



العنوان:	المواطنة و الإدارة العامة في الحالة المصرية
المصدر:	مجلة النهضة
الناشر:	جامعة القاهرة - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية
المؤلف الرئيسي:	وفا، دينا حسن
المجلد/العدد:	مج 12, ع 4
محكمة:	نعم
التاريخ الميلادي:	2011
الشهر:	أكتوبر
الصفحات:	35 - 76
رقم MD:	115595
نوع المحتوى:	بحوث ومقالات
قواعد المعلومات:	EcoLink
مواضيع:	الكفاءة الادارية ، المواطنة ، الادارة العامة ، مصر، التنمية الادارية ، الاحوال السياسية ، تحسين الاداء ، العصور القديمة ، اوربا ، التاريخ القديم ، الشفافية ، الجوانب القانونية
رابط:	http://search.mandumah.com/Record/115595

المواطنة والإدارة العامة في الحالة المصرية

د. دينا حسن وفا*

مستخلص

تهدف الدراسة الراهنة إلى التعرف على دور المواطن كمراقب على الإدارة العامة. فهي محاولة لربط تمكين المواطن من تحمل دور أكثر فعالية في تحسين الكفاءة والفعالية. ولكي يقوم بدوره الفعال يجب إطلاع المواطن على معلومات عن الأداء، حتى يتمكن من محاسبة الجهاز الإداري. فبدون مشاركة المواطنين فإن أية محاولة لإصلاح لن تحقق سوى نجاح جزئي.

حيث تهدف الدراسة إلى النظر للمواطن كعميل أو كمالك، والفارق الجوهرى بين التوصيفين من أهمها القدرة على المساءلة. ويضع نموذج العميل المواطنين في موقف المتلقين حيث يعبرون بالرضاء أو عدم الرضاء بالخدمات المقدمة إليهم، آملين في لفت الانتباه الحكومي إليهم لاسيما إذا اعترض عليها عدد كافي منهم، أما المواطن المالك فله حق المشاركة وله صوت قوي يؤدي دور فعال في تقرير جدول أعمال الحكومة.

ففي مصر تمت عمليات إصلاح للحكومة، إن جاز التعبير، تمثلت في التأميم، والإصلاح الزراعي، وإنشاء القطاع العام في ظل حكومة قوية، ثم أفسح مجال أكبر للقطاع الخاص مع تقليص الدور الاقتصادي للحكومة، والآن هناك محاولة لتقليص قوة الحكومة الاقتصادية في شكل تعدد الأحزاب والنقابات وتشجيع المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص. وعلى الوجه الآخر، هناك أيضاً المواطن الذي يريد فقط كسب قوته اليومي، وليس عنده الاهتمام الكافي أو الدراية التي تمكنه من المشاركة أو المساءلة. ولكنه، مع التطور والعولمة أصبح المواطن لديه توقعات أكبر، وأصبح يطالب بالتحكم والدراية بالمناخ من حوله.

مقدمة:

تعد المواطنة (Citizenship) عنصراً أساسياً في بناء المجتمع، فهي تعبير عن العلاقة الحقيقية والإيجابية، ما بين المجتمع والدولة، وما بين الأفراد داخله وبالتالي فهي تشكل معادلة من طرفين، وأن أي إخلال في هذه العلاقة إنما يعني تشويهاً في طبيعة هذا المفهوم.

* مدرس الإدارة العامة بالجامعة الأمريكية، مصر.

وتستند ثقة المواطنين في الإدارة العامة على عدة عوامل أهمها التزام المنظومة الإدارية بالمواثيق والإعلانات الدولية التي تكفل احترام حقوق الأفراد الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ثم في العهدين الدوليين لحقوق الإنسان السياسية والمدنية من جهة والاقتصادية والاجتماعية والثقافية من جهة أخرى.

وترى النظريات الحديثة في مفهوم المواطنة وعلاقتها بالإدارة العامة أن الحكومة لا بد وأن تراعى رغبات الأفراد وتراعى العدالة في التوزيع، حيث إنهم متساوون في الحقوق والواجبات، وهذا يعني أنه بالنسبة لحكومة ما قبل أن تتخذ سياسة ما لا بد من معرفة كل المعلومات عن تأثير تطبيق تلك السياسة، وأنها تتوافق مع المواطنين، وتأخذ في الحسبان الجماعات التي تؤثر فيها دون التفرقة بينهم في الجنس أو النوع أو صفتهم الاجتماعية مع مراعاة بيئتهم وظروفهم^(١).

تفترض المواطنة في الإدارة العامة ضرورة توافر صفات معينة في المواطن منها: أنه لا بد وأن يعبر عن رضاه عن أفعال الحكومة بشكل مشاركة كاملة أو بأي مؤشرات تساند الحكومة بشكل نشط، وأن يكون لدى المواطن النية في أن يمارس حقوق ومسئوليات المواطنة بالمعنى الكامل، كذلك تتطلب المواطنة ضرورة توافر بنية كافية من المعلومات تتضمن حسن الاختيار بين البدائل المتاحة لتنفيذ السياسة المراد إتباعها.

١- المشكلة البحثية:

تدور المشكلة البحثية حول "أن المواطن كعميل هو متلقي للخدمة، قد يعبر عن رأيه بالرضاء أو عدم الرضاء، وهو يهتم فقط بالخدمة النهائية المقدمة إليه، وهو أيضاً قد يبحث عن البديل في حالة عدم توفر الخدمة وبالجودة المتوقعة. هذا، مع الأخذ في الاعتبار، أن المواطن قد يصبح مستهلكاً فقط، في حالة المنظمات العامة السيادية والاحتكارية، أما المواطن المالك فهو مشارك للحكومة في الاختيارات، في وضع السياسات، وله حق المساءلة، وهو كمالك له ارتباط وثيق بالمؤسسة، فهو يهتم بالكفاءة والفعالية الحالية والمستقبلية أيضاً. أما عن الوصول إلى حالة المواطن المالك الذي يتمتع بكامل حقوق المواطنة فيجب إتاحة المعلومات بطريقة مبسطة، مع إتاحة سبل المشاركة. بما يسهل على المواطن ممارسة واجباته تجاه مؤسسته لذلك ستبحث الدراسة مدى إسهام المشاركة الفعالة للمواطن في رفع مستوى الكفاءة والفعالية، وكيفية تمكين المواطن وتغيير دوره من مستهلك أو عمل إلى مالك.

ولذلك، يمكن تلخيص المشكلة البحثية التي تدور حولها الدراسة في التساؤل التالي:

ما هي أهم تأثيرات دور المواطن في تحسين الأداء في الجهاز الإداري الحكومي، لتحقيق درجة أكبر من الكفاءة والفعالية والاستجابة.

٢- أهمية الدراسة وأهدافها:

هناك العديد من الدراسات حول الإدارة العامة الجديدة وأثرها على إرضاء المواطن كعميل، والهدف هنا هو دراسة تأثير دور المواطن كمالك على الإدارة العامة. فهي محاولة لربط تمكين المواطن من يتحمل دور أكثر فعالية في تحسين الكفاءة والفعالية. ولكي يقوم بدوره الفعال يجب إطلاع المواطن على معلومات عن الأداء، حتى يتمكن من محاسبة الجهاز الإداري. فبدون مشاركة المواطنين فإن أية محاولة إصلاح لن تحقق سوى نجاح جزئي.

ومن ثم، تهدف الدراسة إلى عرض تطورات الأدبيات الحديثة في الإدارة العامة من حيث إشارتها إلى المواطن كعميل أو كمالك، والفارق الجوهرى بين التوصيفين من أهمها القدرة على المساءلة. يضع نموذج العميل المواطنين في موقف المتلقين حيث يعبرون بالرضاء أو عدم الرضاء بالخدمات المقدمة إليهم، أمدين في لفت الانتباه الحكومي إليهم لا سيما إذا اعترض عليها عدد كافي منهم. أما المواطن المالك فله حق المشاركة وله صوت قوي يؤدي من خلاله دور فعال في تقرير جدول أعمال الحكومة.

وفي مصر تمت عمليات إصلاح للحكومة، إن جاز التعبير، تمثلت في التأميم، والإصلاح الزراعي، وإنشاء القطاع العام في ظل حكومة قوية، ثم أفسح مجال أكبر للقطاع الخاص مع تقليص الدور الاقتصادي للحكومة، والآن هناك محاولة لتقليص قوة الحكومة الاقتصادية في شكل تعدد الأحزاب والنقابات وتشجيع المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص. وعلى الوجه الآخر هناك أيضاً المواطن الذي يريد فقط كسب قوته اليومي، وليس عنده الاهتمام الكافي أو الدراية التي تمكنه من المشاركة أو المساءلة. ولكنه، مع التطور والعولمة أصبح المواطن لديه توقعات أكبر، وأصبح يطالب بالتحكم والدراية بالمناخ من حوله.

وفي هذا الصدد، تنقسم الدراسة إلى ثلاثة مباحث يتناول الأول مفهوم المواطنة في الإدارة العامة، وفي المبحث الثاني علاقة المواطنة بالإدارة العامة والاختلالات الرئيسية في علاقة الإدارة مع المواطنين، وأخيراً المواطنة في الإدارة العامة في الحالة المصرية.

أولاً: المواطنة في الإدارة العامة

ينبع التزام الإدارة العامة بحقوق الأفراد من الالتزام المسبق من قبل الدولة بمؤسساتها التنفيذية والتشريعية والقضائية بهذه الحقوق طبقاً للمعايير الدولية التي صارت تلقى قبولاً عالياً. ويهدف تفهم المواطنة بشكل دقيق ومحدد، فإن هذا المبحث سيتعرض لدراسة مفهوم المواطنة في الإدارة العامة.

ولقد مر مفهوم المواطنة في الإدارة العامة عبر التاريخ بمحطات نمت فيها مفهوم المواطنة حتى وصل إلى دلالاته المعاصرة. ويمكن تتبع تطور المفهوم على النحو الآتي:

١- المواطنة في العصور القديمة:

إن أقرب معنى لمفهوم المواطنة المعاصرة في التاريخ القديم هو ما توصلت إليه دولة المدينة عند الإغريق، والذي شكلت الممارسة الديمقراطية لأتينا نموذجاً له، وعلى الرغم من قصور مفهوم المواطنة الذي تم تطبيقه في أثينا من حيث الفئات التي يشملها وعدم تغطيته لبعض الجوانب التي يتضمنها المفهوم المعاصر للمواطنة، فإنه قد ينجح بتحقيق المساواة على قاعدة المواطنة بين الأفراد المتساويين، وذلك من حيث إقرار حقهم في المشاركة السياسية الفاعلة وصولاً إلى تداول وتولي المناصب العامة، وهذا ما يقرب مفهوم المواطنة في دولة أثينا من المفهوم المعاصر للمواطنة اليوم، ويجعل الوضع اعتباره أساساً من أسسها^(٢). وأكد البعض أن سعي الإنسان من أجل الإنصاف والعدل والمساواة يعبر عن فطرة إنسانية - أقدم من عصر دولة المدينة. حيث إن سعي الإنسان المقهور إلى الإنصاف والعدل والمساواة فطرة إنسانية، فقد استمر الصراع عبر العصور من أجل تأكيد الإنسان لذاته، والمطالبة بحق المشاركة في الطيبات، وحق المشاركة الفاعلة في اتخاذ القرارات وتحديد الخيارات المجتمعية.

ومن هنا فإن تاريخ مفهوم المواطنة في الإدارة العامة هو تاريخ سعي الإنسان من أجل الإنصاف والعدل والمساواة والمشاركة في تولي المناصب العامة والوظائف، وقد كان ذلك قبل أن يستقر مصطلح المواطنة، أو ما يقاربه من معان في الأدبيات بزمان بعيد. ولقد كافح الإنسان من أجل إعادة الاعتراف بكيانه وبحقوقه على الدوام. وتساعد ذلك الكفاح وأخذ شكل الحركات الاجتماعية منذ قيام الحكومات الزراعية في وادي الرافدين مروراً بحضارة سومر وآشور وبابل وحضارات الصين والهند وحضارات الفينيقيين والكنعانيين والإغريق والرومان. ولعل حضارة وادي الرافدين تتجلى من خلال مسلة حمورابي وقوانينه التي تعد صفحة رائعة من هذه الحضارة إذ

يعد المالك حمورابي (١٧٥٠ ق.م) من أعظم ملوك تاريخ العراق القديم، والذي انصرف في أولى سنوات حكمه إلى الإصلاحات الداخلية، وترفيه حالة السكان المعاشية، وإقامة المشاريع، وذلك لكسب رضا الناس ومحبتهم، ثم انصرف إلى إصلاح الجهاز الإداري والقضاء على الرشوة ورفع المظالم وتثبيت العدل في البلاد. ويمكن ملاحظة ذلك بوضوح في ديباجة مسلته التي تقول (أنا حمورابي ملك القانون. عازم على إقامة العدل وحماية حقوق الإنسان) بالإضافة إلى المواد القانونية التي جاء بها والتي تشير إلى العدل والمساواة والإنصاف. فالمواد من (١٢٧ - ١٩٥) تبحث في شؤون العائلة وحقوقها وعلاقات أفرادها فيما بينهم. والمواد (٢٧٨ - ٢٨٢) تتعلق بتعيين حدود الرقيق وحقوقهم وواجباتهم^(٣).

وقد تطور مفهوم المواطنة في علاقتها بالإدارة العامة في الحياة القبلية التي سادت قبل ظهور الإسلام من حيث علاقة الفرد بقبيلته وتحديد حقوقه وواجباته، وما هي المناصب التي يتولاها وحقه في إدارة شؤون القبيلة.

ومع بزوغ الإسلام وظهور الدولة الإسلامية، برز مفهوم المواطنة كممارسة فعلية، من حيث حق المسلمين في المشاركة في الحياة العامة داخل المجتمع الإسلامي استناداً إلى الآية الكريمة (وأمرهم شورى بينهم) ويقصد بها حق المواطنين في المشاركة في إدارة شؤون الدولة الإسلامية. ومع انتشار الإسلام انتقل المفهوم إلى أوروبا والذي أخذ مضامين أخرى اعتبرها البعض أنها البداية الحقيقية لترسيخ مفهوم المواطنة في الإدارة العامة من حيث تركيز المواطن على مبادئ الكفاءة والفاعلية، والشفافية، والمساءلة، وحق المواطنين في تولي المناصب العامة والمشاركة في صنع السياسات العامة داخل الدولة، وحقهم في انتقاد المؤسسات الحكومية التي لا تعبر عن احتياجاتهم.

