



مركز البيان للدراسات والتخطيط  
Al-Bayan Center for Planning and Studies

# عناصر التغيير الحكومي الناجح

تيرا ألاس - مارتن تشيتشنسكي



ترجمة وتحرير مركز البيان للدراسات والتخطيط

## عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركزٌ مستقلٌّ، غيرُ ربحيٍّ، مقرّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍ ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليل مستقلٍّ، وإيجاد حلول عمليّة جليّة لقضايا معقدة تهّم الحقلين السياسي والأكاديمي.

حقوق النشر محفوظة © 2018

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

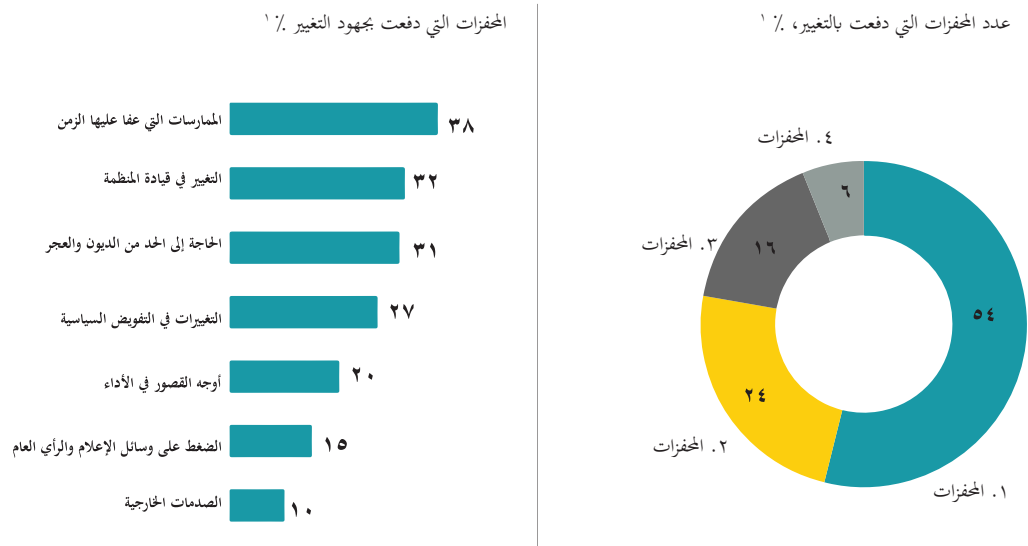
[info@bayancenter.org](mailto:info@bayancenter.org)

## عناصر التغيير الحكومي الناجح

### تيرا ألاس\* - مارتن تشيتشنسكي\*\*

يرى قادة القطاع العام وجود حاجة ملحة لتغيير الخدمات الحكومية وتطويرها، وبالمقابل ترى الحكومات حول العالم ضرورة إيجاد طرق جديدة لتحقيق طموحات المواطنين، في الوقت الذي يشعر فيه العديد بعدم الرضا والاستحسان؛ وبالتالي، يجب على الحكومات في كثير من الأحيان أن تبادر إلى تقديم «الكثير مقابل القليل» في البيئات التي تواجه قيوداً مالية وقوى خارجية تعيق التغييرات الحكومية.

قراءة نصف التغييرات الحاصلة في القطاع العام لديها أكثر من محفز واحد.



١. البيانات المرجحة من حصة الناتج المحلي الإجمالي لعام ٢٠١٦ ضمن البلدان التي شملتها الدراسة (الأسعار الحالية، وتعادل القوة الشرائية المعدلة). العدد الإجمالي للدول المستجيبة غير المرجحة = ٢,٩٠٩.

المصدر: مركز ماكينزي للدراسات الاستقصائية حول التغييرات الحكومية، كانون الأول ٢٠١٧

\* تيرا ألاس إحدى كبار الباحثين في مكتب ماكينزي في لندن، يرافقها ريتشارد دويس الشريك الرئيس في المكتب.  
\*\* مارتن تشيتشنسكي شريك منتسب في مكتب ماكينزي في دبي. ورولانديلون شريك منتسب في مكتب ماكينزي في ميلبورن.

