحكومة/لمجلس الوزراء.
5. تنسيق عملية الاتصالات الإعلامية أي التصريحات الصحفية.
6. تنسيق عملية متابعة أداء الحكومة.
7. تنسيق العلاقات مع قطاعات أخرى من الدولة (الرئيس، البرلمان).
8. تنسيق أولويات إستراتيجية أفقية محددة.

#### 4-1 تنسيق عملية الإعداد لجلسات الحكومة

إن أكثر الطرق شيوعا التي تساهم بموجبها الأمانة العامة للحكومة في التنسيق هي من خلال إدارة الترتيبات اللوجيستية لإعداد لجلسات أعضاء الحكومة/مجلس الوزراء. ونجد هذه الوظيفة في كافة الأمانات العامة للحكومات في الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ودول وسط وشرق أوروبا ودول غرب البلقان. وهذه تعتبر في المقام الأول وظيفة فنية وتعد شرطا أساسيا لنجاح مجلس الوزراء لأنها تعنى بإدارة عملية اتخاذ القرار من خلال وضع القواعد وتطبيقها. وباعتبار تنسيق السياسات إجراء فإنه موجه نحو خلق الشروط والظروف - وبصفة خاصة الإجراءات المعيارية داخل جهاز الدولة- التي يمكن في إطارها تحقيق التنسيق داخل وعبر مختلف قطاعات السياسات. وكما سوف يتم الإشارة إليه لاحقا فإن التنسيق بين الإجراءات لا يكفي لضمان مخرجات على مستوى عال من الجودة من جلسات أعضاء الحكومة/مجلس الوزراء، إلا أنه ضروري للغاية لعملية اتخاذ قرارات على مستوى عالي من الجودة. والتنسيق بين الإجراءات له القيمة المضافة بأنه يمكن تحسينه بأسلوب سهل نسبيا وذلك من خلال الأساليب غير مثيرة للجدل وغير صعبة التنفيذ.

يتمثل استثناء أو اثنان في أن كافة مجالس الوزراء التي تم دراستها في إطار هذه الورقة تعقد جلسات أسبوعية تركز في المقام الأول على قضايا قامت الوزارات بإعدادها وإرسالها للأمانة العامة للحكومة لمراجعتها وجدولتها. ويشمل الدعم اللوجيستي للأمانة العامة للحكومة الأنشطة الرئيسية التالية:

#### 4-1-1 الجداول الزمنية الخاصة باستلام وتوزيع المواد المعروضة على الجلسات

إذا لم تصل المواد في وقت مناسب فمن غير المرجح أن يتمكن الوزراء من دراسة هذه المواد والتشاور مع المسؤولين في وزاراتهم قبل انعقاد جلسة مجلس الوزراء. ولذا فتعتبر في معظم الدول ضمن مسؤوليات الأمانة العامة للحكومة والتي تتمثل في تنفيذ عملية الالتزام بالمواعيد المحددة، فيتم على سبيل المثال توزيع المواد في النمسا قبل خمسة أيام من انعقاد الجلسة للسماح بتشاور قبلي (على سبيل المثال مع الأحزاب الائتلافية). وفي بلجيكا يجب أن تسلم المواد إلى الأمانة العامة للحكومة يوم الاثنين قبل انعقاد جلسة يوم الجمعة، وفي أيرلندا يتم توزيع المواد

ثلاثة أيام قبل الاجتماع، وفي بلغاريا وجمهورية التشيك واستونيا يتم توزيع المواد سبعة أيام قبل موعد انعقاد الاجتماع. ويبدو بصفة عامة أن فترة ثلاثة إلى سبعة أيام قبل موعد انعقاد الاجتماع يعد القاعدة المألوفة فيما يتعلق بتوزيع المواد في معظم الدول.

ويقوم الأمين العام في أغلب الدول بإعداد جدول أعمال كل جلسة والتي يتم الموافقة عليه من قبل رئيس الوزراء، وعادة ما تكون هناك قواعد لكل جلسة أسبوعية تحدد تاريخ فاصل لوقف استلام المواد التي يجب تسليمها إلى الأمانة العامة للحكومة حتى يكون هناك وقت كاف لجدولتها لاجتماع محدد، وهذا يأخذ في الاعتبار عدد الأيام التي تحددها الأمانة العامة للحكومة حتى تستطيع عمل فحص دقيق للمواد الخاصة بأي اجتماعات التي قد يستوجب الأمر انعقادها لمراجعة الموضوعات والقضايا قبل انعقاد جلسة مجلس الوزراء (على سبيل المثال لجان "التنقيح" الخاصة بمجلس الوزراء، الاجتماعات الأسبوعية لسكرتيري الدولة أي للوزراء). وعلى سبيل المثال في جمهورية مقدونيا بيوغوسلافيا السابقة يجب أن تصل بنود جلسات الحكومة إلى الأمانة العامة للحكومة قبل خمسة عشر يوما من انعقاد الجلسة وذلك إذا كانت ذات صلة بقوانين أساسية دستورية أو أمور هامة أخرى، وفيما عدا ذلك فيجب أن تصل البنود ثمانية أيام قبل الموعد.

#### الجدول رقم 1: الإعداد لجلسات أعضاء الحكومة

الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية	آخر موعد لقيام الوزراء بتسليم بنود جدول الأعمال إلى الأمانة العامة للحكومة قبل تاريخ انعقاد جلسة أعضاء الحكومة/مجلس الوزراء	آخر موعد لتوزيع المواد على الوزراء قبل تاريخ انعقاد جلسة أعضاء الحكومة/المجلس
أستراليا	5 أيام	5 أيام
النمسا	5 أيام	5 أيام
فرنسا	5 أيام	3 أيام
ألمانيا	14 يوما	7 أيام
أيسلندا	لا يوجد وقت محدد	لا يوجد وقت محدد
أيرلندا	3 أيام	3 أيام
هولندا	7 أيام	7 أيام
النرويج	يومان	يومان
أسبانيا	4 أيام	4 أيام
السويد	يوم	لا يوجد وقت محدد

دول وسط وشرق أوروبا	آخر موعد لقيام الوزراء بتسليم بنود جدول الأعمال إلى الأمانة العامة للحكومة قبل تاريخ انعقاد جلسة أعضاء الحكومة/مجلس الوزراء	آخر موعد لتوزيع المواد على الوزراء قبل تاريخ انعقاد جلسة مجلس أعضاء الحكومة/مجلس الوزراء
بلغاريا	10 أيام	7 أيام
جمهورية التشيك	7 أيام	7 أيام
استونيا	14 يوما	7 أيام
المجر	4 أيام	لا يوجد وقت محدد
لاتفيا	يومان	4 أيام
ليتوانيا	20-28 يوما	3 أيام
بولندا	5 أيام	5 أيام
سلوفاكيا	لا يوجد وقت محدد	لا يوجد وقت محدد
سلوفاينيا	4 أيام	4 أيام

آخر موعد لتوزيع المواد على الوزراء قبل تاريخ انعقاد جلسة أعضاء الحكومة/مجلس الوزراء	آخر موعد لقيام الوزراء بتسليم بنود جدول الأعمال إلى الأمانة العامة للحكومة قبل تاريخ انعقاد جلسة أعضاء الحكومة/مجلس الوزراء	دول غرب البلقان
يومان	لا يوجد وقت محدد	ألبانيا
3 أيام	لا يوجد وقت محدد	البوسنة والهرسك (على مستوى الدولة)
يومان	2 إلى 7 أيام	البوسنة والهرسك (على مستوى الاتحاد الفيدرالي)
7 أيام	لا يوجد وقت محدد ولكن الإجراء المعتاد قبل عملية التقييم	كرواتيا
15 يوما	15 يوما	جمهورية مقدونيا بيوغوسلافيا السابقة
بمجرد استلامهم	5 أيام	صربيا ومونتنيغرو (الاتحاد الفيدرالي)
7 أيام	9 أيام	صربيا ومونتنيغرو/مونتنيغرو
5 أيام	5 أيام	صربيا ومونتنيغرو/كوسوفو

تستعين كثير من الدول بلجان وزارية لمناقشة بنود وحل الصراعات قبل أن تصل هذه للعرض على مجلس الوزراء. وفي هذه الحالات يجب وصول هذه البنود أولا في الوقت المحدد قبل انعقاد اللجان ثم بعد ذلك السماح بوقت كاف لعملية التوزيع على كافة أعضاء مجلس الوزراء. ففي كندا يجب أن تصل الوثائق قبل خمسة أيام من موعد انعقاد اجتماع اللجنة ذات الصلة ويتم توزيعها على الأعضاء على الأقل ثلاثة أيام قبل موعد الانعقاد. ثم يتم بعد ذلك جدولة البنود لاجتماع كامل لمجلس الوزراء وذلك بعد تناولها من قبل لجنة التنقيح، ويجب أن يكون هناك ما يكفي من الوقت لعملية توزيع تالية.

وفي عدد من دول وسط وشرق أوروبا ودول غرب البلقان على سبيل المثال رومانيا وجمهورية التشيك وسلوفانيا والبوسنة والهرسك (الدولة) هناك مشكلة ظهور عدد أكثر من اللازم من البنود في اللحظة الأخيرة وتقديمها مباشرة إلى الجلسة المنعقدة بمجلس الوزراء. ومن المألوف في معظم النظم أن يتم تقديم بنود في اللحظة الأخيرة إلا أنها تمثل مشكلة حين تصبح جزءا هاما من جدول الأعمال وحين تتضمن أمورا ذات أهمية للسياسات تحتاج إلى تدقيق وتفحص أكثر. ومن الهام قيام الأمانة العامة للحكومة بإعداد طرق للرقابة والتحكم في الميل إلى هذا الاتجاه حتى يمكن تجنب (أو الحد من) المواقف التي يتم في إطارها اتخاذ قرارات هامة ولكنها بدون دراسة كافية، فطبق البرتغال على سبيل المثال قاعدة مؤداها أن رئيس الوزراء هو الوحيد الذي يمكن أن يقدم بنودا في الجلسة لا تكون متضمنة بالفعل في جدول الأعمال. وتتمثل القاعدة في كثير من الدول الأخرى في أن الوزراء يستطيعوا تقديم بنود في جدول الأعمال في اللحظة الأخيرة فقط بعد أخذ موافقة مسبقية من رئيس الوزراء.

وتتمثل القضية الأساسية هنا في إذا ما كان "يسمح" أو "لا يسمح" للوزراء -وإلى أي درجة- تقديم مواد مباشرة إلى الجلسة وبالتالي تجاهل الوقت المحدد. وحين يحدث ذلك ففتجاهل المقترحات عملية حل المنازعات الإضافية قبل الجلسة، على سبيل المثال من خلال لجان وزارية والاجتماع الأسبوعي لسكرتيري الدولة أي للوزراء (إن وجدت) بالإضافة إلى تدقيق سابق من قبل الأمانة العامة للحكومة (أنظر ما يلي). وتسمح معظم النظم ببعض الاستثناءات ولكن من الأمثل أن تكون هذه الاستثناءات نادرة ويجب تنظيمها بأسلوب إجرائي، على سبيل المثال يجب أن تكون ملحة وتتطلب موافقة من رئيس الوزراء أو من الأمين العام. وفي التحليل النهائي فإن رئيس الوزراء هو الشخص الوحيد الذي يمكنه بصفة عامة أن يتحكم في هذا الاتجاه وهو تقديم

بنود لا يتم إعدادها بالكامل. وفي الأعوام القليلة الماضية أشارت تقارير سيجما إلى بلغاريا كمثال جيد لحكومة استخدم فيها رئيس الوزراء سلطته للسيطرة الفعالة للغاية فيما يتعلق بتقديم بنود في اللحظة الأخيرة.

### الجدول رقم 2: احترام القواعد

هل يتم بصفة عامة الالتزام بالمواعيد المحددة لتسليم البنود؟	هل يحضر الوزراء معهم بنودا غير مدرجة في جدول الأعمال ويعرضوها بصفة مباشرة في جلسات مجلس الوزراء؟	الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية
نعم	نادرا	أستراليا
هناك استثناءات كثيرة	نادرا	النمسا
هناك بعض الاستثناءات	لا	فرنسا
نعم	لا	ألمانيا
هناك استثناءات كثيرة	نادرا	أيسلندا
نعم	في كثير من الأحيان	أيرلندا
نعم	نادرا	هولندا
نعم	نادرا	النرويج
نعم	نادرا	أسبانيا
هناك استثناءات كثيرة	نادرا	السويد

هل يتم بصفة عامة الالتزام بالمواعيد المحددة لتسليم البنود؟	هل يحضر الوزراء معهم بنودا غير مدرجة في جدول الأعمال ويعرضوها بصفة مباشرة في جلسات مجلس الوزراء؟	دول وسط وشرق أوروبا
نعم	لا	بلغاريا
هناك استثناءات كثيرة	في كثير من الأحيان	جمهورية التشيك
هناك استثناءات كثيرة	نادرا	إستونيا
نعم	نادرا	المجر
هناك استثناءات كثيرة	نادرا	لاتفيا
هناك استثناءات كثيرة	نادرا	ليتوانيا
نعم	نادرا	بولندا
هناك استثناءات كثيرة	في كثير من الأحيان	سلوفاكيا
نعم	نادرا	سلوفينيا

هل يتم بصفة عامة الالتزام بالمواعيد المحددة لتسليم البنود؟	هل يحضر الوزراء معهم بنودا غير مدرجة في جدول الأعمال ويعرضوها بصفة مباشرة في جلسات مجلس الوزراء؟	دول غرب البلقان
نعم	نادرا	ألبانيا
لا	في كثير من الأحيان	البوسنة والهرسك (على مستوى الدولة)
هناك استثناءات كثيرة	نادرا	البوسنة والهرسك (على مستوى الاتحاد الفيدرالي)
نعم	نادرا	كرواتيا
هناك استثناءات كثيرة	في كثير من الأحيان	جمهورية مقدونيا بيوغوسلافيا السابقة
نعم	نادرا	صربيا ومونتينيغرو (الاتحاد الفيدرالي)
نعم	نادرا	صربيا ومونتينيغرو/مونتينيغرو
هناك استثناءات كثيرة	نادرا	صربيا ومونتينيغرو/كوسوفو

وتشير نتائج الاستبيانات التي تم إدراجها في هذه الجداول إلى أن عدم احترام المواعيد المحددة يعد شيئاً مألوفاً إلى حد ما ولكن عملية تقديم بنود مباشرة إلى اجتماع مجلس الوزراء بدون عمل مراجعة وجدولة مسبقاً من قبل الأمانة العامة للحكومة لا يعد منتشراً إلى حد كبير. وقد قامت سيجما في الماضي بالإشارة في كثير من الأحيان إلى أن مثل هذه الممارسات مألوفة تماماً في دول وسط وشرق أوروبا ودول غرب البلقان، وقد قامت سيجما بالتعليق بأسلوب سلبي على ذلك. وتشير النتائج التي تم تقديمها في هذه الورقة إلى احتمال حدوث تحسن في هذه الممارسات وأن الأمانات العامة للحكومات في الإقليم قد أصبحت الآن أكثر قدرة على التحكم في عملية الإعداد لجلسات مجلس الوزراء. كما أن هناك إمكانية وجود اتجاه إيجابي للغاية لتقديم تقارير ذاتية.

