



بناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية

د. فيصل المناور
أ. منى العلبان

دراسات
مؤسسية

سلسلة دراسات تنموية :

سلسلة تنموية تهدف إلى المساهمة في نشر الوعي بأهم قضايا التنمية عموماً، وتلك المتعلقة بالدول العربية خصوصاً، وذلك بتوفيرها لنصوص المحاضرات، وملخص المناقشات، التي تقدم في لقاءات علمية دورية وغير دورية يقوم بتنظيمها المعهد. ونظراً لحرص المعهد على توسيع قاعدة المستفيدين يقوم بتوزيع إصدارات السلسلة على أكبر عدد ممكن من المؤسسات والأفراد والمهتمين بقضايا التنمية الاقتصادية والاجتماعية، آمليين أن تساهم هذه الإصدارات في دعم الوعي بالقضايا الاقتصادية والاجتماعية ونشر الآراء المختلفة للتعامل مع تلك القضايا في الدول العربية.

سلسلة دراسات تنموية
المعهد العربي للتخطيط بالكويت

بناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية

إعداد

د. فيصل المناور
د. منى العلبان

مارس 2018

العدد (57)

المحتويات

9.....	مقدمة.....
11.....	أولاً: التعريف ببناء القدرات.....
22	ثانياً: التعريف ببناء القدرات المؤسسية.....
26	ثالثاً: إطار عام لتحليل بناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية.....
	رابعاً: ممارسات عملية حول بناء القدرات المؤسسية (وفقاً لتجربة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP).....
31	
36	خامساً: الخاتمة.....
38	المراجع.....

تقديم

تعتبر عملية بناء القدرات المؤسسية بمثابة عملية متكاملة لتمكين المنظمة أو المؤسسة، وزيادة فعاليتها بما يحقق رسالتها ورؤيتها وأهدافها بصورة مستدامة ويتم ذلك عن طريق استخدام مدخلات متنوعة تخدم هذا الهدف.

إن بناء القدرات ليس نشاطاً مستقلاً أو تام في حد ذاته. حيث أنه مدخل إلى التطوير يواكب التغييرات الجذرية والإيجابية متعددة الأبعاد من أجل تحسين قدرات المنظمة أو المؤسسة من أجل تحسين القدرات في مجالات وضع الاستراتيجيات، والاتصال، والتنظيم، وغيرها. بحيث يؤدي بناء القدرات إلى خلق ترابط بين جميع جوانب المنظمة أو المؤسسة من حيث المهمة، والهيكل، والعلاقات، والأنشطة. بالإضافة إلى إدارة عملية التطور المؤسسي بأكملها.

كما تعد أنشطة بناء القدرات عملية مستمرة يعمل من خلالها الأفراد والأنظمة في أطر ديناميكية/ تفاعلية ويتعلمون من خلالها كيفية تطوير وتنفيذ الاستراتيجيات بحيث يتم تحقيق الأهداف المرجوة لتحسين الأداء بصورة مستدامة. ولكن يجب أن نأخذ بالاعتبار أن التطور بصورة سريعة أو التنوع الزائد قد يحمل في طياته بعض الأضرار. لذلك فمن الضروري بمكان تحقيق التوازن بين حجم ونطاق وهيكل المنظمة أو المؤسسة عند إدارة التغييرات بشكل عام.

هذا ويمكن أن تتم عملية بناء القدرات بمراد مالية قليلة، لذلك فليس من الضروري اشتراط وجود موارد مالية كبيرة من أجل القيام بعملية بناء القدرات. كما لا يجب إهمال (أو تأخير) تنفيذها بسبب قلة الموارد المالية، هذا وقد أصبح من الأمور الرئيسية العمل على تقليل اعتماد المنظمات أو المؤسسات على المنح، ويقوم بناء القدرات على المجالات الاجتماعية، والسياسية، والتنظيمية، والإدارية التي قلما يتم التطرق إليها. فقد توشك منظمة ما على التفكك نظراً لعدم وجود نظرة مشتركة أو ترابط بين أعضائها أو بسبب ضعف الالتزام بين العاملين أو المساهمين نتيجة منحة كان من المقرر الحصول عليها.

وبناءً على ما سبق، يأتي هذا العدد من ”الدراسات التتموية“ ليسلط الضوء على مفهوم بناء القدرات المؤسسية من خلال التعرض لعدد من الموضوعات المتصلة للمفهوم والإطار التحليلي له. بالإضافة إلى أهم الممارسات الدولية الناجحة في هذا المجال.

ظهر مفهوم بناء القدرات في أدبيات التنمية مرتبطاً بمفهوم البناء المؤسسي بعد الحرب العالمية الثانية لإعادة بناء المؤسسات في الدول النامية كأساس لعملية التنمية في تلك الدول، والتي كانت تعتمد على فكرة النموذج الغربي. ولقد استخدم نموذج بناء المؤسسات في التحليل المقارن للمؤسسات على اعتبار الدور المهم التي تلعبه في عملية التنمية بشكل عام، وكذلك على اعتبار أن وسائل قياس فعالية الأداء أو تقييمه متوافرة لدى المؤسسات.

ثم تطور استخدام المفهوم بعد ذلك في الستينيات وبداية السبعينات من القرن العشرين للتحويل من إنشاء المؤسسات وتأسيسها إلى مفهوم تعزيز دورها وتطوير أداءها، من خلال التركيز على الأنظمة التي تعمل من خلالها تلك المؤسسات كتطوير النظم المالية، وتنمية وتدريب الكوادر الإدارية وغيرها. أما في السبعينيات من القرن العشرين كان التركيز على إدارة التنمية وكيفية بناء قدرات الحكومة للوصول للجماعات المستهدفة.

هذا، وقد كان التركيز في الفترة الممتدة من نهاية سبعينات القرن العشرين حتى منتصف الثمانينيات من القرن نفسه على العنصر البشري وكيفية رفع مهاراته على اعتبار محورية العنصر البشري في تحقيق التنمية، وبنهاية الثمانينيات من القرن العشرين تبلور مفهوم بناء القدرات ليعكس جوانب مؤسسية وتنظيمية وبشرية.

ومع نهاية ثمانينيات القرن العشرين وبداية التسعينيات ظهر مفهوم بناء وتنمية القدرات كأحد المفاهيم المحورية اللازمة لعملية التنمية، وبمراجعة الأدبيات المرتبطة بمفهوم بناء القدرات نجد أنها لم تقدم الحدود الفاصلة بين مفهومي التغيير المؤسسي من جانب، وتنمية القدرات من جانب آخر، حيث ينظر لمفهوم بناء القدرات على أنه يشكل المظلة التي يندرج أسفلها جميع المفاهيم المتعلقة بالتنمية. ويترتب على هذا نتائج وانعكاسات إيجابية وأخرى سلبية. تتمثل في مجموعة من الانعكاسات الإيجابية لمفهوم تنمية القدرات على اعتبار أنه أمر محوري بالنسبة لجميع مداخل التنمية، بينما تتمثل الانعكاسات السلبية للاستخدام الواسع للمفهوم في تعدد معانيه وضعف قدرته على القياس الدقيق له.

ويوضح من مراجعة الأدبيات كذلك اعتماد مفاهيم اللامركزية، والحوكمة المحلية، والتنمية الاقتصادية المحلية على بناء القدرات المؤسسية للوحدات والمجتمعات المحلية مع اختلاف بؤرة التركيز للقدرات في كل مفهوم من المفاهيم السابقة، حيث نجد الاعتماد في تطبيق اللامركزية على بناء القدرات على الأبعاد المختلفة للامركزية والمتمثلة في الأبعاد الإدارية والمالية والسياسية. أما فيما يتعلق بالحوكمة المحلية فإنها تتضمن بناء قدرات المجتمع المحلي وتمكينه من المساءلة والمشاركة في عمليات صنع القرار المحلي.

ويقصد ببناء وتعزيز القدرات المؤسسية للوحدات المحلية العملية التي تتضمن تنمية الأطر القانونية والمؤسسية، وتنمية قدرات المؤسسات والأفراد، فيما يتعلق بالجوانب التنظيمية والمؤسسية للمحليات. وتتضمن عملية تنمية الأطر القانونية والمؤسسية اللازمة لتطبيق اللامركزية إدخال التغييرات القانونية والتنظيمية لتمكين المنظمات، والمؤسسات، والوكالات على كافة المستويات وفي كافة القطاعات أيضاً لتعزيز وتنمية قدراتهم. أما تنمية وبناء قدرات المؤسسات، فتتضمن بلورة الهياكل والعمليات والإجراءات الإدارية فيما يتعلق بالوحدات والمؤسسات المحلية. وأخيراً تنمية وبناء قدرات الأفراد، والتي تتضمن تمكين الأفراد بالمعارف والمعلومات الخاصة بمهامهم الأساسية في ظل الهياكل والترتيبات الجديدة.

يسعى هذا العدد من سلسلة الدراسات التنموية إلى الوصول لعدد من الأهداف، والتي تتمثل في؛ عرض وتحليل التطورات التي مر بها مفهوم بناء القدرات للوحدات المحلية والخصائص المميزة له، التمييز بين المداخل والاستراتيجيات المختلفة لبناء القدرات، وإبراز مكونات بناء القدرات المؤسسية بصفة عامة وبناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية بصفة خاصة، تحديد المستويات التحليلية المختلفة لبناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية، التوصل لرؤية مقترحة لتحليل مفهوم بناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية، واستعراض مختلف الممارسات العملية حول بناء القدرات المؤسسية (وفقاً لتجربة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP).

أولاً: التعريف ببناء القدرات ”Capacity Building“ :

بداية تختلف القدرة بمعنى الـ Capability عن القدرة بمعنى الـ Capacity ، حيث يشير مفهوم القدرة بمعنى الـ Capability للمهارات والمعارف والاتجاهات الفردية للأفراد أو للمجموعات وقدرتهم على القيام بالمسئوليات والمهام الملقاه على عاتقهم. أما مفهوم القدرة بمعنى الـ capacity فتتعدى مجرد التعريف السابق إلى مدى اتساق المهارات الفردية للأفراد مع تحقيق أهداف المنظمة، ومدى توافر المواد المطلوبة لتحقيق أهداف المنظمة، ومدى توافر الإطار المناسب لنمو القدرات.

كما يرتبط ويتشابك مفهوم القدرات بالتغيير بصورة معقدة Inextricably. حيث يرى البعض أن التغيير ما هو إلا ”A Capacity – Neutral Term“ ، كما أن القدرة تتضمن نوع من أنواع التغيير في السلوك. والتغيير الناتج عن القدرة قد يكون بشكل تدريجي ”Incremental“ كما أنه قد يكون بشكل تحولي ”Transformational“ .

ويتناول هذا الجزء من الدراسة التعريف ببناء القدرات من حيث التطور، والاتجاهات المختلفة للتعريف، والخصائص، والمداخل المختلفة، وأخيراً الاستراتيجيات المستخدمة في دراسة وتحليل بناء القدرات. وفيما يلي يمكن تناول كل جزء من تلك الأجزاء على النحو التالي:

(1) تطور مفهوم بناء القدرات

كثيراً ما يستخدم مصطلح بناء القدرات مصاحباً لدراسات المساعدات الفنية، وإصلاح الخدمة المدنية، وتنمية القطاع الصناعي، وتنمية المهارات، وإدارة الاقتصاد الكلي، وتحليل السياسات، وأخيراً التنمية المؤسسية. ويعتبر مفهوم بناء القدرات من المفاهيم الحديثة نسبياً، حيث ظهر المفهوم في نهاية الثمانينيات من القرن العشرين، وأصبح من المفاهيم المكتملة لمفاهيم أخرى سيطرت على فكر التنمية في إطار الأربعة عقود الماضية كالبناء المؤسسي، والتنمية المؤسسية، وتنمية الموارد البشرية، وإدارة التنمية، والافتقار المؤسسي. ويوضح الجدول رقم (1) التطورات التاريخية الذي مر بها مفهوم بناء وتنمية القدرات.