وأظهرت دراسة لمركز ماكينزي مدى صعوبة تحقيق هذه التغييرات بنحو صحيح، إذ إنه على وفق دراسة استقصائية أجريت على ما يقرب من ٣٠٠٠ مسؤول بالقطاع العام في ١٨ بلداً فإن ٨٠٪ من جهود الحكومة للتغيير قد باءت بالفشل، وشملت الدراسة وجهات نظر حول ٨٠ حالة تغيير وعلى مقابلات معمقة مع ٣٠ شخصاً من قادة التغييرات الحكومية.

ما الذي يميّز ٢٠٪ من حالات التغيير الناجحة عن ٨٠٪ من حالات التغيير غير الناجحة؟ للإجابة عن هذا السؤال استنتجت هذه الدراسة خمسة عناصر أساسية، ووجدت أن تطبيق هذه العناصر جميعها يزيد من احتمالية نجاح مبادرات التغيير بثلاثة أضعاف المبادرات الأخرى التي لا تطبق فيها هذه العناصر جميعها. أما العناصر الخمسة فهي كالاتي: القيادة الملتزمة، والأهداف والأولويات الواضحة، والتوازن والتنسيق في الإنجاز، والتواصل المقنع، والقدرة على التغيير. وقد تبدو هذه العناصر واضحة لكن نادراً ما تُطبّق بفاعلية إذ يصعب تنفيذها ولاسيما في سياق الدورات السياسية، ونظم التوزيع المعقدة، والجهات المعنية المتعددة في القطاع العام.

### القيادة الملتزمة

لقد أوضحت تجربة قادة التغيير -الذين أجرينا معهم مقابلات- أن درجة عالية من الالتزام الشخصي والجهد -وغالباً الشجاعة الحقيقية لتحدي الاتفاقيات القائمة- ضروريان لتطبيق العناصر الخمسة على أرض الواقع. وتؤكد دراستنا على هذا؛ إذ إن فرصة نجاح قادة التغيير الناجح في وضع نموذج السلوك المتوقع للموظفين العاملين في القطاع العام ضعف نظرائهم في المبادرات غير الناجحة. وقد أخبرنا فريدريك رينفلت Fredrik Reinfeldt -رئيس وزراء السويد السابق- قائلاً: ”قضيت أكثر من ٢٥٠ يوماً على مدار ثماني سنوات في التنقل داخل السويد، لقد ذهبت في كل مكان والتقيت بموظفي الخدمة المدنية وناقشت معهم ما كان يحدث في أماكن عملهم وسألتهم عما كانوا يشاهدونه“. ومن جهة أخرى، خاطر زعيم آخر قمنا بمقابلته بإعادة

الانتخابات بهدف السعي وراء الإصلاح الحاسم للنظام المدرسي في البلاد. وتحدّى زعيم ثالث قواعد المشتريات للحكومة المركزية لتعجيل التغيير ثقةً منه على أن إظهار النتائج المبكرة يستحق المجازفة.

وبطبيعة الحال، فإن تطبيق ذلك أصعب من مجرد التحدث به، ويكون لدى القادة -غالباً- رأس مال سياسي محدود، ويجب عليهم اختيار كيفية إنفاق الأموال بحذر. وقد لا يكون لديهم المقدرة على استكمال الإصلاحات واسعة النطاق. وعلى سبيل المثال، بعد قراءة المدة التي خدم فيها وزراء الصحة في ٢٣ دولة حول العالم في المدة من عام ١٩٩٠ إلى عام ٢٠٠٩، نجد أن نصفهم خدموا في مدة أقل من العامين، وتجد الحكومات صعوبةً في تحديد الأولويات بسبب مطالبة العديد من أصحاب المصالح بتحقيق مطالبهم الخاصة.