٢- إعادة اكتشاف المواطنة في أوروبا:

يعود تاريخ بروز المواطنة إلى بداية ظهور الفكر العقلاني لـ (مارتن لوتر) وتزايد تأثيره نتيجة حركات الإصلاح الديني والاجتماعي، وما تلاها من حركات النهضة والتنوير في الحياة السياسية. وقد استفاد هذا الفكر الجديد من الفكر السياسي الإغريقي القديم (تقاليد المدينة)، والتقاليد الرومانية، التي نظرت للمواطنة أساساً بوصفها مفهوماً قانونياً. وكما تمت الاستفادة من مبادئ الإسلام ومن جهد العرب في نقل الفكر السياسي الإغريقي والمحافظة عليه، وربما أكثر مما استفاد المسلمون، وكذلك تأثر الفكر القانوني في أوروبا بمبدأ تطبيق الشريعة الإسلامية على الجميع،

ومساواة الجميع أمام القضاء من حيث المبدأ. وقد قام الفكر السياسي والقانوني الجديد في دائرة الحضارة الغربية منذ القرن الثالث عشر حتى قيام الثورتين الأمريكية والفرنسية في القرن الثامن عشر بصياغة مبادئ واستنباط مؤسسات وتطوير آليات وتوظيف أدوات حكم جديدة، أمكن بعد وضعها موضع التطبيق تدريجياً تأسيس وتنمية نظم حكم قومية مقيدة السلطة من خلال حركات الإصلاح المصحوب بالانتفاضات الشعبية إن أمكن، وإلا فمن خلال الثورات المؤسسة للديمقراطية مثل الثورة الأمريكية والثورة الفرنسية.

وبالتأكيد فإن عملية الانتقال التاريخية من الحكم المطلق إلى الحكم المقيد، ومن وضع التابع إلى وضع المواطن، لم تكن عملية سهلة، ويعود الفضل في إنجاز ذلك التحول التاريخي إلى أن الناس في الحضارة الأوروبية غيروا ما بأنفسهم من الرضا بالتبعية إلى الإصرار على المشاركة الفاعلة التي تحقق مصالح الناس وتصون كرامتهم. ولعل قدرة قيادات الفكر والعمل في كل بلد أوروبي على تنمية قواسم مشتركة، ووضع طلب فعال على الحرية تسنده كتلة حرجة من التيارات الفكرية والقوى السياسية، والتي تنشده التغيير الذي كان وراء نجاح أوروبا ودائرتهما الحضارية بتحقيق ما تصبو إليه الإنسانية اليوم من إقرار لمبدأ المواطنة دون تمييز باعتبار ذلك حجز الأساس للنظام الديمقراطي.

وهنا يمكن القول بأن المواطنة ليست وصفة سريعة تعطي لمرحلة آنية، وإنما يحتاج تطبيق المواطنة إلى جملة من التحولات والتغيرات وخصوصاً في الاعتقادات وأساليب التفكير، وفي أنماط الأنشطة الإدارية وتجاوز بعض المقيدات للمواطنة سواء أكانت دينية أم قانونية أم سياسية أم فكرية أم فلسفية، وبالتالي فإن المواطنة تحتاج إلى ممارسات ديمقراطية تؤمن بها، وتعمل على تحويل الإنسان في المجتمع من صيغة التابع المحروم إلى صيغة المواطن الذي يتمتع بحقوقه، ويلتزم بواجباته في ظل خيمة كبيرة تسمى بمجتمع المواطنة.

وربما يلاحظ أن هناك اختلاطاً في مفهوم المواطنة حيث يغلب على كثير من التعريفات الربط بينه وبين المواطنة بالمعنى السياسي، ويقصد بالمواطنة في الإدارة العامة هناك، وأن يكون الحكم مستنداً إلى رضا المواطنين والالتزام بالشرعية وإعمال الدستور والقانون، وتلمس الاحتياجات الفعلية للمواطنين من خلال المشاركة الفعالة.

وتعني المواطنة بهذا المعنى "إحساس أفراد المجتمع بفعالية السياسة العامة الموصلة إليه في تدعيم مكانته الاجتماعية، وإحساسه بالمسئولية العامة، وتمكينه من التعبير عن هذه المسئولة".

وفي هذا الصدد، يرى الدكتور أحمد رشيد أن "النظم المتقدمة سياسياً يوجد بها تأكيد على تبعية الجهاز الإداري للسياسة العامة من خلال الحكومة"^(٤)، وفي كل الأحوال، يؤثر عمل الإدارة على مستوى المواطنة، وفي إطاره تعمل الإدارة على تنفيذ السياسة العامة. ويرى ماكس فيبر أن الرغبة في الخضوع للقوانين هي أساس المواطنة، فعندما ينبثق القانون من موافقة تطوعية للأفراد المتهمين بالموضوع، أو تنشأ الشكوى عندما تفرض الحكومة القوانين بحكم سلطتها فيظهر هنا الإخلال بمفهوم المواطنة^(٥).

ومن ثم، يلاحظ في التجارب السياسية المتقدمة خاصة في الولايات المتحدة أن تراجع مشاركة المواطنين في صنع السياسات العامة يؤدي إلى الإضرار بمفهوم المواطنة، حيث يؤدي إلى تراجع الإقبال على التعامل بالسياسة ويزيد الشعور بعدم الثقة ويزيد التباعد بين المواطن والدولة ممثلة في الحكومة، وهو ما يؤدي إلى وجود سياسات لا تعبر عن احتياجات حقيقية للمواطن العادي، ويزيد من الهوة بين الفرد والدولة، ويزيد شعور الفرد بعدم تلبية احتياجاته، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة شعور المسؤولين بضعف المشاركة الشعبية على الرغم من أهميتها في دعم السياسات العامة. إن إحجام المواطنين عن المشاركة يؤدي إلى تشريعات لا تعبر عما يريده هؤلاء من المؤسسات والمنظمات العامة، ومن ثم تضعف قدرة الحكومة على الوفاء بالتزامها تجاه منتخبها نتيجة رفض الآخرين عن الإدلاء بأصواتهم.

ويعتبر مبدأ العدالة الاجتماعية هو المعيار المؤثر في صنع السياسات العامة، فقد توجد بعض جماعات المصالح القوية قد تؤثر على صنع القرار لصالحها، وقد يكون ذلك على حساب بعض الأفراد، ولكي تسود العدالة لابد من تحقيق تكافؤ الفرص وعدالة التوزيع بين المواطنين فيشعرون بالعدالة في معاملة الحكومة للمواطنين، وكذلك بالمساواة في معاملة المواطنين لبعضهم البعض، ويرسخ الشعور بالالتزام في تحمل تبعات وجودهم في المجتمع^(٦).

٣- الاتجاهات الحديثة في علاقة المواطنة بالإدارة العامة

أشارت دراسات عديدة إلى أن علاقة المواطنة بالإدارة العامة تتمثل في دور المواطنين في تقييم السياسة العامة، وهذا التقييم يعتمد على عدد من المؤشرات مثل: نتائج البرامج أو السياسة أو نوعية الخدمة وكيفية توصيلها للمستفيدين، وتوقيتها، وأهداف البرامج عند تقييمها، وهنا يمكن التركيز على بعدين علاقة المواطن بالإدارة العامة، وهما:

الأول: الأهداف التي أعلنتها الحكومة والسياسات والبرامج الفعلية.

الثاني: رؤية المجتمع لاحتياجاته وما تحقق عن طريق هذه الأهداف. وفي هذا الصدد، يعتبر مؤشر استطلاع الرأي العام - خاصة في الدول المتقدمة - أحد الأدوات التي يمكن الاستناد إليها لتقييم سياسات وبرامج الحكومة من وجهة نظر المواطن. كما أن مفاهيم الكفاءة والفعالية والعدالة هي مفاتيح تقييم برامج الحكومة. ونقطة البداية هي مدى إفادة المجتمع، ومن ثم، فإن الفعالية هي أول مفتاح في اختيار السياسات، ويحكم على هذه السياسات من خلال المدى الذي تحققت به الأهداف التي صممت من أجلها. ثم يبرز معيار الكفاءة لقياس النفقة ويقصد به الجهد والمال التي تحققت عندها فعالية السياسة. ويتضمن كل معيار عدد من الفعالية والكفاءة وتكمن قيم وافتراضات قيمة محورها قضية العدالة الاجتماعية أو المساواة، يضاف إلى ذلك رضا المواطن عن هذه السياسات وكيفية استقباله لها، ويصبح من الأمور الجوهرية في تقييم النظام وسياساته من منظور إشباع تلك الاحتياجات الأساسية للسكان ومن أهمها الغذاء والصحة والتعليم والإسكان، وفي هذه الحالة فإن معيار التقييم هو أثر السياسة أو البرنامج أو سياسات النظام ككل في إشباع الحاجات الأساسية^(٧).

وقد يدفع المستوى المتدني من الخدمة العامة المقدمة على الانسحاب بدلاً من محاولة التغيير أو الشكوى، وقد يؤدي الانسحاب أو عدم الشكوى إلى تغييرات هيكلية في المؤسسات، وهذا الانسحاب في حد ذاته يعني رفض إعطاء التصديق أو الموافقة على سياسات الحكومة. ولكن هذا التملص أو الهروب يؤدي إلى زيادة نفوذ الإدارة العامة بدلاً من تنازلها عن أو تخيلها عما تفعله وما تقدمه من خدمات دون المستوى، إذ لا يوجد من يعارض تقديم الخدمات أو يعترض على مستوياتها على الرغم من تدنيها. ويفسر انسحاب الأفراد عن المشاركة الفعالة على أنه عدم قناعة بأعمال الإدارة العامة، إلا أن المواطنين في ذات الوقت لا يملكون الامتناع عن طلب هذه الخدمة المتدنية المستوى وذلك لعدم وجود البديل أو عدم القدرة على طلب غيره من مصدر آخر أكثر تكلفة.

وهناك اتجاه آخر يرى أن علاقة المواطنة بالإدارة العامة تتحدد في مستوى رضا العميل عن الخدمات المقدمة من قبل الحكومة. وفي هذا الصدد تركز إستراتيجية المنظمات العامة على خدمة العميل وتحقيق توقعاته فهي تقوم على مفهوم أن المنظمة سوف تصل إلى أهدافها بكفاءة وفعالية من خلال رضا عملائها.

وهناك كتابات تحاول وضع تعريف للعميل أو المستهلك، وهناك من فرق بين العميل الداخلي

والعميل الخارجي أو النهائي والذي ينصرف إلى المتلقى أو المستخدم الأخير للسلعة أو الخدمة . فالعميل هو الشخص الذي على المنظمة التعامل معه ومن ثم يندرج تحت هذا المفهوم العميل الخارجي من شرائح المجتمع المختلفة والمستفيدين من الخدمات الحكومية مثل رجال الأعمال، المنظمات غير الحكومية، وكذلك العملاء الداخليين داخل نفس المنظمة والذين يعملون من أجل رضا العميل النهائي متلقي الخدمة .

وطبقاً لمدخل رضا العميل يتم قياس أداء العميل عن طريق قياس مدى رضا العملاء عن المنتجات والخدمات التي تقدمها المنظمة من حيث الجودة، ومدى وفاء الإدارة بمسئولياتها تجارة البيئة، ويركز هذا المدخل على التعرف على مدى رضا العملاء عن الخدمة التي تقدمها المنظمة فكلما زادت درجة رضا العملاء كلما أدى ذلك إلى زيادة كفاءة أداء المنظمة لأنشطتها. ومن أهم الطرق المستخدمة في قياس الخدمة في مدخل رضا العميل هو مقياس الشكاوي، ومقياس الرضا، ومقياس الفجوة، ومقياس الأداء الفعلي، ومقياس العميل الموجه بالقيمة. يرجع اهتمام الإدارة برضا العميل إلى أن الرضا أساس فيما يلي^(٨):

* رسم برامج وخطط العمل بالمنظمة.

* تطوير جودة السلعة أو الخدمة وتحقيق ميزة تنافسية للمنظمة في السوق.

* نجاح المنظمة في تحقيق الأرباح من خلال إشباع احتياجات ومطالب العميل.

* خلق ولاء من قبل العميل للمنظمة.

* زيادة معدل تكرار تعاملات العميل في المنظمة.

والحقيقة أن مدخل رضا العميل يحقق العديد من الفوائد ويمكن رصد أهم هذه الفوائد في:

المساءلة، بمعنى جعل الحكومة وأجهزة الإدارة العامة مسؤولة أمام المواطنين، فالموظف ليس فقط زبون وإنما هو مراقب على إدارة أجهزة الإدارة العامة.

الابتكار، زيادة درجة إبداع وابتكار الموظفين الحكوميين في تقديم الخدمات العامة إرضاء

للعلاء المواطنين مع توفير المتدرجات والخدمات في أي وقت يطلبها العميل.

لقد تم تعريف المواطنة على أنها (المشاركة الفاعلة للمواطن في الشؤون العامة ضمن المجتمع المحلي له). وكذلك عرفها البعض بأنها (المواطن الصالح الذي يوجد أولاً في المدرسة ثم المواطن الصالح في مجتمعه المحلي، وهم هؤلاء الذين يعملون من أجل المحافظة على الممتلكات العامة للوطن ومساعدة المحتاجين، وغير ذلك من الأعمال الخيرية التي يمكن تقديمها)^(٩) . وذهب

البعض في تعريفه للمواطنة من خلال تمييزه بين الوطنية والمواطنة بأنها (حق الشخص بالاشتراك في تسيير المجتمع تسييراً مباشراً أو غير مباشراً). وهو بذلك يفرق بين الوطنية والمواطنة على أساس أن الوطنية (Nationality)، تدل على انتماء الشخص إلى دولة قومية، وإنما تخلق تضامناً في أداء الواجبات، بينما المواطنة تمنح حقوقاً. أما دائرة المعارف البريطانية فقد عرفت المواطنة على أنها (علاقة بين شخص ودولة كما يحددها القانون تلك الدولة، وبما تتضمنه هذه العلاقة من واجبات وحقوق فيها).

وأشار البعض إلى تعريف كل من موسوعي الكتاب الدولي وكولير الأمريكية، إذ عرفت موسوعة الكتاب الدولي المواطنة في الإدارة العامة على أنها (عضوية كاملة في دولة أو في بعض مؤسسات الحكم) وهذه الموسوعة بالطبع لم تميز بين المواطنة والجنسية مثلها مثل دائرة المعارف البريطانية، وهذه موسوعة كولير الأمريكية، إذ عرفت المواطنة أيضاً بدون التمييز بينها وبين الجنسية على أنها (أكثر أشكال العضوية في جماعة سياسية اكتمالاً).

ويبدو من تعريف كل من دائرة المعارف البريطانية، وكل من موسوعي الكتاب الدولي وكولير الأمريكية، أنه في الدولة الديمقراطية يتمتع كل من يحمل جنسية الدولة من البالغين بحقوق المواطنة فيها. وهذا الوضع ليس في الدول غير الديمقراطية، إذ تكون الجنسية مجرد تابعة لا توفر لمن يحملها بالضرورة حقوق المواطنة السياسية والاجتماعية والاقتصادية.