جدول رقم (1): التطورات التاريخية التي مر بها مفهوم بناء وتنمية القدرات

المفهوم	الفترة التاريخية	الاستخدام
البناء المؤسسي	بعد الحرب العالمية الثانية وبالتحديد في الخمسينات من القرن العشرين	<ul style="list-style-type: none"> ظهر المفهوم كأساس لارتباط التنمية بقضية بناء المؤسسات على مستوى الدول النامية. كان المفهوم يتعلق بإنشاء مؤسسات جديدة على مستوى الدول النامية للقيام بأعباء التنمية، ومن أمثلة تلك المؤسسات تلك المرتبطة بمراجعة الحسابات، الخدمة المدنية، والتخطيط، وغيرها. كان تركيز المفهوم بالأساس حول طريقة قيام المنظمات بوظائفها من الداخل. يعتمد المفهوم في تلك الفترة على فكرة النماذج المستوردة من الدول المتقدمة.
التنمية أو التعزيز المؤسسي	ساد هذا المفهوم في فترة الستينيات وبداية السبعينيات من القرن العشرين	<ul style="list-style-type: none"> التحول من إنشاء المؤسسات وتأسيسها إلى مفهوم تعزيز وتطوير المؤسسات، من خلال التركيز على الأنظمة التي تعمل من خلالها تلك المؤسسات كتطوير النظم المالية، وتنمية وتدريب الكوادر الإدارية وغيرها. ظل التركيز على المؤسسات بصورة جزئية فردية دون النظرة الكلية لها في إطار البيئة المحيطة. كانت الأدوات المستخدمة في تلك الفترة من أجل تحسين الأداء.
إدارة التنمية	تركزت في فترة السبعينيات من القرن العشرين.	<ul style="list-style-type: none"> تركز على كيفية إدارة وتطبيق برامج التنمية. كان التركيز على أنظمة تقديم البرامج العامة وكيفية بناء قدرات الحكومة للوصول للجماعات المستهدفة.
تنمية الموارد البشرية	سادت في الفترة من نهاية سبعينيات القرن العشرين لمنتصف ثمانينيات القرن العشرين.	<ul style="list-style-type: none"> التطوير والتنمية للعنصر البشري. التركيز على الجوانب التعليم، الصحة، السكان. ظهر مدخل التنمية الموجهة بواسطة الأفراد (People Centered Development -)
تنمية القدرات	سيطرت على الأدبيات منذ نهاية الثمانينيات من القرن العشرين وامتدت منذ مرحلة التسعينيات من القرن العشرين.	<ul style="list-style-type: none"> أصبح المفهوم هو السبيل لتحقيق التنمية. ظهر في التسعينيات كنتيجة لحاجة جميع مداخل التنمية لبناء القدرات.

المصدر: جدول تم إعداده من قبل الباحثين بناء على مصادر متعددة.

يتضح من الجدول السابق، أن البعض يستخدم مفهوم بناء القدرات Capacity Building كمفهوم مرادف لمفهوم تنمية القدرات Capacity Development، بينما يفرق البعض الآخر بين المفهومين على أساس أن مفهوم التنمية يعكس درجة من درجات التطور في القدرة في حد ذاتها، أما مفهوم البناء يوحى بعدم وجود قدرات أصلاً، ومن ثم فإننا بحاجة لبناء تلك القدرات من جديد، أما التنمية يعنى تطوير ما هو قائم من قدرات لدى الأفراد، أو

بناء القدرات المؤسسية للمجتمعات المحلية

المؤسسات أو النظم ، ويستخدم الباحثان في هذا الشأن مفهوم بناء القدرات كمفهوم مرادف لمفهوم تنمية القدرات على أساس اتسام المفهومين بذات الخصائص المتمثلة في تعدد الأبعاد، والهادفية ، والاستمرارية ، والتعبير عن الاحتياجات الداخلية ، والتركيز على ما هو قائم من أجل توظيف وتعظيم القدرات الحالية .

(2) اتجاهات تعريف بناء القدرة

تتعدد الاتجاهات والمنظورات الفكرية التي تقوم بتعريف بناء القدرات، وتقسم إلى أربعة اتجاهات. وفيما يلي توضيح لتلك الاتجاهات على النحو التالي:

الاتجاه الأول: يعرف القدرة من منظور بقاء المنظمة في مقابل قدرتها على تقديم الخدمات بكفاءة

يرى البعض أنه يمكن قياس القدرة من خلال بقاء المنظمة أو التنظيم. حيث يعاني هذا التعريف من عدد من المشكلات تكمن في التركيز على القدرة من خلال بقاء المنظمة أو التنظيم. والتركيز على القدرة دون الوظيفة، حيث يمكن أن تتواجد المنظمات وتبقى دون أن يكون لها وظيفة هامة أو حيوية. و من هنا بدأت الدراسات الخاصة ببناء القدرات الاعتراض على البقاء كمؤشر للقدرة، وبدأت في التركيز على قدرة المنظمات العامة على القيام بوظائفها وتقديم خدماتها بكفاءة.

ويندرج في إطار هذا الاتجاه العديد من التعريفات التي تركز في تعريف القدرة وبناء القدرات على مدى

قدرة المنظمات العامة على القيام بوظائفها بكفاءة وفاعلية، ومن أهم تلك التعريفات، تعريف هيئة المعونة الألمانية التي تعرف القدرة ” بأنها مدى إمكانية الفرد أو المنظمة أو النظام على القيام بالوظائف وتحقيق الأهداف بكفاءة وفعالية. وهذا يستلزم المراجعة الدورية للظروف المحيطة بالمنظمة، وكذلك المواصلة المستمرة للوظائف والأهداف“. كما تعرف هيئة المعونة

الألمانية بناء القدرات ” بأنها العملية التي يتم من خلالها زيادة إمكانية وقدرات الأفراد، والمجموعات، والمنظمات والمجتمعات للقيام بالمهام التالية: (أ) تحليل البيانات التي يعملون على أساسها، (ب) تحدد المشكلات، والاحتياجات، والفرص (ج) صياغة الاستراتيجيات للتعامل مع تلك المشكلات وتعظيم الاستفادة من الفرص المتاحة، (د) وضع خطة للتنفيذ (هـ) ضمان استمرارية الموارد اللازمة للتطبيق والمتابعة والتقييم للاستراتيجية (و) وأخيراً التغذية العكسية المستمرة“ .

وكذلك يعرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي القدرة ” بأنها قدرة الأفراد والمنظمات أو الوحدات التنظيمية على القيام بمهامها بكفاءة وفعالية واستمرارية“ ، بينما يعرف البرنامج بناء القدرات على أنه ” العملية التي يتم من خلالها تنمية قدرات الأفراد، والمنظمات، والمؤسسات، والمجتمعات سواء بصورة فردية أو جماعية بالدرجة التي تمكنهم من القيام بالوظائف وحل المشكلات وانجاز الغايات“ .

هذا، وتعرف القدرة بمدى تحقيق المخرجات والتي تعني قدرة المؤسسة على تحقيق أهدافها ووظائفها بكفاءة، وبهذا المعنى فإن القدرة تعتبر القوة المحركة التي تؤدي إلى تحقيق النتائج المرغوبة، والتعريف السابق للقدرة يتضمن العديد من المعاني منها؛ إتاحة الموارد اللازمة والبيئة المناسبة لقيام المنظمات بوظائفها بكفاءة، والقدرة على قياس النتائج، وهذا يستلزم التواصل إلى النتائج المرغوب فيها بالجودة والكمية المناسبة. وفي هذا الإطار يمكن توضيح أن غياب أو سوء جودة المدخلات يدل على عجز القدرة اللازمة لبناء مخرجات جديدة. كما أن توافر العديد من المخرجات والأصناف بالكمية المناسبة دون الجودة يدل أيضا على ضعف القدرة اللازمة لتحويل المدخلات إلى مخرجات مرغوب فيها.

الاتجاه الثاني: يعرف القدرة من منظور السياسة في مقابل الرشادة

تركز بعض تعريفات القدرة على جودة الإدارة في إطار عمليات غير رسمية في مقابل تعريفات أخرى تركز على رشادة الإدارة كقياس للقدرة، وفي هذا الإطار يمكن تعريف بناء القدرات على أنه ” التحول من الهياكل التقليدية المبنية على العادات، إلى هياكل أخرى تُقدم

بناء القدرات المؤسسية للمجتمعات المحلية

على العلاقات المبنية على اللوائح، والتي تحقق أعلى درجة من الرشادة. كما يعرف هذا الاتجاه بناء القدرات من منظور الرشادة على أنه ” القدرة على اتخاذ القرارات وتوزيع الموارد بطريقة أكثر رشداً، من خلال تعلم كيفية استخدام أساليب معينة ونماذج مطورة للتطبيق“ .

وفي هذا الإطار يمكن تعريف بناء القدرات ” بمعرفة كيفية بناء الهياكل على أسس مستمرة وقادرة على التشغيل بكفاءة بصرف النظر عن الاتجاهات السياسية أو القيادة السياسية“ .

الاتجاه الثالث: اتجاه المدخلات في مقابل النظام ككل

يركز هذا الاتجاه على مدى القدرة على جذب واستقطاب المدخلات في مقابل كفاءة وظائف النظام ككل، ويؤكد هذا الاتجاه على أن عملية بناء القدرات على مستوى المدخلات مهم ولكنه لا يكفي كتعريف شامل للقدرة، ولذلك فهو يؤكد على ضرورة ضمان كفاءة النظام ككل في القيام بوظائفه.

وفي هذا الإطار تُعرف القدرة على أنها ”مدى توافر الموارد الكافية أو الوافية والمناسبة لتحقيق الأهداف المحددة والوظائف المطلوبة“ . ويعتمد تعريف القدرة الكافية أو الوافية ”Capacity adequate“ على توافر الموارد بالكم، والجودة المناسبة للقيام بالأعمال، ومن ثم فإن هذا الفهم للقدرة يعتمد على ثلاثة صفات، والتي تتمثل في ”الإتاحة، الكمية، والجودة“ ، كمؤشرات على تواجد القدرة.

الاتجاه الرابع: تعريف بناء القدرات من منظور الوسائل في مقابل نتائج التطبيق والأداء

يعرف هذا الاتجاه القدرة من منظور ”الوسائل أو الأنشطة التي تقوم بها المنظمة، والنتائج المتحققة من هذه الوسائل“ . وفي سياق هذا الاتجاه تتضح العلاقة بين القدرة والأداء في إطار تحديد أسباب الحاجة لبناء القدرات، حيث نجد أن ضعف الأداء داخل المؤسسة يحتاج لتصميم برامج لبناء القدرات لسد هذا الضعف، كما أن فعالية أنشطة بناء القدرات تتحدد

بمدى مساهمتها في رفع مستويات الأداء، وبذلك يعرف هذا الاتجاه بناء القدرات على أنه ”العملية التي يتم من خلالها رفع قدرات الأفراد، الجماعة، المنظمة أو النظام من أجل تحقيق الأهداف المطلوبة بما يساهم في تحسين الأداء“. وتتأثر العلاقة بين بناء القدرات والأداء، بعدد من العناصر التي تتمثل في ضعف الفهم العام لطبيعة العلاقة بين بناء القدرات والأداء، وعدم التحديد الدقيق لمستوى الأداء المرغوب التوصل إليه، وأخيراً تأثير البيئة الخارجية على الأداء والقدرة.