وتعدّ حكومة مدينة (ميدلين الكولومبية) إحدى الحكومات التي تغلبت على مثل هذه التحديات، فكانت مدينة ميدلين معروفة بأنها من أولى المدن حول العالم بزيادة معدلات جرائم القتل، بيد أن الحكومة عملت على تغيير ذلك إذ انخفضت معدلات الجريمة بنسبة تزيد عن ٨٠٪. ويعود الفضل في هذا التغيير الملحوظ إلى رؤساء بلدية ميدلين، وإلى حكام مقاطعة أنتيوكيا المجاورة، والشراكات التي بنتها المدينة مع القطاع الخاص. وكان أحد هؤلاء القادة (أنيبال غافيريا Aníbal Gaviria)، الذي شغل منصب حاكم مدينة ميدلين منذ عام ٢٠٠٤ إلى عام ٢٠٠٧ ومنصب عمدة منذ عام ٢٠١٢ إلى عام ٢٠١٥، وقد ترجم غافيريا التزامه الشخصي إلى رؤية واضحة بغية التغيير، إذ قال: "لقد واجهنا شكوكاً وشعورَ المواطنين من أن مدينتنا فاشلة". مشيراً إلى أن "إحداث التغيير في العقليات -حينما بدأ الناس في رؤية أنه من الممكن تحقيق إنجازات تعود بالفائدة على الجميع- هو أهم مكسب".

## الأهداف والأولويات الواضحة

ترسم التغييرات الناجحة صورة مقنعة لتوجه الرؤساء، وتجعلها واضحة تماماً للموظفين في القطاع العام والمواطنين عن ضرورة التغيير. وحينما يختص الأمر بالأهداف، تُبقي الجهود الناجحة الأهداف قليلة ومحددة ومبنية على النتائج، فقد حسّن (خايمي سافيدرا تشاندوفي Jaime Saavedra Chanduví) -وزير التعليم السابق في بيرو- نظام التعليم في البلاد تحسّينا سريعاً بتيسير أكثر من ٢٠٠ هدف في خطة من أربع محاور كي يفهمها المواطن الاعتيادي.

وبإمكاننا أن نطرح مثلاً آخر كرئيس وزراء مقاطعة (أونتاريو) الكندية (دالتون مكجنتي Dalton McGuinty) (٢٠٠٣-٢٠١٣)، الذي أصرّ على ضرورة إصلاح التعليم في المقاطعة ونتج عن ذلك تحسينات رائعة في الجودة. على سبيل المثال، انخفض عدد المدارس المعروفة بأدائها المتواضع في المقاطعة من ٨٠٠ إلى ٦٣ مدرسة. وكما أخبرنا، فإن هذا النجاح لم يتحقق إلا من خلال تحديد الأولويات عبر جهود مضمّنية، قائلاً: "لقد تعلمت أنه من المهم تسوية عدد قليل من الأولويات" مؤكداً "أنا أردنا خفض ساعات الانتظار داخل المستشفيات، ورجبنا بتقليل طوابير المراجعين للمحاكم، ولكن إذا حاولت تعبيد البحر فبالأكيد لن تنجح؛ ولهذا السبب كانت أعظم أولوياتي هي التعليم".

ووضع مكجنتي غايات طموحة؛ ليزداد على إثره دافع جميع المعنيين. إذ قال: "حينما تعهدت لنفسي بزيادة نتائج الاختبارات ومعدلات التخرج، لم أكن أعلم كيف بإمكانني تحقيق ذلك". لكنه أيقن حينها أن عليه التواصل مع المعلمين مباشرة. قائلاً: "لقد فعلت كل ما بوسعي لتوظيف المعلمين في القضية من خلال التعامل معهم باحترام، واستثمارهم في بناء القدرات عبر توجيهاتهم وسعيهم لزيادة معدلات التخرج ونتائج الاختبارات؛ مما جعل الجهد يقع عليهم وعلى ذلك".



