

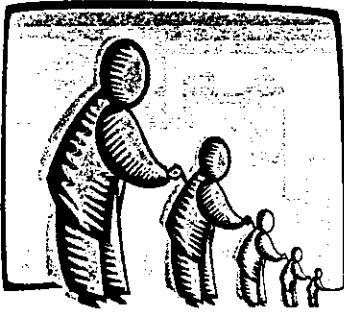


إرشادات لإنشاء

برامج تبسيط

الإجراءات

الإدارية وإدارتها



الجمهورية اللبنانية

مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام



المحتويات

- القسم الأول: ماهية التبسيط - أهدافه - كيفية تطبيقه.
- القسم الثاني: المباشرة بعملية التبسيط.
- القسم الثالث: تقييم التنظيمات والإجراءات.
- القسم الرابع: دراسة الحلول واقتراحها.
- القسم الخامس: مراقبة مدى التقيد بالإجراءات المبسطة.
- القسم السادس: دور المعلومات في إنجاح عملية التبسيط.

".....إنّ الحاجة ملحة لتحديث التنظيمات القائمة وتبسيطها. غير أن التبسيط وإزالة الضوابط التنظيمية مفهومان مختلفان، فالتبسيط يهدف إلى المحافظة على التنظيمات المرعية الإجراء وتفعيلها وتسهيل فهمها و الانصياع لها. هذا يشمل برنامج تبسيط نظامي تنابعي وموجه يغطى مختلف التنظيمات التي تؤثر على المواطنين والأعمال والهيئات العامة الملزمة بتطبيقها....."

(التقرير النهائي لمجموعة ماندلكرن لتحسين الإجراءات، في ١٣ نوفمبر/ تشرين الثاني ٢٠٠١)

القسم الأول



التبسيط:

ماهيته

أهدافه

كيفية تطبيقه

ما هو التبسيط؟

يمكن تحديد التبسيط بأنه الخيار الذي يسمح لأي إدارة عامة بتنمية محيطها التنظيمي من خلال عملية مراجعة متتالية وتقييم ما بعد التنفيذ وتكييف الإجراءات القائمة مع محيط سريع التغير مع التركيز على البنى التنظيمية والتنظيمات المعنية. يهدف التبسيط إلى تخفيف تعقيدات النظام الإداري عن طريق إزالة الضوابط التنظيمية بغية إعادة التنظيم. ويمكن أن يتجسد التبسيط في إزالة الضوابط التنظيمية وإزالة البيروقراطية. تشكل إزالة الضوابط التنظيمية الجزئية أو الكاملة جزءا من التبسيط الإداري ويتم تطبيقها في قطاع معين لتحسين الأداء في المجال الاقتصادي أو في البنى الإدارية.

تحديدات للتبسيط:

- التبسيط هو أداة أساسية للتنمية الإدارية.
- يقتضي التبسيط بإجراء تقييم ما بعد التنفيذ بهدف تحسين القوانين والإجراءات المرعية الإجراء.
- التبسيط هو وسيلة لتحديث المحيط التنظيمي
- يشكل التبسيط مرحلة متقدمة في إدارة التنظيمات.
- يشتمل التبسيط المحافظة على القوانين وتفعيلها وتسهيل فهمها.
- لا يمكن اعتبار التبسيط مجرد إزالة الضوابط التنظيمية.
- يشتمل التبسيط ترشيد القوانين والإجراءات المتعلقة بها.
- يساهم التبسيط في تخفيف الأعباء الإدارية.

يختلف مفهوم التبسيط عن مفهوم إزالة الضوابط التنظيمية، فهذا الأخير يهدف إلى إزالة التنظيمات في قطاع معين في حين أن التبسيط الذي يشكل مرحلة متقدمة في إدارة التنظيمات يهدف إلى المحافظة على التنظيمات المرعية الإجراء في قطاع معين وتفعيلها وتسهيل فهمها والانسياح لها. ينجم ذلك عن الحاجة إلى حماية مصالح المجتمع والمجموعات التي تشكله ويتعلق ذلك باحتياجات المواطنين المتزايدة في ما يختص بخدمات وسلع وشروط حياتية أفضل. فمفهوم التبسيط هذا يحترم الحاجات الأساسية لمجتمع ديموقراطي وتعددي يستدعي تغييرات قانونية.

لذا نعني بكلمة "تبسيط" عملية تنمية التنظيمات القائمة التي تهدف إلى تبسيط الإجراءات الإدارية وتخفيف عبء الإنصياح على المواطنين والشركات والقطاع العام بالإضافة إلى المحافظة على أهداف التنظيم (السياسية) المقصودة.