وبناءً على ما سبق تناوله يمكن طرح عدد من الملاحظات الهامة في مجال تعريف مفهوم بناء القدرات، وذلك على النحو التالي:

- لا يمكن الاعتماد على اتجاه واحد في تعريف بناء القدرات، وإنما يمكن الدمج بين مختلف الاتجاهات للوصول إلى تعريف واضح للمفهوم.
- كما يلاحظ من مجمل التعريفات السابقة ارتباط القدرة بالعديد من المفاهيم، حيث ترتبط القدرات بمفاهيم المدخلات، والعمليات، والمخرجات، والأداء، والتغيير، ومن ثم فإن أي تحليل للقدرات يجب أن يتضمن المدخلات Capacity outputs، والعمليات Capacity process، والمخرجات Capacity outputs، والأداء Capacity outcomes، وأخيراً التغيير Capacity change.
- أن القدرة يمكن تحليلها من خلال أربعة مستويات وهي، مستوى الفرد، والمستوى التنظيمي، ومستوى النظام، وأخيراً المستوى المجتمعي.

كما يتضح من إجمالي التعريفات والاتجاهات سألفة الذكر لبناء القدرات العديد من الخصائص والسمات الهامة لأنشطة وعمليات وبرامج بناء القدرات التي يمكن توضيحها على النحو التالي:

- **عملية هادفة:** أي أن أنشطة بناء القدرات هي عملية مستمرة للتحسين والتطوير والتنمية. كما أنها تتضمن مجموعة من الأهداف المرتبطة بتحسين قدرات الأفراد والمؤسسات والنظم.
- **بناء القدرات عملية ديناميكية ومتغيرة:** يمكن اعتبار القدرة كالمحرك المتحرك،

بناء القدرات المؤسسية للمجتمعات المحلية

فهي متغيرة كلما تغير الهدف، وكلما طرأت مستجدات على التنظيم سواء كرد فعل لتغييرات في البيئة الخارجية أو كمبادرات لتحسين الأداء الداخلي. كما أن القدرات يمكن تطويرها عبر مراحل مختلفة تعمل في النهاية على رفع كفاءة المنظمة من أجل تحسين الأداء. وأن بناء القدرات عبارة عن عملية مستمرة يمكن قياس وتقييم مراحلها باستمرار.

- **بناء القدرات عملية متعددة الأبعاد:** يمكن تحليل ووصف عمليات بناء القدرات من خلال عدد من المستويات وهي؛ مستوى النظام، ومستوى التنظيمي، ومستوى الأفراد، ومستوى المجتمع/ البيئة. وعلى الرغم من وجود أربعة مستويات لبناء القدرات إلا أن معظم تجارب وخبرات ومقاييس بناء القدرات قد ركزت على المستويين التنظيمي والبشري لبناء القدرات.
- **عملية داخلية:** أي أنها ترتبط بظروف كل مؤسسة، وبظروف كل دولة، ويقتصر الدور الخارجي من قبل الدول المانحة على تسهيل وتسريع فعاليات وأنشطة بناء وتنمية القدرات.
- **عملية متكيفة ومتأثرة بالبيئة المحيطة:** تقوم أنشطة بناء القدرات على التكيف مع المستجدات البيئية المحيطة بالمنظمة بالدرجة التي تصبح تلك المتغيرات جزء لا يتجزأ من واقع الأفراد والمنظمات.
- **ذات نتائج بعيدة المدى:** تحتاج أنشطة بناء القدرات لوقت طويل لكي تحقق أهدافها، ولذلك يجب استخدام مقاييس تأخذ بالاعتبار نتائج متوسطة وبعيدة المدى لأنشطة بناء القدرات.
- **بناء القدرات عملية مرتبطة بتغيير السلوك الداخلي والخارجي للأفراد والمنظمات:** يقصد بالسلوك الداخلي مدى التطور في سلوكيات وأداء الأفراد الناتج عن أنشطة بناء القدرات، أما السلوك الخارجي فيقصد به مدى التحسن في سلوكيات المنظمة والأفراد في الاحتكاك بالبيئة المحيطة.

(3) مداخل بناء القدرات

تتعدد مداخل تعريف بناء القدرات، حيث أنها تنقسم إلى ثلاثة مداخل أساسية؛ المدخل الأول. المدخل التنظيمي لبناء القدرات، المدخل الثاني المدخل المؤسسي لبناء القدرات، المدخل الثالث مدخل النظم في التعريف ببناء القدرات، وفيما يلي توضيح لتلك المداخل بشيء من التفصيل.

■ المدخل التنظيمي لبناء القدرات Organizational Approach:

ينظر هذا المدخل للمنظمة كأساس للعملية التنموية، ولذلك فإن بناء القدرات وفقاً لهذا المدخل يشير إلى مدى التطور في قدرات منظمات القطاع العام للقيام بمهامها. ولقد بدأ الاهتمام ببناء القدرات التنظيمية منذ الثمانينيات من القرن العشرين ضمن الاهتمام بدراسات الأداء في مجال الإدارة العامة، حيث ارتبط الاهتمام ببناء القدرات التنظيمية بالاهتمام بالجوانب المتعلقة بالإنتاجية، والكفاءة، والفاعلية للقطاع الحكومي، وكفاءة تقديم الخدمات العامة للمواطنين بالدرجة التي تسمح بالاستجابة لتوقعات المواطنين والظروف المتغيرة، والحوكمة والتي ترابط بمختلف القطاعات في الدولة، وأخيراً دور تكنولوجيا المعلومات في الربط بين الحكومة والمواطنين.

كما تتسم القدرات التنظيمية بالتركيز على الجانب الهيكلي كأداة لتحقيق الأهداف الاستراتيجية داخل المنظمة، ويقصد ببناء القدرات التنظيمية العملية التي يتم من خلالها تحويل الموارد والأفكار من أجل تحقيق الأهداف، وبذلك يتضح أن المدخل التنظيمي لبناء القدرات يتضمن العديد من القدرات المرتبطة بالهيكل التنظيمية، ويقصد به بناء الهياكل التنظيمية داخل المنظمات والمؤسسات بما يسمح لها بتنفيذ الأهداف والسياسات العامة. والعمليات، والتي يقصد بها الإجراءات والخطوات التي من خلالها يتم تحقيق الأهداف، القيم والأعراف السائدة بالتنظيم والموارد، ويقصد بها مدى توزيع الموارد بكفاءة وفعالية داخل التنظيم.

هذا، وتوضح أدبيات التنمية التنظيمية أنها تدمج بين المدخلين المغلق والمفتوح في دراسة المنظمات، ومن ثم فإن تنمية القدرات تختلف باختلاف المدخل، حيث يركز المدخل المغلق على طريقة عمل المنظمات من الداخل، ومن ثم فإن تنمية قدرات المنظمة يرتبط بالأساس بتنمية العمليات الداخلية لها، بينما تنظر الأدبيات المتعلقة بالمدخل المفتوح لعلاقة

بناء القدرات المؤسسية للمجتمعات المحلية

المنظمة بالمنظمات الأخرى، ومدى تأثير البيئة المحيطة على طريقة عمل المنظمة، ومن ثم فإن بناء القدرات وفقاً لهذا المدخل يرتبط بمدى الاستجابة للمتغيرات المحيطة بالمنظمة.

■ المدخل المؤسسي لبناء القدرات Institutional Approach:

في إطار الدراسات الأولية للتنمية نجد أنها كانت لا تفرق بين المؤسسات institutions والمنظمات organizations، وظل هذا الاتجاه سائداً لدى بعض الباحثين. بينما يفرق البعض الآخر من الباحثين بينهما، حيث تعرف المؤسسة ” بأنها عبارة عن مجموعة من القواعد الرسمية وغير الرسمية والممارسات التي تحول تفضيلات المواطنين إلى سياسات عامة“، بينما تعرف المنظمة على أنها ” عبارة عن جماعة بشرية يتم تكوينها بشكل مقصود ومخطط، تعمل في إطار مجموعة من المعايير والقواعد الرسمية التي تنظم العلاقات بين أعضائها“.

وبتبنى المنظور الكلي، فإن المدخل المؤسسي لبناء القدرات يقدم إطاراً جيداً للتعامل مع القضايا المتعلقة بمشكلات التنمية من منظور القدرات المؤسسية، كما أنه يعالج قضايا الأعراف، القيم الثقافية، المعتقدات، النظم الحافزة أو الداعمة.

ويرتبط المدخل المؤسسي لبناء القدرات بالمفاهيم المؤسسية من جانب والاستدامة من جانب آخر، وسوف يتم توضيح كلا المفهومين في إطار التأسيس لمفهوم بناء القدرات المؤسسية.

■ مدخل النظم System Approach:

يعتبر مدخل النظم من المداخل الأكثر اتساعاً في دراسة وتحليل بناء القدرات. حيث يتكون النظام من مجموعة من الأجزاء المترابطة التي تشكل كلاً موحداً. ويعتمد هذا المدخل على عدد من المقولات الهامة التي تؤثر على عناصر بناء القدرات، يمكن توضيحها على النحو التالي:

- يتكون أي نظام من مجموعة من الوحدات والعناصر المترابطة والمتفاعلة، وأن التفاعل يأخذ شكلين، التفاعل الأفقي بين الوحدات والعناصر المتواجدة على نفس المستوى، والتفاعل الرأسي بين الوحدات على أكثر من مستوى.

- لا يحيا أي نظام من فراغ بل يؤثر ويتأثر بالبيئة المحيطة لدرجة تصل إلى الاعتماد المتبادل بين الوحدات الداخلية وبعضها البعض، وبين الوحدات الداخلية والبيئة المحيطة.
- يتكون أي نظام من مدخلات التي تشير إلى تأثيرات البيئة على النظام، ومخرجات والتي يقصد بها تأثيرات النظام على البيئة.
- أن الغاية النهائية للنظام هي البقاء والاستمرار، ولا يقصد بالبقاء والاستمرار الجمود، ولكن أن يكون للنظام القدرة على التكيف مع البيئة المحيطة.

هذا، وينظر إلى انعكاسات مدخل النظم على تحليل بناء القدرات من خلال النظرة الكلية لأنشطة وبرامج بناء القدرات، وذلك بالتركيز على (قدرات المدخلات، قدرات العمليات، قدرات النظام ككل)، يؤثر المدخل بالإيجاب على دعم قدرات النظام على التكيف مع متغيرات البيئة المحيطة.

جدول (2): الفرق بين مداخل بناء القدرات (المزايا - والعيوب)

العيوب	المزايا	المدخل
<ul style="list-style-type: none"> • يقتصر التحليل على المستوى التنظيمي فقط دون القدرة على تحليل عناصر ومتغيرات أخرى ترتبط بالنظام الذي تعمل فيه المنظمة محل التحليل. • يعتمد على الأطر النظرية المرتبطة بالتنمية التنظيمية. • الخلط بين المفهوم وبين التطوير التنظيمي. • يصلح لمستويات التحليل الجزئية أكثر من مستويات التحليل الكلية. 	<ul style="list-style-type: none"> • يتسم بمزايا التركيز على المشكلات المتعلقة بالهياكل التنظيمية. • يرتبط بحل المشكلات المتعلقة بالإجراءات والعمليات الداخلية. • يقدم إطارا لتحليل القيم السائدة بالتنظيم. 	المدخل التنظيمي لبناء القدرات
<ul style="list-style-type: none"> • يتداخل المفهوم مع مفاهيم أخرى كالنمية المؤسسية، التغيير المؤسسي، والبناء المؤسسي. • يفترض المدخل للتحديد الدقيق حول متى تبدأ عمليات بناء القدرات ومتى تنتهي عمليات التغيير المؤسسي. 	<ul style="list-style-type: none"> • يعالج قضايا الاستدامة المتعلقة بعملية التنمية. • يعالج الأبعاد المؤسسية لبناء القدرات. 	المدخل المؤسسي لبناء القدرات
<ul style="list-style-type: none"> • يفترض للتركيز على متغير محدد. • يصلح للمستويات الكلية في التحليل أكثر من المستويات الجزئية. 	<ul style="list-style-type: none"> • مدخل شامل يستوعب العديد من المتغيرات. • مدخل مرن، قادر على الربط بين عدد من العناصر المتمثلة في المدخلات، المخرجات، والعمليات، التغذية العكسية. • يقدم إطارا نظريا يتسع لاستيعاب التطور في نظرية التنمية. • يشكل إطارا جيدا لتحليل القدرات المرتبطة بالمستوى القومي أو القطاعي. 	مدخل النظم

المصدر: جدول تم إعداده من قبل الباحثين بناء على مصادر عدة.