## التوازن والتنسيق في التنفيذ

تتسم جهود التغيير الناجحة بنهج ذكية في التوزيع، تختلف بنحو ملحوظ عن النهج التقليدية في القطاع العام بهدف وضع السياسات وتنفيذها، ويتطلب النهج الذكي سرعة مطردة وتسلسلاً هرمياً أكثر سلاسة مع تعاون وثيق بين مختلف الهيئات والاختصاصات، فضلاً عن المرونة اللازمة لحل المشكلات عند ظهورها. ويتطلب وجود فريق للتغيير متمكّن لتحفيز وتيرة التقدم وتبعه. وعلى وفق دراستنا، فقد نسّق فريق متخصص برنامج التغيير في (٥١٪) من عمليات التغيير الناجحة في حين كان هذا الفريق حاضراً في (٢٦٪) فقط من عمليات التغيير غير الناجحة.

أنشأ رئيس الوزراء (ديفندرا فادنيس Devendra Fadnavis) في ولاية مهاراشترا الهندية غرفة عمليات في عام ٢٠١٥ يقتصر عملها على تسريع إنجاز البنى التحتية، وفي مثل هذه المنطقة المكتظة بالسكان التي تشهد تراكمًا في حجم العمل المتأخر في إنجاز البنى التحتية التي تمتد من الطرق إلى موارد المياه والصرف الصحي، تحتاج إلى خطوات أسرع لإنجاز هذه التراكمات. وتعدّ غرفة العمليات اجتماعات منتظمة تبحث من خلالها عن القضايا التي تعيق كل مشروع، ويرأس هذه الاجتماعات رئيس الوزراء وهي تجمع رؤساء مختلف الأقسام والهيئات؛ حتى يتمكنوا من اتخاذ القرارات على الفور لحل القضايا، وقد مكّن هذا التركيز واتخاذ الإجراءات بنحو أسرع في تسريع هذه القضايا وإنجازها وتنفيذها، وعملت ولاية مهاراشترا أيضاً على تطوير خطوط المترو، إذ أصبح مداها يصل إلى ٢٥٠ كيلومتراً مقارنة في العقد السابق إذ كان يتراوح ١١ كيلومتراً فقط.

## التواصل المقنع

تواصل كل حكومة مع شعبها، لكن القلة فقط من يفعل ذلك بفاعلية لكسب قلوب مواطنيها وعقولهم. وإن ٩٠٪ من المشاركين في دراستنا حول التغيير أكدوا أن التواصل مع الموظفين الذين يتكون مباشرة مع المراجعين سيحقق نجاحاً أكبر، وتحتاج عمليات التغيير إلى اتصالات مخططة جيداً، ومتعمقة وصادقة مع الجماهير المتأثرة بالتغيير ولاسيما موظفي الهيئات نفسها.

وتقدم المملكة المتحدة مثالين جليين لهذه الحاجة، الأول: مشروع مكافحة الحرائق FiReControl، الذي أنشئ في عام ٢٠٠٤ لدمج ٤٦ مركزاً محلياً لمكافحة الحرائق في تسعة مراكز. وعلى وفق المكتب الوطني لمراجعة الحسابات في المملكة المتحدة، فإن هذا الجهد لم يتم بعمل يذكر في تحقيق الهدف المرجو من تحويل المراكز إلى خدمات الإطفاء المحلية، ولم يأخذ بالحسبان ما يكفي لاحتياجاتهم واهتماماتهم؛ ونتيجةً لذلك، لم يدعم المستخدمون المشروع وفشل في توفير نظام يستوفي متطلباته؛ وعليه ألغي في عام ٢٠١٠ بعد أن أهدر نحو ٧٠٠ مليون دولار.