#### 4-1-2 جدول أعمال جلسات مجلس الوزراء

يعد من الهام القيام بالتخطيط المسبق لجدول أعمال جلسات مجلس الوزراء، وفي كثير من الدول تكاد تعتمد بنود جدول الأعمال بالكامل على مقترحات تصل من الوزارات في توقيت وتاريخ محدد. وأكثر الدول النموذجية في هذا الصدد هي إيرلندا: "يقوم الأمين العام للحكومة بإعداد جدول الأعمال الذي يأتي على شكل قائمة بكافة المذكرات التي تم تسلمها من الوزراء". وتحاول دول أخرى عمل بعض التخطيط المسبق؛ وفي استونيا ولاتفيا وصربيا ومونتنيرو/كوسوفو على سبيل المثال يتم أيضاً في الاجتماع الأسبوعي لسكرتيري الدولة أي للوزراء - وهو الاجتماع المنوط بوضع بنود جدول أعمال الأسبوع الجاري- إعداد جداول الأعمال للأسبوع التالي.

ويسود في فرنسا نظاماً أكثر توسعاً يسمح بالتخطيط المسبق الأفضل لجدول الأعمال. ويتم استقاء جدول الأعمال من برنامج عمل الحكومة الذي عادة ما يتم إعداده كل نصف عام من قبل مكتب رئيس الوزراء مجلس الوزراء ومن قبل السكرتارية العامة للحكومة. ويتم إعداد مسودات جداول أعمال لثمانية اجتماعات لاحقة لمجلس الوزراء وذلك صباح يوم الجمعة في جلستين متتاليتين. وتعتبر الجلسة الأولى داخلية تعقدها الأمانة العامة للحكومة، أما الجلسة الثانية فتعتبر مشتركة بين مكتب رئيس الوزراء/المجلس والأمانة العامة للحكومة.

كما يمكن استخدام هيكل جدول أعمال مجلس الوزراء لتعميم النظام الخاص بالاجتماعات وتخصيص وقتاً أطول لمناقشة القضايا الهامة أو المثيرة للجدل. ففي فرنسا على سبيل المثال يتم تقسيم جدول الأعمال إلى ثلاثة أجزاء: يشمل الجزء الأول المسودات التي عادة ما لا تؤدي إلى إثارة مناقشات حيث أن كافة القضايا قد تم توضيحها، ويشمل الجزء الثاني تحديد المواعيد مما لا يحتاج عادة إلى مناقشة، إلا أن الجزء الثالث من جدول الأعمال يحتوي على أمور خاصة بالسياسات والاتصالات الإعلامية التي تتطلب مناقشة وتناول الآراء بشيء من التفصيل. ومن الواضح أن الجزء الثالث يشكل المحور الرئيسي للجلسات. وفي هولندا وألمانيا ينقسم جدول الأعمال إلى جزأين على أساس من البنود التي تحتاج إلى مناقشة والأخرى التي لا تحتاج إلى مناقشة.

وفي رومانيا يخصص الجزء الأول من جدول الأعمال الأسبوعي لجلسة الحكومة لمناقشة القضايا الإستراتيجية. وبعد أن يتم مناقشة هذه القضايا ينتقل الاجتماع إلى عنصر الموافقة على الوثائق القانونية وإلى بنود أخرى تتطلب قراراً رسمياً. ويحدد رئيس الوزراء إدراج بنود في الجزء الأول من جدول الأعمال وذلك بناء على مقترحات من الوزراء الذين عادة ما يقوموا بإعداد وثائق لمناقشة ما يخصهم من أمور. كما قامت جمهورية مقدونيا بيوغوسلافيا السابقة في الأونة الأخيرة بالبدء في تطبيق جدول أعمال ثلاثي الأجزاء فيما يشبه فرنسا، ويشير الوزراء إلى أن هذا قد حسن من سير وفعالية الجلسات. إن تقسيم جدول الأعمال إلى أجزاء من شأنه

مساعدة الوزراء في تركيز اهتمامهم على القضايا الهامة أثناء إعدادهم لجدول الأعمال؛ ويعد هذا هاما للغاية خاصة فيما يتعلق بجدول الأعمال التي تميل إلى الطول والأخرى التي تشمل قدرا كبيرا من المواد الملحقه.

#### 4-1-3 الفحص المدقق للمواد لضمان أن الملفات كاملة وتم إتباع إجراءات التشاور

تملك معظم الدول إجراءات تفصيلية تقوم بتنظيم عملية إعداد الوثائق لمجلس الوزراء بما في ذلك متطلبات دعم عملية التحليل. وعادة ما تشمل القواعد الخطوات التي يجب على الوزارات التي تقدم مقترحات أن تتبعها لضمان استشارة الوزارات الأخرى المهتمة وأحيانا المجموعات الخارجية بأسلوب مناسب قبل تقديم البند للأمانة العامة للحكومة لجدولته. إن جودة وعمق مثل هذه المشاورات الوزارية والأخرى تعد من بين أهم العناصر المساهمة لتحقيق تجانس وترابط بين السياسات. ويحتاج الأمر إلى أن تشمل المشاورات كافة الأطراف المعنية المهتمة وأن تتم في توقيت مبكر في عملية الإعداد وأن تمنح الذين يتم استشارتهم ما يكفي من الوقت لتناول القضايا وتقديم استجابة. كما يجب أن تكون مفتوحة وغير رسمية، وإذا تمت المشاورات بأسلوب سليم فإن هناك ترجيح كبير بأنه يمكن تصحيح العناصر المتناقضة أو غير المنطقية للسياسات ومشروعات القوانين وذلك قبل أن وصول وعرض هذه البنود على جلسات مجلس الوزراء. تعد المشاورات مسئولية الوزارات وعامة ما يتمثل دور الأمانة العامة للحكومة في التحقق من استكمال مثل هذه المشاورات مع كافة الأطراف المعنية المهتمة والتأكد من أن آرائهم قد تم الاستماع إليها ومنحها الاهتمام الواجب.

حيث أنه عادة ما يتم تحديد الإجراءات في القواعد فإن على الأمانة العامة للحكومة أن تقوم على الأقل بالتحقق من إتباعها بالفعل. ولكن هذا ليس دائما بهذه السهولة، فعلى سبيل المثال تقوم القواعد في كثير من الأحيان بتحديد عدد معين من الوزارات (على سبيل المثال وزارة المالية و/أو وزارة العدل) يجب استشارتهما بصفة دائمة، أو أنه يجب استشارة الأمانة العامة التشريعية فيما يتعلق بكافة القوانين. وبالإضافة إلى ذلك فكثيرا ما تحدد القواعد أن "يجب استشارة كافة الوزارات المعنية الأخرى". ومن أفضل الأمثلة على ذلك مثال من أستراليا "يشترط كتيب الحكومة أن يحظى الوزراء والمسؤولين في الوزارات المعنيين بالمقترح بما يكفي من الفرص للمساهمة في إعدادها وحل الخلافات قبل تقديمه المقترح إلى الأمانة العامة للحكومة. ويجب على كافة الوزارات المعنية أن تضيف تعقيبات تنسيقية على المقترح." هل يمكن دائما الاعتماد على الوزارات للتحديد السليم للذين يمكن استشارتهم؟ وماذا عن استجابة الوزارة مقدمة المقترح على تعقيبات الآخرين؟ هل تناولت هذه التعقيبات بجدية أم -إذا رفضت التعقيبات- قامت بذلك على أساس سليم؟ يجب تمكين الأمانة العامة للحكومة -حيث أن جزء من مسئولياتها يتمثل في ضمان اتخاذ القرارات على أساس من معلومات وافية- حتى تستطيع التحقق من كافة الجوانب الخاصة بعملية الإعداد والتشاور من قبل الوزارات. ولذا فمن المجدي إشراك الأمانة العامة للحكومة في وقت مبكر من العملية وحصولها على توثيق جيد لعملية التشاور.

تعد الأمانة العامة للحكومة هي الوصي على القواعد الخاصة باستكمال الملفات، حيث تقوم على سبيل المثال بمراجعة ما إذا كانت كافة التوقيعات المطلوبة موجودة بالفعل وإذا كانت هناك مذكرات تفسيرية، وإذا كانت التشريعات الثانوية متضمنة مع التشريعات الرئيسية الأولية (حين تنص القواعد على تضمين هذه البنود). ويتمثل السؤال الرئيسي فيما يلي: إذا لم يكن الملف كاملا وإذا كانت هناك بنود هامة ناقصة وإذا لم يتم استشارة الوزارات المعنية وهكذا فهل يمكن للأمانة العامة للحكومة أن تعيد الملف إلى الوزارة وترفض جدولته حتى يتم استكمالها؟

وتسمح كافة القواعد في ما يقرب من جميع دول غرب البلقان أن تقوم الأمانة العامة للحكومة بإعادة البنود للوزارات في حالة وجود أسباب فنية رسمية فقط، على سبيل المثال عند غياب ما هو مطلوب من وثائق أو توقيعات. ولسوء الطالع فإن هذا كثيرا ما لا يتضمن عنصر ملائمة وتكامل المشاورات، فعلى سبيل المثال في كثير من هذه الدول تحدد القواعد أنه يجب على الوزارة التي قدمت المقترح أن ترفق وثيقة تشير إلى الذين تم استشارتهم ونتائج هذه المشاورات. ويتم تمكين الأمانة العامة للحكومة من إعادة البند إلى الوزارة إذا كانت هذه الوثيقة ناقصة. ولكن ليس للأمانة العامة للحكومة الحق في إبداء رأي فيما إذا كانت جميع الوزارات المناسبة قد تم استشارتها ثم بعد ذلك يتم إعادة الوثائق إذا رأت أن هناك فجوات. وفي كثير من الحالات حتى حين يكون لدى الأمانة العامة للحكومة السلطة الرسمية لإعادة البنود فقد تنقصها القدرة أو السلطة لاتخاذ قرار نافذ في الواقع العملي. وعادة ما توصلت تقييمات سيجما في الماضي إلى أن الوضع في دول وسط وشرق أوروبا كان أيضا على هذا الحال، إلا أن الاستبيانات تشير إلى أن في الأمانات العامة للحكومات في خمس من التسع دول بوسط وشرق أوروبا تتوفر لديها في الوقت الحالي سلطة دراسة الجوانب الخاصة بمدى ملائمة السياسات والبرنامج وإعادة بنود للوزارات ليتم تنقيح العمل بها إذا رأت (الأمانة العامة للحكومة) أنها غير مناسبة بأسلوب جوهري.

وفي النهاية إذا أراد الوزراء الدفع قدما ببند معين فكثيرا ما يمكنهم التوجه إلى رئيس الوزراء والموافقة على جدولة البند في اللحظة الأخيرة. ولذا تحتاج الأمانة العامة للحكومة إلى دعم من رئيس الوزراء عند إعادة بنود ناقصة إلى الوزارات وإلا خاطرت بفقدان أداة مفيدة للغاية لضمان نزاهة نظام اتخاذ القرارات.

### الجدول رقم 3: أسباب إعادة بنود جدول الأعمال إلى الوزارات لمزيد من التدقيق

الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية	إمكانية قيام الأمانة العامة للحكومة بإعادة بنود جدول الأعمال إلى الوزارات لأسباب فنية	إمكانية قيام الأمانة العامة للحكومة بإعادة بنود جدول الأعمال إلى الوزارات لأسباب خاصة بالسياسات
أستراليا	نعم	نعم
النمسا	نعم	نعم
فرنسا	نعم	بعضها (تم حلها من قبل الأمانة العامة للحكومة بأساليب أخرى)
ألمانيا	نعم	نعم
أيسلندا	لا تملك سلطة إعادة بنود جدول الأعمال	لا تملك سلطة إعادة بنود جدول الأعمال
إيرلندا	بعضها	نعم
هولندا	لا تملك سلطة إعادة بنود جدول الأعمال	لا تملك سلطة إعادة بنود جدول الأعمال
النرويج	نعم	لا
أسبانيا	نعم	نعم
السويد	نعم	نعم



دول وسط وشرق أوروبا	إمكانية قيام الأمانة العامة للحكومة بإعادة بنود جدول الأعمال إلى الوزارات لأسباب فنية	إمكانية قيام الأمانة العامة للحكومة بإعادة بنود جدول الأعمال إلى الوزارات لأسباب خاصة بالسياسات
بلغاريا	نعم	لا
جمهورية التشيك	نعم	نعم
استونيا	نعم	لا
المجر	نعم	نعم
لاتفيا	نعم	نعم
بولندا	نعم	نعم
سلوفاكيا	نعم	لا
سلوفينيا	نعم	لا

دول غرب البلقان	إمكانية قيام الأمانة العامة للحكومة بإعادة بنود جدول الأعمال إلى الوزارات لأسباب فنية	إمكانية قيام الأمانة العامة للحكومة بإعادة بنود جدول الأعمال إلى الوزارات لأسباب خاصة بالسياسات
ألبانيا	نعم	نعم
البوسنة والهرسك (على مستوى الدولة)	نعم	لا
البوسنة والهرسك (على مستوى الاتحاد الفيدرالي)	نعم	لا
كرواتيا	نعم	لا
مقدونيا إحدى جمهوريات يوغوسلافيا السابقة	نعم	لا (ولكن مخطط له كجزء من الإصلاح)
صربيا ومونتينيغرو (الاتحاد الفيدرالي)	نعم	لا
صربيا ومونتينيغرو/مونتينيغرو	نعم	نعم
صربيا ومونتينيغرو/كوسوفو	نعم	لا

#### 4-2 تنسيق التوافق القانوني

يعد تنسيق التوافق القانوني لمسودات التشريعات عنصرا وثيق الصلة بعملية إعداد اجتماعات مجلس الوزراء؛ وفي دول أوروبا وخاصة في وسط وشرق أوروبا وفي دول غرب البلقان، يلعب مجلس الوزراء دورا حيويا في عملية إعداد القوانين، وتحتاج كافة المواد التشريعية التي تعرض على مجلس الوزراء لاتخاذ قرار بشأنها إلى أن يتم مراجعتها بحرص لضمان وفائها بالمتطلبات القانونية للدولة. وعادة ما تتوجه هذه المتطلبات إلى ثلاثة أبعاد: التوافق مع الدستور ومع قوانين ولوائح أخرى ومع أسلوب الإعداد والصياغة القانونية للمسودة؛ أما بالنسبة للدول التي ترغب في الانضمام للاتحاد الأوروبي فقد تم الآن إضافة التوافق مع بعد رابع ألا وهو "مجموع ما تم اكتسابه (*acquis communautaire* بمعنى "مجموع ما تم اكتسابه") كبعد رابع.

تركز معظم الأمانات العامة لحكومات دول وسط وشرق أوروبا ودول غرب البلقان تركيزا شديدا على المراجعة القانونية في حين لا تقوم بذلك سوى بعض الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي للتنمية. ومن النادر جدا للأمانات العامة بالدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أن تعتبر ذلك وظيفة رئيسية ومركزية، فعلى سبيل المثال فمن بين الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الخمس وعشرين التي قامت باستكمال الملامح الموجزة التي أعدتها خدمة الإدارة الحكومية التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي للتنمية فيما يتعلق

بالمحور الرئيسي لحكومتها في 1996 لم تقم غير دولة واحدة أو دولتان بذكر المراجعة كأحدى الوظائف المنوطة بها الأمانة العامة لحكومتها. (وقد قدم الاستبيان الذي تم في الآونة الأخيرة صورة مختلفة بعض الشيء إلا أن طبيعة الاستجابات تشير إلى احتمال إساءة فهم هذا السؤال، وهذا يتطلب مزيد من البحث). وبالنسبة للملامح الموجزة التي أعدتها سيجما عن المحور الرئيسي لحكومات دول وسط وشرق أوروبا فقد ذكرت كافة الدول المراجعة القانونية باعتبارها إحدى وظائف الأمانة العامة للحكومة. وعلى الجانب الآخر فمن المعتاد في دول يوغوسلافيا السابقة أن يكون هناك مجلس قانوني مستقل ومنفصل مسئول عن المراجعة القانونية. وفي كثير من الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وفي دول وسط وشرق أوروبا لا تكون الأمانة العامة للحكومة الكيان الإداري الوحيد الذي يراجع التوافق القانوني، ففي سلوفاكيا وجمهورية التشيك على سبيل المثال تتم مراجعة التوافق القانوني من قبل الأمانة العامة للحكومة والمجلس التشريعي، ويتم ذلك في استونيا من قبل الأمانة العامة للحكومة ووزارة العدل.