وأخيراً، فإن الباحثة بدورها تعطي تعريفاً للمواطنة على أنها (الانتماء الحقيقي والمشاركة الإيجابية للشخص ضمن المجتمع الذي يعيش فيه). ولا بد من الإشارة هنا إلى ما جاء به الباحثون في تعريفاتهم التي طرحوها، على التأكيد على مسؤولية الدولة هي إيجاد الأسس التي توفر وتهيئ الظروف المناسبة لسلوكيات المواطنة في المجتمع، وأن ما يظهره الأشخاص كأعضاء في المجتمع من أدوار وسلوكيات إيجابية مثل مساعدة الآخرين، والتسامح، واحترام الناس، والإخلاص في العمل، إنما يعبر عن مواطنة الشخص، والتي تستطيع الدولة أن تضمنها وتعززها من خلال سياساتها وبرامجها التي يكفلها القانون. وبذلك تضمن وبشكل كبير السلوك الإيجابي من الأشخاص الذي يعرف بسلوك المواطنة الصالحة. وبعبارة أخرى إن منظومة الحقوق والواجبات هي ليست شيئاً منفصلاً عن مشاركة الأشخاص، وبشكل فعال في وضع أسسها وفقراتها، ولكي تصبح هذه المنظومة ذاتها محفزاً وداعماً قوياً لسلوكيات المواطنة في المجتمع.

وكما يقول البعض بأن المواطنة هي الناظم الوحيد للعلاقة بين الشخص والدولة. والشيء

الآخر المهم هو طبيعة مفهوم المواطنة في ظل التغيرات الكبرى التي حدثت في العالم، ولا سيما في العقود الأخيرة إذ أصبحت العولمة بكل تجلياتها وآثارها السياسية والاقتصادية والثقافية هي العملية التاريخية التي تملأ الدنيا وتشغل الناس، حركات هجرة واسعة اختيارية أو قسرية، وانتقال العمالة من مكان إلى آخر، وتفتت المجتمعات وانقسام الدول، وانفصال الأقليات والمطالبات المتزايدة بالاعتراف بالحقوق الثقافية، والمعارك للدفاع عن الهوية، كل هذه العمليات الاجتماعية المعقدة التي بسطت نطاقها في أرجاء متعددة من العالم كانت وراء اهتزاز المفهوم التقليدي للمواطنة، وبرز الحاجة إلى صياغات جديدة له.

أيضاً هناك اتجاه آخر، ينظر إلى مفهوم المواطنة في الإدارة العامة على أنه يعني مفهوم المشاركة، وهو المفهوم الذي اعتاد استخدامه من قبل جماعة الإدارة، وفي هذا الصدد ينظر إلى مفهوم المواطنة على أنه يساوي مفهوم المشاركة ويعني بها "تلك الأنشطة الإدارية التي يزاولها أعضاء المجتمع بهدف اختيار من يمثلهم والمساهمة في صنع السياسات والقرارات بشكل مباشر أو غير مباشر.

ويرى هنتنجتون المشاركة بأنها "النشاط الذي يقوم به الأفراد بصفته الشخصية بهدف التأثير على صنع القرارات الحكومية". ويرى سيدني فيرنا ونورمان ناي أن مفهوم المشاركة ينصرف إلى "الأنشطة التي يقوم بها المواطنون للتأثير على قرارات السياسات العامة وعلى اختيار الموظفين ومراقبة أعمالهم".

ويعرف عبد المنعم شوقي ونبيلة الشوربجي مشاركة المواطنين في الإدارة العامة على أنها "العملية التي يمكن من خلالها أن يلعب المواطن دوراً إيجابياً في توجيه الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لمجتمعه سواء كان ذلك عن طريق المساهمة بالرأي أو الجهد أو المال".

أيضاً، يرى د. أحمد رشيد أن المشاركة تعني "إسهام المواطنين بدرجة أو بأخرى في تصميم والإشراف على تنفيذ السياسات". وتأخذ المشاركة في المجتمع أحد شكلين. أو كلاهما معاً، أولهما: المشاركة السياسية من خلال المواطنين في صنع القرارات. ثانيهما: المشاركة الإنمائية من خلال اشتراك المواطنين في تنفيذ برامج ومشاريع، أيضاً يظهر اتجاه آخر لدراسة العلاقة بين المواطن والإدارة العامة في الثمانينيات من القرن العشرين يستند بشكل قوي على دراسة البيروقراطية ومقولات البنك الدولي.

ومن أهم مقولات هذا الاتجاه ما يلي:

- تلعب البيروقراطية دوراً في تحقيق الشراكة الحقيقية المبتغاة في المجتمع في إطار مفهوم الحكم الموسع حيث تلاقى مختلف الفاعلين في المجال العام على تحقيق جملة من الأهداف الأساسية وهي تدعيم حكم القانون والمساءلة والشفافية، وبناء إدارة عامة كفاء، وتمكين المواطن المشارك في الشأن العام. وفي هذا الصدد يرى أنصار هذا الاتجاه أن البيروقراطية هي بنية مؤسسية تفتتح على المجتمع بمعناه الواسع، وتشكل فكراً تنظيمياً وممارسة مجالاً حيويّاً لتمكين المواطن من إدارة شأنه اليومي في سياق يستند إلى القانون.

ويعزي التحول في النظر إلى دور الدولة إلى جملة من العوامل يأتي في مقدمتها محاولات إعادة النظر في أطروحات الاقتصاديين الكلاسيكيين الجدد التي هيمنت في الثمانينيات ونادت بالحد من دور الدولة الاقتصادي وإطلاق يد القطاع الخاص بلا قيود، وهذه الأطروحات هيمنت على توجهات البنك الدولي طيلة الثمانينيات.

ومن ثم فإن مشاركة المواطن في تحديد مدخلات ومخرجات الأنشطة الإدارية بوصفها غاية في حد ذاتها، من أجل تمكين المواطن تعد أحد المداخل المهمة في الإصلاح الإداري خاصة في دول العالم الثالث.

واتساقاً مع ما سبق، فقد أدى تهاوى الأنظمة الشمولية في مطلع التسعينيات من القرن الماضي إلى إعادة التفكير في دور المواطن في الشأن العام.

ويرتبط مفهوم المواطنة في الإدارة العامة ارتباطاً وثيقاً بالمشاركة، وتنطوي المشاركة على علاقات بين أفراد وجماعات ومؤسسات تهدف إلى التأثير على توازن القوى السائد في المجتمعات، وفي مجال التنمية هناك اتجاهان في النظر إلى المشاركة: أحدهما يرى المشاركة مجرد وسيلة (لإنجاز أهداف المشروع التنموي بكفاءة وفاعلية) والثاني ينظر إلى المشاركة بوصفها غاية يرى أفراد المجتمع من خلالها السيطرة على عملية التنمية ذاتها^(١٠).

وبناء على ذلك، فإن المواطن يشارك، ومن ثم يحاسب الإدارة بوصفه شخصاً بالغاً، ويرتبط الحديث عن مشاركة المواطن في الإدارة العامة بعدد من المفاهيم مثل صاحب المصلحة Stakeholders، والتمكين، Empowerment، والصوت Voice:

أ- فمن ناحية أولى، يدور الحديث في أدبيات التنمية حول ما عرف باسم صاحب المصلحة أو الشخص المستفيد من مخرجات المشروعات العامة والتنمية، وهذا الشخص المستفيد

مدعو للمشاركة في مدخلات ومخرجات وعملية تنفيذ كافة المشروعات التي تندرج تحت قائمة الصالح العام، ويساعد ذلك على تدعيم المساءلة من أسفل أو المساءلة على مستوى القطاع الشعبي العريض Grass roots. (١١).

ب- من ناحية ثانية، يرتبط مفهوم المشاركة بالجهود الرامية إلى تدعيم التمكين في المجتمع، والمقصود به تعظيم اتصال الأفراد وبخاصة الفئات المهمشة بموارد المجتمع السياسية والاقتصادية والاجتماعية بهدف التحكم في عناصر وعملية الإنتاج.

ج- ومن ناحية ثالثة، يرتبط مفهوم مشاركة المواطن في الإدارة العامة بالأطروحة المهمة التي قدمها صمويل هنتنجتون في دراستين قام البنك الدولي بنشرهما عامي ١٩٩١، ١٩٩٤، وتقوم هذه الأطروحة على افتراض أن المواطن المشارك في الإدارة العامة، يمكنه أن يؤثر في الإدارة باستخدام ميكاتزمات الخروج والصوت. ويقصد بالخروج هنا حرية المنافسة في السوق بين المنظمات العامة والمنظمات الخاصة. ويقصد بالصوت التأثير على مقدمي الخدمة لتحسين الجودة والكفاءة، وذلك من خلال ميكاتزمات عديدة في مقدمتها المشاركة في إقرار المشروع وتنفيذه، ويكون للمستفيدين دور في العملية الإدارية، مثال ذلك لجوء مستخدمي خدمة معينة أفراد أو جماعات إلى التأثير على مقدمي الخدمة من خلال عملية الرسوم المقررة للتمتع بهذه الخدمة، من هنا يحتل الصوت أهمية محورية في تفعيل مشاركة المواطن في الإدارة (١٢).

ويعتمد استخدام ميكاتزمات الخروج بفاعلية على مجموعة من المحددات الأساسية، وهي:

* **الاحتكار الطبيعي:** في حالة وجود منظمة واحدة لإنتاج وتسويق سلعة ما في منظمة معينة، فإن إمكانية لجوء المستفيدين إلى الخروج غير قائمة أو على الأقل محدودة.

* **العوائق القانونية:** تبدو في حالة قيام الدولة بحظر وجود منشآت أخرى لإنتاج الخدمة العامة، رغم وجود عوائق تكنولوجية تحول دون ذلك.

* **عوائق مكانية،** لا تكمن المشكلة هنا في طبيعة السلعة أو الخدمة ولكن في خصائص المجتمع المحلي.

* **حينما تكون طبيعة السلعة أو الخدمة من النمط الذي لا يستطيع أي شخص أن يستبعد انتفاعه بها،** فإن الخروج يصبح غير ممكن على الصعيد العملي وينطبق ذلك على الخدمات العامة والخاصة مثل الدفاع وحماية البيئة.

ويمكن تقسيم الخدمات العامة طبقاً لمعيار الصوت والخروج وقدرة المواطن/ المستفيد على مساءلة الإدارة العامة إلى أربعة مجموعات هي:

* المجموعة الأولى: تتسم بانخفاض قدرة المواطن على استخدام ميكايزمات الخروج والصوت، إذ يعد الخروج غير وارد، وفي الوقت لا تتوافر لدى المستفيدين القدرة الحقيقية على استخدام الصوت لأنهم إما فقراء أو أميين أو الاثنين معاً.

* المجموعة الثانية: تتسم بارتفاع قدرة المواطن على استخدام ميكايزمات الخروج والصوت معاً.

* المجموعة الثالثة: تتسم بوجود إمكانية عالية للخروج في حين يكون استخدام الصوت ضعيفاً، إذ من المتصور أن تقوم وحدات عديدة بإنتاج وتسويق الخدمات العامة بكفاءة، وعندما يتدهور الأداء فإن المواطن/ المستفيد يملك القدرة على استخدام ميكايزمات الخروج نظراً لوجود منتجين آخرين في السوق.

* المجموعة الرابعة: تضم خدمات خاصة وشبه عامة يمكن للقطاع الخاص إنتاجها على قدم المساواة مع وجود نظام سياسي ديمقراطي ترتفع فيه مؤشرات التحضر الاجتماعي وفي هذه الحالة يمتلك الجمهور إمكانية عالية لاستخدام ميكايزمات الخروج والصوت معاً.

ثانياً: علاقة المواطن بالإدارة العامة والاختلالات الرئيسية التي تشوب هذه العلاقة

شهدت محاولات الإصلاح الإداري خلال العقد الماضي، خاصة في الدول المتقدمة، تحولاً مهماً يتمثل بإعطاء الأولوية في قضايا الإصلاح لعلاقة الإدارة العامة بالمواطن والتركيز على مشكلة تحسين علاقة الدولة بالمواطنين من خلال العمل على تلبية حاجاتهم وتقديم الخدمات لهم بأفضل شكل ممكن. فخدمة المواطن هي في النتيجة الأساس لكل نظام ديمقراطي، والمواطن أساساً هو الذي يمول نشاطات الدولة، ومن الطبيعي أن يتوقف منها تقديم الخدمات اللازمة بكفاية وتجرد ونوعية عالية.

ويلاحظ أن هناك أسباب عديدة أدت إلى هذا التحول الذي نشهده في كثير من الدول المتقدمة من أهمها، انتشار الأنظمة الديمقراطية والاهتمام المتزايد ب قضايا حقوق الإنسان في جميع المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية، وازدياد قدرة المواطنين من خلال مؤسسات المجتمع الأهلي وغيرها، والتأثير على سياسات الدولة والإدارة وتوجيهها نحو خدمة الحاجات الحقيقية للمواطن.

وقد لجأت كثير من الدول في محاولات لتحقيق هذا التوجه الجديد في علاقة الإدارة مع المواطن إلى وسائل عديدة من ضمنها، وضع وثيقة المواطن هي عبارة عن وثيقة رسمية تحدد حقوق المواطن وواجباته في علاقاته مع الإدارة، علماً بأن السياسة المتبعة في كثير من الدول هي وضع شريعة عامة تشكل الإطار العام لعلاقة المواطن بالإدارة، على أن يجري استكمالها بعدد من القواعد والتشريعات المتخصصة التي تحدد هذه العلاقة في مختلف قطاعات الإدارة^(١٣).

حيث يجب أن يرمي تطوير الإدارة إلى تحقيق رغبات ومطالب المواطنين، ويزيل كافة العيوب التي يتدمر الجمهور من وجودها، ويحقق الأهداف التي ينشدها كل مواطن، على أن يتم ذلك بوضع خطة زمنية لبلوغ الأهداف المطلوبة والتي هي مرحلة من طريق لا تنتهي أبداً. إذ أن تطوير الإدارة عمل مستمر لا يمكن عملياً حصره في زمن. فنجاح الإدارة العامة رهن بمدى قدرتها على حل المشاكل التي تواجهها وتقرير نوعية الحياة في القطاعات المعنية لها. ويتم ذلك من خلال:^(١٤)

- * تطوير المساءلة المالية للإدارات عبر اعتماد إجراءات محاسبة شفافية.
- * اعتماد منهج الرقابة على الأداء أو "مدى جدوى الإنفاق" وملاءمته بالتركيز على الاستخدام الأمثل للموارد بغية تحقيق أفضل النتائج.
- * فسح المجال أمام المجتمع الأهلي لمراجعة وانتقاد التدابير الحكومية، وإجراء نقاش عقلايين حول توزيع الموارد المالية والتعيينات في المراكز الحكومية القيادية.
- جدير بالذكر أن وثيقة المواطن تتوخى في معظم الأحيان تحقيق الأهداف الأساسية التالية:
- * تعزيز التوجه الديمقراطي للإدارة والالتزام بنظام حكم القانون.
- * تحقيق مبدأ الشفافية ومسئولية الإدارة العامة تجاه المواطن.
- * حماية المواطن من سوء استعمال السلطة.
- * توطيد العلاقة بين الدولة والمواطن واستعادة ثقة المواطن بالدولة.
- * تحسين خدمات الدولة للمواطنين.