والآخر: تغيير مكاتب التسجيل العقارية HM Land Registry التي تتمثل مهمتها في حماية حقوق الأراضي والممتلكات في المملكة المتحدة. وقد عُيّن (غراهام فارانت Graham Farrant) رئيساً تنفيذياً ورئيساً لمكتب التسجيل العقاري في عام ٢٠١٥ وكان مكلفاً بتحويل المؤسسة إلى "سجل عقاري رائد في العالم بغرض السرعة والبساطة واتباع النهج المنفتح لنشر البيانات"؛ فابتدأ فارانت عملية التغيير عبر إجراء لقاءات مفتوحة مع جميع الموظفين البالغ عددهم ٤ آلاف موظف في شكل مجاميع تتألف من ٣٠ إلى ٥٠ موظفاً في وقت واحد، وعلم فارانت أن موظفي HM Land Registry شعروا بالشغف حيال الحفاظ على سلامة نظام تسجيل الملكية، وساعدت هذه المعلومة فارانت على صياغة رسالة تغيير تحث مباشرة على المضي قدماً بالمهمة المهنية واسعة النطاق التي تبدو مهامّ متخصصة عوضاً عن التركيز ببساطة على المكاسب

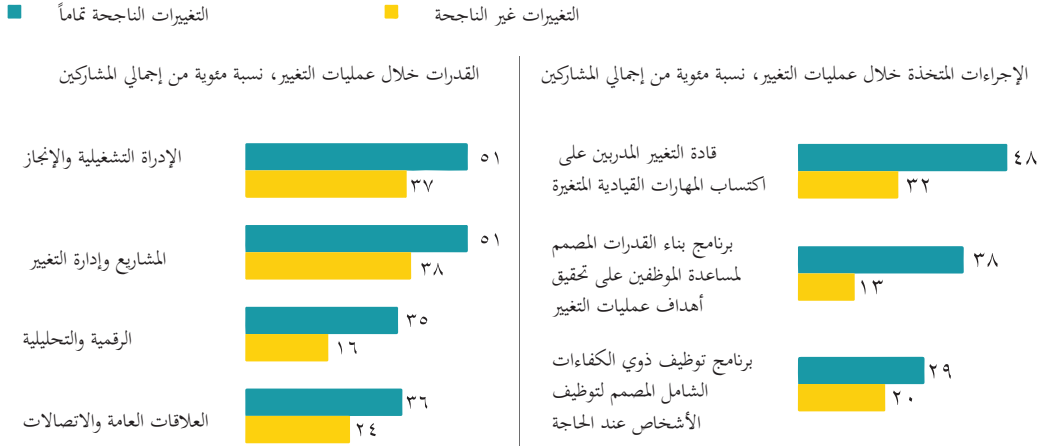


الناجحة عن زيادة الكفاءة كما فعل أسلافه، وقدم أيضاً مدونة أسبوعية سمحت للموظفين بنشر تعليقات ويستجيبوا لأفكار الناس وأرائهم. لقد عبّر فارانت عن اهتمامه بآراء الموظفين، ورغب بتعزيز نقاط القوة والكفاءة في المنظمة، وساعد نهج فارانت التعاوني في النجاح المستمر للتغيير الكامل مما قلل بنحو كبير من تراكم القضايا المتأخرة.

### القدرة على التغيير

تحتاج الحكومات إلى إعادة التفكير في نهجها فيما يخص قدرات الخدمة العامة، إذا أرادت أن تزيد من فرص نجاحها في برامج التغيير الرئيسية، وصقلت الحكومات على مدى قرون مهاراتها في مجالات مثل السياسة والسياسات الدبلوماسية. أما الآن فهي بحاجة إلى بناء قدرات جديدة والحث على السرعة في تغيير طريقة تقديم الخدمات؛ ومن أجل اكتساب القدرات المناسبة يتعين على الحكومة في بعض الأحيان توظيف قادة التغيير من ذوي الخبرة من خارج الحكومة والاستفادة من توجهاتهم ليصبخوا جزءاً لا يتجزأ من الفريق. ولكنه يتطلب أيضاً التركيز على بناء القدرات الداخلية كما أوضحت نتائج دراستنا. وحينما قارنا بين التغييرات الناجحة وغير الناجحة وجدنا أن الأولى كانت أكثر قدرة بثلاث مرات على تدريب المسؤولين عن المبادرات في المهارات القيادية للتغيير، وكانت أكثر قدرة بمرتين على تقديم برامج بناء قدرات الموظفين الذين شاركوا في التغيير.