ولا تعد هذه الوظيفة بصفة عامة مشكلة في حد ذاتها وتتم بسلاسة في معظم دول وسط وشرق أوروبا ودول غرب البلقان سواء كان ذلك داخل الأمانة العامة للحكومة أو داخل مجلس مستقل. ومن النادر أن يخضع ذلك لأي نوع من أنواع مقترحات الإصلاح في أي من عمليات التقييم التي قامت بها سيجما، إلا أن هناك قضايا ذات صلة وتستحق النظر فيها ودراستها. وتعد أهم قضية – من وجهة نظر ترابط وتجانس السياسات – هي تلك التي تتمثل في أن التركيز على التوافق القانوني في دول وسط وشرق أوروبا ودول غرب البلقان كثيرا ما يأتي كبديل للاهتمام ولتداول محتوى السياسات لتشريع مقترح. وتنشأ هذه المشكلة ليس فقط فيما يتعلق بالتركيز الذي يكاد تقتصره الأمانة العامة للحكومة على الجوانب الفنية والقانونية، بل أيضا في مرحلة الإعداد والاستشارات من قبل الوزارات، فعلى سبيل المثال من المؤلف لل غاية لوزارات دول غرب البلقان ودول وسط وشرق أوروبا أن تقوم مباشرة بإعداد مسودة التشريعات قبل توضيح وتناول المفاهيم الخاصة بالسياسات وعمليات التنفيذ. كما لا تتم المشاورات على المستوى الوزاري في كثير من الحالات إلا بعد الصياغة الكاملة للمقترحات لتصبح قوانين. ونتيجة لذلك فكثيرا ما تأخذ المشاورات شكلا رسميا مع وجود ضغط ضمني على الذين يتم استشارتهم للتعقيب على الجوانب الفنية وعلى الصياغة أكثر من التركيز على المسائل الأساسية الخاصة بالسياسات وعناصر التكلفة والعائد؛ ولهذا السبب فإن بعض الجهود الواسعة النطاق لإصلاح الأمانة العامة للحكومة، على سبيل المثال في لاتفيا ولتوانيا وجمهورية مقدونيا بيوغوسلافيا السابقة – تركز على تقوية دور الأمانة العامة للحكومة فيما يتعلق بتحليل وتنسيق السياسات.

#### 3-4 تنسيق عملية إعداد برنامج الحكومة (الأولويات الإستراتيجية وخطط العمل السنوية) ومدى ملائمتها مع الميزانية

تعد عمليتا التخطيط – التخطيط الإستراتيجي وتخطيط العمل – وإدارة الصلات الديناميكية بين الاثنين هي المسئوليات الرئيسية للحكومة ولرئيس الوزراء. وكما أشارت خدمة منظمة التعاون الاقتصادي للتنمية التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أن إطار العمل الإستراتيجي هو أداة مركزية رئيسية لتحقيق التجانس والترابط بين السياسات. ويعد إعداد أهداف إستراتيجية لحكومات الديمقراطيات البرلمانية مسئولية سياسية كثيرا ما تنعكس في تصريحات الحكومة في البرلمان، وعلى الجانب الآخر فإن إعداد الخطط وعمليات التحليل المطلوبة للحفاظ على الخطط والأنشطة اللازمة لتنفيذ الخطط كلها مهام الإدارة. وفي حين تقوم الوزارات بإعداد الأفكار وتحليل المعلومات في مختلف مجالاتها فإن لدى الأمانة العامة للحكومة مسئولية تنسيق المواد

ومساعدة الحكومة في وضع أولويات بين المطالب المتنافسة على الموارد المالية وعلى موارد أخرى.

الجدول رقم 4: القدرة على التخطيط الإستراتيجي وتخطيط العمل لأعضاء الحكومة/مجلس الوزراء

الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية	القدرة على التخطيط الإستراتيجي	القدرة على تخطيط العمل السنوي
أستراليا	في مكتب رئيس الوزراء/المجلس	في الأمانة العامة للحكومة
النمسا	لا	لا
فرنسا	في الأمانة العامة للحكومة	في الأمانة العامة للحكومة
ألمانيا	في الأمانة العامة للحكومة	في الأمانة العامة للحكومة
أيسلندا	لا	في مكتب رئيس الوزراء/المجلس
إيرلندا	في مكتب رئيس الوزراء/المجلس	في الأمانة العامة للحكومة
هولندا	لا (سوف يتم إدراجها قريباً)	لا
أسبانيا	في مكتب رئيس الوزراء/المجلس	في مكتب رئيس الوزراء/المجلس وفي الأمانة العامة للحكومة
السويد	في الأمانة العامة للحكومة	في الأمانة العامة للحكومة

دول وسط وشرق أوروبا	إمكانية قيام الأمانة العامة للحكومة بإعادة بنود جدول الأعمال إلى الوزارات لأسباب فنية	إمكانية قيام الأمانة العامة للحكومة بإعادة بنود جدول الأعمال إلى الوزارات لأسباب خاصة بالسياسات
بلغاريا	في الأمانة العامة للحكومة	في الأمانة العامة للحكومة
جمهورية التشيك	في الأمانة العامة للحكومة	في الأمانة العامة للحكومة
إستونيا	لا	في الأمانة العامة للحكومة
المجر	في الأمانة العامة للحكومة	في الأمانة العامة للحكومة
لاتفيا	في الأمانة العامة للحكومة	في الأمانة العامة للحكومة
ليتوانيا	في الأمانة العامة للحكومة	في الأمانة العامة للحكومة
بولندا	في كيان مستقل تابع مباشرة لرئيس الوزراء	في الأمانة العامة للحكومة
سلوفاكيا	في الأمانة العامة للحكومة	في الأمانة العامة للحكومة
سلوفينيا	لا	في الأمانة العامة للحكومة

دول غرب البلقان	إمكانية قيام الأمانة العامة للحكومة بإعادة بنود جدول الأعمال إلى الوزارات لأسباب فنية	إمكانية قيام الأمانة العامة للحكومة بإعادة بنود جدول الأعمال إلى الوزارات لأسباب خاصة بالسياسات
ألبانيا	في الأمانة العامة للحكومة	لا
البوسنة والهرسك (على مستوى الدولة)	لا	في الأمانة العامة للحكومة
البوسنة والهرسك (على مستوى الاتحاد الفيدرالي)	لا	في الأمانة العامة للحكومة
كرواتيا	في الأمانة العامة للحكومة	لا
جمهورية مقدونيا بيوغوسلافيا السابقة	في الأمانة العامة للحكومة	في الأمانة العامة للحكومة
صربيا ومونتنيغرو (الاتحاد الفيدرالي)	لا	في الأمانة العامة للحكومة
صربيا ومونتنيغرو/مونتنيغرو	لا	في الأمانة العامة للحكومة
صربيا ومونتنيغرو/كوسوفو	لا	لا

## 4-3-1 التخطيط الاستراتيجي

فيما يتعلق بالتخطيط الاستراتيجي فإن دور الأمانة العامة للحكومة يتضمن بصفة عامة ما يلي:

- ضمان أن مشاورات الحكومة حول أولوياتها الإستراتيجية تتم على أساس من عملية تقييم واسعة النطاق للوضع الاقتصادي والسياسي والاجتماعي الشامل،
- ضمان تناغم الأولويات الإستراتيجية مع وثائق إستراتيجية أخرى للحكومة مثل الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي وإستراتيجيات اقتصادية ومالية وسياسات رئيسية أخرى وإستراتيجيات الإصلاح،
- ضمان أن عملية إعداد الميزانية تأخذ في اعتبارها وتعكس الأولويات الإستراتيجية،
- ضمان أن خطط عمل الوزارة تعكس الأولويات الإستراتيجية للحكومة،
- ضمان إبلاغ رئيس الوزراء بصفة دورية عن التطورات الجديدة التي تؤثر على الأولويات الإستراتيجية وعلى خطط العمل السنوية وإبلاغه أيضا باستجابات أو تعديلات ممكنة حين يكون لذلك أهمية.

إن كثير من الأمانات العامة لحكومات الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية مسئولة عن التخطيط الاستراتيجي، ففي النمسا على سبيل المثال تتمثل إحدى وظائف الأمانة العامة للحكومة في "صياغة السياسات الحكومية العامة وبصفة خاصة التوجه الشامل للسياسات الاقتصادية". وفي كندا "تزود (الأمانة العامة للحكومة) رئيس الوزراء بسبل التوجه الإستراتيجي للشئون الحكومية بالإضافة إلى عملية التخطيط الشامل ووضع الأولويات". وفي سويسرا تقوم الأمانة العامة للحكومة كل أربع سنوات "بإعداد برنامج الحكومة للدورة البرلمانية التالية وذلك بالتعاون مع الوزارات. ويلقي "برنامج الدورة البرلمانية" الضوء على المشاكل الرئيسية ويقدم حولا فعالية على شكل "تصريح" يصدره مجلس الوزراء.

وعلى الجانب الآخر فنادرا ما تتمثل قدرة الأمانة العامة للحكومة في دول وسط وشرق أوروبا ودول غرب البلقان في تنسيق عملية إعداد الخطط الإستراتيجية<sup>3</sup>. وقد تم في الأونة الأخيرة اتخاذ خطوات لتقوية القدرة الإستراتيجية في بعض الدول، على سبيل المثال في لاتفيا ولتوانيا وبولندا وجمهورية مقدونيا بيوغوسلافيا السابقة. وقد قامت مؤخرا حكومة جمهورية مقدونيا بيوغوسلافيا السابقة بعمل إصلاحات شاملة بالأمانة العامة تضمن جزء منها اعتماد قرار إنشاء وحدة تخطيط استراتيجي في الأمانة العامة للحكومة، ويتم في الوقت الحالي اتخاذ خطوات لإعداد عملية تخطيط شاملة تربط بين أولويات الميزانية والأولويات الإستراتيجية. وهناك تطورات مماثلة تتم في لاتفيا ولتوانيا. ويبين الجدول رقم 4 في الواقع أن هناك بعض القدرات على التخطيط الاستراتيجي في سبع من تسع دول وسط وشرق أوروبا التي أجابت على الاستبيان. ورومانيا التي لم تقم بملء الاستبيان ليس لديها هذه القدرة. ويمكن القول بأن

<sup>3</sup> تم تنفيذ عملية التقييم الأخيرة التي قامت بها سيجما حول تنسيق السياسات في دول وسط وشرق أوروبا في عام 2000، وتم تنفيذ عمليات التقييم في 2003/2004 حول الدول/الكيانات الخاصة بغرب البلقان.

المعلومات التي قامت سيجما بجمعها في الدورة الأخيرة لتقييم تنسيق السياسات (سنة 2000) تشير إلى أن هذه القدرة تظل غير كافية في معظم دول وسط وشرق أوروبا.

#### 4-3-2 تخطيط العمل السنوي

تقوم معظم الحكومات بشكل أو بآخر بتنفيذ عملية تخطيط العمل، وعادة ما يتم ذلك بصفة سنوية. وقد تركز البرامج على كافة البنود التي قامت الوزارات بتخطيطها للعرض على مجلس الوزراء، أو فيما يتعلق ببعض الجوانب فقط، على سبيل المثال خطة تشريعية. وفي كافة الحالات تقريبا فإن عملية الإعداد لمثل هذه الخطط هي مهمة الأمانة العامة للحكومة، ويبين الجدول رقم 4 أن معظمهم لديهم القدرة على إعداد خطة عمل سنوية.

تتمثل القضية الرئيسية فيما يتعلق بعملية إعداد خطة/خطط العمل السنوية فيما إذا كانت تتم "من أسفل إلى أعلى" فقط وفي هذه الحالة تقوم الأمانة العامة للحكومة بمجرد جمع البنود التي قامت بإرسالها الوزارات، أم أن الأمانة العامة للحكومة تملك السلطة والقدرة على إبداء الرأي فيما يتعلق بتجميع الخطة على أساس مما يقدم من مدخلات؛ وهذا يعني على سبيل المثال أن الأمانة العامة للحكومة تقوم بتقييم ما إذا كانت الخطط التي تقدمها الوزارات قد أخذت أولويات الحكومة في الاعتبار بأسلوب كاف وتستطيع أن تطلب مدخلات إضافية من الوزارة إذا تبين أن البنود المطلوبة لتحقيق الأولويات الإستراتيجية لم يتم تضمينها. وعلى العكس من ذلك فقد تشير إلى أن الوزارة قد قامت بتضمين عدد من البنود أكثر من اللازم وأنه قد لا يكون هناك وقتا كافيا للحكومة أو البرلمان لدراسة بعض هذه البنود. وبهذا الأسلوب يصبح إعداد خطة العمل عملية تفاعلية بين الوزارات ويشجع أولويات قطاعية محددة وتكون الأمانة العامة للحكومة مسؤولة عن دراسة القضايا المستعرضة والتي تشمل الحكومة بأكملها. والغني عن التعريف بأن القرار النهائي فيما يتعلق بخطة العمل -بما في ذلك حل الصراعات- يظل مسؤولية مجلس الوزراء.

#### 4-4-4 تنسيق المحتوى السياسي بالمقترحات التي تعرض على مجلس الوزراء (الإعداد داخل الوزارات، الأنشطة داخل الأمانة العامة للحكومة)

بصفة عامة فإن النظم الخاصة بإعداد مسودات السياسات والتشريعات تقوم بتكليف كل وزير بالمهام التالية:

- تحديد المشكلات التي تحتاج إلى استجابة من الحكومة،
- المبادرة بإعداد حلول للسياسات،
- استشارة الوزارات المعنية ومجموعات خارجية،
- تحليل نتائج الحلول المقترحة،
- تقديم حل مقترح (أو عدة بدائل للحل) لقرار جماعي من قبل مجلس الوزراء.

في إطار تنفيذ هذه المهام يتم دعم الوزير من قبل وزارته. وفي الحالات والقضايا المعقدة يمكن للوزير أن يسعى للحصول على دعم إضافي من خبراء خارجيين أو من مجموعة عمل خاصة

(تشمل مجموعات عمل على مستوى الوزارات). وقد تتمثل القوة الدافعة للمبادرة بأنشطة خاصة بالسياسات في أوليات الحكومة أو عملية تحليل من قبل الوزارة نفسها أو التزامات دولية أو ضغط خارجي من شركات أو مجموعات المصالح أو من مواطنين. وبغض النظر عن القوة الدافعة الأولى فإن الخطوات المبكرة يملكها الوزير بدعم من وزارته.

على الجانب الآخر وحيث أن القرارات الخاصة بالسياسات هي مسئولية جماعية للحكومة فهناك الحاجة إلى التأكيد على مجلس الوزراء ككل أن المقترحات التي يقدمها وزراء محددين يتم إعدادها وفقا لخطوات عمل مناسبة وأن المقترحات تتناسب مع خطط الحكومة وجدولها الزمنية وأولوياتها وأنها لا تتناقض مع قرارات أخرى. هذا هو تنسيق السياسات ومن الطبيعي أنه يندرج تحت مسئوليات الأمانة العامة للحكومة باعتبارها المنظمة الرئيسية المركزية التي تخدم أعضاء الحكومة/مجلس الوزراء.