إن الحاجة إلى قواعد من هذا النوع، هي أكثر إلحاحاً في البلاد النامية، بسبب ترددي وضع الإدارة العامة والهوة الكبيرة التي تفصل بين الإدارة العامة والمواطن، نتيجة لعوامل عديدة منها: أ- إن العقلية السائدة في الإدارة العامة في هذه البلدان، هي عقلية الإدارة الحاكمة وليست الإدارة الخادمة، والتي تعتبر مهمتها الأساسية هي تنظيم العلاقة بين المواطنين والتأكد بالقوانين

المطبقة. ولا شك بأن الرواسب التاريخية المتراكمة التي أدت إلى هذه النظرة لدور الإدارة وعلاقتها بالمواطن هي السبب الأساسي وراء هذه العقلية التي عاني وما زال يعاني منها الشعوب. لذا لا يجب تغيير نظرة الإدارة إلى دورها، من إدارة تقتصر مسؤوليتها على الحكم والردع، إلى إدارة تتوخى خدمة المواطنين وتسهيل تعاملهم مع الدولة.

ب- إن التدخل السياسي غير المشروع في أعمال الإدارة المتصف أحياناً بصبغة سياسية، حيث شدد السياسيون قبضتهم على الإدارة واستغلوها لخدمة مصالحهم الشخصية، بحيث أصبحت الإدارة العامة إلى حد معين، أداة لخدمة مصالحها ومصالح هؤلاء السياسيين وبعض الفئات الاقتصادية والمالية النافذة. فمن الطبيعي في وضع كهذا أن تصبح خدمة المواطنين متوقفة إلى حد كبير على مدى تطابق حاجاتهم مع حاجات السياسيين أو موظفي الإدارة.

ج- إن أساليب وطرق العمل المعقدة والمرهقة من أهم أسباب شكوى المواطن من الإدارة، وبالتالي من أهم أسباب فقدان الثقة بقدرة الإدارة أو برغبتها في خدمة هذا المواطن وتحسين علاقته مع الدولة والإدارة. إن تبسيط الإجراءات الحكومية وتسهيل معاملات المواطنين تشكل أحد الوسائل المهمة لإزالة إحباط المواطنين وإعادة ثقتهم بالإدارة والدولة.

د- إن عدم فعالية نظام مساءلة ومحاسبة السياسيين والموظفين يشكل سبباً رئيسياً من أسباب إحباط المواطن وتدنّي ثقته بالإدارة والدولة، أضف إلى ذلك ضعف الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية المسؤولة عن سير العمل في الإدارات والمؤسسات العامة، مما يزيد من استخفاف ولا مبالاة بعض الموظفين تجاه المواطنين دون الخوف من أي رادع.

في ظل هذه الأوضاع يظهر بوضوح مدى الحاجة إلى تغيير نظرة الإدارة التقليدية إلى دورها وطريقة تعاملها مع المواطنين بغية رفع الظلم عنهم واستعادة ثقتهم بدولتهم وإدارتهم، وبغية إيجاد شراكة حقيقية بين الإدارة والمواطن كشرط أساسي لأي إصلاح إداري حقيقي. فالموظف، يجب أن يدرك أنه موظف عند المواطنين بقدر ما هو موظف عند الدولة، وأن للمواطن حقوقاً يجب على الدولة الاعتراف بها والتزامها، أن القوانين تتشدد بالدرجة الأولى على واجبات الموظف تجاه الدولة دون إعطاء الأهمية اللازمة إلى واجباته تجاه المواطن.

وقد أدركت الدول مؤخراً أهمية قضية علاقة الإدارة بالمواطن، وضمنتها وثيقة إستراتيجية لتنمية وتطوير الإدارة العامة. وهي وثيقة المواطن. وتعتبر هذه الوثيقة أن تجاوز الإدارة مع احتياجات المواطن هي أحد المبادئ الأساسية للإدارة العامة الحديثة وتشدد على أن مبدأ التجاوب مع

احتياجات المواطن يتطلب الانتقال من نظام بيروقراطي إلى نظام منفتح. ولهذا فإن تجاوب الإدارة العامة يجب أن يأخذ بمبدأ ربط الإدارة بالمواطنين بهدف تأمين نوعية خدمات أفضل وتسهيل الحصول على المعلومات واعتماد الشفافية^(١٥).

وقد اقترح البعض (بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية) وثيقة تشكل إطاراً لعلاقة المواطن بالإدارة بشكل عام مقدمة لشرائع أخرى متخصصة تطل مختلف قطاعات الإدارة العامة، وخاصة القطاعات الخدمية مثل التربية والتعليم والصحة والنقل، مع الإشارة إلى أن الوثيقة المقترحة تشمل جميع العاملين في القطاع العام من وزارات وإدارة ومؤسسات عامة.

أيضاً يتضح أنه بالرغم من التأثير المعنوي لهذه الوثيقة (خاصة في الدول النامية) فإن نجاحها في تحقيق الأهداف المرجوة منها يتوقف إلى حد كبير على اعتمادها من قبل المجتمع الأهلي، والعاملين في القطاع العام، لاسيما القياديين منهم، إضافة إلى دعم كامل من السلطة السياسية.

وتتضمن وثيقة المواطن الأمور التالية:

أ. المعاملات: سهولة وسرعة.

ب. أخلاقيات الوظيفة العامة.

ج. أخلاقيات المواطنين.

د. حق الإصلاح: شفافية ومحاربة الفساد.

هـ- المساءلة والشفافية.

ويمكن الإشارة إلى أهم حقوق المواطن في إطار هذه الوثيقة وهي أن للمواطنين الحق في:

* أن يتولى شعورهم العامة في كل الإدارات موظفون يتصفون بالكفاءة، والاحتراف والجدارة، والخلفية المهنية والاستقلالية عن الزبائنية أو المحسوبية السياسية.

* الإمام بالمراحل والإجراءات كافة، العائدة للمعاملات الإدارية التي تعنيهم، وبخاصة تلك التي تندرج في إطار الخدمات اليومية التي تطل أكبر شريحة من المواطنين، وذلك بجميع الوسائل من منشورات (دليل المواطن)، وملصقات وبيانات، وهاتف آلي، وشبكة إلكترونية، ومكاتب استعلامات متخصصة في الإدارات العامة.

* الإمام بكافة مراحل وإجراءات المعاملات الإدارية وكلفتها، لا سيما بالنسبة للمواطنين الذي لا يجيدون القراءة، أو يجهلون حقوقهم الأساسية، أو يعيشون أوضاعاً اقتصادية واجتماعية صعبة، والذين يتوجبون مساعدتهم على بلوغ حقوقهم الأساسية من خلال إعلام إداري وخدمة

إدارية تنسجم مع صعوبة أوضاعهم.

* إعلام إداري متعدد ومتنوع الأشكال يساعد المواطنين على فهم آليات عمل الإدارات العامة على المستويين الوطني والمحلي ويحد من الفساد والتبعية.

* معاملات إدارية سهلة، متدرجة في صعوبتها بحسب طبيعتها وأهميتها، تخضع لثلاثة مبادئ (١٦) :

١) مبدأ القانونية:

أي أن تكون لائحة المرفقات والمستندات محددة بقانون أو مرسوم أو قرار.

٢) مبدأ النسبية:

أي أن يكون حجم المعطيات والمستندات المطلوبة متوازناً مع موضوع الطلب، فلا تشكل معاملات الحياة اليومية هدراً للوقت إلا في حدود دنيا.

٣) مبدأ الوضوح:

أي أن تكون النماذج والوثائق المرتبطة بالمعاملات مصممة بطريقة سهلة وواضحة، وأن تكون صياغتها بلغة إدارية مفهومة من العدد الأوسع من الناس.

أ- الحصول على نسخة مصدقة من القرارات الإدارية الفردية التي تعنيهم، للإطلاع على الحشيات القانونية والأسس التي استندت عليها تلك القرارات، لا ينتفي هذا الحق بسبب الظروف القاهرة أو الاستثنائية إلا ضمن حدود تعين بحسب كل حالة، كما يمكن في الحالات الاضطرارية إبلاغ مضمون القرار شفهيًا، على أن يصار إلى إنجازها لاحقاً بصورة خطية في أقصر وقت ممكن.

ب- توفير خدمات ذات نوعية جيدة في كافة المجالات، تنسجم مع المعايير والمواصفات المعتمدة عالمياً لحماية المستهلك، لا سيما في مجالات البيئة والمجالات الخدمية. وعلى كل إدارة أن تحدد وتلتزم بمستويات الجودة للخدمات العامة التي تقدمها للمواطن.

ج- أن يشعروا في تعاملهم اليومي مع الإدارة العامة بالكرامة والمساواة وعدم التمييز، وأنهم ليسوا في وضع استعطاء خدمة أو ابتزاز أو خضوع، مما يستوجب قيام الإدارة بتقييم أداء الموظفين خاصة لجهة طريقة تعاملهم مع المواطنين.

أما عن واجبات الإدارة في إطار هذه الوثيقة، فهي:

أ- تسبيب القرارات الإدارية الفردية بصورة خطية، باستثناء الحالات ذات العلاقة بالدفاع

الوطني، والسياسة الخارجية، وسير الإجراءات أمام المحاكم وسرية الحياة الخاصة، وغيرها من الأمور المنصوص عليها في القوانين والنصوص النافذة.

ب- التعرف بسهولة إلى القواعد القانونية والنصوص التنظيمية النافذة، ويتوجب على هذه الإدارات جمع التشريعات المعمول بها وتصنيفها في مجموعات حسب مواضيعها وجعلها في متناول المواطنين.

ج- مكافحة البيروقراطية والروتين الإداري، وتبسيط الإجراءات والمعاملات وترشيد كلفتها واختصار إعداد النماذج، والتخفيف من المستندات والوثائق والإفادات المطلوبة لإنهاء المعاملات، وتحديد مواعيد لإنجاز مختلف مراحل هذه المعاملات، والعمل على توسيع استعمال شبكة المعلومات الإلكترونية تسهياً لتقديم المعاملات إلى المواطنين والبت بها بسرعة.

د. إنشاء مكاتب استقبال في الإدارات والمؤسسات العامة والهيئات الحكومية حيث تدعو الحاجة، لتأمين المعلومات اللازمة للمواطنين وربط هذه المكاتب عبر شبكة معلوماتية، بحيث يمكن للمواطن الحصول على معلومات عن المعاملات الرسمية العائدة له في مختلف الإدارة، من خلال أي مكتب استقبال.

هـ- تمديد ساعات العمل في الوزارات والإدارات الحكومية التي تواجه ضغطاً كبيراً من المواطنين، بحيث يمتد العمل بعد مواعيد العمل الرسمية ليومين أو أكثر في الأسبوع.

و- توفير فرص اللجوء إلى القضاء لجميع المواطنين، واختصار مواعيد الفصل في الدعاوى.

١ - الاختلالات الرئيسية في علاقة الإدارة مع المواطن:

الحديث على علاقة الإدارة بالمواطن والمتعاملين معها وتشخيص الاختلالات التي تعرقل تحسين هذه العلاقة والتعرف على أسباب هذه الاختلالات وتقديم الحلول المقترحة في هذا الشأن. يتطلب معرفة مستوى متطلبات المواطنين الذين أصبحوا أكثر إلحاحاً في طلب خدمات سريعة وذات جودة عالية وقريبة منهم، لذا وجب الانتقال من إدارة إدارية نحو إدارة مواطنة وذلك بتأصيل وإشاعة ثقافة المرفق العام داخل الإدارة وجعل التواصل مع جميع مكونات المجتمع من الانشغالات المركزية والدائمة للإدارات العمومية^(١٧).

فعللاقة المواطن بالإدارة تأخذ عدة صور منها الصورة التشريعية، حيث تقوم الدولة بسن القوانين التي يلتزم بها المواطنون وكافة أجهزة الإدارة في الدولة على حد سواء، حيث إن كافة الأشخاص والهيئات والجهات الإدارية أمام القانون سواء، من حيث ترتيب الالتزامات أو منح

الحقوق.

كما تأخذ هذه العلاقة صورة العلاقة القانونية، حيث يلتزم الجميع بعد وضع القوانين بتنفيذ ما ورد بها، وتكون علاقة الإدارة العامة بالمواطن في إطار مبدأ المشروعية الإدارية والقانونية، ومن ثم تلتزم الدولة والجهات الإدارية في علاقتها بالمواطنين بأحكام القوانين، وتصدر القرارات منها والمنظمة لعلاقتها بالمواطن في حدود القانون، وتكون هذه القرارات واللوائح الإدارية صادرة في حدود القانون وبالشكل الذي يتطلبه القانون، وفي حدود الاختصاص المرسوم لجهة الإدارة، وأن تكون القرارات مسببة ولا تخالف القانون، حتى تكون في إطار مبدأ المشروعية.

وتكون هذه العلاقة إدارية، حيث تلتزم الجهات الإدارية بتنفيذ القرارات واللوائح الصادرة منها دون مغالاة أو مخالفة للقانون، وتلتزم باللوائح الصادرة منها كما يلتزم بها المواطنون.

فإذا التزم المواطنون والجهات الإدارية باحترام وتطبيق القانون، كانت العلاقات سالفة البيان متفقة وحدود القانون، حيث تقوم الدولة بتقديم الخدمات المختلفة التي يحتاجها المواطنين، كما توفر فرص العمل والحصول على الدخل لملايين الأفراد. فالإنسان مرتبط بدولته التي يعيش فيها فهو يتلقى تعليمه في تنظيم يسمى مدرسة أو جامعة، وهو يعمل ويحصل على دخله بالانتماء إلى تنظيم يسمى شركة أو مؤسسة، وهو يشتري احتياجاته المختلفة من تنظيمات تسمى متاجر وهكذا. وأخيراً فإن جوانب متعددة من حياته تتولى الدولة الإشراف عليها ممثلة في الأجهزة الحكومية المختلفة التي تباشر تطبيق القانون وترعى العلاقات بين الناس.