يمكن أن تشكل أوجه القصور في القدرات مشكلة في عمليات تغيير القطاع العام، لكن برامج التحسين يمكن أن تعزز النجاح



المصدر: مركز ماكينزي للدراسات الاستقصائية حول التغييرات الحكومية، كانون الأول ٢٠١٧

وكانت إحدى جهود التغيير في القطاع العام التي أدركت أهمية القدرات في إحداث التغيير هي جهود الهيئة الاتحادية للضرائب في إثيوبيا، التي شرعت في بذل جهود طموحة لتحسين فاعلية تحصيل الضرائب في البلاد. وتعدُّ القدرات التغييرية شريان الحياة الذي صممت من أجله الهيئة برنامجها، ويتألف هذا البرنامج من ورشة عمل لفريق كبير يُناقش عبرها الرؤى المشتركة للإصلاح التي يوافق عليها القادة، فضلاً عن تحديد القيم التي يرغب القادة بإظهارها إلى عامة الشعب، وأيضاً عرض التزاماتهم الشخصية الواضحة للبرنامج. وتلقى أكثر من ٢٠٠ موظف من موظفي خدمة العملاء التدريب على كل من المهارات الضريبية الخاصة (مثل تتبع تحصيل الديون) وقدرات إنجاز المشاريع.

وهناك مثال آخر هو إحداث التغيير في أعمال الشرطة في نيوزيلندا، الذي بدأ في عام ٢٠٠٩. وكانت أولى العناصر الأساسية نحو التغيير هو نموذج المنع الأول الذي تعامل مع الأسباب

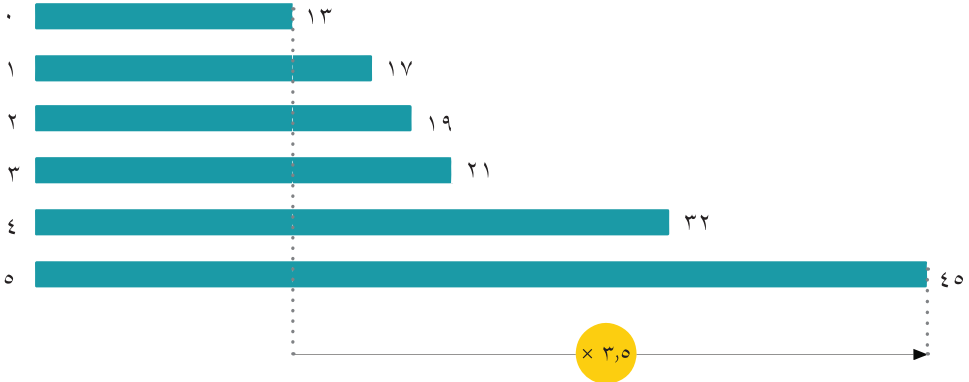
الأساسية للجريمة؛ وبالتالي يتطلب الانخراط مع المجتمع. ولإجراء هذا التغيير، تلقت قوات الشرطة تدريباً في أنشطة الشرطة الوقائية وأساليب الانخراط مع المجتمع.