يعد تنسيق السياسات الأداة الرئيسية للأمانة العامة للحكومة الذي يؤيد المسئولية الجماعية لمجلس الوزراء ليقوم بإعداد وتنفيذ سياسات متجانسة ومتراصة. ويجب على الأمانة العامة للحكومة بصفة خاصة أن تضمن أن ما يصل إلى الحكومة وإلى لجانها الوزارية من بنود تنسم بالاتساق والترابط والتجانس والتنسيق الجيد.

وهذا يشمل أنشطة خاصة بالأمانة العامة وهي كالتالي:

- ضمان الدراسة الوافية للقضايا القطاعية والمستعرضة وتناولها من كافة الجوانب،
- ضمان أن عمليات التحليل ومواد التحليل (مالية واقتصادية واجتماعية وبيئية وغير ذلك) التي تمثل الدعامة الأساسية للمقترحات المقدمة من قبل الوزارات تكون على مستوى عال،
- ضمان توافق مقترحات الوزراء مع أولويات الحكومة الإستراتيجية وذات الصلة بالميزانية،
- ضمان حل أو التقليل من الخلافات في الرأي بين الوزارات فيما يتعلق بالمواد المعروضة على الحكومة وذلك قبل انعقاد جلسات مجلس الوزراء،
- ضمان تقديم ملخصات لرئيس الوزراء ولرؤساء اللجان الوزارية عن القضايا التي تصل إلى اللجان وإلى مجلس الوزراء لاتخاذ قرارات بشأنها.

#### 4-4-1 إعداد المواد في الوزارات: دور الأمانة العامة للحكومة في إعداد إجراءات خاصة بتحليل السياسات

إن عملية إعداد وصياغة المقترحات التي تعرض على مجلس الوزراء هي مسئولية الوزراء ووزاراتهم في كافة الدول التي تم تغطيتها في هذه الورقة. وعملية إعداد السياسات والتشريعات تتعدى في حد ذاتها نطاق هذه الورقة. إلا أنه من الجدير بالذكر أن الأمانة العامة للحكومة في

الكثير من الدول تقوم بدور مركزي في توجيه عملية الإعداد وبصفة خاصة من خلال وضع قواعد للعرض على مجلس الوزراء. وبتعبير آخر أكثر تبسيطا فإذا قامت الأمانة العامة للحكومة بطلب تقديم أنواع معينة من المعلومات والتحليل للعرض على مجلس الوزراء فعادة ما يستوجب ذلك أن تقوم الوزارة المقدمة للمقترح بتنفيذ هذا التحليل في إطار عملية الإعداد وتضمن ذلك عند تقديمها له.

ولهذا السبب فمن المعتاد أن الأمانات العامة للحكومة في كثير من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (على سبيل المثال كندا والمملكة المتحدة والدنمرك) تقوم بإعداد كتيب تعليمات للوزارات عن أنواع محددة من المعلومات المطلوبة من الوزراء لمناقشتها في مجلس الوزراء. وحيث أن التحليل والبحث الذي يدعم ويبرر مقترح يتم إعداده من قبل كل وزير ووزارته فإن التركيز الرئيسي للتعليمات العامة يتمثل في أن معظم القضايا الهامة يجب أن يتم تناولها والتأكيد عليها في موجز قصير (عادة ما يحدد بحوالي خمسة صفحات) ويقدم على شكل معين من الإخراج. وإذا تم الإعداد الجيد للملخص فإن هذا يساعد في تركيز المناقشة داخل مجلس الوزراء على القضايا الهامة بدلا من على التفاصيل الفنية وإعداد المسودات (الذي من المفضل أن يقوم به الخبراء). وبالإضافة إلى ذلك فإنها تمنح انضباطا لعملية الإعداد وتساعد في القرارات الداخلية داخل الوزارة وتخلق قاعدة جيدة للأمانة العامة للحكومة عند مراجعتها للمقترح داخل السياق العريض للسياسات.

وتختلف العناصر المحددة للمذكرة التي تحتوي على موجز قصير يقدم للوزراء تختلف بعض الشيء من دولة إلى أخرى وعلى مدى الزمن كما يختلف شكل إخراج المذكرة أيضا. وهنا تجدر الإشارة إلى أنها مسئولية الأمانة العامة للحكومة لضمان حصول الوزراء على المعلومات التي يحتاجونها ليقوموا باتخاذ قرارات على أساس من معلومات وافية. وبالرغم من أن مثل هذه المعلومات يجب أن تأتي من الوزارة المقدمة للمقترح إلا أن الأمانة العامة للحكومة مسئولة في المقام الأول عن جودة وتكامل هذا المقترح. وإذا تم إعداد الموجز القصير إعدادا جيدا فإنه كثيرا ما يصبح المحور الرئيسي للوزراء عند قيامهم بالاستعداد لاجتماع مجلس الوزراء وكثيرا ما يعد هذا الموجز مرجعا رئيسيا لمناقشتهم أثناء الجلسة.

فيما يلي مثالان للبنود الرئيسية المعتاد طلبها للعرض على مجلس الوزراء.

مثال عام لشكل إخراج استمارة موجز قصير يعرض على مجلس الوزراء

<p><b>1. القرار/القرارات المطلوبة</b></p> <p>بموجب هذا القسم يتم إبلاغ مجلس الوزراء -في جملة أو جملتين- بالقضية/بالأمور التي يطلب مقدم المقترح من المجلس أن يقوم بدراستها واعتمادها.</p>
<p><b>2. البدائل موضع الدراسة</b></p> <p>يشرح هذا القسم باختصار البدائل التي قام مقدم المقترح بدراستها وأخذها في الاعتبار. ويجب تقديم معلومات حاسمة وصفية أو سياقية ارتباطا بكل بديل على حده، كما يفضل أن يتم التعقيب عليها في جملة أو جملتين. ويجب أن يشمل التعقيب المفاهيم الرئيسية المتضمنة بالإضافة إلى المزايا والعيوب.</p>
<p><b>3. النتيجة الرئيسية للمشاورات</b></p> <p>يجب أن يحدد هذا القسم الوزارات والجمعيات الأهلية والمجموعات المستهدفة الأخرى التي قد يكون لهذا المقترح تأثيرا رئيسيا عليها مع التأكيد على هؤلاء الذين تم استشارتهم والذين لديهم مشاكل حقيقية لم يتم حلها. ومن الهام أن تنعكس هذه الآراء بصراحة ودقة في الملخص.</p>
<p><b>4. البديل والتبرير الموصى به</b></p> <p>يجب أن يشير هذا القسم إلى البديل الموصى به وتقديم الأمر الذي يشرح سبب اختيار البديل الموصى به من بين البدائل الأخرى. وعند الإمكان يجب الإشارة إلى الصلة بالأولويات الإستراتيجية للحكومة وبالتزامات أخرى وقرارات مجلس الوزراء. ويجب دراسة البديل على أساس من عنصر التكلفة والعائد وعلى مواقف المواطنين التي تعد أيضا معلومات ذات فائدة يمكن تضمينها في هذا القسم.</p>
<p><b>5. تكلفة البديل الموصى به</b></p> <p>يجب أن يشير هذا القسم -وعلى أساس من التحليل المالي الكامل- إلى التكلفة المتوقعة للبديل الموصى به، وعندما يكون الأمر مناسباً يمكن اقتراح مصدر التمويل (على سبيل المثال التمويل الخاص بالوزارة، ميزانية العام القادم، الاحتياطي، وما إلى ذلك). وفي بعض الحالات (على سبيل المثال في جمهورية مقدونيا بيوغوسلافيا السابقة) فإنه يجب دعم هذا القسم بتقييم كامل للتأثير المالي.</p>
<p><b>6. الآثار المتوقعة</b></p> <p>يقوم هذا القسم بأسلوب مختصر بتلخيص ما قد يكون لهذا القرار من تأثير، على سبيل المثال على الجمهور والمجموعات المستهدفة ودافعي الضرائب والاقتصاد والتشغيل والبيئة. ويجب أن يعتمد هذا الملخص على عملية التحليل وعلى أي بحث كمي متضمن في الملف المقدم إلى مجلس</p>



الوزراء.
<p><b>7. الوصول إلى تجانس مع تشريعات الاتحاد الأوروبي</b></p> <p>يجب أن يشرح هذا القسم باختصار أي من العناصر ذات الأهمية التي تملكها هذه المادة المقترحة فيما يتعلق بالوصول إلى تجانس التشريعات مع تشريعات الاتحاد الأوروبي. وفي حالة مشروعات قوانين فيجب أن تشير إلى ما إذا كانت المادة قد تم مراجعتها والتصديق عليها من قبل الجهة المعنية المسؤولة عن التوافق القانوني.</p>
<p><b>8. رسائل إعلامية</b></p> <p>يجب أن يقترح هذا القسم على مجلس الوزراء عددا صغيرا من الرسائل الإعلامية التي يجب استخدامها عند الإعلان هذا القرار و/أو شرح سبب اتخاذ مجلس الوزراء قرار تبني هذا القرار. ولهذا أهمية خاصة في الحالات التي يمكن توقع عدم استحسان هذا القرار من قبل الجمهور أو من قبل مجموعات سكان محددین أو يكون معرضا للخطر من عدم انصياع الجمهور له.</p>

**مربع رقم 1. الخطوط الرئيسية لعملية إعداد بنود لعرضها على اجتماعات مجلس الوزراء في الترويج**  
**(ترجمة غير معتمدة)**

وزير الصحة

وثيقة سرية مذكرة معروضة على الحكومة بمجلس الوزراء 13 أغسطس 2000
<p>العناوين التي تعطي فكرة قصيرة وموجزة عن جوهر ما جاء في المذكرة</p> <p><b>1. الخلفية</b></p> <p>يتمثل الغرض من هذه المذكرة في الحصول على موافقة الحكومة على خطة جديدة لإعادة ما تم دفعه مقابل الأدوية الطبية بناء على وصف الطبيب (رشته). قامت اللجنة المعنية في 22 أكتوبر 1997 بدراسة تنفيذ مثل هذه الخطة وتقديم توصيات جاء بها....</p> <p><b>2. حلول بديلة</b></p> <p>لقد قمت بدراسة عدة بدائل لحل هذا الأمر. وقد يتمثل أحد البدائل في ....</p> <p><b>3. الآراء المؤيدة والمعارضة لهذا المقترح</b></p> <p>الآراء المؤيدة.....</p> <p>الآراء المعارضة.....</p> <p><b>4. توصياتي</b></p> <p>بعد دراستي لمختلف الاعتبارات فقد قررت بأن أوصي بتبني البديل رقم 2. وتتمثل أسبابي فيما يلي:</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p><b>5. تقديم المقترح للحصول على تعقيبات</b></p> <p>تم تقديم مذكرة الحكومة إلى وزير المالية ووزير البيئة، ولم تكن لدى وزير المالية أية تعقيبات، في حين كان لدى وزير البيئة التعقيب التالي:</p> <p>"....."</p> <p>(نتيجة بديلة إن لزم الأمر)</p> <p>"....."</p> <p><b>6. الخلاصة</b></p> <p>1 - يجب تقديم خطة حيث .....</p> <p>2 - يقترح تغطية تكلفة الخطة داخل إطار عمل الميزانية القائم بوزارة الصحة.....</p>

#### 4-4-2 مراجعة السياسات في الأمانة العامة للحكومة: عملية التنسيق وحل الخلافات

بمجرد وصول المقترح إلى الأمانة العامة للحكومة فمن الهام أن يتم مراجعة المحتوى لضمان أن المقترح معد بالفعل للمناقشة واتخاذ قرار بشأنه في الجلسة أو في اللجان الوزارية. وتذكر معظم

الأمانات العامة للحكومة في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية تنسيق السياسات وحل المنازعات كإحدى وظائفها الرئيسية، بل أن بعضها يذكر أيضا أن هذه وظيفتهم الوحيدة. وفي ألمانيا على سبيل المثال تشمل إحدى الوظائف من بين ثلاثة ذكرت كوظائف الأمانة العامة للحكومة "تقديم معلومات إلى المستشار والقدرات التنسيقية اللازمة لتنفيذ سياسات شاملة للحكومة". وفي أيرلندا فالوظيفة الرئيسية المذكورة هي "تقديم مشورة خاصة بالسياسات ودعم إداري لرئيس الوزراء". وقد ذكر في أيرلندا أن الوظيفة الرئيسية تتمثل في "توفير استشارات خاصة بالسياسات ودعم إداري لرئيس الوزراء Taoiseach ؛ وفي نيوزيلندا تتمثل الوظيفة الرئيسية للأمانة العامة للحكومة في "تشجيع المصلحة الجماعية للحكومة والتنسيق الفعال لعملية إعداد السياسات". وفي تركيا تشمل إحدى وظائف الأمانة العامة للحكومة "ضمان التنسيق بين الوزارات لمتابعة تناول جدول أعمال الحكومة الخاص بالسياسات الشاملة".

ويختلف الوضع اختلافا بينا في دول وسط وشرق أوروبا ودول غرب البلقان حيث تشير عمليات التقييم التي قامت بها سيجما إلى أن غياب القدرة السياسية تعد في كثير من الأحيان نقطة الضعف الرئيسية للأمانة العامة للحكومة. وبالطبع فإن هناك بعض العلامات المشجعة التي تشير إلى أن هذا الوضع في طور التغيير. ومن بين أفضل الأمثلة على ذلك المجر حيث أنه تم منذ عام 1998 إعادة تنظيم الأمانة العامة للحكومة ومنحها دورا أكثر تأثيرا في تنفيذ أهداف الحكومة وفي ضمان تنسيق أساسي. وهناك مجموعة من الخبراء يطلق عليهم اسم "ريفيراتورا Referatura" تقوم بمتابعة الوزارات عن كثب لضمان التنسيق على المستوى الأفقي. وقد قامت لاتفيا بإنشاء إدارة لتنسيق السياسات داخل الأمانة العامة لحكومتها، كما قامت جمهورية مقدونيا بيوغوسلافيا السابقة بعمل خطوات متقدمة لإنشاء مثل هذه الإدارة. وهناك دول أخرى مثل بلغاريا وسلوفاكيا اللاتي أصبح لديهما بالفعل بعض القدرات الخاصة بالسياسات داخل الأمانة العامة للحكومة، إلا أنهما ما زالتا تحتاجان إلى تقوية قدراتهما وخبرتهما.

تعد عملية تنسيق السياسات عملية معقدة ومركبة وفي بعض الأحيان محيرة أيضا؛ ولا يتوقع من العاملين في مجال السياسات بالأمانة العامة للحكومة أن يكون لديهم معلومات متعمقة في موضوع واحد بعينه مما يتم تناوله في وزارة ما، ولا يستوجب الأمر منهم في العادة محاولة حل محل الخبراء في الوزارات فيما يتعلق بإعداد السياسات، بل أن هؤلاء العاملين في المجال السياسي يميلون إلى أن يكونوا "على معرفة عامة بالقطاع" أي أن يكونوا اقتصاديين أو خبراء في السياسات الاجتماعية أو السياسات الخارجية مع فكرة عامة عن القطاع ككل. وبمجرد أن يقوموا بدراسة مقترح يكون لديهم بصفة عامة أربعة أدوات تنسيقية:

- **وجهة النظر واسعة النطاق:** يمكنهم أن يستغلوا معلوماتهم ومعرفتهم بأولويات الحكومة وبأولويات القطاع ككل للإشارة للعاملين بالوزارة ما هي النقاط والمواضع الموجودة بمقترح الوزارة والتي يمكن تعديلها.
- **الوصي على العملية:** يمكنهم أن يبلغوا ويذكروا الوزارات بقواعد إعداد المقترحات لعرضها على مجلس الوزراء وبأهمية التحليل عال المستوى والمشاورات المفتوحة مع الإشارة إلى الحالات التي يمكن فيها تحسين إدارة العملية.
- **حل المنازعات:** يمكنهم أن يدعوا إلى عقد ورئاسة اجتماعات وزارية للمسئولين (رسمية أو غير رسمية) لحل الصراعات وإعداد الحلول.