(5) استراتيجيات بناء القدرات

تتعدد استراتيجيات بناء القدرات، حيث يرتبط البعض منها بضرورة القضاء على القدرات غير الفعالة، والتي فقدت شرعيتها في العمل، بينما يرتبط البعض الآخر بضرورة تطوير وتحسين القدرات الحالية للحفاظ على المستوى المناسب لتقديم الخدمات للمواطنين، كما يرتبط البعض الآخر بضرورة استجابة المنظمات للتغيرات البيئية المحيطة من خلال تبني استراتيجيات جديدة للقدرات تقوم على أساس التكيف والتفاعل مع البيئة المحيطة. وفيما يلي يمكن توضيح أهم هذه الاستراتيجيات على النحو التالي:

- **استراتيجية التكيف:** يقصد بهذه الاستراتيجية قدرة المؤسسات على التكيف مع المتغيرات المحيطة من خلال تبني مجموعة جديدة من المهارات والمعارف والاتجاهات التي تتناسب مع تلك المتغيرات. وتتضمن هذه الاستراتيجية بعدين أساسيين الأول؛ وهو بعد الاستجابة، الذي يدور حول الاستجابة للتغيرات المحيطة بالدرجة التي تؤدي لبناء قدرات جديدة قادرة على مواكبة التغيرات. أما البعد الثاني؛ فيدور حول الإجراءات الوقائية التي تتجاوز مجرد الحفاظ على الوضع القائم إلى التفكير في بناء وتصميم استراتيجيات مستقبلية قادرة على بناء قدرات المنظمة بالدرجة التي تسمح لهاكلها ووظائفها أن تستوعب التغيرات البيئية.
- **استراتيجية الأداء المتعلق بتقديم الخدمات:** تقوم هذه الاستراتيجية على أساس أن قياس قدرة الحكومة في ظل الأزمات والتحديات الإدارية المختلفة يعتمد على مدى توافر القدرات المؤسسية لتقديم الخدمات بالجودة والكفاءة المطلوبة. كما تتحدد درجة شرعية المنظمات العامة بمستوى الخدمات المقدمة، وتتأثر الخدمات المقدمة للمواطنين بمستوى القدرات المتوفرة لدى المنظمات المختلفة.
- **استراتيجية التطوير والتنمية:** تتجاوز هذه الاستراتيجية مستويات الاستراتيجية المتعلقة بالتكيف والأداء إلى محاولة تنمية القدرات الحالية باستمرار داخل المنظمة واكتساب مهارات جديدة.

ثانياً: التعريف ببناء القدرات المؤسسية

تتسم القدرات المؤسسية بذات الخصائص والسمات التي تتسم بها جميع أنشطة وعمليات وبرامج بناء القدرات بصفة عامة، وفيما يلي يمكن توضيح المقصود ببناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية في إطار تحديد المقصود بالمفهوم، والخصائص المؤسسية للمفهوم، ومكونات المفهوم، والمستويات التحليلية لبناء القدرات المؤسسية، وأخيراً توضيح الإطار الحاكم لبناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية، وذلك على النحو التالي:

(1) مفهوم بناء القدرات المؤسسية

تعتبر القدرة المؤسسية هي أحد المداخل الهامة في تعريف بناء القدرات بصفة عامة، وتبرز العديد من المفاهيم الخاصة بالقدرات المؤسسية "Institutional capacity" والتي يقصد بها قدرة المنظمة على تحقيق الأهداف المنشأة لأجلها من خلال قدرتها على التكيف مع بيئتها المحيطة. كما يقصد بها عمليات بناء القدرات التي تهدف إلى زيادة قدرات المؤسسات لممارسة وظائفها المحددة قانوناً. كما أن العملية التي يتم من خلالها مأسسة الأفكار الابتكارية وقواعد السلوك داخل المنظمة. ويقصد بالشرعية في إطار القدرات المؤسسية عملية القبول الاجتماعي التي يتم تميمتها بمرور الوقت ومن خلال تأسيس مجموعة متنوعة من القيم، والهياكل، والأفكار الجديدة.

ويرتبط مفهوم بناء القدرات المؤسسية Institutionalization بالاستدامة Sustainability. والذي يعني "قدرة المؤسسة على اكتساب قدر من الاستمرار والاستقرار، وهي العملية التي تتكامل بها الأفكار والوظائف الجديدة من خلال أداة التنظيم حتى تصبح مقبولة"، ويتسم التنظيم المؤسسي بالعديد من السمات والخصائص. هذا، وقد أوضح "هنتجتون" أربع سمات للتنظيم المؤسسي على النحو التالي:

- التكيف والجمود Adaptability & Rigidity: يقصد بهذا المعيار مدى ما تتمتع به المؤسسة من انسجام مع بيئتها الداخلية والخارجية بالدرجة التي تسمح لها بمعالجة المشاكل المحيطة بالتنظيم.
- البساطة والتعقيد "Simplicity & Complexity": ويقصد بهذا المعيار مدى قدرة المؤسسة على تعدد وظائفها وتعدد وحداتها الداخلية بالدرجة التي تسمح لها القيام

بناء القدرات المؤسسية للمجتمعات المحلية

بأهدافها بسهولة. أما المؤسسات التي تقوم بتركيز وظائفها وأهدافها قد تعاني من مشكلات في استمراريتها. ومن ثم فإن هذا التعقيد ضروري لبقاء واستمرار المؤسسة، حيث أن قيام المؤسسة بأداء وظائف عديدة ومتنوعة يسمح لها بالاستمرار حتى لو حرمتها الظروف لفترة ما من القيام بهذه الوظيفة أو تلك.

■ الاستقلال والخضوع Autonomy & Subordination: يقصد بالاستقلالية مدى الذاتية أو الحرية التي تتمتع بها المؤسسة، ويقصد بالخضوع ارتباط المؤسسة بقوى اجتماعية معينة مما يؤدي إلى فقدان الإرادة الذاتية للمؤسسة، وقدرتها على التصرف، مما يؤدي في النهاية إلى تفكك الرابطة التنظيمية التي تجمع المؤسسة. ويتم قياس درجة الاستقلالية بعدد من العناصر منها؛ مدى امتلاك المؤسسة لموازنة مستقلة، ومدى تمتع المؤسسة باستقلالية في استقطاب أعضائها، ومدى الاتصال بين المؤسسة والرأي العام يقلل من تبعية المؤسسة وزيادة درجة استقلاليتها، ومدى تعبير المؤسسة عن مصالح ومطالب المجتمع.

■ عدم التماسك والتماسك disunity & Coherence: ويقصد بهذا المعيار مدى التوافق بين أعضاء المؤسسة. ويتأثر هذا التوافق بعدد من المتغيرات منها؛ الولاء المؤسسي ”حرص موظفي المؤسسة على استمراريتها والدفاع عنها“، بمعنى مدى الارتباط والانتماء التنظيمي للأعضاء بالمؤسسة، وطبيعة الخلافات داخل المؤسسة.

(2) مكونات بناء القدرات المؤسسية

وتتضمن عمليات بناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية من ثلاثة مكونات أساسية،

وهي على النحو التالي:

■ المكون البشري Human Talent Development: يتعلق هذا المكون بتنمية مهارات وقدرات العناصر التي تتسم بالكفاءة داخل المؤسسة، والتي ستركز وظائفها في نقل الأفكار الجديدة بالتنظيم، ويختلف هذا المكون عن بناء القدرات بصفة عامة الذي يتضمن بناء مهارات المستويات التنظيمية المختلفة، ويرتبط هذا المكون بجانبين أساسيين في تنمية مهارات الأفراد، الجانب الأول؛ يتمثل في الزيادة الكمية في المهارات المكتسبة لدى الأفراد، أي أن المستوى الكمي يتعلق بـ ”تكوين القدرة

Capacity Formation أما الجانب الكيفي فيتعلق بـ ”تعزيز القدرة Capacity enhancement“ .

- تنمية الموارد والعمليات التنظيمية: ويتعلق هذا المكون بالقدرة على تنمية الموارد الأساسية كالموارد المالية، المعلوماتية، والفنية، وغيرها. كما يتضمن هذا المكون أيضاً سلامة العمليات الداخلية في استخدام الموارد السابقة. ويختلف مفهوم ”تنمية الموارد والعمليات التنظيمية“ عن مفهوم ”التطوير التنظيمي Organizational Development“ حيث يدور الأخير بالأساس حول الهيكل التنظيمي، أما مفهوم تنمية الموارد والعمليات التنظيمية فيدور حول العمليات الداخلية للمنظمات إلى جانب الهيكل التنظيمي أيضاً.
- التنمية المؤسسية ”Institutional Development“: ويتضمن هذا المكون علاقات القوة بين المؤسسات، والتحديد الدقيق للوظائف المؤسسية، والعلاقات المؤسسية المتبادلة داخل المنظمة.

(3) مستويات تحليل بناء القدرات المؤسسية

تختلف الأدبيات حول عدد المستويات التحليلية لبناء القدرات المؤسسية، حيث نجد بعضها يرى أنها تنقسم لثلاثة مستويات تحليلية، وهي مستوى الأفراد، مستوى المنظمة ككل، ومستوى النظام، بينما يرى البعض الآخر أن مستويات تحليل بناء القدرات المؤسسية تتضمن أربعة مستويات تحليلية بإضافة مستوى البيئة المحيطة للمستويات التحليلية السابقة، بينما يرى فريق ثالث إمكانية التمييز بين ثلاثة مستويات تتضمن المستوى الكلي، والوسيط، والجزئي (Macro – Meso – Micro – Levels)، والبعض الآخر يدمج بين الثلاث مستويات السابقة في إطار مستويين فقط لتحليل أنشطة وعمليات بناء القدرات المؤسسية، وهما مستوى التحليل الكلي (مستوى النظام، مستوى البيئة) والمستوى الجزئي (مستوى الأفراد)، وفيما يلي توضيح لتلك المستويات، وذلك على النحو التالي:

- المستوى البيئي: يقصد بهذا المستوى في تحليل القدرات مجموعة المؤثرات البيئية والظروف المحيطة التي تؤثر على بناء القدرات على مستوى الأفراد والمستوى التنظيمي، ويتضمن هذا المستوى عناصر تحليل مختلفة تشكل محددات لبناء

بناء القدرات المؤسسية للمجتمعات المحلية

القدرات يطلق عليها المحددات البيئية لبناء القدرات، ويقصد بتلك المحددات الظروف الاجتماعية والسياسية، والاقتصادية للدولة التي تمارس فيها مؤسسات الإدارة العامة ووظائفها وأنشطتها.

■ مستوى النظام: ويتضمن هذا المستوى السياسات والتشريعات الحاكمة لعمل المنظمات، وعلاقات القوة بين المنظمات وبعضها لبعض. يتأثر هذا المستوى في تحليل بناء القدرات المؤسسية بالمحددات المؤسسية والقانونية للقطاع الحكومي، وتتضمن تلك المحددات مدى توافر التشريعات والقوانين التي تحكم أداء منظمات الإدارة العامة. ومدى قدرة التشريعات على توفير الإطار المناسب لبناء القدرات المؤسسية للقطاع الحكومي.