### إلى جانب العناصر الخمسة المذكورة آنفاً وُضِعَ المواطنون في صميم عمليات التغيير

إن مهمة تغيير مؤسسات القطاع العام الكبيرة مهمة شاقة، بالنظر إلى ارتفاع نسبة الإخفاقات الموضحة في دراستنا، ومن خلال دمج العناصر الخمسة، يمكن لقادة القطاع العام تحسين فرص نجاحهم بنحو كبير (الشكل التوضيحي ٣)، ومع ذلك، فقد حددت دراستنا أساليب مستوحاة من التكنولوجيا لتحقيق تغيير أسرع وأفضل، ومن هذه الأساليب: تجربة المواطن، والتفكير التصميمي، والممارسات الإدارية السريعة.

نجاح التغييرات الحكومية بثلاثة أضعاف عند دمج العناصر الخمسة

عدد العناصر الخمسة «Five Cs» التي تُقدت خلال جهود عمليات التغيير، أما نسب التغييرات فهي مصنفة على أساس النجاح التام



ملاحظة: استناداً إلى الإجراءات الاستقصائية ذات الصلة لكل من العناصر الخمسة، كانت أحجام العينات لعدد العناصر كما يأتي: ٧٤٧، ١٠٦٥٩، ٢٠٥٩٠، ٣٠٤٤١، ٤٠٣٣٨، ٥٠١٣٤. أما البيانات فقد رُجحت بواسطة نسبة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي، ولمعرفة التفاصيل تتبع معايير مركز ماكينزي التوجيهية الفصلية

المصدر: مركز ماكينزي للدراسات الاستقصائية حول التغييرات الحكومية، كانون الأول ٢٠١٧

تستخدم المنظمات الرائدة مفهوم تجربة المواطن لمعرفة تجارب المواطنين مع الخدمات، مثل: وسائل النقل العام، وتراخيص الأعمال؛ وهي تعتمد على التفكير التصميمي لإعادة تشكيل مثل هذه الخدمات بطريقة توحد بين احتياجات الناس، وإمكانيات التكنولوجيا، ومتطلبات المنظمة الموردة. وينشرون أنشطة سريعة لتصميم النموذج الأولي وتجربته مع المستخدمين.

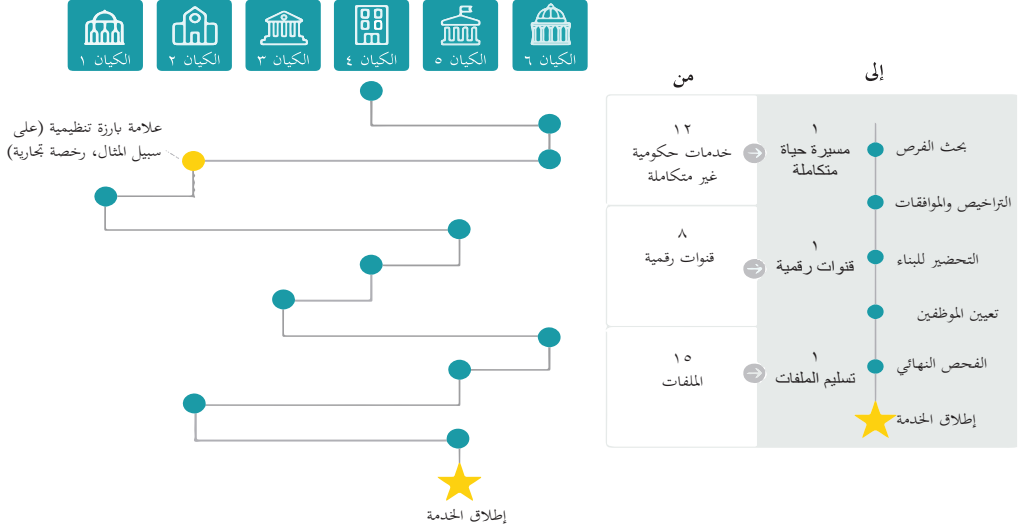
تسمى الوكالة التي تدير السجون في الولايات المتحدة بـ «قسم الإصلاحات» الذي يقدم مثلاً على العديد من هذه الابتكارات، وقد سعى هذا القسم إلى التقليل من العنف داخل السجون والحد من الميول إلى الانتكاس بين المئات من المئات من الجناة. وفي أحد المشاريع، استخدمت الوكالة عنصر التفكير التصميمي بما في ذلك «دراسة تأريخ مسيرة الجناة»؛ لتحسين فاعلية إعادة التأهيل. وقد حددت الوكالة «شريحة الجناة» استناداً إلى عوامل مثل التعليم، والعمالة، والعلاج السلوكي، والصحة العقلية.