• **المسئولون عن إعداد ملخصات موجزة:** حين لا يمكن حل قضايا هامة يستطيع هؤلاء المسئولين تقديم ملخصا لرئيس الوزراء أو لرؤساء اللجان الوزارية أو للأمين العام حول مشكلات المقترح حتى يمكن عرض المسألة على مستوى أعلى. ويمكنهم أن يقترحوا على الأمين العام أن يتم عرض القضايا التي لم يتم التوصل إلى حلها أثناء الاجتماع الأسبوعي لسكرتيري الدولة (للوزراء)، كما يمكنهم أن يقترحوا على رئيس الوزراء (من خلال الأمين العام) الأسلوب الذي يمكن به تناول القضية في جلسة مجلس الوزراء.

إن المشاركة في وقت مبكر في عملية إعداد السياسات في الوزارات تعد ذات أهمية قصوى للاستخدام الناجح للأدوات السابق ذكرها. وبصفة عامة فإن العاملين في مجال السياسات في الأمانة العامة للحكومة مكلفون بمتابعة وزارة واحدة أو عدد من الوزارات أو قطاع بأكمله (اقتصادي واجتماعي وخارجي ودفاعي). وفي الحالات التي يتم فيها إعداد مبادرة سياسية هامة في إحدى الوزارات المكلف بها هؤلاء العاملين في الأمانة العامة للحكومة فإن عليهم أن يعلموا بذلك من خلال شبكاتهم الرسمية أو غير الرسمية. وقد يستطيعوا أن يحضروا اجتماعات لمجموعات العمل التحضيرية أو مناقشة أموراً بأسلوب غير رسمي مع أشخاص يقوموا بإعداد مفاهيم أو مسودات أولية. كما يمكنهم اقتراح عقد اجتماعات مبكرة للخبراء على مستوى الوزارات لمناقشة القضايا قبل أن يتم اتخاذ قرار بشأنها أو أن يقدموا أفكاراً إضافية عن مصادر المعلومات والخبرة الدولية.

**أنظر الجدول الملخص عن مشاركة الأمانة العامة للحكومة في مراجعة محتوى السياسات، وفي هذا الصدد يرجى الإشارة إلى ما سبق في الجدول رقم 3 أعلاه.**

ويبين وصف أسلوب عمل مجموعة الخبراء "ريفيراتورا *Referatura*" في المجر استخدام بعض هذه الأدوات، حيث يشارك الخبراء في عملية إعداد وثائق الوزارات بدءاً من مراحلها المبكرة ولذا فهم ملمين جيداً بمحتوياتها عند وصول هذه الوثائق إلى الأمانة العامة للحكومة. ويقوم مدير المكتب المسئول داخل إدارة "ريفيراتورا *Referatura*" بإعداد مذكرة عن كل وثيقة بما في ذلك الخلفية ووصف الغرض ونتيجة المشاورات على المستوى الوزاري والنقاط التي لم يتم التوصل إلى حل لها والأمور التي تعتبرها الأمانة العامة للحكومة تشكل صعوبات ومقترحات تواجه حل هذه الأمور. ويتم تقديم هذه المذكرة إلى رئيس الوزراء وإلى الوزير المسئول عن الأمانة العامة للحكومة ورئيس إدارة "ريفيراتورا *Referatura*" والمتحدث الرسمي باسم الحكومة.

ولحل الصراعات بين الوزارات ارتباطاً بأمور تخص السياسات -وذلك قبل اتخاذ القرار النهائي من قبل مجلس الوزراء- تعبر اجتماعات كبار المسئولين و/أو التي تقوم الأمانة العامة للحكومة برئاستها من ضمن الأدوات المستخدمة على نطاق واسع. وقد تكون هذه الاجتماعات رسمية للغاية كما هو الحال في فرنسا (أريبيتراج) أو غير رسمية كما هو الحال في كندا، وقد تكون هذه الاجتماعات مصغرة تشمل وزارتين نشأت بينهما مشكلة خطيرة (على سبيل المثال حيث يكون هناك صراع أساسي بين هدف وزارة النقل ووزارة البيئة) أو قد تكون هذه الاجتماعات كبيرة للغاية عندما تكون هناك عدة وزارات ومنظمات ومكاتب إقليمية معنية. إن عضو الأمانة العامة للحكومة الذي يدعو إلى هذه الاجتماعات ويرأسها يملك ميزة توليه دور "سمسار أمين" حيث أنه لا يمثل مصالح إحدى الوزارات بل المسؤولية الجماعية للحكومة.

وتعتبر العديد من الدول (خاصة دول وسط وشرق أوروبا، كما يبدو ذلك) أنه من المجدي عقد اجتماع لسكرتيري الدولة (أي للوزراء) يضم كافة الوزارات برئاسة الأمين العام وذلك باعتباره المرحلة النهائية لعملية التنسيق التي تسبق دراسة الوزراء للبنود (في اللجان أو في مجلس

الوزراء الموسع)، وتقام مثل هذه الاجتماعات على سبيل المثال في المجر ولتوانيا ولاتفيا وجمهورية مقدونيا بيوغوسلافيا السابقة وأستونيا وأسبانيا والنرويج وفنلندا وألمانيا. وارتباطا بهذه الاجتماعات يحتاج الأمين العام إلى الحصول على ملخصات جيدة من العاملين بالمجال السياسي في الأمانة العامة للحكومة حتى يتمكن من التركيز على الأمور التي لم يتم حلها والتي قد يستطیع توضیح بعضها قبل أن تعرض على الوزراء لاتخاذ قرار بشأنها. وكما ذكر فيما سبق فإن المشاركة المبكرة ومشاركة العاملين بالأمانة العامة للحكومة في تناول القضايا والمشاركة مع الوزارات التي كلفوا بها سوف يزيد من جودة ونوعية المعلومات التي يقدموها إلى الأمين العام.

وفي النهاية فقد قامت كثير من الدول بإعداد نظام للجان الوزارية تقوم بالاجتماع لمناقشة قضايا بتعمق وحل الصراعات النهائية قبل انعقاد الاجتماع الموسع لمجلس الوزراء. وفي بعض الأوقات يشار إلى هذه اللجان بأنها "لجان التنقيح" وهي تجمع بين الوزراء (وفي بعض الأحيان المسؤولين الداعمين) وعادة ما يتم ذلك في اجتماع قطاعي موسع، على سبيل المثال لجنة السياسات الاقتصادية أو لجنة الشؤون الاجتماعية أو لجنة التكامل الأوروبي. وقد يرأس هذه اللجان رئيس الوزراء أو نائب رئيس الوزراء أو أحد كبار الوزراء في المجال المعني. وقد يتطلب الأمر وجود لجان مراجعة لكافة البنود التي تعرض على مجلس الوزراء أو قد تنعقد لجان لمناقشة بنود محددة لها أهمية سياسية أو إستراتيجية. وفي معظم الحالات تقوم الأمانة العامة للحكومة بدعم عمل هذه اللجان.

#### الجدول رقم 5: عملية تنسيق الاجتماعات قبل لقاء أعضاء الحكومة/مجلس الوزراء

هل هناك اجتماع أسبوعي لكبار المسؤولين بالوزارة للمناقشة والبت في بنود جدول الأعمال؟	هل يتم مناقشة البنود في لجان وزارية قبل اتخاذ قرار من قبل أعضاء الحكومة/مجلس الوزراء؟	الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية
لا	نعم، هذا شرط	أستراليا
نعم، هناك اجتماع أسبوعي	نعم، هذا شرط	النمسا
لا (ولكن هناك استخدام موسع لاجتماعات "أربيتراج")	نعم، هذا شرط	فرنسا
نعم، هناك اجتماع أسبوعي	نعم، هذا شرط	ألمانيا
لا	لا تناقش سوى الموضوعات الهامة	أيسلندا
لا	لا تناقش سوى الموضوعات الهامة وذلك من قبل لجان	إيرلندا
لا	نعم، هذا شرط	هولندا

النرويج	لا	نعم، هناك اجتماع أسبوعي
أسبانيا	نعم، هذا شرط	نعم، هناك اجتماع أسبوعي
السويد	لا، لا توجد لجنة وزارية. تتم مناقشة الموضوعات بين الوزراء أثناء المناقشات العامة.	لا

دول وسط وشرق أوروبا	هل يتم مناقشة البنود في لجان وزارية قبل اتخاذ قرار من قبل أعضاء الحكومة/مجلس الوزراء؟	هل هناك اجتماع أسبوعي لكبار المسؤولين بالوزارة للمناقشة والبت في بنود جدول الأعمال؟
بلغاريا	لا تناقش سوى الموضوعات الهامة	نعم، هناك اجتماع أسبوعي
جمهورية التشيك	لا تناقش سوى الموضوعات الهامة	نعم، هناك اجتماع أسبوعي
استونيا	لا	نعم، هناك اجتماع أسبوعي
المجر	نعم، هذا شرط	نعم، هناك اجتماع أسبوعي
لاتفيا	نعم، هذا شرط	نعم، هناك اجتماع أسبوعي
ليتوانيا	لا تناقش سوى الموضوعات الهامة	نعم، هناك اجتماع أسبوعي
بولندا	نعم، هذا شرط	نعم، هناك اجتماع أسبوعي
سلوفاكيا	لا تناقش سوى الموضوعات الهامة	لا
سلوفينيا	نعم، هذا شرط	نعم، هناك اجتماع أسبوعي

دول غرب البلقان	هل يتم مناقشة البنود في لجان وزارية قبل اتخاذ قرار من قبل أعضاء الحكومة/مجلس الوزراء؟	هل هناك اجتماع أسبوعي لكبار المسؤولين بالوزارة للمناقشة والبت في بنود جدول الأعمال؟
ألبانيا	لا تناقش سوى الموضوعات الهامة	في بعض الأحيان
البوسنة والهرسك (على مستوى الدولة)	نعم، هذا شرط	لا
البوسنة والهرسك (على مستوى الاتحاد الفيدرالي)	لا	لا
كرواتيا	نعم، هذا شرط	لا
جمهورية مقدونيا بيوغوسلافيا السابقة	نعم، هذا شرط	نعم
صربيا ومونتنيغرو (الاتحاد الفيدرالي)	نعم، هذا شرط	لا
صربيا ومونتنيغرو/مونتنيغرو	نعم، هذا شرط	نعم، هناك اجتماع أسبوعي
صربيا ومونتنيغرو/كوسوفو	لا تناقش سوى الموضوعات الهامة	نعم، هناك اجتماع أسبوعي

ومن بين الأدوات المفيدة للغاية لضمان ما ينتج عن الجهود التي تبذلها الأمانة العامة للحكومة لتنسيق السياسات من تأثير على مناقشات مجلس الوزراء هو إعداد مذكرة موجزة تقدم لرئيس جلسة مجلس الوزراء (وهو رئيس الوزراء بصفة عامة). وتمكن مثل هذه المذكرات الأمانة العامة للحكومة من إبلاغ رئيس الجلسة بالقضايا البارزة أو التي لم يتم البت فيها بعد أو الاختلافات التي لم يتم حلها بين الوزارات والتي قد تحتاج إلى اهتمام خاص في الجلسة. وقيام الأمانة العامة للحكومة بتقديم موجز لرئيس الجلسة قبل بدء انعقادها يمنح الأمانة العامة للحكومة أيضا وضعا خاصا في النظام وبعض السلطة غير الرسمية للتشجيع على توفر معلومات أفضل وحل الصراعات. فإذا علمت الوزارات أن رئيس الجلسة قد يتم إبلاغه في إطار مذكرة موجزة بأن البند غير معد للعرض على مجلس الوزراء فقد يؤدي ذلك إلى قيامها ببذل جهودا أكبر لحل المشكلات وتجنب موجزا "سلبيا".

## الجدول رقم 6: الاستشارات السياسية من قبل الأمانة العامة للحكومة

هل يتم توزيع المذكرات المقدمة إلى رئيس المجلس إلى الآخرين من أعضاء الحكومة/مجلس الوزراء؟	هل تشمل المذكرة المقدمة إلى رئيس المجلس توصيات عن كيفية تناول البند أثناء الاجتماع؟	هل تقوم الأمانة العامة للحكومة بإعداد مذكرة تقدم لرئيس الحكومة/مجلس الوزراء تتناول بنود جدول الأعمال لاجتماعات أعضاء الحكومة/مجلس الوزراء؟	الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية
لا، لرئيس الجلسة فقط	نعم	نعم، لكل بند	أستراليا
لا يتم إعداد مذكرات	لا	لا	النمسا
لا، لرئيس الجلسة وللمتحدث الرسمي فقط	نعم (من قبل مكتب رئيس الوزراء أو المجلس)	نعم، لكل بند	فرنسا
لا، لرئيس الجلسة فقط	نعم	نعم، لكل بند	ألمانيا
لا يتم إعداد مذكرات	لا يتم إعداد مذكرات	لا	أيسلندا
لا، لرئيس الجلسة فقط	في بعض الأحيان	نعم، لكل بند	إيرلندا
لا، لرئيس الجلسة فقط	نعم	نعم، لكل بند	هولندا
لا، لرئيس الجلسة فقط	نعم	نعم، لكل بند	النرويج

اسبانيا	لبنود محددة فقط	في بعض الأحيان	لا، لرئيس الجلسة فقط
السويد	لبنود محددة فقط	نعم	لا، لرئيس الجلسة فقط

هل يتم توزيع المذكرات المقدمة إلى رئيس المجلس إلى الآخرين من أعضاء الحكومة/مجلس الوزراء؟	هل تشمل المذكرة المقدمة إلى رئيس المجلس توصيات عن كيفية تناول البند أثناء الاجتماع؟	هل تقوم الأمانة العامة للحكومة بإعداد مذكرة تقدم لرئيس الحكومة/مجلس الوزراء تتناول بنود جدول الأعمال لاجتماعات أعضاء الحكومة/مجلس الوزراء؟	دول وسط وشرق أوروبا
نعم، لجميع الأعضاء	نعم	نعم، لكل بند	بلغاريا
لا، لرئيس الجلسة فقط	نعم	نعم، لكل بند	جمهورية التشيك
لا، لرئيس الجلسة فقط	في بعض الأحيان	نعم، لكل بند	استونيا
لا، لرئيس الجلسة فقط	نعم	نعم، لكل بند	المجر
لا، لرئيس الجلسة فقط	نعم	لبنود محددة فقط	لاتفيا
نعم، لجميع الأعضاء	نعم	نعم، لكل بند	ليتوانيا
لا، لرئيس الجلسة فقط	نعم	نعم، لكل بند	بولندا
لا، لرئيس الجلسة فقط	في بعض الأحيان	لبنود محددة فقط	سلوفاكيا
نعم، لجميع الأعضاء	نعم	نعم، لكل بند	سلوفينيا

هل يتم توزيع المذكرات المقدمة إلى رئيس المجلس إلى الآخرين من أعضاء الحكومة/مجلس الوزراء؟	هل تشمل المذكرة المقدمة إلى رئيس المجلس توصيات عن كيفية تناول البند أثناء الاجتماع؟	هل تقوم الأمانة العامة للحكومة بإعداد مذكرة تقدم لرئيس الحكومة/مجلس الوزراء تتناول بنود جدول الأعمال لاجتماعات أعضاء الحكومة/مجلس الوزراء؟	دول غرب البلقان
لا، لرئيس الجلسة فقط	في بعض الأحيان	نعم، لكل بند	ألبانيا
لا يتم إعداد مذكرات	لا	لا	البوسنة والهرسك (على مستوى الدولة)
لا يتم إعداد مذكرات	لا	لا	البوسنة والهرسك (على مستوى الاتحاد الفيدرالي)
لا يتم إعداد مذكرات	لا يتم إعداد مذكرات	لا	كرواتيا
لا يتم إعداد مذكرات	لا	لا	جمهورية مقدونيا بيوغوسلافيا السابقة
لا، لرئيس الجلسة فقط	لا	نعم، لكل بند	صربيا ومونتنيغرو (الاتحاد الفيدرالي)
نعم، لجميع الأعضاء	نعم	نعم، لكل بند	صربيا ومونتنيغرو/مونتنيغرو
فقط للوزير/للوزراء المعنيين مباشرة بالأمر	في بعض الأحيان	لبنود محددة فقط	صربيا ومونتنيغرو/كوسوفو

فيما يتعلق بإعداد ملخصات عن السياسات فإن نتائج الاستبيانات تشير إلى أن دول وسط وشرق أوروبا قد تقدمت كثيرا في الأعوام الماضية مقارنة بالوضع في عام 2000 حين قامت سيجما بعملية التقييم الأخيرة حول عملية إعداد السياسات. وإذا لم تكن هذه أداة لإعداد تقارير ذاتية فقد يشير ذلك إلى دور متنامي مستحسن للأمانة العامة للحكومة في الأمور ذات الصلة بالسياسات. وكما هو الحال بالنسبة لكثير من القضايا التي يغطيها هذا التقرير فيبدو أن دول غرب البلقان ما زالت في هذا الأمر متأخرة عن اللحاق بالركب.