ومن هذا ترى الباحثة أنه يجب تحسين ملامح الإصلاح الإداري وتحديث الإدارة، فأغلب الدول التي انكبت على تحديث إدارتها مرت أساساً من تحسين علاقة المواطن بالإدارة وذلك بوضع قوانين وضوابط في هذا الميدان.

ولقد شكل تحسين علاقة الإدارة بالمتعاملين معها أحد الأهداف الأساسية التي التزمت الدول بالعمل على بلورتها في إطار سياسة شاملة للإصلاح الإداري قوامها تأهيل الجهاز الإداري وإعداده لرياح رهبان التحولات الاقتصادية والاجتماعية الراهنة والمستقبلية.

ولقد بدأ بالاهتمام بهذا الموضوع في السنوات الأخيرة تحت بعض الضغوط التي يمكن تشخيصها في الدور الجديد للدولة الذي يجب أن يقتصر، حسب المفهوم السائد على المساعدة بدل التدخل المباشر في عملية الإنتاج، فالدولة مدعوة إلى تنشيط المبادرة الخاصة بتذليل العقبات أمام المواطنين دون خنقها وتقليصها، هناك متطلبات جديدة تدعو إلى نوع جديد للعمل، إذ

تعتبر جودة الخدمات المقدمة من طرف الإدارات العامة وفعاليتها مكوناً أساسياً لمحيط الأعمال والمقاييس للمنافسة مع الدول الأجنبية في مجال احترام الآجال والقدرة على التوقع والفعل والاستجابة لحاجات الزبائن، وكذا القدرة على التدخل السريع.

إن حل الصعوبات التي تعرقل تحسين علاقة الإدارة بالمواطن ترجع بالأساس في الاختلالات التي تعترى الإدارة العامة، والتي يجب طرحها مع مفهوم الإطار لتحسين هذه العلاقة قبل تقديم الحلول المقترحة وكذلك البرنامج الحكومي في هذا الميدان، علماً بأن تحسين علاقة المواطن مع الإدارة يدخل في إطار برنامج عام لتحديث الإدارة^(١٨).

ويشكل تحسين علاقة الإدارة بالمتعاملين معها أحد الأهداف الأساسية التي التزمت الدول بالعمل على بلورتها في إطار تطبيقها لسياسات الإصلاح الإداري. ويتطلب تحقيق هذا الهدف التوجه نحو معالجة الاختلالات الرئيسية التي يمكن تصنيفها إلى مستويين:

* اختلالات ذات الصلة المباشرة بمجال العلاقات والروابط القائمة بين المرافق العامة وهذه اختلالات على مستوى داخلي، أي داخل الإدارة نفسها واليت تقتضي تطوير وتحديث عمل الإدارة والممارسة اليومية للعمل الإداري. فالتغيير هنا يتم داخل الإدارة والعلاقة بين التقسيمات الإدارية والمسؤولين الإداريين. وهذا يتعين الأخذ بالمفاهيم الجديدة في ميدان التسيير كالحكم الرشيد والخضوع إلى المساءلة.

ومن بين دلائل الحكم الرشيد هي: ثقة المواطن في مؤسساته وإدارته وكذلك رضاه أو إرضائه، فبإمكان الإدارات تنظيم استطلاعات للرأي بقصد التعرف على هذه الثقة. وعلى هذا الرضا وبالنسبة لهذا الجانب من الاختلالات، يلاحظ في صياغة خطة الإصلاح الإداري أن تضخم الهياكل الإدارية والقواعد القانونية قد ساهم إلى جانب تعدد الإجراءات والانفراد بالقرارات في الإضرار بصورة الإدارة وأصبحت علاقة هذه الأخيرة مع المتعاملين معها تطبعها توترات وتشنجات تغذيها هوامش واسعة من عدم الثقة والارتياب^(١٩).

هناك أيضاً تمركز القرار وغياب سياسة رشيدة في عدم التركيز الإداري. ومن بين الأسباب التي تساعد على كثرة الاختلالات، هي وضع الموظف المادية والمعنوية، و القصور في تحفيزه على العمل.

فعلى الصعيد المحلي مثلاً كثرة المستويات والهياكل وعدم توضيحها يجعل المواطن يتتعد عن

الإدارة، فالمواطن لا يعرف في أغلب الأحيان أين يجب أن يتجه بقصد الحصول على خدمة ما: إلى الجماعة أو الجهة أو إلى مصلحة إدارية أو إلى مؤسسة عامة أخرى. وهذه المشكلة ترتبط بعدم توضيح الاختصاصات وتداخلها بين الجماعات المحلية والدولة ومؤسسات هذه الأخيرة. هناك أمثلة عديدة: الإسكان والتعمير، والصحة والتكوين المهني إلى غير ذلك، بعض المهتمين بهذا الموضوع لاحظوا غموضاً في ميدان الاختصاصات بين الجماعات المحلية والدولة ومؤسساتها مثلاً: ما هي المرافق العامة التي يمكن للعمالة إحداثها؟ نفس السؤال يطرح بالنسبة للجماعة؟^(٢٠) لقد عاجلت بعض الدول هذه المشكلة كفرنسا مثلاً وذلك بإصدار قانون يحدد هذه الاختصاصات.

إلى جانب هذه الاختلالات التي تهم الإدارة نفسها والعلاقة بين هيكلها وتقسيماتها تضاف اختلالات أخرى التي يجب كذلك معالجتها، والتي تهم المعاملات والسلوك مع عموم المواطنين. * اختلالات ذات صلة بالمعاملات والسلوك مع المواطنين: تركز هذه الاختلالات بالأساس على:

* تحسين الخدمات وجودتها وهنا يوجد قصور يرجع سببه إلى عدة عوامل من بينها الاختلالات الناجمة عن التعقيد والروتين الإداري.

* استقبال المواطنين والمتعاملين مع الإدارة وكذلك إرشادهم وتزويدهم بالمعلومات اللازمة بما في ذلك استقبال الشكاوي والمكالمات الهاتفية. وكثيراً ما ينتقد المواطنون هذا الجانب، ومن بين القصور التي توجد في هذا الميدان:

- غياب رؤية شمولية للاستقبال والإرشاد (هناك فقط بعض الإجراءات المتخذة بصفة انفرادية من طرف بعض القطاعات الإدارية).

- النظرة إلى الاستقبال من زاوية تقليدية حيث يتم تخصيص مقر دون توفير الوسائل والأطر الكافية.

- عدم احترام أوقات العمل من جانب أو قبل موظفين.

- البطء في الرد على الطلبات ومعالجة القضايا والملفات المتعلقة بالمتعاملين مع الإدارة.

- عدم الشفافية في المعاملات مع المواطنين، علماً بأن الموظف هو قبل كل شيء مواطن.

- عدم ثقة المواطن في المرافق العامة.

- علاوة على الاستقبال الذي يجب أن يتحسن وعلى جودة الخدمات وعلى الشفافية^(٢١).

وتضيف الباحثة:

- وجود نشرات عامة، وهذا الجانب يظهر من خلال غياب منشورات توجيهية ودلائل هذا الميدان، وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى أن بعض الدول قد أعدت من أجل معالجة هذه الاختلالات بعض الوسائل "كميثاق المواطن" الذي اعتمده بريطانيا، وهو الذي حدد المبادئ والآليات لتحسين الخدمات العامة وجعلها أكثر استجابة لاحتياجات العملاء^(٢٢) وبالتوازي مع هذه المشكلة يلاحظ كذلك:

- انعدام الحوار مع المستفيدين.

- إشكالية تعقيد وغموض وبطء الإجراءات الإدارية مع الاختلالات البارزة التي يجب التغلب عليها وتتلخص الوضعية الراهنة بالنسبة لهذا الجانب في الاختلالات الآتية: تعدد وتعقد الإجراءات الإدارية، ارتفاع تكلفة سير الإدارة، وانعدام شفافية التصرفات الإدارية، وعدم تدوينها، وعدم وجود منظور إستراتيجي في مجال تبسيط التصرفات الإدارية، وتعدد ارتباط هذه التصرفات بمختلف الاختلالات الإدارية، وغياب المبادرة والتحفيز في معالجة إشكالية هذه التصرفات، وعدم الاستجابة الفورية من طرف بعض القطاعات لاتخاذ مبادرات ضمن منظور موحد^(٢٣).

٢- غياب الأساس البنائي للمواطنة:

أن غياب الأساس البنائي للمواطنة في العديد من الدول - بخاصة الدول النامية - يجعل من الصعب بناء صيغ للحكم الجيد تقوم على شراكة فاعلة بين حكوميين وغير حكوميين. وفي هذا الصدد قدم مالك مور Mick Moore أستاذ التنمية بجامعة ساسكس بالمملكة المتحدة أطروحة مفادها "أن الدول التي تعتمد في دخلها في الأساس على عوائد نفطية ومنح خارجية ليس في إمكانها تأسيس حكم يقوم على المشاركة في صنع وتنفيذ السياسة العامة بل يؤدي إلى انفصال بين المواطن والدولة وظهور حالة من عدم الرضا من جانب المواطنين من ناحية، وحالة من الاستعلاء من جانب أجهزة الدولة من ناحية أخرى بعكس الدول التي تعتمد في دخلها أساساً على نظام ضريبي عادل يجعل من التواصل مع المواطن شرطاً أساسياً لانتظام العمل العام^(٢٤).

ويعد مور النتائج السياسية التي تترتب على اعتماد الدول على عوائد النفط أو المنح الخارجية وتصيب جميعاً في غياب مفهوم حقيقي للمواطنة تستند إليه أي شراكة بين الدولة والمجتمع ومن

أبرزها (٢٥):

أ- أن جهاز الدولة يستند إلى عوائد مالية لا يسهم فيها المواطن مما يؤدي إلى ظهور ما يمكن تسميته الاستقلال السلي لجهاز الدولة عن المواطن، وعدم رغبة النخبة الحاكمة في الاستماع إليه.

ب- غياب وجود جهاز خدمة مدنية فاعل نظراً لأن الشرائح الحاكمة والمهيمنة لا تعبأ كثيراً بتطوير جهاز خدمة مدنية لكنها تهتم بإيجاد شريحة محدودة من البيروقراطية تمتلك قدراً من الكفاءة لإدارة الاقتصاد الريعي. وقد تستعين بأجانب في الوظائف الإدارية العليا أو الاستشارية لضمان تدفق عائدات النفط أو المنح الخارجية في الوقت الذي لا تولى فيه الأهمية الواجبة للأجهزة الإدارية التي تقدم خدمات مباشرة للمواطن.

ج- غياب معايير الشفافية في الانفاق العام نظراً لأن النخبة المتحكمة في الاقتصاد الريعي تكون وحدها صاحبة الحق في السيطرة على الموارد المالية المتوافرة دون إيلاء أي قدر من الأهمية سواء للمؤسسة البرلمانية أو المنظمات المسؤولة عن مساءلة النخب الحاكمة.

بعد تقديم هذه الاختلالات، ما هي الحلول التي يمكن طرحها بقصد معالجة هذه المشاكل؟ لقد تم على الصعيد الوطنية تقديم بعض الحلول من أجل الحد من الاختلالات السالفة الذكر في عدة مناسبات. ولقد أخذت البرامج الحكومية حول تحديث الإدارة وتحسين العلاقات مع المتعاملين معها بعين الاعتبار ببعض المقترحات.

ويحتل تحسين علاقات الإدارة وتمتين روابط الثقة بينها وبين المواطنين مكانة هامة جداً، ويتجلى هذا الاهتمام في محورين أساسيين:

١- تأصيل وإشاعة ثقة المرفق العام داخل الإدارة وجعل التواصل مع جميع مكونات المجتمع المدني من الانشغالات المركزية والدائمة للإدارات العامة. وهذا التوجه يهيم الانتقال من إدارة إدارية نحو إدارة مواطنة، ويهدف هذا المحور إلى:

* الحرص على حسن استقبال وتطوير الاستجابة لتطلعات المواطنين، وهنا يتم التركيز على الأهداف التالية:

- الإنصات إلى المواطنين ودراسة شكواهم والإجابة عليها.
- الانفتاح على وسائل الإعلام.
- إصدار نشرات خارجية.

- تنظيم استطلاعات للرأي لتقييم مدى تحسن أو تدهور وظيفتي الإشراف والتوجيه.
- تسخير الوسائل التكنولوجية الحديثة لت تحسين صورة الإدارة في المجتمع.
- * دعم التمسك بالأخلاقيات والشفافية والالتزام بالقانون والمشروعية.
- ومن يبين الأفكار التي يجب التركيز عليها في هذا المضمار^(٢٦):
- الالتزام بالوضوح ونبذ السلوكيات المشينة عن طريق محاربة الرشوة والفساد واستغلال النفوذ.
- تسيب القرارات الإدارية ومراعاة مبادئ الشرعية في اتخاذ القرارات.
- حرص الإدارة على تطبيق القانون والخضوع لأحكام القضاء والالتزام بتنفيذها في آجال معقولة ومحددة.
- ٢- تعزيز توجهه نحو تنمية إدارة قادرة على اتخاذ القرار والاستجابة لطلبات الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين بفعالية كبيرة. ويهدف هذا التوجه بالأساس إلى^(٢٧):
- دعم العمل بنظام اللامركزية الإدارية وتعزيز الصلاحيات التقديرية وكذا الإمكانيات البشرية والمادية للمصالح الخارجية.
- العمل على مقاومة مظاهر التعقيد الإداري والانخراط في مسلسل منهجي ومستدم لتخفيف من الإجراءات الإدارية الكثيرة والمعقدة ويرتكز هذا العمل على الأهداف التالية:
- وضع إطار مرجعي موحد تنصهر فيه الجهود المشتركة للإدارات العامة في مجال التبسيط الإداري وتكوين وحدات إدارية متخصصة ومدربة ميدانياً على تقنيات التبسيط الإداري.
- خلق ديناميكية قوية في مجال تبسيط الإجراءات.
- الإعلان الدوري عن تدابير وإجراءات التدقيق في إطار برنامج وطني للتبسيط الإداري يعطي الأولوية في مرحلته الأولى للقضايا التي تم شرايح عريضة من المواطنين.
- تعزيز إقبال القطاعات الحكومية على وضع كراسات للتصرفات والإجراءات الإدارية التي تستعملها وإعداد الموارد البشرية القادرة على تهيئ هذه الكراسات.
- التوسع في استخدام التقنيات والوسائل التكنولوجية الحديثة خدمة لأهداف التبسيط الإدارية وتوخياً للسرعة والدقة في إنجاز المعاملات الإدارية.
- اعتبار المجتمع المدني بجميع مكوناته حليفاً قوياً وشريكاً مباشراً في إعداد وتنفيذ برنامج التبسيط الإداري.
- تحسين المنظومة القانونية وتكييف الإطار القانوني الذي يحكم علاقة الإدارة ب المواطنين،

من خلال: مراجعة المقتضيات القانونية المقيدة لانفتاح الإدارة على محيطها، والعمل على إصدار نصوص تشريعية أو تنظيمية جديدة تبين حدود المسؤوليات في التواصل، وتسليم الوثائق الإدارية للمتعاملين مع مختلف المصالح الإدارية.