وصمم فريق التغيير «مسيرة حياة الجناة» لكل شريحة منهم؛ وكان الهدف هو السماح لموظفي قسم الإصلاحات بوضع أهداف لإعادة تأهيل الجناة والمباشرة بوضع برامج مناسبة من بداية إقامة الجاني عبر إطلاق سراحهم المشروط وإعادة انخراطهم في المجتمع، واستخدمت حكومة أخرى تصميماً آخر أطلقت عليه اسم «مسيرة حياة المواطن» لتيسير عملية تأسيس منشآت طبية، وهي أولوية سياسية للبلد المعني (الشكل التوضيحي ٤).

## عناصر التغيير الحكومي الناجح

بإمكان التركيز على مشوار حياة المستخدم أن يدعم التسهيل والتوحيد، كما يتضح في عينة مسيرة حياة المواطن فيما يخص إنشاء مرافق للخدمات الطبية

الكيانات الحكومية المشاركة في مسيرة الحياة



المصدر: مركز ماكينزي للدراسات الاستقصائية حول التغييرات الحكومية

وتستخدم الحكومات التي تستطلع الآفاق المستقبلية لعمليات التغيير التكنولوجيا للتواصل مع المواطنين بنحو أكثر نشاطاً وإبداعاً، ففي الهند -على سبيل المثال- أطلقت الحكومة موقعاً إلكترونياً بعنوان (My Gov) في عام ٢٠١٤ لدعوة المواطنين بمشاركة آرائهم وأفكارهم واهتماماتهم. وإلى الآن شارك ما يقرب من مليوني مواطن عبر تقديم اقتراحاتهم في القضايا السياسية، فضلاً عن القضايا الأخرى كمشكلات التلوث البيئي وتعليم الفتيات والخدمات الصحية، وكانت إحدى الاقتراحات المقدمة عبر الموقع هو تحويل مكاتب البريد في الريف إلى بنوك صغيرة لزيادة الشمول المالي، وهي فكرة مدرجة في ميزانية الهند لعام ٢٠١٥، وبحلول آذار عام ٢٠١٧، أُفتتحت فروعاً مصرفية في ٢٥ ألف مكتب بريدي، ويضع هذا التخطيط التشاركي المواطنين في قلب تصميم الخدمات وإنجازها بفاعلية.

ويحتاج العالم الآن إلى ضرورة إجراء عمليات تغيير حكومية ناجحة لتحسين الخدمات الصحية، والتعليم، وتشجيع النمو، وخلق فرص للعمل، وجعل البلاد صالحة للعيش، وتحسين الميزانية المحدودة للقطاع العام؛ وبالتالي استعادة ثقة المواطنين بقدرات الحكومة في تحقيق المطالب. وعلى الرغم من أن نسب الفشل لهذه الجهود مرتفعة، بيد أن هناك عدة أسباب للاعتقاد بإمكانية تحسينها جذرياً؛ ومن أجل نجاح هذه الجهود، فإن على القادة الالتزام، والتركيز، والتعاون، والانضباط المتواصل؛ لتحقيق الإنجاز وأن يكون لديهم بُعد نظر لبلورة سلسلة من القدرات والإمكانات لعهد جديد من الحكم.

المصدر:

<https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/elements-of-a-successful-government-transformation?cid=other-eml-alt-mip-mck-oth&1807-hlki d=e9c815ba8aca4fa5849902bfa72ca57a&hctky&2382689=hd pid38=d6ad1f641-e-4189-8722-bf82a7a510a5>