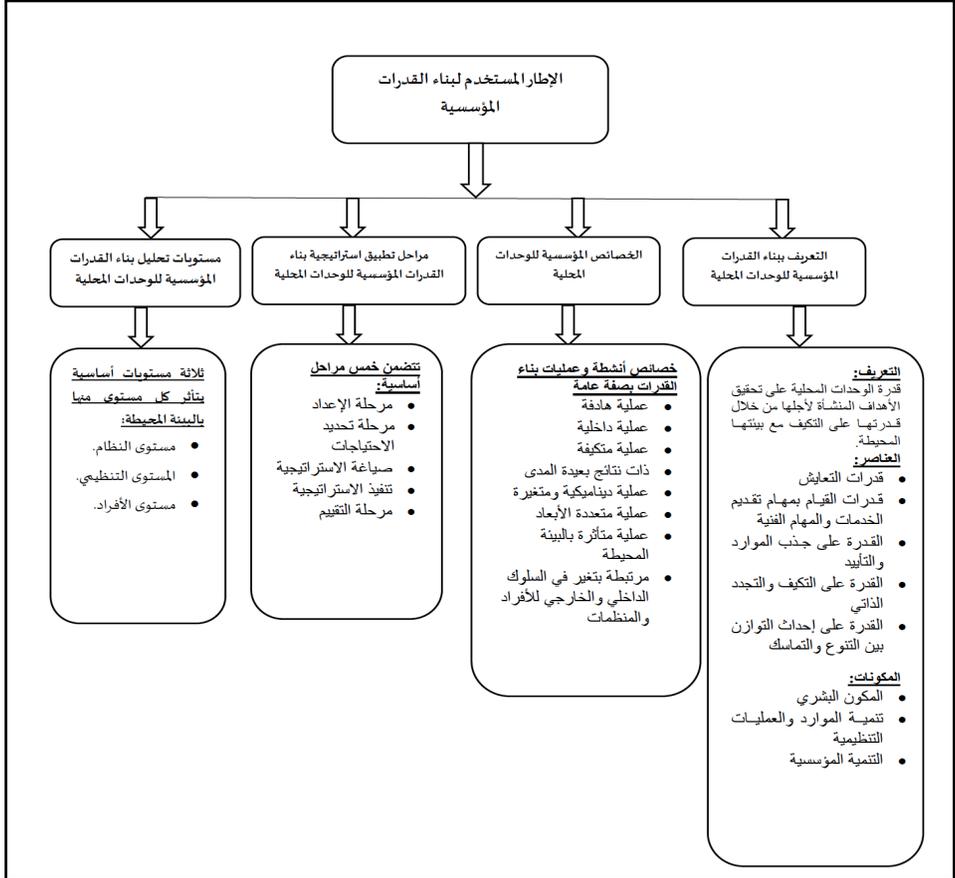
■ المستوى التنظيمي: يشير هذا المستوى لكيفية تعزيز قدرات الأفراد في إطار المنظمة، كما يشير إلى أي شيء يؤثر على أداء المنظمة. ويتضمن هذا المستوى ما يلي: الموارد البشرية (قدرات الأفراد في إطار المنظمة)، الموارد المادية (التسهيلات، التجهيزات المادية، وغيرهما)، الموارد الفكرية والتخطيطية (استراتيجية المنظمة، التخطيط الاستراتيجي، المهارات المرتبطة بالإدارة فيما يتعلق بصنع القرارات وحل المشكلات والاتصال، وغيرها) الهيكل التنظيمي، وأخيراً يتضمن هذا المستوى بناء قدرات القيادة الإدارية.

■ مستوى الأفراد: تشير القدرة على مستوى الأفراد بقدرة الأفراد على وضع الأهداف وتحقيقها باستخدام مهاراتهم ومعارفهم الخاصة. ويتضمن هذا المستوى تنمية المهارات، المعارف، القيم، الاتجاهات، والوعي المرتبط بالأفراد، وذلك عن طريق القنوات الرسمية وغير الرسمية في تنمية المهارات وقدرات الأفراد، ويرتبط هذا المستوى بصفة عامة بالمحددات البشرية لبناء القدرات، والتي تتضمن جانبين هامين، الجانب الأول يرتبط بسياسات الموارد البشرية داخل المنظمة، ومدى ما تتسم به هذه السياسات من وسائل لدعم وبناء القدرات الفردية للأفراد، والجانب الثاني ويرتبط باستراتيجية المنظمة الدورية لتحسين قدراتها الداخلية لكي تتواكب باستمرار مع الظروف والمتغيرات البيئية.

ثالثاً: إطار عام لتحليل بناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية

يمكن تلخيص الإطار الحاكم لبناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية عن طريق الدمج بين التعريف ببناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية، وعناصر التعريف، ومكونات مفهوم بناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية، وأهم الخصائص لمفهوم بناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية، وأخيراً المستويات المختلفة لتحليل بناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية، وفيما يلي توضيح لأجزاء هذا الإطار:

شكل رقم (1): إطار عام لتحليل بناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية



المصدر: شكل تم إعداده من قبل الباحثين بناء على مصادر عدة.

بناء القدرات المؤسسية للمجتمعات المحلية

يتضح من الشكل السابق الإطار المستخدم في تحليل بناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية، بما يتضمنه من «مفهوم، وعناصر، ومكونات، وخصائص، ومراحل، ومستويات تحليل». ما يلي:

(1) فيما يتعلق بتعريف بناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية

تهدف عملية بناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية إلى تحقيق الأهداف المنشأة لأجلها المنظمة أو الوحدة المحلية من خلال قدرتها على التكيف مع بيئتها المحيطة. والتي يقصد بها إجمالاً الإجراءات والعمليات التي تعمل على تعزيز المعارف، والمهارات للأفراد داخل الوحدات المحلية، وكذلك تطوير الهياكل المؤسسية المحلية لتكون قادرة على القيام بمهامها بكفاءة، ويتضمن التعريف السابق لبناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية عدداً من العناصر والمؤشرات، التي يمكن توضيحها على النحو التالي:

- قدرة الوحدات المحلية على التعايش: يدور هذا العنصر حول قدرة الوحدات المحلية على اتخاذ القرارات والتعايش من خلال التدريب على آليات التمكين والتحفيز والتفاعل التي تتم عبر الزمن داخل تلك الوحدات.
- قدرة الوحدات المحلية على القيام بمهام تقديم الخدمات والمهام الفنية: يتضمن هذا العنصر المهارات المرتبطة بالتخطيط الاستراتيجي، تقديم الخدمات، والمهارات المرتبطة بالوظائف الفنية.
- قدرة الوحدات المحلية على جذب الموارد والتأييد: وفقاً لهذا العنصر فإن القدرة لا تتضمن الاهتمام بالنتائج والمخرجات فقط، ولكنها تتضمن أيضاً الاهتمام بقدرات جذب الموارد من البيئة وكيفية تمهيتها، ودعم التحالفات الخارجية بما يسمح باستمرار المنظمة.
- قدرة الوحدات المحلية على التكيف والتجدد الذاتي: ويتضمن هذا العنصر قدرة الوحدات المحلية على الاستجابة للمستجدات البيئية المحيطة بها، ويتضمن هذا العنصر عدد من القدرات الفرعية، والتي تتمثل في تنمية مهارات التعلم التنظيمي داخل المنظمة، وتنمية لغة الحوار الداخلي في حل المشكلات، وإعادة النظر في الهيكل التنظيمي في ظل المتغيرات البيئية المحيطة، ومهارات الاستفادة من الأفكار الجديدة المرتبطة بالعمل.

■ قدرة الوحدات المحلية على إحداث التوازن بين التنوع والتماسك: يدور هذا العنصر حول المهارات والقدرات اللازمة لإحداث التوازن والتوافق بين التنوع والتماسك، وكذلك بين الاستقرار والابتكار. ويقصد بالتنوع التعدد الداخلي في ثقافة الموظفين من جانب، والتنوع الخارجي في المتعاملين مع الإدارة من جانب آخر. ويقصد بالتماسك مدى الحفاظ على الترابط التنظيمي الداخلي في التعامل مع قضايا التنوع. كما أنه من المعروف أن إدخال ابتكارات جديدة يعمل على إحداث تغييرات هيكلية داخلية، ومن ثم فإن قدرات ومهارات إحداث التوازن بين الاستقرار والابتكار تكون على درجة عالية من الأهمية. ويتضمن هذا العنصر العديد من القدرات؛ كالقدرات الاتصالية، وقدرات بناء التحالفات، والقدرات المرتبطة بإدارة التنوع، وقدرات إدارة وحل الصراعات.

(2) مراحل بناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية

تعددت الكتابات التي تتناول بالبحث والتحليل مراحل بناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية تحت مسميات عديدة كاستراتيجية أو إطار أو مراحل أو خطة قومية لبناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية، يمكن توضيحها على النحو التالي:

■ المرحلة الأولى: مرحلة الإعداد: تتضمن هذه المرحلة استخدام التحليل الرباعي SWOT، الذي يتضمن نقاط القوة والضعف، والفرص والتحديات في إطار النظام المحلي. حيث أن الإعداد لاستراتيجية محلية لبناء القدرات يجب أن تندمج في إطار الاستراتيجية القومية الكلية لتنمية القدرات على المستوى الدولة ككل.

■ المرحلة الثانية: تحديد الاحتياجات ورسم خطة أو استراتيجية لبناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية: يتم في إطار هذه المرحلة القيام بعدد من الخطوات الهامة الفرعية، التي تتمثل في الآتي؛ (أ) التحديد الدقيق للقدرات المستقبلية المطلوبة، أي تحديد نوع القدرات المستقبلية التي تسمح برفع قدرات النظام، (ب) تحديد المستوى المطلوب التوصل إليه فيما يخص كل نوع من أنواع القدرات المستقبلية التي تم الاتفاق عليها. كما يتم أيضاً في إطار هذه النقطة التحديد الدقيق لأي أنواع القدرات التي يجب تنميته أولاً، وأي هذه القدرات يجب تنميتها بصورة كاملة، كما أنه في إطار هذه النقطة يجب تحديد الإطار الزمني اللازم لبناء كل نوع من أنواع القدرات. ويقصد

بناء القدرات المؤسسية للمجتمعات المحلية

بمستوى القدرة "Capacity Level" درجة التقدم في تنمية القدرات. (ج) التحديد الدقيق لمستوى القدرات الحالية "Current Capacities". (د) تحديد الفجوة بين القدرات الحالية والقدرات المستقبلية.

■ المرحلة الثالثة: صياغة استراتيجية لبناء القدرات المؤسسية: بعد تفسير الاختلافات بين القدرات الحالية والمستوى المرغوب التوصل إليه، فإنه يتم وضع خطة أو استراتيجية للقدرات تتضمن مستويات ثلاثة وفقاً لدرجة الأولوية أو الأهمية، وتتمثل تلك المستويات في: القدرات ذات درجة الإلحاح أو الأولوية العالية، القدرات ذات درجة الإلحاح أو الأولوية المتوسطة، القدرات ذات درجة الإلحاح أو الأولوية المنخفضة.