#### 5-4 تنسيق الرسائل الإعلامية

شهدت العقود الماضية نمو كبيرا في الصلة بين السياسات والاتصال الإعلامي بالإضافة إلى الربط بين السياسة والإعلام. ونتيجة لذلك أصبح هناك تداخل بين عملية إعداد السياسات والاتصالات الإعلامية للحكومة؛ فبعض أسباب زيادة الصلة بين إعداد السياسات والاتصال الإعلامي هو ما يلي:



- تزايدت أهمية عنصر الشفافية بحيث أصبحت من بين السمات الرئيسية للديمقراطية الحديثة مما يفرض على الحكومات وجوب شرح ما يقوموا به وأسباب ذلك للجمهور العريض. وقد أصبح عنصر إتاحة المعلومات ذات الصلة بسياسات الحكومة وقراراتها ينظر إليه باعتباره حقا أساسيا للمواطنين.
  - تعتمد أفعال الحكومة في المقام الأول على نجاحها في الوصول إلى قبول وتقبل من قبل الجمهور: إذا رأى أن القانون أو الضريبة غير عادلة فمن المرجح خرقه للقانون أو التهرب من دفع الضريبة. وشرح مبرر قرارات الحكومة يزيد من ترجيح نجاح أعمال الحكومة.
  - إذا فشلت الحكومة في شرح سبب قيامها بفعل ما فإن ذلك يجعلها تترك نفسها للأقويل واستنتاجات حول الأغراض ونعتها بأنها غير سليمة. وإذا طرحت الصحافة أسئلة ولا يكون لدى الحكومة إجابات سديدة عليها أو إذا قدم الوزراء إجابات متناقضة فإن كثير من الناس سوف يستنتجون ما هو غير محمود وسلبى.
  - تخلق كثير من أعمال الحكومة "الفائزين" و"الخاسرين"، فهناك هؤلاء الذين يخسرون نتيجة لسياسة جديدة للحكومة -سواء كان ذلك نظام ضريبي تم إصلاحه أو قرار إنشاء طريق جديد- والذي من المرجح أن يعبروا بصراحة أكبر عن آرائهم وتسمع أصواتهم أكثر من أصوات الفائزين مع احتمال كبير أن تتبنى الصحافة موقف وقضية الذين ينقدون الأمر، وحتى تستطيع الحكومة أن تدعم سياستها فمن صالحها أن تخبر الجميع بالقصة الكاملة.
  - لدى الحكومات حساسية مفرطة فيما يتعلق بصورتها الذهنية لدى الشعب على مدى دورة تكليفها وبصفة خاصة عند اقتراب الانتخابات. وتهتم الحكومة بالتأثير على الطريقة التي تقدم بها الأخبار وفي أن يكون لها بعض التأثير والسيطرة على محتوى وتوقيت الرسائل المقدمة. وإذا أعطيت حرية كاملة لكل وزير لإصدار بيان وتصريحات للصحافة فمن المرجح أن تظهر الإدارة الجماعية للحكومة وسياساتها بصورة متناقضة.
- كما أدى أيضا الطلب المتزايد للجمهور للحصول على المعلومات إلى زيادة اهتمام الحكومات بتوجيه وتنسيق رسائلها حتى تزيد من شعبية سياساتها وقبولها. كما يؤدي هذا التوجيه والتنسيق من قبل الحكومة إلى تجنب قيام الوزارات بإصدار بيانات مختلفة ومتناقضة. وبناء عليه تقوم كثير من الحكومات بإعداد أسلوب جماعي للاتصالات الإعلامية مع ما يتم عادة من إعطاء المسؤولية الشاملة لرئيس الوزراء لضمان إبلاغ الجمهور بما تقوم الحكومة بتنفيذه. ويتولى الوزراء على الجانب الآخر مسؤولية ضمان إبلاغ الجمهور بالتطورات الحادثة في المجالات الواقعة في إطار صلاحياتهم ويتم ذلك بالتشاور بينهم وبين رئيس الوزراء؛ أما الإدارة والتنسيق اليومي للاتصالات الإعلامية فكثيرا ما تتولاها الأمانة العامة للحكومة أو مجلس الوزراء مباشرة أو يتولاها المتحدث الرسمي باسم الحكومة أو رئيس المكتب الصحفي للحكومة/لرئيس الوزراء.
- ويلى ذلك قيام الأمانة العامة للحكومة بإعداد آليات لضمان على سبيل المثال اتساق المعلومات التي تقدمها إحدى الوزارات مع تلك المعلومات التي تصدرها وزارات أخرى والأخرى التي يصرح بها المتحدث الرسمي باسم الحكومة، كما يجب تزامن المبادرات والتصريحات مع تحديد توقيتها بأسلوب يعظم من تأثيرها. وتشمل آليات التنسيق ما يلي: ضرورة أن تقدم الرسائل الإعلامية كجزء من المذكرة الموجزة التي تعرض على مجلس الوزراء (أنظر المثال السابق)؛ عقد اجتماعات أسبوعية مع مستشاري الإعلام للوزراء يرأسها المتحدث الرسمي باسم الحكومة؛ تناول بند إعلامي أسبوعي في اجتماعات مجلس الوزراء؛ تخطيط اتصالات إعلامية إستراتيجية.

تتولى الأمانة العامة للحكومة و/أو مكتب رئيس الوزراء في كثير من الدول مسئولية تنسيق الاتصالات الإعلامية للحكومة؛ وفي سلوفانيا على سبيل المثال يعد مكتب العلاقات العامة والمكتب الإعلامي مقدم خدمة من ناحية وآلية تنسيق من ناحية أخرى. وهو يزود كافة أعضاء وكيانات الحكومة بدعم كامل فيما يتعلق بالعلاقات العامة وبالمعلومات كما يزود الشعب بمعلومات سواء داخل الدولة أو خارجها بما في ذلك الأمور الخاصة بالتكامل الأوروبي، ومدير هذا المكتب هو المتحدث الرسمي باسم الحكومة، كما يقوم هذا المكتب أيضا بتنسيق أنشطة العلاقات العامة للوزارات من خلال شبكة قوية من المسؤولين الوزاريين. وفي النمسا يطلق على واحدة من خمس إدارات خاصة بالمستشارية الفيدرالية اسم "وحدة الصحافة الفيدرالية والمعلومات". وتشمل المستشارية الألمانية مكتب صحافة ومعلومات حكومية به عدد كبير من العاملين يتبعون سكرتير دولة أي وزير.

يسير الاتصال الإعلامي الحكومي في أغلبه على خط رفيع يفصل بين المعلومات والترويج؛ ويجب في إطار الديمقراطية أن يتم التمييز الدقيق بين إبلاغ المواطنين والتأثير عليهم؛ ولهذا السبب فإن تنسيق وإدارة معلومات والاتصالات الإعلامية للحكومة كثيرا ما تدرجا في الجزء السياسي من الأمانة العامة للحكومة (مجلس الوزراء) أكثر من في جزأه الإداري، ولكن في دول كثيرة توجد عناصر في الأمانة العامة للحكومة وفي مجلس الوزراء أيضا تكون فيها المذكورة أولا مسئولة عن "المعلومات" ومجلس الوزراء مسئول عن "الاتصالات الإعلامية". ويؤكد هذا التمييز على الالتزام الجماعي للحكومة بتزويد المواطنين بالمعلومات وحققهم السياسي في شرح وتبرير وحتى "بيع" سياساتها والتشريعات إلى المواطنين.

#### 4-6-6 تنسيق عملية متابعة أداء الحكومة

يعتبر تنفيذ قرارات الحكومة ومتابعة النتائج مسئولية رئيسية للوزراء الأفراد، إلا أن الحكومة تقوم مجتمعة -بصفة خاصة رئيس الوزراء شخصيا- بتولي المسئولية (الدستورية، القانونية، أو التقليدية) سواء عن الأداء الفردي أو الجماعي. لقد ذكرت هولندا ضمن المعلومات المقدمة للملامح الموجزة التي قامت بإعدادها خدمة الإدارة الحكومية التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ما يلي بأسلوب بليغ: "إن تنفيذ قرارات مجلس الوزراء هي مسئولية الوزراء المعنيين. ويقوم مجلس الوزراء بصفة دورية بمراجعة برنامج الحكومة والتقدم الذي يحدث لمقترحات السياسات التي يتم إعدادها؛ كما يتم تجميع تقرير تقدم العمل من قبل الأمين العام لمجلس الوزراء (رئيس الأمانة العامة للحكومة)". وتنتهج معظم الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ودول وسط وشرق أوروبا ودول غرب البلقان أسلوبا مماثلا حيث تشمل أغلبية الأمانات العامة للحكومات على الأقل قدرة محدودة لمتابعة الأداء.

وأكثر المشاكل المألوفة التي تم تحديدها في دول وسط وشرق أوروبا ودول غرب البلقان فيما يتعلق بالمتابعة هي أن كثيرا ما تركز هذه المتابعة بأسلوب شبه كامل على الجوانب الرسمية لعملية المتابعة حيث تتابع جوانب مثل المهام التي تم التكليف بها والتواريخ المحددة لاستكمال المهام (وكثيرا ما يتم ذلك من خلال نظام قائم على الحاسب الآلي)، إلا أنها لا تتناول الآثار والتأثيرات الفعلية على المجتمع والاقتصاد. ويرتبط هذا الاتجاه بتعريف قانوني مبالغ فيه لعملية التنفيذ الذي يساوي "عملية التنفيذ" بعملية إصدار قانون و/أو تشريع ثانوي (لوائح). وفي هذا السياق يعتبر القرار قد نفذ عندما يصدر القانون ويعتبر الوزير قد نفذ قرار مجلس الوزراء بمجرد اعتماد التشريع الثانوي المطلوب.

وفي حين أنه لا يوجد أي شك في أن إصدار القوانين يعد خطوة ضرورية نحو التنفيذ الكامل فمن المؤكد أنه ليس من المعقول أن ندعي أن ميزانية أو ضريبة أو منهج مدرسي يتم "تنفيذه" حين يتم إصدار قانون ولوائح لإعدادها، حيث يتضمن التنفيذ بالأحرى عدة خطوات فعلية، فيتم على سبيل المثال تطبيق منهج جديد حين يقوم كافة (أو معظم) المعلمين والمدارس باستخدامه. ومن بين التحديات التي تواجه إصلاح الإدارة الحكومية العامة في دول وسط وشرق أوروبا وغرب البلقان هو توسيع نطاق مفاهيم التنفيذ والمتابعة لتصل إلى أبعد من مجرد تعريفاتها الرسمية والقانونية البحتة. ويمكن للأمانة العامة للحكومة أن تساهم في هذا التطور من خلال توسيع نطاق تعريف ما يشكل الأداء الجماعي ومن خلال توسيع أنشطته الخاصة بالمتابعة حتى يمكن التركيز على التنفيذ الفعلي والعملية للسياسات وللتشريع.

#### 7-4 تنسيق العلاقات مع قطاعات أخرى في الدولة (الرئيس، البرلمان)

يستوجب الأمر في كثير من الأحيان استمرار الحفاظ على ترابط وتجانس السياسات إلى ما هو أبعد من القرار المتخذ من قبل مجلس الوزراء. وفي جميع الدول التي يغطيها التقرير يتطلب الأمر قيام البرلمان بإصدار كافة التشريعات الأولية، وقد يقوم بمحاولة تعديل تشريعات الحكومة في إطار هذه العملية. بالإضافة إلى ذلك فإن البرلمان هو أيضا المتخذ لمبادرة إعداد وإصدار القوانين والتي قد تتجانس أو لا تتجانس جيدا مع أولويات وسياسات الحكومة في حد ذاتها. وهذا الموضوع يعتبر ذو أهمية شديدة بالنسبة لدول وسط وشرق أوروبا حيث تميل البرلمانات إلى المبادرة بعدد كبير من القوانين وحيث توجد أيضا في كثير من الأحيان ائتلافات عسيرة وغير مستقرة مما قد يؤدي إلى مشاكل للحكومة في السيطرة على جدول أعمال السياسات. ولذا فهناك الحاجة إلى تنسيق العلاقات مع البرلمان لضمان تواجد الوزراء للمناقشة والدفاع عن القوانين داخل حقيبتهم وتقديم موقفا موحدا عند الحاجة.

ويعد الرئيس (ومكتبه) صلة هامة أخرى للحكومة؛ ومن الواضح أن هذا هو الحال في النظم شبه الرئاسية حيث توجد في كثير من الأحيان مجالات مسؤوليات مشتركة وذات صلة بين الرئيس ورئيس الوزراء. ولكن حتى في النظم البرلمانية البحتة فإن رئيس الدولة له تأثير على السياسات على الأقل من وقت إلى آخر، وعلى أي حال فعادة ما يقوم الرئيس بالتوقيع على مشروعات القوانين حتى تصبح قوانينا ولكن هذا لا يتم بأسلوب تلقائي في جميع الأوقات.

ولهذه الأسباب فمن المعتاد أن تكون الأمانة العامة للحكومة مسؤولة عن إدارة وتنسيق العلاقة مع البرلمان نيابة عن الحكومة خاصة فيما يتعلق بعملية تخطيط وجدولة تشريعات الحكومة، فعلى سبيل المثال في إيطاليا وبلجيكا وفرنسا وألمانيا تشمل الأمانة العامة للحكومة وحدة تقوم بتناول الأمور ذات الصلة بالبرلمان. وفي دول وسط وشرق أوروبا فكثيرا ما تكون هذه الوظيفة ذات أهمية كبيرة؛ وفي لتوانيا يتولي هذه المسؤولية المسئول الرئيسي داخل الأمانة العامة للحكومة؛ وفي بولندا تتمثل إحدى الوظائف الهامة للأمانة العامة للحكومة في "تنسيق عملية تعاون مجلس الوزراء ورئيس الوزراء مع البرلمان ومجلس الشيوخ ورئيس الجمهورية. وتشمل مهام مثل هذه الوحدات متابعة إصدار مشروعات قوانين الحكومة وتنظيم وجدولة حضور أعضاء الحكومة في البرلمان وتوفير معلومات خاصة بإعداد "ساعة الحكومة" أو فترة الأسئلة في البرلمان ومتابعة الإجابات التحريرية على أسئلة النواب وتوفير معلومات عامة ومشورة عن العلاقات مع البرلمان ومع النواب المختلفين."