وفي إطار المحاولات التي جرت لوضع إطار يضمن تحسن العلاقة بين الإدارة والمواطنين، فيمكن طرح بعض المقترحات بخصوص تعديل شكل هذه العلاقة على النحو التالي:

أ- بالنسبة لتحسين علاقة الإدارة بالمتعاملين معها فإنها يمكن أن تتم من خلال:

* الإسراع بنصوص التشريعات التي تلزم الإدارات والمؤسسات العامة والجماعات المحلية بتسبب القرارات الصادرة في غير صالح المتعاملين معها إلى حيز الوجود.

* تدوين النصوص وتجميعها وتبسيط طريقة تحريرها والإعلان بواسطة مختلف الوسائط عن الإجراءات المتخذة لفائدة المواطنين في مجال تحسين الخدمات وتبسيط الإجراءات الإدارية والتقليص من عدد الوثائق المطلوبة من المتعاملين مع الإدارة في علاقتهم اليومية^(٢٨).

* الدفع نحو اعتماد نظام للتوقيت المستمر بالإدارات العامة بهدف عقلنة عامل الزمن في المرافق العامة والذي أضحى في الوقت الراهن يكتسب أهمية عظمى في معالجة مشاكل المتعاملين مع الإدارة.

* إعداد نص قانوني يحول المستفيدين أي العملاء حق الإطلاع على الوثائق الإدارية.

* تقليص الآجال القانونية للرد على طلبات المواطنين والنظر في الملفات التي تمهمهم، واعتماد مبدأ اعتبار سكوت الإدارة بعد انقضاء الميعاد المحدد بمثابة قبول ضمني للطلب يترتب عليه الاستجابة لطلب المستفيد، ما عدا الحالة التي يتعذر فيها ذلك والتي يقع تحديدها على سبيل الحصر بموجب القانون^(٢٩).

* التقيد بالتزام الجودة تجاه المواطنين بحيث يقترح أن تتقيد بشكل تدريجي جميع القطاعات الحكومية والمصالح الإدارية بموجب موثيق خاصة لجودة يتم وضعها والإخبار بها لدى العموم واعتماد معايير للجودة تأخذ بعين الاعتبار خاصيات الإدارة العامة.

* تعبئة الموظفين مع تحفيزهم في مجهود التحسين المستمر للخدمة للوصول إلى الجودة^(٣٠).

- استحداث أجهزة ووحدات بالإدارات والمؤسسات العامة والجماعات المحلية تعني بتحسين العلاقات مع المواطنين بما فيها الاستقبال ومعالجة الشكليات والتظلمات التي يتقدم بها المواطنون في علاقتهم بالإدارة العامة.

* إحداث مراكز للإرشاد الإداري يعتمد على التكنولوجيا الحديثة للمعلومات ووسائل الاتصال، يكون الغرض منه تزويد المواطنين عن طريق الهاتف أو الإنترنت أو تقنيات ولوجيات الأشخاص المعاقين بمعلومات تهم الإجراءات الإدارية التي لها علاقة بشرائح واسعة من المواطنين وتوجيههم وإرشادهم.

* وضع سجلات توضع تحت طلب المواطنين يدونون فيها ملاحظاتهم واقتراحاتهم حول جودة الخدمة.

* إعادة النظر في مهام التفتيش العام بالوزارات وضمان حرية المفتشين وتكليفهم بمهمة السهر على حسن العلاقة بين مصالح الإدارة والمواطنين.

* توسيع بوابات الإنترنت واعتمادها على معلومات تحمل قيمة مضافة للمواطن بدل الاقتصار على المعلومات العامة التي لا تهم إلا المواطنين أو الإدارة نفسها.

* إجراء استشارات موسعة سابقة لاتخاذ بعض الإجراءات التي تمس حقوق المواطنين.

* وضع آليات تسمح للمواطن المساهمة في مراقبة تأدية الخدمات الإدارية.

* حث إدارات الشبابيك على وضع نظام لتدبير صفوف الانتظار.

* خلق تقليد يوم سنوي للإدارات المفتوحة للاستماع لاقتراحات العميل.

* وضع الشخص الملائم في المكان الملائم وخاصة في المصالح التي لها علاقة مباشرة مع المواطنين المستفيدين^(٣١).

* اعتماد الإدارة المتجولة بالنسبة لبعض المرافق النائية بخصوص الخدمات الأساسية.

ب- أما فيما يخص تبسيط الإجراءات الإدارية فيجب مراعاة ما يأتي:

- انخراط جميع الوزارات في مشروع تبسيط الإجراءات الإدارية واعتماد رؤية موحدة ومشاركة تجمع بين مبادئ وأدوات التبسيط المتعارف عليها من جهة وآليات التنسيق والتشاور مع مختلف القطاعات الحكومية والفاعلين في هذا المجال من جهة أخرى.

- التخفيف من الهياكل الإدارية وتجميع الوحدات الإدارية التي تدخل في نفس المجال.

- تعديل النصوص القانونية والتنظيمية المتجاوزة من طرف مختلف القطاعات الإدارية.

- وضع نص قانوني يمنع الإدارات مطالبة المواطنين بوثائق لا ينص عليها القانون عند رغبتهم في الحصول على خدمة أو وثيقة إدارية أو شهادة.

- تدوين اللوائح الإدارية المعقدة والأكثر استعمالاً لدى المواطنين وتعميمها على نطاق

واسع.

- استحداث لجنة إدارية عليا لها سلطات كافية للتنسيق والسهر على تنفيذ برامج الإجراءات الإدارية يمثل فيها كافة الشركاء الاقتصاديون والاجتماعيون.
- تقييم مستمر لمشاريع التبسيط الإداري والإعلان بكيفية دورية عن حصيلته التسهيلات التي قامت بها الوزارات.
- دعم التكوين في مجال تقنيات تبسيط اللوائح الإدارية وتطوير الخبرة والمهارة الميدانية لرصد التعقيدات واقتراح الحلول لمعالجتها.

ثالثاً: المواطنة والإدارة العامة في الحالة المصرية:

تشير حقوق المواطنة إلى مجموعة الحقوق المدنية والحقوق السياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وتعرف الحقوق المدنية بأنها مجموعة من الحقوق تتمثل في حق المواطن في الحياة وعدم إخضاعه للتعذيب ولا المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو الحاطة بالكرامة وعدم إجراء أية تجربة طبية أو علمية على أي مواطن دون رضاه، وعدم استرقاق أحد والاعتراف بجريمة كل مواطن طالما لا تخالف القوانين ولا تتعارض مع حرية الآخرين، وحق كل مواطن في الأمان على شخصه وعدم اعتقاله أو توقيفه تعسفياً، وحق كالم واطن في الملكية الخاصة، وحقه في حرية التنقل وحرية اختيار مكان إقامته داخل حدود الدولة ومغادرتها والعودة إليها وحق كل مواطن في المساواة أمام القانون. وحقه في أن يعترف له بالشخصية القانونية وعدم التدخل في خصوصية المواطن أو في شئون أسرته أو وبيئته أو مراسلاته ولا لأية حملات غير قانونية تمس شرفه أو سمعته وحق كالم واطن في حماية القانون لهن وحقه في حرية الفكر، والوجدان والدين واعتناق الآراء وحرية التعبير وفق النظام والقانون، وحق كل طفل في اكتساب جنسيته^(٣٢).

وقد تضمن الدستور المصري كل هذه الحقوق في المواد من ٧ حتى ٢١ في نصوصه. و في المواد

من ٤٠ حتى ٧١ وهي:

١- الحقوق السياسية:

وتتمثل هذه الحقوق في حق الانتخابات في السلطة التشريعية والسلطات المحلية والبلديات والترشيح، وحق كل مواطن بالعضوية في الأحزاب وتنظيم حركات وجمعيات ومحاولة التأثير على القرار السياسي وشكل اتخاذه من خلال الحصول على المعلومات ضمن القانون والحق في تقلد الوظائف العامة في الدولة والحق في التجمع السلمي.

٢- الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية:

وتتمثل تلك الحقوق في حق كل مواطن في العمل والحق في العمل في ظروف مناسبة والحرية النقابية من حيث النقابات والانضمام إليها، والحق في الإضراب، وتمثل الحقوق الاجتماعية في حق كل مواطن بحد أدنى من الرفاه الاجتماعي والاقتصادي وتوفير الحماية الاجتماعية والحق في الرعاية الصحية والحق في الغذاء الكافي والحق في التأمين الاجتماعي والحق في المسكن والحق في المساعدة والحق في التنمية والحق في بيئة نظيفة والحق في الخدمات الكافية لكل مواطن، وتمثل الحقوق الثقافية في حق كل مواطن في التعليم والثقافة هذه بالنسبة إلى الحقوق أم الواجبات التي تقع على عاتق كل مواطن، فهي كالآتي:

أ- واجب دفع الضرائب للدولة.

ب- واجب إطاعة القوانين.

ج- واجب الدفاع عن الدولة.

حيث تعتبر الواجبات المترتبة على المواطن نتيجة منطقية وأمرًا مقبولاً في ظل نظام ديمقراطي حقيقي يوفر الحقوق والحريات للمواطن وبشكل متساوي وبدون تمييز.

وتشير الدراسات إلى عدم تقييد مشاركة المستهلك وتقييمها وفقاً لمعايير الكفاية الاقتصادية والفعالية في الأداء أو الإنجاز فقط. إنما يجب النظر إلى مشاركة وانضمام المواطن إلى الانخراط الفعلي في تخطيط الخدمة العامة ورسم سياستها والتنفيذ الفعلي لها كقيمة مستقلة بذاتها. حيث يجب النظر إلى محصلة المشاركة على أساس مدى التأثير من جانب عن النظام الصحي وليس العكس لوحده وتقتصر هذه الدراسات معايير عديدة لتقييم المصلحة النهائية لمشاركة المستهلكين، وهذه المعايير تشمل:

أ- النمو الذاتي للمشاركة.

ب- تطوير الأنماط القيادية.

ج- انخراط الأفراد في الحياة الاجتماعية والمجتمعية عامة.

د- تسهيل عملية الوصول للخدمة والانتفاع بها.

هـ - الرضا والإشباع المهني.

و- الاتصال الجماهيري ودعم المجتمع المحلي لمؤسساته العامة.

يجب أن تكون هناك مشاركة في تقديم الخدمة، وأن يؤخذ رأي المواطن في الاعتبار من طرف

مقدمي الخدمة، ومن خصائص المشاركة الجيدة عدة شروط تتمثل في الأمور التالية:
* حقه في التمكين، وهو يعني إفساح المجال أمام المواطن ل إبداء رأيه فيما يقدم له من خدمات، وأن يكون المواطنون هم المحرك الأساسي للأداء الحكومي لتوجيهه نحو خدمة مصالحهم.

* الشفافية وتعني أحقية المواطن في التعرف على موارد الأجهزة الخدمية ومصروفاتها، باعتبار دافعاً للضرائب وأحد أفراد المجتمع، وهو ما يحقق المصداقية ومحاربة الفساد.
* التوجه نحو العملاء: بحيث يكون المواطن هو محور عمل الحكومة وأن رضائه هو الغاية الكبرى للدولة، وعليه فإنها يجب أن تقدم خدماتها بالتنوع والحجم والجودة الذي يراها المواطن.
* الاستمرارية والاستدامة: وهي تعني أن أي عملية مشاركة لا بد وأن تعمل باطراد وانتظام، ومن جانب آخر لا تؤثر على حقوق الآخرين في الحصول على ذات الخدمة في المستقبل، وهو ما يؤدي إلى ترشيد استخدام الموارد.

* العدالة : وهي تعني المساواة في الحقوق والواجبات لكافة أفراد المجتمع وضمان الحقوق وتوازن القوى.

* المنافسة: وتعني تساوي الفرص أمام كافة الأطراف من حيث المزايا والالتزامات وعدم تمييز طرف دون آخر.

* القبول الاجتماعي والمشاركة الإيجابية: بحيث تتم عمليات إدارة الخدمات العامة في إطار من القبول الاجتماعي بما يساعد على اشتراك المجتمع في تأدية الخدمة ويحافظ عليها ويرشد مواردها (٣٣).

لقد كثر الاهتمام في الآونة الأخيرة بضرورة قيام المواطن على نحو فردي أو من خلال الاشتراك في مجموعات صغيرة بمساءلة الجهاز الحكومي. ويرى أن المواطن لا يمكنه القيام بذلك إلا إذا تعامل مع المنظمة الإدارية بصفته شخصاً بالغاً، حيث يتحرر الشخص البالغ من الشعور الوهمي بالخوف في تعامله مع المنظمة الإدارية، ويعرف حقوقه وواجباته على نحو موضوعي ويطور استجابات واعية إزاء كل تصرف يصدر عن المنظمة تجاهه ولعل هذا الجانب من المواطنين هو الأكثر قدرة على فهم المساءلة وتطبيقها على نحو فعال وكفاء.

وتحقق مشاركة المواطن في الإدارة العامة عدة أهداف تتمثل فيما يلي:

* تنمية وعي المواطن بشأن ما يحدث على صعيد الإدارة الحكومية، حيث يتيح القرب من

دوائر صنع وتنفيذ القرارات الإدارية التعرف بصورة مباشرة وعن كثب وبوضوح عما يحدث داخل أروقة البيروقراطية الحكومية.

* إفساح المجال لإدماج المواطن في المجتمع، إذ أن المواطن ينفق قدراً كبيراً من جهده ووقته في التعامل مع الأجهزة الحكومية، وتكاد صورة الشخص عن النظام السياسي هي الصورة التي ترسم في ذهنه من تعامله مع البيروقراطية الحكومية، ولذا فإن مشاركة المواطن في الإدارة تحقق له الاندماج في شئون المجتمع وتبين له الغايات التي يسعى إلى تحقيقها .

* تحقق مشاركة المواطن في الإدارة القدرة على تمثيل مختلف المصالح والتيارات السياسية الموجودة في المجتمع، حيث يستطيع المواطن أن يجد قنوات مؤسسية يعرض من خلالها مطالبه ويتفاوض بشأنها.

* تضمنى مشاركة المواطن في الإدارة الشرعية على أداء البيروقراطية الحكومية، وذلك من خلال آليات المشاركة، وهو ما يجعل الإدارة تعمل دوماً بكفاءة وفعالية.