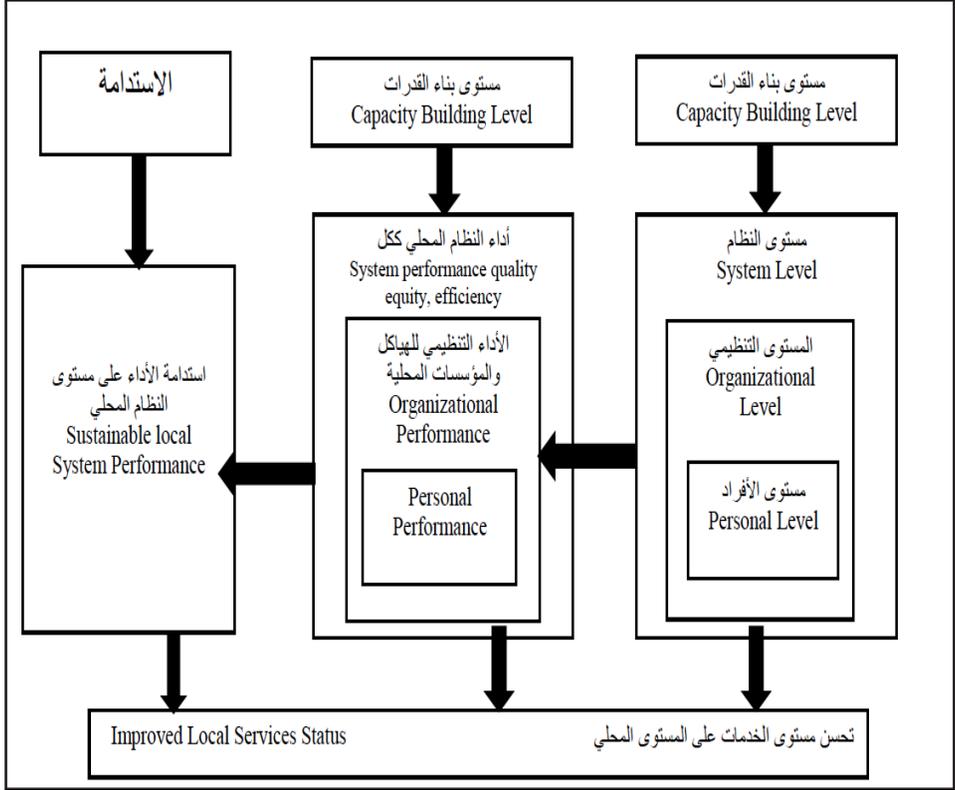
■ المرحلة الرابعة: تطبيق الاستراتيجية: ويتم في إطار هذه المرحلة تحديد عدد من العناصر الهامة كالميزانية اللازمة لتنفيذ أنشطة تنمية القدرات، والشركاء في تنفيذ الاستراتيجية مع ضرورة أن يتم تطبيق استراتيجية تنمية القدرات المحلية ضمن الاستراتيجية القومية لبناء وتنمية القدرات، كما يجب أن يتم استخدام الأنظمة القومية المتواجدة، وكذلك ضمن خطة الإصلاح الحكومية الشاملة.

■ المرحلة الخامسة: مرحلة المتابعة والتقييم: تتم عملية المتابعة والتقييم لأنشطة بناء القدرات المؤسسية وفقاً لعدد من الخطوات الأساسية: (أ) تحديد الهدف من عملية التقييم، (ب) تحديد أهداف الأداء، (ج) رسم خريطة بناء القدرات المؤسسية "Mapping Capacity" ويقصد بخريطة القدرات العملية الهيكلية التي يتم من خلالها ترجمة انعكاسات القدرة على الأداء، (د) تحديد مؤشرات بناء القدرات المؤسسية "Capacity Indicators". وأخيراً (و) وضع وتنمية خطة للتطبيق والنشر: وتشتمل وضع الجدول الزمني للتنفيذ، وتجميع البيانات والمعلومات ومراجعتها، وتوزيع الأعباء والمسئوليات، ووضع الميزانية، وأخيراً الإعلان عن النتائج.

(3) مستويات تحليل بناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية

يمكن تحليل بناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية على ثلاثة مستويات أساسية يوضحها الشكل التالي.

شكل رقم (2): مستويات تحليل بناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية



بناء على معطيات الشكل السابق، يمكن توضيح المفردات الواردة منه على النحو التالي:

- **مستوى النظام:** يقصد بهذا المستوى تحليل بناء القدرات المؤسسية على مستوى النظام المحلي، ويتم هنا تحليل بناء القدرات المؤسسية للنظام المحلي وفقاً لمجموعة من العناصر الهامة المتمثلة في القوانين والتشريعات الحاكمة للنظام المحلي، والقوانين والتشريعات المرتبطة بالنظام المحلي، ونظم المعلومات والاتصالات المحلية، والقيادة المحلية، وأخيراً الموارد المالية المحلية. ويؤدي بناء القدرات المؤسسية على مستوى النظام لرفع قدرات النظام ككل وتحسين القدرة على تقديم الخدمات المحلية.
- **المستوى التنظيمي:** يقصد بالمستوى التنظيمي لبناء القدرات المؤسسية على المستوى المحلي كل ما يتعلق بقدرات الهياكل المحلية سواء لوحدات الإدارة المحلية على المستويات المختلفة أو لفرع الهيئات والوزارات المركزية على المستوى المحلي. كما

بناء القدرات المؤسسية للمجتمعات المحلية

يؤدي بناء القدرات التنظيمية على المستوى المحلي إلى التحسين في الأداء التنظيمي للهيكل المحلية مما يؤدي لرفع قدرات المؤسسات المحلية على القيام بوظائفها. ■ مستوى الأفراد: يقصد بهذا المستوى كل ما يتعلق برفع قدرات العاملين على المستوى المحلي فيما يتعلق بالعاملين بوحدات الإدارة المحلية على المستويات المحلية المختلفة.

هذا، وتشترك المستويات التحليلية الثلاثة لبناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية في المساهمة في استدامة الأداء على المستوى المحلي، حيث أنه لا يمكن الاعتماد على مستوى أو مدخل دون الآخر في إطار تحسين قدرات الوحدات المحلية.

رابعاً: ممارسات عملية حول بناء القدرات المؤسسية (وفقاً لتجربة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP)

إن بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية وغيرها من الأهداف الإنمائية الدولية والوطنية يعتمد على قدرات الأفراد والمنظمات والمجتمعات على التحول، بغية تحقيق أهدافهم الإنمائية. وفي حين أن الموارد المالية، بما فيها المساعدات الإنمائية الرسمية، تشكل أهمية حيوية لتحقيق النجاح، فإنها غير كافية لتعزيز التنمية البشرية بطريقة مستدامة. ففي ظل غياب استراتيجيات وسياسات وقوانين وإجراءات داعمة ومنظمات تعمل بكفاءة وأفراد لديهم المعرفة والمهارة، تصقر البلدان إلى الأساس اللازم لتخطيط وتنفيذ ومراجعة استراتيجياتها الإنمائية الوطنية والمحلية، لذلك سعى البرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لدعم مختلف الدول النامية في مجال تعزيز ودعم القدرات المؤسسية فيها، مما أوجد تجارب هامة يمكن الإستناد إليها في هذا المجال، لذلك نستعرض في هذا الجزء عدد من تلك التجارب بشكل مختصر، لبيان أهمية ومكان القوة في تلك التجارب، وذلك على النحو التالي:

(1) ملاوي - إشراك أصحاب المصلحة لتقييم القدرات

في عام 2007، فتحت وزارة الري وتنمية الموارد المائية في ملاوي باب المناقشة حول القدرات التي تمتلكها لتنفيذ البرامج وتقديم الخدمات، وذلك لضمان التنفيذ الناجح للبرنامج الوطني الثاني لتنمية الموارد المائية. ووجهت الوزارة الدعوة إلى فريق الأمم المتحدة القطري ليطالعها على النهج التقييمي المتبع ويساعدها في وضع تقييم للقدرات.

وأفرزت هذه المناقشات مبادرة أوسع بين حكومة ملاوي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي من أجل تحسين إدارة القطاع العام، وتقديم الخدمات لدعم صدور استراتيجية ملاوي للنمو والتنمية للفترة من 2006/2007-2010/2011. وكخطوة أولى في اتجاه صياغة استجابة شاملة لتنمية القدرات، تم الاتفاق على إجراء تقييم وتحليل لقدرات وزارة الري وتنمية الموارد المائية فضلاً عن الوزارات الثلاث الرئيسية المعنية بتقديم الخدمات (الزراعة والأمن الغذائي، والتعليم، والصحة) وقدرات مؤسسات الخدمات المشتركة التي تشمل مهام إدارة الموارد البشرية، والإدارة المالية، وتقنية المعلومات، والتدقيق المالي، وإدارة المشروعات. وبالتوازي مع ذلك، جرت مناقشة خطط تنمية القدرات الخاصة بالمشتریات مع مكتب مدير المشتریات العامة.

وأُلقيت مسؤولية تنسيق هذا التقييم الحكومي الشامل على عاتق مكتب الرئيس ومجلس الوزراء، وفي مسعى لبناء الدعم لهذه العملية بين أصحاب المصلحة المعنيين، تولى المكتب تسهيل سلسلة من الاجتماعات مع أصحاب المصلحة في الوزارات المعنية لتبادل الأفكار حول هذا التقييم للقدرات وتوضيح الأدوار والمسؤوليات، وعقدت الوزارات المعنية بدورها اجتماعات مشابهة مع إداراتها الداخلية. ثم بعد ذلك تم تنظيم اجتماع مع جميع أصحاب المصلحة لتدشين التقييم التدريبي رسمياً. وخلال مرحلة إشراك أصحاب المصلحة، كانت هناك مناقشات أيضاً مع وكالات الأمم المتحدة في ملاوي ومع جميع شركاء التنمية المشاركين في أنشطة تنمية القدرات لضمان عدم تداخل المبادرة مع الأنشطة القائمة أو غيرها من الأنشطة غير المقررة.

(2) كازاخستان - تقييم القدرات على مستوى المدن والمقاطعات

في عام 2007، طلب عمدة مدينة شيمكنت ومدير إدارة الحماية الاجتماعية بالمدينة الواقعة في جنوب كازاخستان من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إجراء تقييم للقدرات على مستوى المدن والمقاطعات، مع التركيز على نظام الحماية الاجتماعية. وكان الهدف الأساسي من ذلك هو تقييم إمكانات واحتياجات تنمية القدرات لإدارة تنسيق العمل والبرامج الاجتماعية، وتقديم توصيات استشرافية لتصميم استجابات متوسطة وطويلة المدى لتنمية القدرات.

بناء القدرات المؤسسية للمجتمعات المحلية

وسهّل فريق التقييم عقد مشاورات مع أصحاب المصلحة في خمس مقاطعات، وعلى مستوى البيئة المواتية (بيئة العمل)، حدد التقييم عدة تحديات في طريق تنمية القدرات، بما في ذلك تعقيد الإطار القانوني على مستوى المدن والمقاطعات - حيث يوجد أكثر من 19 قانوناً ومرسوماً وبرنامجاً يتناولون المساعدات الاجتماعية بما جعل من الصعب إنفاذها. وكان من بين التحديات الأخرى التي لوحظت الطبيعة الرجعية والمعتمدة على الإمدادات لنظام المساعدات الاجتماعية، وتعقيد عملية التقدم بطلب للحصول على الإعانات، فضلاً عن وجود عدد لا يحصى من المنظمات والوحدات الحكومية المعنية بتقديم المساعدات. وعلى المستوى التنظيمي، اشتملت النتائج الرئيسية على الحاجة إلى نظام أكثر قوة وحدانية لإدارة الموارد البشرية؛ ونظام لتنمية القدرات والحوافز يستطيع تحفيز الموظفين المدنيين للارتقاء بقدرتهم على توفير خدمات اجتماعية جيدة؛ وآليات محسنة للمساءلة الداخلية والخارجية.