وليس من المؤلف في النظم البرلمانية وجود وحدات مسؤولة عن العلاقات مع رئيس الدولة مقارنة بوحدات منوطة بعملية التنسيق مع البرلمان حيث أن مثل هذه العلاقات كثيرا ما تكون محدودة في نطاقها وترتبط بصفة عامة بالمراسم أكثر من بالسياسات وليست مثيرة للجدل؛ وإدارة العلاقات بين الحكومة والرئيس تعتبر مهمة رئيسية في النظم شبه الرئاسية مثل فرنسا (ولكن أيضا في البرتغال وفنلندة ويحتمل أن تكون في بولندا أيضا). يتنوع تحديد الصلاحيات تنوعا كبيرا بين هذه النظم إلا أن الاعتبارات التفصيلية لهذه الأمور التي تنشأ في النظم شبه الرئاسية تتعدى نطاق هذه الورقة.

#### 8-4 تنسيق أولويات إستراتيجية أفقية محددة (التكامل الأوروبي، إصلاح الإدارة الحكومية العامة)

تشمل أغلبية الأمانات العامة للحكومات بعض الوظائف الملحقة في حين أنها تقوم بتنفيذ مهام ليست ذات أهمية أساسية لمسئولياتها الرئيسية في إدارة نظام اتخاذ القرار نيابة عن رئيس الوزراء ومجلس الوزراء. وكثيرا ما تشمل هذه الوظائف أنشطة فريدة من نوعها ترتبط بدولة معينة أو لفترة محددة من الزمن، وتشمل الأمثلة على ما ذكر أولا إدارة لشئون الحكومات الفيدرالية مثل ما هو عليه الحال في كندا وألمانيا أو أمور ذات صلة بالأطفال في رومانيا؛ أما الأمثلة على ما ذكر أخيرا فإنها تشمل المكاتب التي تم إعدادها للتعامل مع نتائج الفيضانات في بولندا وتناول الإصلاح الدستوري في المملكة المتحدة وإدارة اتفاقية إطار العمل في جمهورية مقدونيا بيوغوسلافيا السابقة.

ولكن تعد بعض الوظائف الملحقة أكثر شيوعا في الأمانات العامة للحكومة، ويتم تنفيذ هذه الأنشطة بصفة عامة من قبل الأمانة العامة للحكومة لأنها من ناحية مستعرضة بالإضافة إلى كونها ذات أولوية إستراتيجية عالية، وهي بذلك تتسم بطبيعة تنسيقية في المقام الأول، فعلى سبيل المثال في الدول الفيدرالية مثل كندا وألمانيا والنمسا تدرج عملية إدارة وتنسيق العلاقات مع الحكومات الفيدرالية داخل الأمانة العامة للحكومة. وهناك مجالان للسياسة في دول وسط وشرق أوروبا ودول غرب البلقان يتم تناولهما أحيانا داخل الأمانة العامة للحكومة: إصلاح الإدارة الحكومية العامة والتكامل الأوروبي. وإدراج هذه الأنشطة داخل الأمانة العامة للحكومة لا يعد بأي حال من الأحوال قاعدة عامة في الإقليم كما يبين ذلك الجدول التالي. وبالرغم من ذلك فمن المؤلف إلى حد كبير تخصيص بعض المناقشات لذلك خاصة حيث أن المستشارين الأجانب كثيرا ما يوصوا الحكومات بإدراج هذه الوظائف داخل الأمانة العامة للحكومة.

## الجدول رقم 7: وحدات لتنسيق شئون الاتحاد الأوروبي وإصلاح الإدارة الحكومية العامة

الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية	وحدة لتنسيق العلاقات مع الإتحاد الأوروبي	وحدة لتنسيق عملية إصلاح الإدارة
أستراليا	لا يسري	الأمانة العامة للحكومة
النمسا	مكتب رئيس الوزراء أو المجلس، وزارة الخارجية	مكتب رئيس الوزراء أو المجلس
فرنسا	في أمانة عامة مستقلة	وزارة الخدمة المدنية
ألمانيا	الأمانة العامة للحكومة	وزارة الداخلية
أيسلندا	وزارة الشؤون الخارجية	مكتب رئيس الوزراء أو المجلس
أيرلندا	مكتب رئيس الوزراء أو المجلس/الشؤون الخارجية	مكتب رئيس الوزراء أو المجلس/وزارة المالية
هولندا	وزارة الشؤون الخارجية	وزارة الداخلية
أسبانيا	وزارة الشؤون الخارجية	وزارة الإدارة العامة
السويد	مكتب رئيس الوزراء أو المجلس وزارة الشؤون الخارجية	وزارة المالية

دول وسط وشرق أوروبا	وحدة لتنسيق العلاقات مع الإتحاد الأوروبي	وحدة لتنسيق عملية إصلاح الإدارة
بلغاريا	الأمانة العامة للحكومة	الأمانة العامة للحكومة
إستونيا	وزارة الشؤون الخارجية	لا توجد مثل هذه الوحدة
جمهورية التشيك	وزارة الشؤون الخارجية	مكتب رئيس الوزراء أو المجلس
المجر	وزارة الشؤون الخارجية	الأمانة العامة للحكومة
لاتفيا	مكتب التكامل الأوروبي	الأمانة العامة للحكومة (قسم داخل إدارة تنسيق السياسات)
ليتوانيا	الأمانة العامة للحكومة مكتب رئيس الوزراء أو المجلس	وزارة الداخلية
بولندا	وزارة الشؤون الخارجية	وزارة الداخلية والإدارة
سلوفاكيا	الأمانة العامة للحكومة	لا توجد مثل هذه الوحدة
سلوفينيا	مكتب الحكومة للشؤون الأوروبية	وزارة الداخلية

وحدة لتنسيق العلاقات مع الإتحاد الأوروبي	وحدة لتنسيق العلاقات مع الإتحاد الأوروبي	دول غرب البلقان
الإدارة	الأمانة العامة للحكومة (وزير الدولة للتكامل)	ألبانيا
الأمانة العامة للحكومة	مديرية مستقلة	البوسنة والهرسك (على مستوى الدولة)
وزارة العدل	لا توجد	البوسنة والهرسك (على مستوى الإتحاد الفيدرالي)
لا توجد	وزارة التكامل الأوروبي	كرواتيا
لجنة حكومية (في وزارة التكامل الأوروبي)	الأمانة العامة للحكومة	جمهورية مقدونيا بيوغوسلافيا السابقة
قد تنتقل إلى الأمانة العامة للحكومة	وزارة العلاقات الاقتصادية الدولية	صربيا ومونتينيغرو (الإتحاد الفيدرالي)
مكتب تنظيم وبحث وضع الإدارة	وزارة العلاقات الاقتصادية الدولية	صربيا ومونتينيغرو/مونتينيغرو
وزارة العدل	الأمانة العامة للحكومة	صربيا ومونتينيغرو/كوسوفو
وزارة الخدمة العامة		

ومن المثير للاهتمام أنه تم إدراج التكامل الأوروبي كأحدى مسؤوليات الأمانة العامة للحكومة فيما يقرب من نصف دول وسط وشرق أوروبا ودول غرب البلقان في حين أن إصلاح الإدارة الحكومية العامة أدرج ضمن مسؤوليات الأمانة العامة للحكومة في دول قليلة نسبياً. وفي الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية فمن غير المؤلف إدراج مسؤولية إصلاح الإدارة الحكومية العامة داخل الأمانة العامة للحكومة/مجلس الوزراء بالرغم من وجود عدة حالات تشارك فيها هذه المكاتب المسؤولة مع إحدى الوزارات.

فهل يعد من الأهمية إدراج هاتين الوظيفتين داخل الأمانة العامة للحكومة؟ بالرغم من أن بعض ما تم من تقييم لعمليات التكامل الأوروبي قد تم تنفيذها ضمن دول وسط وشرق أوروبا إلا أن يرجح غياب إجابة شافية لهذا السؤال، ولكن على ما يبدو فإن الإدراج أقل أهمية من التنسيق؛ فهناك في المقام الأساسي ثلاثة نماذج من الإدراج - داخل الأمانة العامة للحكومة، داخل وزارة الشؤون الخارجية أو داخل وزارة منوطة بهذه المسؤولية - وكلهم أثبتوا قدرتهم على تنفيذ العمل بفعالية؛ ومن الهام هنا: وجود تركيز فيما يتعلق بتنسيق أنشطة التكامل الأوروبي عبر كافة قطاعات الإدارة؛ وجود كيان تنسيقي معترف به بدرجة كبيرة ولا يتم تحدي سلطته بيروقراطياً أو إدارياً؛ وجود محور رئيسي مرتبط ارتباطاً وثيقاً بوحدات الوزارات؛ ووجود عدد كاف من المؤهلين جيداً في هذا الكيان.

فيما يتعلق بإصلاح الإدارة الحكومية العامة فإن الوضع أقل وضوحاً بكثير، فكما تم الإشارة فيما سبق فإن المستشارين الأجانب كثيراً ما يقدموا استشارات للحكومات وينصحونهم بإدراج إصلاح الإدارة الحكومية العامة داخل الأمانة العامة للحكومة تحت سلطة رئيس الوزراء. وتقوم هذه النصيحة على أساس من القناعة بأنه وحيث أن إصلاح الإدارة الحكومية العامة يؤثر على كافة وزارات وكيانات الدولة وأنه يعد ملح وعسير في ذات الوقت فلن يكون فعالاً إلا إذا تم توجيهه من أعلى. ولكن في الواقع لا يتوفر بحث ذو أهمية في هذا الموضوع ولا يوجد دليل واضح قائم على الملاحظة والتجربة يكون قد برهن على أنه إذا تم إدراج إصلاح الإدارة الحكومية العامة داخل الأمانة العامة للحكومة فمن المرجح أن يصبح فعالاً بالمقارنة بما إذا تم إدراجه في مكان آخر.

## 5 هيكل الأمانات العامة للحكومات

### 1-5 التناقض بين المتغيرات والمتشابهات

كثيرا ما يلاحظ الاختلاف بين الأمانات العامة للحكومات القائم بين دولة وأخرى يفوق الاختلافات الموجودة بين الوزارات، على سبيل المثال الاختلافات بين وزارة الزراعة أو وزارة الصحة. وهناك بعض الأسباب الراجعة المبرهنة لذلك، على سبيل المثال مقارنة بهيكل الوزارات الرئيسية يعد هيكل الأمانة العامة للحكومة مرتبطا ارتباطا أكثر مباشرة بتوزيع القوى والسلطات وفقا للدستور؛ وهيكل الأمانة العامة للحكومة معرض للتغيرات استجابة للظروف السياسية (حزب واحد في مقابل ائتلاف بسيط أو ائتلاف كبير، وجود أو غياب نواب لرئيس الوزراء). كما أنه مرتبط أكثر بالاحتياجات وبشخصية رئيس وزراء محدد أكثر من درجة اعتماد وزارة على احتياجات وشخصية وزير معين. وبالفعل فإن نظرة سريعة على الهياكل التنظيمية لمختلف الأمانات العامة تكشف عن تنوع كبير للغاية في هياكلها.

وهناك تنوعات أكثر من تلك السابق ذكرها، ففي كثير من دول وسط وشرق أوروبا ودول غرب البلقان فإن الأمانة العامة للحكومة تمر في حد ذاتها في مرحلة انتقالية ولم يتحدد لها بعد هيكل ثابتا أو مستقرا. ويعتبر هذا في بعض الحالات أسلوب تجريب مفيد لندرك ما هو الأكثر جدوى في نظام محدد. وفي حالات أخرى قد يأتي ذلك نتيجة للصراع بين المساعدة الفنية والمشورة الخارجية أو يكون نتيجة لتغيرات إدارية مثل إصدار قانون جديد للخدمة المدنية. ومهما كان السبب فقد كشفت عمليات المراجعة والتقييم التي تم تنفيذها في الإقليم على مدى الأثنا عشر عاما الماضية على أن وظائف وهياكل الأمانات العامة للحكومة ما زالت في طور التغيير.

ولكن من المفارقات أن تنوع هياكل الأمانة العامة للحكومة يخفي أيضا ورائه عناصر أساسية متشابهة؛ فبالرغم عدم وجود شكل موحد للأمانة العامة للحكومة إلا أنه ليس بالعسير إعداد نموذج عام للأمانة العامة للحكومة يشمل عناصر هامة تشبه ما في الأمانة العامة للحكومة فيما يقرب جميع الدول. وقد بينت البحوث أنه فيما يتعلق بوظائف الأمانات العامة للحكومات فإن الأمانات تقوم في المقام الأول بتنفيذ أنشطة داخلية ذات صلة بعمل الحكومة والإدارة أكثر من قيامها بخدمة الجمهور أو التعامل معه؛ وعادة ما تقوم بتنفيذ بعض أو كافة الوظائف التالية: وظائف لوجيستية وفنية ذات صلة بمجالس الوزراء، تخطيط استراتيجي وتخطيط العمل، تنسيق السياسات، الاستشارات السياسية وحل الصراعات، وظائف قانونية، وظائف اتصالات إعلامية، بعض وظائف المتابعة، وذلك إلى جانب وظائفها الإدارية الداخلية. ونادرا ما تقوم بتنفيذ وظائف تقديم الخدمات أو وظائف رقابية تنظيمية أو وظائف إشرافية.

يرأس أغلبية الأمانات العامة للحكومة وزير أو أمين عام (الذي يتم تعيينه إما من قبل الحكومة أو من قبل رئيس الوزراء). وفي معظم الحالات يخضع السكرتير العام (حتى إذا كان من العاملين بالخدمة المدنية) إلى الاستبدال عند تغيير رئيس الوزراء. ومن بين دول وسط وشرق أوروبا، في المجر وبولندا وسلوفاكيا وجمهورية التشيك يرأس الأمانة العامة للحكومة وزير.

وبالمثل ففي الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية يرأس أغلبية الأمانات العامة للحكومات كبار المسؤولين باستثناء جدير بالذكر وهو ألمانيا وأسبانيا.

وفي كثير من الأحيان تجمع الأمانات العامة للحكومات بين مجموعة متنوعة من الوحدات (الإدارات، القطاعات، المكاتب، وما إلى ذلك) المسؤولة عن أداء الأنشطة التي تم وصفها بالتفصيل في القسم الرابع من هذه الورقة. وهذه الوحدات المشتركة هي ما يلي:

- مكتب مجلس الوزراء: يقدم المكتب دعماً إدارياً وسياسياً وبصفة خاصة لرئيس الوزراء.
- مجالس نواب رؤساء الوزارة (إن وجدت) ومجالس وزارات أخرى بدون حقيبة.
- وحدة الصحافة والاتصالات الإعلامية: في كثير من الأحيان تعد هذه الوحدة جزءاً من مكتب مجلس الوزراء نظراً لطبيعة الاتصالات الإعلامية التي تعد سياسية في المقام الأول.
- الوحدة المنوطة بالإعداد الفني لجلسات الحكومة واجتماعات اللجان الوزارية (إن وجدت)، وهي تتولى دوراً في نظام اتخاذ القرارات.
- وحدة أو وحدات تقديم تنسيق سياسي ومشورة لمجلس الوزراء ولرئيس الوزراء ولرؤساء اللجان. وفي كثير من الحالات هناك من ثلاث إلى خمس وحدات من هذا النوع يتم تعريفها وفقاً لخطوط قطاعية (على سبيل المثال السياسة الاقتصادية والسياسة الاجتماعية والدفاع والسياسة الخارجية).
- وحدة التخطيط: لا يوجد في بعض الحالات وحدة قائمة بذاتها للتخطيط، ويدرج التخطيط كأحدى مهام وحدة تنسيق السياسات.
- وحدة قانونية أو تشريعية.
- وحدة متابعة تنفيذ قرارات الحكومة: وحين تكون المتابعة فنية في المقام الأول فقد يتم أداء هذه الوظيفة من قبل نفس الوحدة التي تقوم بإعداد الجلسات.
- وحدة إدارة علاقات الحكومة مع البرلمان ومع مكتب الرئيس.
- وحدة الإدارة الداخلية للأمانة العامة للحكومة (العاملون، الميزانية، تكنولوجيا المعلومات، وما إلى ذلك).