* يؤدي اشتراك المواطنين في الإدارة إلى الإسراع في إحداث التغييرات المطلوبة في اتجاهات المواطنين وسلوكهم بما يساعد على نجاح جهود التنمية.

وتعتبر مشاركة المواطنين في صنع السياسات العامة أحد صور المساءلة خاصة إذا ما نص القانون على ذلك، كما يحدث في بعض الدول كالولايات المتحدة الأمريكية^(٣٤).

وتكون مساءلة المواطن المشارك للإدارة من خلال عدة صور أساسية، تتمثل في الاستشارات والمؤتمرات غير الرسمية، أو اللجان المشتركة أو الاستماع العام.

وبالنظر للحالة المصرية، يلاحظ أن هناك تلازماً طردياً بين المواطنة والديمقراطية، فالمواطنة كاتتماء عضوي بالدولة لا تحيى أو تتفعل دونما حاضن ديمقراطي لها يهبها الانتماء والاعتراف. فالعلاقة بين المواطنة والديمقراطية توأمة لأية تجارب تنتجها الجماعة السياسية المكونة للدولة. وذلك لكون الديمقراطية تقوم على أساس الاعتراف بالإنسان وحقوقه الأساسية من كرامة وحرية وإرادة كما تقوم على أساس حق المواطن في التعبير عن رأيه والمشاركة في وضع القرار. وهي كذلك تلزم المواطن بأداء واجباته تجاه الدولة والمجتمع.

وترتيباً على ما تقدم، يمكن النظر واعتباً الموازنة بين سلطات الدولة وحقوق المواطن أساساً للمجتمعات المتطورة بحيث لو انعدمت حقوق المواطن أصبحت الدولة مستبدة وتختلف بسبب ذلك المجتمع. ذلك أن المواطنة هي حقوق وواجبات تتحقق من خلال قدر من الوعي والمعرفة

يلزم مها سعمالاً الفرد لتحصيل حقوق المواطنة وسعيه للوفاء بالتزاماتها، وهذا المسعى لا بد وأن يتم من خلال وسائل مشروعة يحددها النظام ويتعلمها الفرد من خلال آليات مختلفة. وقد يكون مستوى الوعي بالمواطنة عند المواطن عالياً، ولكن لأن النظم تقيد عمل المواطن ومشاركته في مجالات العمل السياسي والعمل المدني، فإنه لا يشارك ليس لضعف الدافعية ولكن النظم والتشريعات تقيد حريته في ذلك.

ويرى البعض أن المواطنة هي المدخل الرئيسي لفهم الديمقراطية وكيفية عملها، ومن خلال المدخل الديمقراطي تظهر معاني المواطنة من احترام حقوق المواطنين لحقوق الآخرين، وضرورة أن يدافعوا عن حقوقهم وحقوق الآخرين ضد أولئك الذين يريدون استغلال تلك الحقوق، وضرورة ممارسة حقوقهم كي تعمل الديمقراطية.

والمهارات التي يجب تعلمها كي يمارس المواطنون حقوقهم فيتم تصنيفها إلى ثلاثة أنواع على النحو التالي:

- ١- مهارات التفاعل، وتعني مهارات الاتصال والتعاون التي يحتاجها الفرد لممارسة العمل المدني والسياسي.
- ٢- مهارات المراقبة، وتعني المهارات التي يحتاجها المواطن من أجل متابعة أعمال القادة السياسيين والمؤسسات السياسية وتقييمها.
- ٣- مهارات التأثير، وتعني المهارات التي يحتاجها المواطن من أجل التأثير في مخرجات الحياة السياسية والمدنية^(٣٥).

ومن ثم يرتبط مفهوم المواطنة في الحالة المصرية بالأمر السياسي ونظام الحكم الديمقراطي والحقوق والواجبات التي يتمتع بها المواطن المصري من الناحية السياسية، ودوره في المشاركة السياسية من حق في الانتخابات والترشيح للمجالس النيابية والحزبية، وحقه في تكوين الجمعيات وإبداء الرأي وحق التعبير وتكوين الاجتماعات، إلخ، وقد أكدت الحكومة المصرية على الالتزام ب مبدأ المواطنة كأساس للمساواة التامة في الحقوق والواجبات بين جميع المصريين، أن إحياء مفهوم المواطنة سيكون له أثر ملموس على تفعيل الشعور بالانتماء وبالوحدة الوطنية، وتشجيع المواطن على المبادرة والمشاركة الشعبية، وعلى ممارسة حقوقه السياسية.

واستناداً إلى ذلك، يمكن القول بأن المواطنة والإدارة العامة في الحالة المصرية تستند إلى مبدأ أساسي وهو أن المواطنة ترتب حقوقاً لكافة المصريين دون تمييز في ذلك بسبب الجنس أو الأصل

أو اللغة أو الدين أو العقيدة.

ويأتي ذلك تأكيداً على الترابط الوثيق بين مفهوم الحقوق التي يجب أن يتمتع بها كل مصري، وبين مفهوم المواطنة المصرية، باعتبار أن كافة الحقوق المنصوص عليها في النظام التشريعي المصري مصدرها هذه المواطنة، ويتمتع بها أفراد المجتمع بحكم تمتعهم بهذا الوصف، وانتمائهم للدولة والمجتمع اللذين يكفلان لهم ممارسة هذه الحقوق ويضمن صيانتها. وتستند الحقوق الأساسية المنصوص عليها في الدستور والقوانين، والتي تمثل في جملة منظومة الحقوق والحريات المكفولة للمواطن كما استقرت عليها المواثيق الدولية لحقوق الإنسان.

ومن ثم، فإن حقوق المواطنة هي وثيقة سياسية، تستهدف إبراز الحقوق الأساسية للمواطن مع بلورتها بشكل أكثر تفصيلاً وتطويراً بحيث تتضمن العديد من صور الممارسات المعاصرة لهذه الحقوق، والتي تتماشى مع نص وروح الدستور والقوانين المتعلقة بحقوق المواطن. وتبرز أهمية حقوق المواطنة إلى تحقيق، ما يلي:

الهدف الأول هو تعريف المواطن بحقوقه الأساسية بحيث يكون ذلك أداة للتوعية وحافزاً للتمسك بهذه الحقوق والسعي لممارستها.

والهدف الثاني هو التأكيد على التزام الحكومة بحقوق المواطنة والسعي إلى تفعيلها، سواء في صورة مقترحات مشروعات قوانين تستكمل البناء القانوني لمنظومة حقوق المواطنة بالبلاد، أو في صورة سياسات عامة تلتزم بها حكومة الحزب بما يهدف إلى ترجمة هذه الحقوق إلى واقع ملموس وتتضمن حقوق المواطنة: الحق في الحياة،، والحق في الجنسية، والحق في المساواة، والحق في الملكية الخاصة وممارسة النشاط الاقتصادي، والحق في التعليم، والحق في الرعاية الصحية، والحق في العمل والتمتع بظروف عمل عادلة، والحق في الضمان الاجتماعي، والحق في حرية التفكير وإبداء الرأي، والحق في حرية العقيدة والعبادة، والحق في الانتخاب والتمثيل النيابي، والحق في تكوين الأحزاب السياسية، والحق في تكوين النقابات والجمعيات، والحق في حماية حرمة الحياة الخاصة، والحق في المعاملة الإنسانية الكريمة ومنع التعذيب، والحق في توفير العدالة الناجزة، والحق في التنقل، والحق في بيئة نظيفة^(٣٦).

* الدور الرقابي للمواطن في مصر:

رغم أنه دور بديهي في الرقابة على نزاهة الأداء في الإدارة بل هو من أهم الأدوار في كثير من النظريات والممارسات، فالمواطن العادي مهما ارتفعت أو انخفضت قدراته الثقافية والاجتماعية

يستطيع أن يرصد ويقيم بمصداقية أداء الإدارة أو من تفوضه أو تسند إليه خدمة المجتمع، ومع ذلك فقد تقلص هذا الدور كثيراً في الحالة المصرية بسبب ثقافة عامة ما زالت تثني بل تخوف المواطن العادي من تقييم ونقد الدور الحكومي، وهنا يلزم تغيير ملموس ومتزايد في هذا التوجه بما يعطي للمواطن الفرد آليات يمارس بها الدور الرقابي على الإدارة في الرصد والتقييم بشكل أساسي ولكنها غير مؤثرة في المحاسبة. وهذه الآليات، وهي:

١- الحق في اللجوء للقضاء الإداري أو المدني مختصاً الجهاز التنفيذي والقطاع القضائي في مصر يتحرى صالح المواطن الفرد كطرف أضعف في أي خلاف قضائي في الحكومة.

٢- الحق في اللجوء للشرطة المختصة في الحالات العاجلة.

٣- الحق في الإبلاغ إدارياً للمستويات الأعلى عن تقصير أو فساد إداري.

٤- الحق بل والفرصة الحقيقية في مقابلة القياديين التنفيذيين أو المنتخبين على أي مستوى للنقل الشفهي أو التحريري لواقعة انحراف أو تقصير.

٥- الحق في نقل مظلّمته لوسائل الإعلام بأنواعها وانتماءاتها.

٦- الحق في نقل مظلّمته لبعض مؤسسات المجتمع المدني: النقابات والجمعيات الأهلية وأيضاً الكتل السياسية الممثلة للأغلبية أو المعارضة والتي لها القدرة على كشف القصور وإنتاج آلية المحاسبة.

والدور الرقابي للمواطن تقدره وتبلوره وتثق به المجتمعات الغربية لدرجة إعطاء المواطن صلاحيات الضبطية القانونية أحياناً، أما في مصر فهناك عوامل قد تعوقه وتقلصه وأخرى قد تعظمه وتفعله.

أما عن العوامل المعوقة للدور الرقابي للمواطن في مصر، هي:

١- ثقافة التردد والخوف من النقد أو المواجهة مع الجهاز الحكومي

٢- ثقافة الموقف السلبي ورواسب تختزل المشاركة المجتمعية.

٣- ضعف الدراية القانونية والإدارية للمواطن العادي.

٤- شيوع بعض الظواهر والأعراف في الأداء الحكومي كالغياب والإكراميات والمجاملات السلبية، لا يستطيع المواطن التمييز بين المشروع منها والمخالف.

٥- ضعف قنوات الاتصال المباشرة بين المواطن والمستويات الحكومية العليا.

٦- المؤسسات فرضياً أقوى منا لفرد.

* ويمكن طرح مجموعة من العامل الداعمة للدور الرقابي للمواطن في مصر وفقاً للنماذج الغربية التي تحاول تدعيم دور المواطن.

- ١- العمل الميداني لكافة المستويات التنفيذية والاحتكاك بالمواطن في بيئته.
 - ٢- تنظيم لقاءات دورية منتظمة لقيادات الإدارة المحلية بالمواطنين وفتح الدواوين البلدية لهم.
 - ٣- فعالية إدارات بحث الشكاوى والبلاغات والتحقيقات الإعلامية ومتابعة صانع القرار لها حتى الغير موقع منها ومضاهاتها بالتقارير الصاعدة.
 - ٤- المرور المفاجئ على المرافق والإدارات التي يكثر منها شكاوى المواطنين.
 - ٥- تفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني والتي يستظل بها المواطن في دوره الرقابي.
- ويتبين مما سبق، أن علاقة المواطنة بالإدارة العامة في مصر ما زال ينقصها الكثير حتى تصبح مفهوماً عاماً يرتب حقوق والتزامات نحو أفراد المجتمع، ويترتب على ذلك أن المواطن ينقصه القدرة على معرفة حقوقهن وحتى إذا علمها لا يمارسها، فهو لا يعني كيف ومتى يكون مسئولاً، ومتى يعبر عن حقه ومتى يسكت، الأمر الذي يضعف من قدرة المواطن في مصر على مساءلة الأجهزة الحكومية، وخاصة أجهزة الإدارة العامة التي هي محل اهتمام البحث. ففي النماذج الغربية لوحظ أن المواطن يعي متى يكن حقه كمستهلك، أو عميل، أو مالك، إلا أنه في الحالة المصرية تظهر صعوبة بالغة في تحديد الخط الفاصل بين هذه النماذج الثلاثة.

الخاتمة:

يمكن اعتبار المواطنة في مصر كمجموعة من القيم والعناصر لتدبير الفضاء العمومي المشترك ويمكن تحديد أهم تجليات المواطنة في أربعة عناصر:

- ١- الانتماء: أي شعور الإنسان بالانتماء إلى مجموعة بشرية ما وفي مكان ما (الوطن) على اختلاف تنوعه العرقي والديني والمذهبي، مما يجعل الإنسان يمثل ويتبنى ويندمج مع خصوصيات وقيم هذه المجموعة.
- ٢- الحقوق: التمتع بحقوق المواطنة الخاصة والعامة كالحق في الأمن والسلامة والصحة والتعليم والعمل والخدمات الأساسية العمومية وحرية التنقل والتعبير والمشاركة السياسية.
- ٣- الواجبات: كاحترام النظام العام والحفاظ على الممتلكات العمومية والدفاع عن الوطن والتكافل والوحدة مع المواطنين والمساهمة في بناء وازدهار الوطن.
- ٤- المشاركة في الفضاء العام: المشاركة في اتخاذ القرارات السياسية (الانتخاب والترشيح)

وتدبير المؤسسات العمومية والمشاركة في كل ما يهم تدبير ومصير الوطن.
وترى الباحثة أن المواطنة هي وظيفة يتحتم على المواطنين القيام بأعبائها ومسئولياتها ليست بالشيء الجديد، إذ تم إدراكها وإقرارها منذ زمن بعيد، حيث تعود لزمن اليونانيين والرومانيين، وهو ما أشارت إليه النظرية الديمقراطية الليبرالية والخطاب السياسي الغربي وأن أهم توسيع لنظرية المواطنة الحقوقية جاء في القرن العشرين على يد مارشال في كتابه "المواطنة والطبقة الاجتماعية" في عام ١٩٥٢ الذي قسم فيه حقوق المواطنة إلى مكونات ثلاثة ظهرت على مدى قرون ثلاثة متتالية: أولها المكون المدني أو المواطنة المدنية، وهي نتاج القرن الثامن عشر، وفيه تم إقرار الحقوق والحريات المدنية مثل سيادة القانون والمساواة أمام القانون وحرية الكلام والفكر والحرية الدينية، ثم جاء المكون السياسي أو المواطنة السياسية في القرن التاسع عشر، وتؤكد فيه الحقوق في المشاركة السياسية مثل الحق في التصويت والترشيح للوظائف العامة، وفي القرن العشرين ومع ظهور دولة الرفاه التي مكنت المواطنين من التهرب من الكد المضني لمجرد البقاء، ظهر المكون الثالث وهو المواطنة الاجتماعية ليضمن للمواطنين الحق في حد أدنى من الأمن الاقتصادي والمادي وذلك لحمايتهم من قوى السوق، وبذلك تحولت المواطنة إلى مفهوم غير اقتصادي.