(3) جمهورية لاوس الديمقراطية الشعبية - القدرات المؤسسية للحد من مخاطر الكوارث وإدارتها

يعتبر المكتب الوطني لإدارة الكوارث (NDMO) في جمهورية لاوس الديمقراطية الشعبية مكتب التنسيق المعني بالحد من مخاطر الكوارث (DRR) وإدارة الكوارث (DM) في البلاد، وعليه يضطلع المكتب بمسؤولية تنسيق جهود الكيانات المختلفة التي يتضمن تفويضها مهمة الحد من مخاطر الكوارث/إدارة الكوارث وتنفيذ برامج ومشروعات الحد من مخاطر الكوارث/إدارة الكوارث، ولأن المكتب الوطني لإدارة الكوارث لم يكن يؤدي عمله كما ينبغي، بادرت اللجنة الوطنية لإدارة الكوارث (NDMC)، التي تتولى الإشراف على قطاع الحد من مخاطر الكوارث/إدارة الكوارث في لاوس، في عام 2007 بإطلاق عملية لتعزيز قدرات المكتب. ووجهت الدعوة إلى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ليدعم هذه العملية من خلال إجراء تقييم لقدرات المكتب الوطني لإدارة الكوارث وصياغة استجابة مناسبة لتنمية قدراته، وكشف التقييم النقاب عن أن المكتب في وضع لا يُحسد عليه، إذ يفتقر إلى السلطة ومن ثم لا يحصل على الموارد الكافية لتحقيق تفويضه، لكنه بحاجة إلى موارد أكبر لكي يرسخ مكانته.

ولمعالجة هذه القضية تم اقتراح نهج متعدد الاتجاهات. فمن خلال الاضطلاع بدور ريادي في وضع مسودة الخطة الإستراتيجية الوطنية للحد من مخاطر الكوارث/إدارة الكوارث،

سيتمكن المكتب الوطني لإدارة الكوارث من تعزيز موقفه وتوضيح تفويضه فيما يخص اللاعبين الآخرين في القطاع. وفي هذا الصدد، جاء اقتراح بإقامة حوار يجمع العديد من أصحاب المصلحة لتوضيح دور ومسؤوليات المكتب الوطني لإدارة الكوارث واستكشاف إمكانية منح المكتب تفويض يعادل التفويض الممنوح لأي وزارة أو إدارة أو هيئة وطنية. كما شدد هذا النهج على تحديث آليات التنسيق الوظيفي ضمن إطار العمل المؤسسي الأوسع، وتحقيق مكاسب في الكفاءة من خلال اتباع نهج قطاعية شاملة للحد من مخاطر الكوارث/إدارة الكوارث، وإنشاء إجراءات تشغيل موحدة في جميع مراحل تخطيط وتنفيذ برامج الحد من مخاطر الكوارث/إدارة الكوارث.

(4) أفغانستان - برنامج القيادة في الخدمة المدنية

منذ عام 2006، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمنظمة الدولية لبناء القدرات (InWent) يدعمان البرنامج الأفغاني للقيادة في الخدمة المدنية، الذي يستهدف ثلاث شرائح مختلفة هي؛ القيادة العليا، والقيادة الأقدم، والقيادة الناشئة. ويقوم البرنامج على الإستراتيجية الوطنية الأفغانية لتنمية القيادة التي وضعتها اللجنة الأفغانية المستقلة للإصلاح الإداري والخدمة المدنية بالشراكة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

وقد تم تكييف كل شريحة من الشرائح الثلاث لبرنامج القيادة في الخدمة المدنية لتلائم الاحتياجات المخصصة لفتتها المستهدفة. فبرنامج القيادة العليا، على سبيل المثال، لا يقدم أي تدريب رسمي لكنه يشجع على تبادل وجهات النظر والخبرات بين المشاركين. وبالمقارنة، يقدم برنامج القيادة الأقدم وبرنامج القادة الناشئة مزيجاً من التدريب والتمرين على أيدي مدربين محليين، ويتضمنان "استخدام خطط التنمية الشخصية، ودراسات الحالة، والعمل الجماعي، والمناقشات المفتوحة، ولعب الأدوار، والموائد المستديرة، ومدخلات المدربين والقادة المحليين والمشاركين".

هذا، وقد تمت الاستعانة بالمدربين المحليين في مختلف مراحل البرنامج مثلاً لتعديل المواد التدريبية حسب السياق المحلي، وتقديم الدعم التوجيهي في الأوقات الفاصلة بين المحاضرات، مما ساعد على خلق قاعدة من الخبراء المحليين، الأمر الذي سيساعد بدوره في ضمان استمرارية الأنشطة إلى ما هو أبعد من نطاق البرنامج.

(5) تركيا- دعم تنمية القدرات من أجل تنفيذ السياسة المالية

في تركيا، قدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي دعماً للحكومة في إجراء تقييم لوزارة المالية وإدارة سياسات الإيرادات التابعة لها، ومن خلال الجمع بين اللامركزية المالية والخبرة في تنمية القدرات، عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مع الحكومة التركية على تقييم قدرة الإدارة على أداء مهامها المتعلقة بصياغة السياسات. وباستخدام أساليب التقييم الذاتي والمقابلات الشخصية ومناقشات فرق التركيز، تم تحديد إمكانات واحتياجات تنمية القدرات وإنشاء سلسلة من الاستجابات المتعلقة بتنمية القدرات، مع التركيز على الإدارة القائمة على النتائج وسياسة الموارد البشرية وتنمية المهارات الفنية.

(6) الأردن - دعم تنمية القدرات من أجل رصد وتقييم الأهداف الإنمائية للألفية

في عامي 2006-2007، تولى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي دعم وزارة التخطيط والتعاون الدولي في الأردن لتنمية قدراتها فيما يتصل بالرصد والتقييم، وقد تم التعبير عن الحاجة إلى الدعم في هذا المجال خلال تمرين أوسع لتقييم القدرات اللازمة لتنفيذ ورصد الأهداف الإنمائية للألفية والمساواة بين الجنسين داخل وزارة التخطيط والتعاون الدولي ووزارة التنمية الاجتماعية.

وكان تركيز استجابة تنمية القدرات التي صيغت بناءً على نتائج التقييم مُنصباً على السياسات والأطر القانونية، والقيادة وقدرات الرصد والتقييم، واستهدفت جميع الوزارات المعنية وعدداً من المنظمات الأخرى. وبدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، أقيم عدد من ورش العمل التي تناولت مواضيع تراوحت من تطوير منهجيات لقياس أهداف ومؤشرات الأهداف الإنمائية للألفية إلى تنقيح سياسات وبرامج ومشاريع الخطة الوطنية لتتوافق مع النهج القائمة على النتائج، وبفضل هذه العملية، تم للمرة الأولى إعداد الخطة الوطنية بطريقة تشاورية (جمعت المجتمع المدني وجميع الوزارات المعنية)، وتضمنت الخطة مؤشرات لقياس تنفيذها وتأثيرها. كما بُذلت جهود لرفع الوعي لدى الإدارة العليا بأهمية آليات الرصد والتقييم وتنمية القدرات في هذا المجال.

(7) جمهورية أفريقيا الوسطى - دعم تنمية القدرات لزيادة فاعلية المعونة

وقعت جمهورية أفريقيا الوسطى على إعلان باريس بشأن فاعلية المعونة في سبتمبر/ أيلول 2007، وكخطوة أولى في اتجاه تنفيذ هذا الإعلان. طلبت وزارة التخطيط من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إجراء تقييم مبدئي للقدرات الوطنية لتنسيق المعونات. وأجري هذا التقييم كجزء من جهد أوسع يبذله برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لدراسة القدرات الوطنية اللازمة لتحقيق الحكم الاقتصادي، الذي يعد تنسيق المعونات أحد مكوناته. واعتمد رئيس الوزراء التوصيات الرئيسية المنبثقة عن التقييم وأدرجها في خطابه إلى المانحين حول تنسيق المعونات والشراكات في اجتماع المائدة المستديرة. كما جرى إدراج هذه التوصيات في مشروع للحكم الاقتصادي يدعمه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

خامساً: ملاحظات ختامية

إن الجهود المبذولة لتعزيز المهارات والعمليات والنظم لا تثمر عن نتائج مستدامة إذا ما كانت غير قادرة على مواجهة الواقع السياسي والمعد للموقف والتعامل مع مسألة ”الرابحين والخاسرين“. ويمكن لتنمية القدرات، سواء كانت مقصودة أم لا، أن تؤدي إلى تحولات في الأدوار والمسؤوليات. ويمكن لهذه التحولات أن تزعزع المصالح الشخصية وهياكل السلطة القائمة وتتطلب تغييرات في السلوك والأعراف والقيم. ولكي تكون فاعلة، فإن تنمية القدرات تتطلب منا خلق حوافز سياسية واجتماعية ملائمة وحشد التزام سياسي قوي.

وكثيراً ما ينبثق هذا الالتزام من الضغوط من أجل حكومة أو وحدات محلية أفضل أو فرص اقتصادية جديدة أو تغييرات اجتماعية، مما يدل على أن التوقيت هو كل شيء. فغالباً ما تُغلق وتُفتح نوافذ فرص التغيير مع التغييرات في القيادة والتحولات في الأولويات وتكريس الموارد. لذلك فإن الاستثمار في القدرات غالباً ما يدور حول إدارة المبادلات. فمن ناحية هناك عمليات ”الربح السريع“ التي تحقق عوائد قليلة ولكن فورية يمكنها أن تساعد في ضمان الحصول على دعم سياسي للاستثمارات طويلة الأجل في القدرات. ومن ناحية أخرى، هناك المبادرات التي تشجع على تغيير أوسع لكنها تمر بفترات مخاض أطول ويكون من الأصعب خلق قناعة بها، مثل إصلاح التعليم العالي أو السياسات العامة/ القطاعية أو الإدارة المحلية. ويمكن

بناء القدرات المؤسسية للمجتمعات المحلية

أن تميل كفة الميزان في اتجاه الاستثمارات طويلة الأجل من خلال المشاركة الفاعلة والمستمرة وإمكانية حصول الجمهور على المعلومات والمشاركة المدنية في أجندة تنمية القدرات. ويمكن لمثل هذه المشاركة أن تعزز أيضاً عمليات الحوكمة، التي تؤدي بدورها إلى مشاركة أقوى.

كما يستطيع التعاون في مجال التنمية تسهيل ودعم عمليات التغيير المحلية لكنه إذا لم يدار بعناية، فقد ينتهي به المطاف إلى تقويض الملكية والقدرات. فعلى سبيل المثال، وجد التقييم الذي أجرته منظومة الأمم المتحدة للاستجابة الدولية للتسونامي الذي ضرب آسيا في عام 2004 أن تلك الاستجابة كثيراً ما ساهمت في تهميش القدرات الوطنية والمحلية القائمة ووصل الأمر في بعض الأحيان إلى أنها استنزفتها، وهو ما يعكس التحديات الأكبر لديناميات المعونة. فكل طرف من أطراف "الشراكة" التنموية يجلب معه تصورات الأيديولوجية والسياسية المسبقة إلى الطاولة. وعلى الرغم من أن الأهداف المعلنة غالباً ما تكون مشتركة نسبياً، فإنها تقوم على تصورات خاطئة ومصالح شخصية وخلافات حول السلطة تعرقل إقامة علاقة متوازنة. وتنشأ الملكية الوطنية من الأولويات التي يتم تحديدها على المستوى الوطني، مثلما تنشأ قيادة الاستراتيجيات الوطنية والقرارات والاختيارات الإنمائية.

وهناك اليوم تركيز قوي على تحسين ممارسات منظمات المعونة لتكون أكثر دعماً لتنمية القدرات. والقوة الدافعة وراء ذلك هي إعلان باريس بشأن فاعلية المعونة لعام 2005. وتُبدل الجهود لتحقيق التناغم والانسجام بين أنواع الدعم الخارجي، ولتحديد الأدوار والنهج وأنظمة التسليم التي من خلالها يستطيع الشركاء الخارجيون المساهمة في عمليات تنمية القدرات التي تتبع من الداخل. ثم سيعاد بلورة دور الشركاء الخارجيين بشكل متزايد ليركز على التيسير بدلاً من التدخل.