وبالإضافة إلى ما سبق فإن لدى الأمانات العامة للحكومات بعض الوظائف الملحقه (كما تم مناقشة ذلك في بند 4-8 فيما سبق). وتعد هذه الوظائف فريدة من نوعها ارتباطاً بكل نظام ولذا فمن المستحيل عمل تعميم.

## 2-5 ملحوظة خاصة بهيكل مكتب رئيس الوزراء/المجلس

لا تتناول هذه الورقة بالتفصيل وظائف وتنظيم مكتب رئيس الوزراء/المجلس وهو جزء من الجهاز المركزي يخدم بصفة خاصة رئيس الوزراء باعتباره رئيس الحكومة السياسي (كتميز



عن رئيس جلسات مجلس الوزراء). ولكن يستوجب الأمر في سياق مناقشة الهيكل التنظيمي للأمانة العامة للحكومة أن يتم تناول هذا الموضوع باختصار.

من بين القضايا الهيكلية الهامة عنصر تقسيم المسؤوليات بين الأمانة العامة للحكومة ومكتب رئيس الوزراء/المجلس، وكما ذكر فيما سبق فإن مكتب رئيس الوزراء يكاد يكون دائما جزءا من الأمانة العامة للحكومة بالمعنى الإداري. وفيما يتعلق بالوظائف فهناك نموذجين يقفان على طرفي نقيض وفيما بينهما عدد كبير من النماذج المتنوعة، والنقيض الأول هو النموذج الذي تندرج بموجبه معظم الوظائف الأساسية (القانونية والخاصة بالسياسات وما إلى ذلك) في الأمانة العامة للحكومة مما يترك لمكتب رئيس الوزراء في المقام الأول وظيفة محدودة تتمثل في خدمة الاحتياجات المباشرة لرئيس الوزراء مثل السكرتارية والسائق وإدارة جدول الأعمال وقد تشمل أيضا كاتب الخطاب والمسئول الصحفي ومستشار أو اثنان من المستشارين السياسيين الشخصيين؛ وفي هذا النموذج فإن كل ما يقدم من مساعدات أخرى إلى رئيس الوزراء يتم توفيره من قبل الأمانة العامة للحكومة كجزء من خدماتها إلى مجلس الوزراء. وهناك أمثلة واضحة لهذا النموذج مثل بلغاريا وجمهورية مقدونيا بيوغوسلافيا السابقة والدنمرك؛ ويشمل النموذج الذي يمثل النقيض الثاني مؤسستين مستقلتين حيث يقوم مكتب رئيس الوزراء بتأدية كثير من الوظائف نفسها التي تقوم الأمانة العامة للحكومة بتنفيذها ولكن من منظور سياسي. ومن الأمثلة الواضحة لهذا النموذج كندا وفرنسا، كما بدأت المملكة المتحدة تتحرك في هذا الاتجاه في الأعوام الأخيرة.

وإذا تناولنا عنصر التنظيم فإننا نرى كما يبدو أن النموذجين أكثر دمجا وتكاملا وذلك في الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية حيث يكاد يكون رئيس الأمانة العامة للحكومة مسئولاً أيضا وبصفة مستمرة عن مكتب رئيس الوزراء. والاتجاه في دول وسط وشرق أوروبا ودول غرب البلقان يميل أكثر نحو فصل أكبر بين الأمانة العامة للحكومة ومكتب رئيس الوزراء؛ وفي الحالات التي يكون فيها رئيس الأمانة العامة للحكومة هو نفسه رئيس مكتب رئيس الوزراء فعادة ما يعود سبب ذلك إلى أغراض إدارية، وهذا يعني إدراج الميزانية والعاملين تحت مسؤولية الأمانة العامة للحكومة، ولكن لا يملك رئيس الأمانة العامة للحكومة السلطة على العمل اليومي للعاملين في مكتب رئيس الوزراء ولا يقوم بتكليفهم بمهام ولا يقوم بالإشراف عليهم.

لم يعد هذا الأمر في الواقع العملي أقل أهمية عما قد يبدو عليه؛ وحتى في الدول التي تفصل بين هذين الكيانين فكثيرا ما يشاركا في التواجد في نفس المبنى ويتشاركون أيضا في الدعم الإداري، فضلا عن ذلك فحتى الدول التي بها منطمتين مشتركتين يكون لديها عادة تمييز وظيفي واضح بين المكتبيين مما يمكنهما بالفعل من العمل ككيانين موازيين. إن ما يهم بالفعل أكثر من الهيكل الرسمي هو التمييز الوظيفي الواضح بين هذين الكيانين والتعاون الوثيق فيما بينهما في العمل مما يتطلب عمل تمييز دقيق بين الوظائف السياسية من جانب والوظائف السياسية والإدارية من جانب آخر.

وبناء عليه فيجب النظر إلى وظائف وهياكل مكتب رئيس الوزراء في إطار السياق الأوسع نطاقا للجهز الإداري الشامل الذي يدعم جلسات الحكومة ورئيس الوزراء ونواب رئيس الوزراء والوزراء بدون حقيبة. ومن الهام ضمان أن كافة الوظائف الضرورية يتم أدائها بالفعل، ثم يمكن بعد ذلك أن يتم تكليف عملية التنفيذ إما إلى الأمانة العامة للحكومة أو إلى مكتب رئيس الوزراء لتتلاءم مع الاحتياجات والتقاليد في كل دولة على حدة.

تعد المسائل الخاصة بالعاملين محورا رئيسيا لهذا التمييز، ففي داخل هذا الهيكل الشامل هناك الحاجة إلى موازنة إدارة السياسات والاستشارات السياسية والمدخلات السياسية والدعم الفني/اللوجستي. وبناء على ذلك فهناك ضرورة لوجود نمطين من الموارد البشرية كالتالي:

- عنصر دائم لضمان استقرار الهيكل واستمرارية الإجراء والمعرفة بالسياسات حتى لا يتسبب تغيير الحكومة في تعطل العمل وتقليل الكفاءة؛
- عوامل مؤقتة للسماح ببعض الاستشارة السياسية دعما لآراء رئيس الوزراء التي يمكن أن تتغير مع تغيير كل رئيس وزراء.

وتعد الدول الأمانة العامة للحكومة في معظم الدول كيانا دائما يعمل به في المقام الأول العاملين بالخدمة المدنية في حين يعمل في مكتب رئيس الوزراء موظفين متخصصين في المجال السياسي يتم تعيينهم بصفة مؤقتة، وهذا هو الوضع على سبيل المثال في لاتفيا وبلغاريا وكندا، ولكن هناك دول أخرى على سبيل المثال فرنسا التي نجحت أيضا في الجمع بين العاملين بالخدمة المدنية الذين يعملون بصفة دائمة والمعينين المؤقتين من العاملين في المجال السياسي وذلك داخل مكتب رئيس الوزراء مما يعد عنصرا مفيدا للاستمرارية عند تغيير الحكومة.

#### الجدول رقم 8: صلات بين الأمانة العامة للحكومة ومكتب رئيس الوزراء/المجلس

هل رئيس الأمانة العامة للحكومة هو أيضا رئيس مكتب رئيس الوزراء أو المجلس؟	هل الأمانة العامة للحكومة ومكتب رئيس الوزراء أو المجلس كيان واحد أم اثنان؟	الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية
لا يسري	كيانان	أستراليا
نعم	كيان واحد	النمسا
نعم، لأغراض إدارية فقط	كيانان	فرنسا
نعم، لأغراض إدارية فقط	كيان واحد	ألمانيا
نعم	كيان واحد	أيسلندا
نعم	كيان واحد	إيرلندا
نعم	كيان واحد	هولندا
نعم	كيان واحد	النرويج
نعم، لأغراض إدارية فقط	كيانان	أسبانيا
نعم	كيان واحد	السويد

هل رئيس الأمانة العامة للحكومة هو أيضا رئيس مكتب رئيس الوزراء أو المجلس؟	هل الأمانة العامة للحكومة ومكتب رئيس الوزراء أو المجلس كيان واحد أم اثنان؟	دول وسط وشرق أوروبا
لا	كيان واحد	بلغاريا
نعم، لأغراض إدارية فقط	كيان واحد	جمهورية التشيك
نعم، لأغراض إدارية فقط	كيان واحد	استونيا
نعم	كيان واحد	المجر
نعم، لأغراض إدارية فقط	كيان واحد	لاتفيا
نعم، لأغراض إدارية فقط	كيان واحد	ليتوانيا
نعم	كيان واحد	بولندا
نعم، لأغراض إدارية فقط	كيان واحد	سلوفاكيا
لا	كيان واحد	سلوفينيا

هل رئيس الأمانة العامة للحكومة	هل الأمانة العامة للحكومة	دول غرب البلقان
--------------------------------	---------------------------	-----------------

هو أيضا رئيس مكتب رئيس الوزراء أو المجلس؟	ومكتب رئيس الوزراء أو المجلس كيان واحد أم اثنان؟	
لا	كيانان	ألبانيا
نعم، لأغراض إدارية فقط	كيانان	البوسنة والهرسك (على مستوى الدولة)
لا	كيان واحد	البوسنة والهرسك (على مستوى الاتحاد الفيدرالي)
لا	كيانان	كرواتيا
نعم، لأغراض إدارية فقط	كيانان	جمهورية مقدونيا بيوغوسلافيا السابقة
لا يسري	كيانان	صربيا ومونتنيغرو (الاتحاد الفيدرالي)
نعم، لأغراض إدارية فقط	كيان واحد	صربيا ومونتنيغرو/مونتنيغرو
نعم	كيان واحد	صربيا ومونتنيغرو/كوسوفو

## 6 - الخلاصة: العمل على تقوية الأمانة العامة للحكومة

لقد تناولت هذه الورقة عددا كبيرا من الموضوعات ذات الصلة بغرض ووظائف وهيكلة الأمانات العامة لحكومات الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ودول وسط وشرق أوروبا ودول غرب البلقان. ومما لاشك فيه أنه لم يتم إعطاء هذه الموضوعات القدر الكافي من التغطية التي تستحقها حيث أنها جميعا أكثر تعقيدا من أن تقي بشرحها مراجعة موجزة. وتطرح الورقة الكثير من الموضوعات للمناقشة وتشير إلى أن هناك الكثير مما يمكن تعلمه من الآخرين إذا ومتى توفرت الرغبة في تحسين عمليات الدعم المقدمة إلى مجلس الوزراء وإلى رئيس الوزراء. وفي ذات الوقت فإن تنوع النظم القومية وحدها يشير إلى عدم ترجيح نجاحها إذا تم نقلها نقلا مباشرا ومتطابقا.

وقد قامت سيجما على مدى السنوات بجمع خبرات هائلة ومترجمة حول تقييم الأمانات العامة للحكومات ومساعدتها في عمليات الإصلاح؛ ومن بين أهم الدروس المستفادة والأكثر أهمية ما يلي:

**الالتزام على أعلى مستوى:** يستوجب النجاح قوة دافعة ودعم مستمر من أعلى مستوى حتى يمكن إصلاح الأمانة العامة للحكومة، ومن المثالي أن يتمثل المستوى الأعلى في رئيس الوزراء، ولكن على أقل تقدير يجب أن يأتي ذلك من قبل الأمين العام. فضلا عن ذلك فإن إرادة رئيس الوزراء تمثل العنصر الرئيسي لاستدامة النظام الذي تم إصلاحه.

**البدء من التنظيم القائم والتدرج إلى أعلى:** يجب أن يبدأ إصلاح الأمانة العامة للحكومة بمراجعة شاملة للمكتب القائم بدلا من البدء على أساس من نموذج مجرد، حيث أن ما هو قائم من أمانة عامة للحكومة يتميز بوجود قاعدة يمكن البناء عليها -الكثير من العاملين الكفاء والإجراءات السليمة- لذا فيكون مضيعة للوقت وغير واقعي البتة البدء بإصلاح الأمانة من الصفر أو على أساس من نقل نموذج خاص بآخرين. ويستحق الأمر استثمار الوقت والجهد في التقييم ورسم خريطة للوضع القائم ثم بعد ذلك البدء في طرح أفكار للإصلاح تقوم على أساس من ذلك.

**قيمة وفائدة المساعدة الخارجية:** كثيرا ما تكون المساعدة من الخارج مفيدة، ولكن إذا لم يكن لهؤلاء الخبراء الخارجيين علاقات عمل وثيقة مع الإدارة والعاملين في الأمانة العامة للحكومة فإن قيمة المساعدة الخارجية تضعف بشدة بعد عمل التقييم المبدئي الأول.

**تستغرق عمليات تنفيذ التغيير وقتا:** تحتاج المراجعة المبدئية للأمانة العامة للحكومة إلى استثمار وقت طويل لتنفيذها وكثيرا ما لا تكفي مدة شهر أو شهرين، وعلى الجانب الآخر فإن عملية

التنفيذ طويلة وكثيرا ما تكون عسيرة حيث تشمل قرارات من قبل الحكومة وتخطيط وتغييرات تشريعية/تنظيمية وموارد وعمليات تدريب. وقد يستغرق الأمر عاما أو أكثر حتى يأتي العمل بثمار وحوالي عامين أو ثلاثة لاستكمال عملية التنفيذ.

**يحتاج إصلاح الأمانة العامة للحكومة إلى العمل بالتوازي مع زيادة القدرات السياسية في الوزارات:** يجب أن يكون لدى المنسق ما يقوم بتنسيقه، ويعتمد قدر العمل في الأمانة العامة للحكومة على المادة التي تأتي في المقام الأول من الوزارات. وإذا لم تملك الوزارات القدرة على إعداد مقترحات عالية الجودة والتشاور وتقييم الآثار فلن تتمكن الأمانة العامة للحكومة من ضمان التوصل إلى اتخاذ قرارات على أساس من معلومات وافية.

**يتطلب الإصلاح الناجح تغييرا في ثقافة المنظمة:** من بين ميراث الماضي الباقي نقص خبرة المسؤولين في استخدام قدرتهم الذاتية للحكم على الأمور، وقد تم في الماضي تدريب المسؤولين في المقام الأول على تطبيق القواعد أو في أفضل الأحوال على البحث عن بيانات ومعلومات وبيانات موضوعية. إلا أن تطور السياسيات والتنسيق يعدا فنا وعلما على نفس القدر ويحتاجا في المقام الأول إلى القدرة على الحكم على الأمور؛ وبالرغم من الإقرار بأن اتخاذ قرارات سياسية يعد في النهاية مسؤولية أعضاء الحكومة/مجلس الوزراء إلا أن الوزراء يحتاجون إلى مشورة ودعم الخبراء الذين لا يقتصر دورهم على الإشارة إلى قرارات سابقة وقواعد قانونية. فيجب أن يتوفر لهم تقييما للنتائج المحتملة لسياسة معينة بالإضافة أيضا إلى تقييم سياسي محايد عن رد فعل المواطنين على هذه السياسة.

**تعد عملية إصلاح الأمانة العامة للحكومة هامة وممكنة أيضا:** إن القدرة على إعداد وتنفيذ سياسات متجانسة و مترابطة تعد ذات أهمية للتكامل الأوروبي، بل إنها أكثر أهمية لنجاح العضوية بعد الانضمام للاتحاد الأوروبي.