ويلاحظ على المواطنة والإدارة العامة في الحالة المصرية، ما يلي:

١- أن مفهوم المواطنة في مصر هو مفهوم منقوص من الناحية السياسية، حيث لا يراقب المواطن فيم صر النظام السياسي الحاكم، ولوجد بعض المعوقات للدور الرقابي له تتمثل في: ثقافة التردد والخوف من النقد أو المواجهة مع الجهاز الحكومي، ثقافة الموقف السلبي ورواسب تختزل المشاركة المجتمعية، ضعف الدراية القانونية والإدارية للمواطن العادي، شيوع بعض الظواهر والأعراف في الأداء الحكومي كالغياب والمجاملات السلبية، حيث لا يستطيع المواطن التمييز بين المشروع منها وغير المشروع. وضعف قنوات الاتصال المباشرة بين المواطن والمستويات الحكومية العليا.

٢- لا بد من تفعيل دور المجتمع المدني في الحياة السياسية في مصر، حتى يمكن الاستفادة من النتائج والدراسات التي يقوم بها، وتكون ذات ٢٠ لة بالمواطن، حيث إ ميزة منظمات المجتمع المدني تكمن في إمكانية الحصول على استشارة سريعة في الجوانب المتعلقة بالمصالح المتضاربة داخل المجتمع. وكذلك يمكن أن تتوفر المعلومات وتكون جاهزة بصورة أوسع، مقارنة مع حالة عدم وجود منظمات مجتمعية. كذلك فإن للمنظمات المجتمعية أهمية كبيرة، في تمكين المجتمعات من

الانضواء والمشاركة في عملية اتخاذ القرار. بالإضافة إلى أن انخراط هذه المجتمعات في عمليات المبادرة والإعداد للتنمية، تعد من الأمور الهامة في تحقيق ديمقراطية المشاركة.

٣- يجب الأخذ بمبدأ رضا العميل في تقديم الخدمة ووضعها في نصابها حيث إن هذه المدخل يحقق العديد من الفوائد التي تتمثل في: المساءلة والشفافية، بمعنى جعل الحكومة وأجهزة الإدارة العامة مسئولة أمام المواطنين، حيث يجب النظر إلى المواطن على أنه مراقب للأداء الحكومي وليس فقط معاملته كزبون متلقي للخدمة. وقيام الدولة ب العمل على تقديم الخدمات للمواطنين على أكمل وجه وفي أي وقت يطلبونها.

٤- يجب النظر إلى مفهوم المواطنة على أنها فكرة اجتماعية وقانونية وسياسية وإدارية تساهم في تطور المجتمع الإنساني وذلك بالعمل على رفع الخلافات والاختلافات الواقعة بين مكونات المجتمع والدولة في سياق حضاري وفي إطار الحوار البناء بين أجهزة الدولة والمواطنين، وتحفظ على المواطنين كرامتهم وحقوقهم تجاه الدولة والالتزام بما عليهم من واجبات، كما تضمن المواطنة المساواة والعدل بين المواطنين أمام القانون وفي تلقيهم للخدمات العامة، والوظيفة العمومية والمناصب في الدولة، وأمام المشاركة في المسؤوليات على قدم المساواة، وفي توزيع الثروات وكذلك الواجبات مثل دفع الضرائب والخدمات العسكرية والمحافظة على الوطن والدفاع عنه.

٥- يجب العمل على تحسين علاقة الإدارة بالمعاملين معها حيث يعتبر ذلك أحد الأهداف الأساسية التي تلتزم الحكومة بالعمل على بلورتها في إطار تطبيقها لسياسات الإصلاح الإداري، ويتطلب تحقيق هذا الهدف التوجه نحو معالجة الاختلالات الرئيسية في علاقة المواطنين بالإدارة.

٦- تتجلى مظاهر الاهتمام في تحسين علاقة الإدارة بالمواطنين في محورين أساسيين هما: تأصيل وإشاعة ثقة المرفق العام داخل الإدارة وجعل التواصل قائماً بينها وبين منظمات المجتمع المدني في الدولة، تعزيز التوجه نحو تنمية وإدارة محاور قادرة على اتخاذ القرار والاستجابة لطلبات الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين بفعالية كبيرة.

٧- يجب على الدولة القيام ببذل المزيد من الجهد في علاقتها بالمواطن حتى يصبح جزءاً من القيم الثقافية التي تسود المجتمع، ومن ثم يجب عليها القيام بتحديث الإجراءات ونظم المعلومات المستخدمة بكافة مؤسساتها، بهدف رفع كفاءة وتحسين نوعية هذه الخدمات، وتحسين التعامل مع المواطنين.

٨- يجب على الدولة العمل على توفير جهاز إداري كفء قادر على مواكبة التغيير، بحيث

وهو يمارس سلطته على المواطن يقدم له الخدمة المتميزة في علاقته بالإدارة.

٩- يجب على الدولة السماح للمواطنين بمراقبة الأداء الحكومي من خلال: المشاركة الفعالة في مناقشة القوانين واللوائح الموجودة داخل المجتمع، ومناقشة قضايا إصلاح المالية العامة ومدى مساهمته في تحقيق استقرار بيئة الأعمال وزيادة القدرة التنافسية للدولة والقضاء على التشوّهات الناتجة عن عمل آلية السوق، ومناقشة قضايا المالية العامة في التخفيف من حدة الفقر ورفع مستوى التنمية الاجتماعية.

١٠- يجب العمل على زيادة المشاركة بين الحكومة والمواطن باعتبارها أداة تطويرية ومنهجاً إدارياً تحديثياً ووسيلة رئيسية من وسائل تحقيق الحاكمية المتوازنة، والتنمية المستدامة التي تسعى إليها الدول المتطورة والنامية على السواء.

هوامش الدراسة

(١) د. منى أبو طالب المواطن وتقييم السياسات العامة، ورقة مقدمة إلى مؤتمر "الإدارة العامة والمواطن في القرن الحادي والعشرين، جامعة القاهرة، قسم الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ٢٠٠٢، ص ٦. ولمزيد من التفاصيل حول مقولات النظرية الحديثة في مفهوم المواطنة يمكن الرجوع إلى:

Johnson, Thomas, J. Hays. Carol E. & Hays, Scott p. Dalton, Russell j. (editors) Engaging the Public " an Agenda for Reform, In Engaging the Public: How Government and the media can Reinvigorate American Democracy, New York: Rowman & Littlefield publishers, Inc, 1998, pp., 217-221.

(٢) بشير نافع وآخرون، المواطنة والديمقراطية في البلدان العربية، مرجع سبق ذكرهن ص ١٦.
(٣) سعد عقلي حمود العنزى، رأس المال الفكري، الثروة الحقيقية لمنظمات القرن الحادي والعشرين، (بغداد، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد الثامن، العدد ٢٥، ٢٠٠١) ص ٤٣.

(٤) د. أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة: السياسة العامة والإدارة (القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٣، ص ٧٩-٩٤).

(٥) - رضا عطية إبراهيم، المواطنة والانتماء وأثرهما على الدولة والمجتمع والأسرة، القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ٢٠٠٧، ص ١٩.

(6) Levi, Margaret, Consent, Dissent, and Patriotism, United Kingdom, Cambridge university Press, 1997, pp . 201-204.

(٧) د. أماني قنديل، معايير التقييم في عليم السياسة، في د. السيد عبد المطلب غانم (محرر) تقويم السياسات العامة، (القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ١٩٨٩)، ص ١١٠-١١٨.

(٨) د. عطية حسين أفندي، الإدارة الموجهة بالعميل إطار مفاهيمي، ندوة الإدارة الحديثة في إدارة منظمات الخدمة العامة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية - القاهرة ١٣-١٧ مايو ٢٠٠٧، ص ١٠.

(٩) سالم علي سالم القحطاني، التربية الوطنية: مفهومها، أهدافها، تدريسها، رسالة الخليج العربي، العدد ٦٦، ١٩٩٨، ص ٢١.

- (10) Nelson N. and Wright S. Power and Participatory development
London, International Technology Publication, 1995, pp. 1-5.
- (11) Kaifeng Yang, Kathr Callahan, Citizen Involvement Efforts and
Bureaucratic Responsivness: Participatory Values,
Stakholders Pressures and Administrative Paracticality, Public
Administration Review March/ April 2007., pp., 250 – 258.
- (12) Paul, Samuel, Does Voice matter? For Public Accountability
Yes, The World Bank, Policy research, Working Paper,
December 1994, pp., 3-7.

(١٣) وجيه بن قاسم القاسم بني صعب، دور المناهج في تنمية قيم المواطنة الصالحة، منهج التربية المدنية مثلاً، بحث مقدم إلى ندوة دور التربية المدنية في تعزيز المواطنة الصالحة، الرياض، ١٤٢٨ هـ، ص ص ٤ - ٨.

(١٤) رجاء شريف، متطلبات التطوير الإداري للجهاز الحكومي ومعوقات تحسين الأداء الحكومي - الملتقى العربي الثاني الوظيفة العامة في ظل متطلبات التطوير الإداري (المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بيروت، ٢٨ - ٣١ يوليو ٢٠٠٨)، ص ٩.

١٥- د. محمد الطعمانة، إصلاح وتحديث الإدارة الحكومية (دراسة تحليلية للتجربة الأردنية)، مؤتمر تحديات التنمية وتحديث الإدارة في الوطن العربي (المنظمة العربية للتنمية الإدارية، طرابلس، ١٥ - ١٧ مارس ٢٠٠٤)، ص ص ١٢ - ١٩.

- (16) Bateman, T. S. And Organ, D., Job Satisfaction and the Good Solider: - The Relationship between Affect and employee Citizenship, Academy of management: Journal, (Vol. 26, No. 3, 1983) pp.585- 595.
- (17) Peter V. Marsden. Citizens, Politics, and social Communication: Information Influence in and Election Campaign, public opinion Quarterly, Vol, 60 No. 4. Winter, 1991, pp 650- 652.
- (١٨) د. عبد الحميد مصطفى أبو ناعم، الإدارة العامة، إدارة الحكومة بأسلوب القطاع الخاص، (جامعة القاهرة، كلية التجارة، ٢٠٠٥)، ص ص ٥٩ - ٧٥.

- (١٩) د. سلوى شعراوي جمعة وآخرون، إدارة شئون الدولة والمجتمع، (جامعة القاهرة، مركز دراسات واستشارات ال إدارة العامة، ٢٠٠١)، ص ٣ - ١٤.
- (٢٠) يوسف جلال السيد، الفساد وآثاره السلبية، ندوة أساليب الرقابة الإدارية والمالية، تصحيح التجاوزات والانحرافات، القاهرة، جمهورية مصر العربية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ١٦ - ٢٠ ابريل ٢٠٠٦، ص ٤ - ٧.
- (٢١) صديق محمد عفيفي، تنظيم الدولة وإدارة الاقتصاد القومي، (القاهرة، مكتبة عين شمس، الطبعة الخامسة، ٢٠٠١ - ٢٠٠٢)، ص ٤٦٥ - ٤٧٢.
- (٢٢) زهير عبد الكريم الكايد، الحكمانية: قضايا وتطبيقات، القاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠٠٣، ص ١٥٠.
- (٢٣) ريتشارد جيرسون، كيف تقيس رضا العميل؟ ترجمة: خالد العامري، (القاهرة، الطبعة الأولى، دار الفاروق للنشر والتوزيع، ٢٠٠٣)، ص ٧٩ - ٩٢.
- (24) Mick Moore, political Under Development, Paper presented at the 10 the Anniversary Conference of the Development Studies, London School of Economic, London 7-8 September 2000. pp. 17- 24.
- (25) Norman, W. Citizenship in Diverse Societies, Ochord University press, 2000. pp. 99 - 154.
- (٢٦) نزار توفيق الحسو، بعض معاناة الجمهور في تعامله مع الجهاز الإداري، (بغداد، مجلة البحوث الاقتصادية والإدارية، مركز البحوث الاقتصادية والإدارية، العدد الثالث، ١٩٨٨)، ص ٤ - ١٢.
- (27) Vice president Al - Gore, Common Sense Government: Works Better and Cost Less, New York: Random House, 1995, p82.
- (28) Joel. S.M. igdal, Strong Societies and Weak State: State-Society Relation and State Capabilities in the World , Princeton : Princeton University press, 1988 pp. 213- 232
- (٢٩) د. سعيد النجار: مفهوم المواطنة في الدولة الحديثة، رسائل النداء الجديد، العدد ٦٤، مايو ٢٠٠٣م، ص ١١. ولمزيد من الإطلاع: راجع:
- Chris Wilkins, Citizenship Education, in Richard Baily, Teaching Values and Citizenship a Cross the Curriculum, (London Kogan Page Limited, Ist Edition , 2000, pp. 17- 18.

(٣٠) د. سهير مغازي المسلمي، الخدمة المتميزة للعملاء كأساس لتحقيق الميزة التنافسية، دراسة حالة شركة مصر للتأمين، مجلة البحوث الإدارية، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، السنة الثانية والعشرون، العدد الرابع، أكتوبر ٢٠٠٤، ص ص ١١ - ٢٥.

(31) Hull, John Leister Jr. Quality and customer service improvement in state Government, Dissertation Abstract, Degree: Phd, Virginia Commonwealth University, 2002, order No. Acc3055306, p . 9.

(32) Barbalet, J.M. Citizenship: Rights. Struggle and class Inequality. Milton Keynes: open University press. (1998), pp. 275- 296.

(٣٣) عبد الله عبد اللطيف شاهين، تطوير إدارة المؤسسات الحكومية في ظل الدور الجديد للدولة، مع دراسة تطبيقية على البنك المركزي في دولة الإمارات العربية المتحدة، (رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ٢٠٠٥)، ص ص ٦٤ - ٦٥.

(٣٤) - سامح فوزي، المساءلة والشفافية، إشكاليات تحديث الإدارة المصرية في عالم متغير، (القاهرة، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، ١٩٩٩)، ص ١٠٥.

(٣٥) د. ممدوح إسماعيل، الأنشطة الطلابية في الجامعات المصرية وبناء قيم المواطنة: تحليل الموقف برنامج العمل، استطلاع لرأي عينة من طلاب جامعة المنوفية، ورقة بحثية مقدمة لمؤتمر "الجامعة وبناء المواطنة المصرية" برنامج الديمقراطية وحقوق الإنسان كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ٢٥ - ٢٦ يونيو ٢٠٠٧، ص ص ٥ - ٦.

(٣٦) لمزيد من التفاصيل حول حقوق المواطن، أنظر الدستور المصري، المواد من ٧ - ٧٠.