المراجع العربية

د. فيريل هيدي، ترجمة، د.محمد قاسم القريوتي، الإدارة العامة: منظور مقارن، (عمان: دار الفكر، بدون تاريخ)، ص 36 - 38.

د. صالح عبد الرحمن أحمد، بناء قدرات الكوادر المحلية كمدخل لتعزيز اللامركزية، في د. علي الصاوي (محرر)، اللامركزية في مصر، أعمال مؤتمر اللامركزية في مصر: الفرص والتحديات الذي نظمه قسم الإدارة العامة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية مع كلية أندرو يونج للإدارة العامة بجامعة جورجيا والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في الفترة من 25 إلى 26 يونيو 2008، مبادرة اللامركزية المصرية، 2009، ص 434.

د. حسن العلواني، التنظيم الإداري: النظريات والمفاهيم الأساسية، (القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 2004)، ص 23.

المراجع الانجليزية

Charles Lusthaus, Marie – Helene Adrien&Mark Perstinger, Capacity Development: Definitions Issues and Implications for Planning, Monitoring and Evaluation, Universalia Occasional Paper, No.35, September 1999, pp.1-2.

John-Mary Kauzya, Local Governance Capacity Building for Full range Participation: Concepts, Frameworks, and Experiences in African Countries, United Nations Conference on Governance in Africa, Addis Ababa, 1998. pp.6-9.

The Chartered Institute of Purchasing & Supply, international Research Study of Public Procurement, capacity& capability Building: Literature Review, 3 Work shop Paris 16-18 September 2003). p.13.

Amir Imbaruddin, Understanding Institutional capacity of Local government agencies in Indonesia, PH.D The Australian National University, Canberra, July 2003, pp. 12-13.

Heather Baser and Peter Morgan, Capacity, Change and Performance study report, Discussion Paper No.59B, Brussels: European Centre for Development Policy Management, April 2008, pp.23-25.

Beth Walter Honadle, A Capacity Building Framework: A search For Concept and Purpose, Public Administration Review, Vol. 41, No. 5, Sep. – Oct., 1981 pp. 575-580.

Rainer Rohdewohld and Manfred Poppe, Support for Decentralization Measures: Module A: the Capacity Building Cycle – Form Capacity Building Needs Assessment Towards the Capacity Building Action Plan, GTZ-SfDM Report, Version 2.0 , February 2005, P.11.

Ibid., P.12.

Rosemary F. Makano Dose Institutional Capacity Matter? A case study of the Zambian forestry Department, PH.D, University of Missouri – St Louis 2008, P 65.

Lisanne Brown and Anne Lafond, A Guide to Monitoring and Evaluation of Capacity – Building Interventions in the Health Sector in Developing Countries.

Gijsberth Lamoree, Joakim Harlin, Institutional Capacity Building Within the Water Resources: Sector Of Developing Countries, Part 1: Aframework for Analysis, International water resources association, Water International , Volume 27, Number 4, December 2002, pp. 543-546.

Atsushi Matachi, Capacity Building Framework, UNESCO – international Institute for Capacity Building in Africa, Addis Ababa, Ethiopia: United Nations Economic Commission for Africa, 2006, p.5.

Samuel Otoo, Natalia Agapitova & joy Behrens, the Capacity Development Results Framework: A Strategic and results – oriented approach to learning for Capacity development, Washington DC: World Bank, June 2009, pp. 21 -25.

Bureau for development Policy (UNDP), Capacity Assessment Methodology: User’s Guide, New year: United Nations Development Programme, May 2007, PP. 9-11.

صدر عن هذه السلسلة :

- 1 - مواءمة السياسات المالية والنقدية بدولة الكويت لظروف ما بعد التحرير
د. يوسف الابراهيم ، د. أحمد الكواز
- 2 - الأوضاع والسياسات السكانية في الكويت بعد تحريرها
د. ابراهيم العيسوي (محرر)
- 3 - إعادة التعمير والتنمية في الكويت
د. عمرو محي الدين
- 4 - بعض قضايا الإصلاح الاقتصادي في الأقطار العربية
د. جميل طاهر ، د. رياض دهال ، د. عماد الامام
- 5 - إدارة الموارد البشرية وتخطيط التعليم والعمالة في الوطن العربي
د. محمد عدنان وديع
- 6 - حول مستقبل التخطيط في الأقطار العربية
د. ابراهيم العيسوي
- 7 - مشاكل التعليم وأثرها على سوق العمل
د. محمد عدنان وديع
- 8 - أهداف التنمية الدولية وصياغة السياسات الإقتصادية في الدول العربية
د. علي عبد القادر علي
- 9 - تحديات النمو في الاقتصاد العربي الحديث
د. عماد الإمام
- 10 - هل تؤثر السياسات الاقتصادية الكلية على معدلات نمو الدول العربية؟
د. علي عبد القادر علي
- 11 - الصيرفة الإسلامية : الفرص والتحديات
د. محمد أنس الزرقا
- 12 - دور التجارة العربية البنينة في تخفيف وطأة النظام الجديد للتجارة
اعداد : د. محمد عدنان وديع ، تحرير : أ. حسان خضر
- 13 - العولمة وقضايا المساواة في توزيع الدخل في الدول العربية
اعداد : د. علي عبد القادر علي

- 14 - السياسات الكلية وإشكالات النمو في الدول العربية
إعداد: أ. عامر التميمي، تحرير: د. مصطفى بابكر
- 15 - الجودة الشاملة وتنافسية المشروعات
إعداد: أ.د. ماجد خشبة، تحرير: د. عدنان وديع
- 16 - تقييم أدوات السياسة النقدية غير المباشرة في الدول العربية
إعداد: د. عماد موسى، تحرير: د. أحمد طلفاح
- 17 - الأضرار البيئية والمحاسبة القومية المعدلة بيئياً: إشارة لحالة العراق
إعداد: د. أحمد الكواز
- 18 - نظم الإنتاج والإنتاجية في الصناعة
إعداد: م. جاسم عبد العزيز العمّار، تحرير: د. مصطفى بابكر
- 19 - اتجاهات توزيع الإنفاق في الدول العربية
إعداد: د. علي عبد القادر علي، تحرير: د. رياض بن جليلي
- 20 - هل أضعفت البلدان العربية فرص التنمية؟
إعداد: د. أحمد الكواز
- 21 - مآزق التنمية بين السياسات الاقتصادية والعوامل الخارجية
إعداد: د. أحمد الكواز
- 22 - التنمية وتمكين المرأة في الدول العربية
إعداد: د. علي عبد القادر
- 23 - العولمة والبطالة: تحديات التنمية البشرية
إعداد: د. محمد عدنان وديع
- 24 - اقتصاديات التغير المناخي: الآثار والسياسات
إعداد: د. محمد نعمان نوفل
- 25 - المرأة والتنمية في الدول العربية: حالة المرأة الكويتية
إعداد: د. رياض بن جليلي
- 26 - البطالة ومستقبل أسواق العمل في الكويت
إعداد: د. بلقاسم العباس
- 27 - الديمقراطية والتنمية في الدول العربية
إعداد: د. علي عبد القادر علي

فصل المناور، منى العلبان

- 28 - بيئة ممارسة أنشطة الأعمال ودور القطاع الخاص
إعداد: د. أحمد الكواز
- 29 - تأثير سياسات الترويج للاستثمار الأجنبي المباشر على قدرة الدول العربية
في جذب هذه الاستثمارات لتحقيق أهدافها التنموية
إعداد: أ. منى بسيسو
- 30 - الإصلاح الضريبي في دولة الكويت
إعداد: د. عباس المجرن
- 31 - استهداف التضخم النقدي: ماذا يعني لدول مجلس التعاون؟
إعداد: د. وشاح رزاق
- 32 - الأزمة المالية الدولية وإنعكاساتها على دول الخليج
إعداد: د. وشاح رزاق
د. إبراهيم أونور
د. وليد عبد مولاة
- 33 - استخدام العوائد النفطية
إعداد: د. محمد إبراهيم السقا
- 34 - السوق الخليجية المشتركة
إعداد: د. أحمد الكواز
- 35 - الاقتصاد السياسي لعدم المساواة في الدول العربية
إعداد: د. علي عبدالقادر علي
- 36 - الضرائب، هبة الموارد الطبيعية وعرض العمل في الدول العربية ودول مجلس التعاون
إعداد: د. بلقاسم العباس
د. وشاح رزاق
- 37 - اندماج إقتصادي إقليمي أم دولي: الحالة العربية
إعداد: د. أحمد الكواز
- 38 - التجارة البينية الخليجية
إعداد: د. وليد عبد مولاة
- 39 - تطوير الأسواق المالية التقييم والتقلب اعتبارات خاصة بالأسواق الناشئة
إعداد: أ. ألان بيفاني
- 40 - تقييم التجربة التنموية لدول مجلس التعاون الخليجي
إعداد: د. أحمد الكواز
- 41 - قياس كفاءة بنوك دول مجلس التعاون الخليجي
إعداد: د. إبراهيم أونور

- 42 - مُحددات الاستثمار الأجنبي المباشر الداخل إلى الدول العربية
إعداد: د. وليد عبد مولا
- 43 - رأس المال البشري والنمو في الدول العربية
إعداد: د. بلقاسم العباس
د. وشاح رزاق
- 44 - لماذا لم تتحول أغلب البلدان النامية إلى بلدان متقدمة تنموياً؟
إعداد: د. أحمد الكواز
- 45 - حول حل معضلة بطالة المتعلمين في البلدان العربية
إعداد: د. حسين الطلافحه
- 46 - سجل التطورات المؤسسية في الدول العربية
إعداد: د. حسين الطلافحه
- 47 - المسؤولية الاجتماعية ومساهمة القطاع الخاص في التنمية
إعداد: د. وليد عبد مولا
- 48 - البيئة الاستثمارية ومعوقات نمو المنشآت الصغيرة والمتوسطة: حالة دولة الكويت
إعداد: د. ايهاب مقابله
- 49 - التدريب أثناء الخدمة لشاغلي الوظيفة العامة: دراسة حالة لواقع التجربة الكويتية
إعداد: د. فهد الفضالة
- 50 - التكامل الاقتصادي: آليات تعزيز التعاون الاقتصادي العربي
إعداد: د. نواف أبو شمالة
- 51 - وكالات التصنيف الائتماني؛ عرض وتقييم
إعداد: د. أحمد الكواز
- 52 - دراسة تحليلية لأبعاد التحديات التي تواجه المشروعات الصغرى والصغيرة والمتوسطة
ودور مؤسسات الدعم الفني
إعداد: د. ايهاب مقابله
- 53 - واقع المخاطر الاجتماعية في الجمهورية اليمنية
إعداد: د. محمد باطويح . د. فيصل المناور
- 54 - تجارب تنمية رائدة - ماليزيا نموذجاً
إعداد: د. فيصل المناور . د. عبدالحليم شاهين

55 – Small and Medium Enterprises in Lebanon: Obstacles and Future Perspectives

Issue: Omar Malaeb

56 – مؤشرات تقييم الآثار الاقتصادية والاجتماعية للمشروعات الصغرى والصغيرة والمتوسطة والخدمات المقدمة لها
إعداد: د. إيهاب مقابله

الآراء الواردة في هذا الإصدار تعبر عن رأي المؤلف وليس عن رأي المعهد

المعهد العربي للتخطيط بالكويت

صندوق البريد 5834 صفاة 13059 دولة الكويت

☎ : 24844061 24843130 (965) : 24842935 (965)

✉ : api@api.org.kw - www.arab-api.org



/APIKW



/Arab_API



www.arab-api.org



Arab Planning Institute



Arab Planning Institute



/arab_api