يعتمد التبسيط على عدد كبير من الحلول التي تطبق في مختلف الحالات وفقا لنوعية المشكلة التي يجب حلها. تعتبر هذه الحلول مرنة إذ انه يمكن تطبيق أي صيغة يمكن أن تحل مشكلة معيارية أو إجرائية معقدة شرط ألا تتنافى مع النظام الدستوري أو قوانين النظام العام القائمة أو المبادئ العامة التي تدير النظام القانوني.

في هذا السياق يمكن أن يتخذ التبسيط اتجاهات عديدة كإلغاء وتعديل وتبديل وتنظيم القوانين، إضافة بنود جديدة، تخفيض عدد القوانين المعيارية والإدارات والمراحل والمستندات المطلوبة والإفادات، نقل مراكز القرارات الإدارية إلى الأعلى أو إلى الأسفل، إحالة الوظائف والمهام إلى مراحل مختلفة من الإدارة، إدخال تقنية جديدة في إدارة الإدارات العامة، تحسين الإيصالات مع الزبائن.

ما هي أهداف التبسيط؟

تعتمد الحكومات عادة برامج التبسيط بهدف:

- تسهيل تطوير أداء القطاع الخاص الإقتصادي؛
- تحسين فعالية الإدارات في تأمين الخدمات العامة؛
- تعزيز التجاوب والشفافية في إدارة الإدارات العامة؛
- تعزيز القيم الديمقراطية كالانفتاح والاعتماد الذاتي والمشاركة العامة؛
- تخفيض احتمال وجود قوانين أو إجراءات متباينة أو متداخلة أو غير قابلة للتطبيق التي تولد الشك وتشجع سوء استعمال المدراء لسلطاتهم الإستثنائية؛
- التخفيف من الجهاز الإداري وآلياته العملية.

كيف يتم تطبيق التبسيط؟

لا يجب أن ننظر إلى التبسيط وكأنه عملية عشوائية تهدف إلى إلغاء البنى والخدمات والإجراءات والتنظيمات الإدارية (أي إزالة جذرية للضوابط التنظيمية) بل يجب اعتباره بديلا محدثا وفعالا لأدوات إدارية قديمة في ظل الترشيح. هذا ومن الضروري تفادي الفراغات المعيارية والوظائفية والإجرائية الناتجة عن التبسيط. لا يجب أن يكون التبسيط عملا منفردا أو مخصصا لغاية معينة من دون الإكتراث بتأثيراته كافة بل يجب أن يكون مبادرة تنموية متعلقة بعملية عامة للتنمية الإدارية.

علينا الأخذ بعين الاعتبار الشروط التالية إذا أردنا تحقيق عملية تبسيط فعالة:

- إذا أردنا الإستفادة بطريقة فعلية من التبسيط، علينا اعتباره عملية وليس مشروعا صغيرا. انه عملية لأنه يقدم تحديا مستمرا وليس عملا منفردا أو مخصصا لغاية معينة ستنتهي مدة فعاليته. علينا مراجعة التنظيمات بشكل منتظم وفقا لمبادئ التنظيمات الصحيحة من وجهة نظر من يطبقها وليس من يضعها، وذلك للتأكد من أنها ستحقق الأهداف المقصودة بفعالية؛
- يجب أن يحترم أي برنامج تبسيط عام المواقف العامة الإجتماعية والسياسية بسبب الصعوبة في تطوير القوانين، خاصة في ما يتعلق بالمصالح المفوضة والمعارضة في القطاعين العام والخاص. على السياسيين والمواطنين أن يتقبلوا الحاجة إلى التغيير ويستعدوا إلى التطور بطريقة فعلية. لذا يعتبر الدعم السياسي المستدام من ابرز عناصر التبسيط. فرئيس الوزراء في بعض الدول يهتم شخصا بعملية التبسيط؛
- إذا لم ينطلق أي برنامج تبسيط عام بأهداف واضحة، سرعان ما ستتعثّر خطاه. لذا من الضروري إن يتبنى السياسيون برامج شاملة تحدد أهدافا وأطرا واضحة لكي يتم تطبيقها. تستحق مسألتي التغيير الهامشي والتغيير الجذري الدرس والتفكير؛ فرغم أن التغييرات الهامشية التي تحسن أداء التنظيمات القائمة أعطت نتائج ممتازة، اتضح انه من الصعب تحقيق تطورات حقيقية طويلة الأمد. لذا من الضروري إجراء مراجعة شاملة وإعادة بناء أنظمة حكم بأكملها في سبيل تحقيق تطورات حقيقية. ويتمثل ذلك في الشعار المعتمد في الولايات المتحدة: "إعادة النظر في التنظيم"؛

◀ يتطلب التبسيط نهجا متعدد الإختصاصات؛ فعلى المحامين وعلماء الإقتصاد وعلماء اللغة القانونية والمدراء العاميين التعاون معا بغية التوصل الى نتائج فعالة. يجب اعتبار التنظيم اداة قانونية لها تأثيرات اقتصادية يتم تنفيذها عبر المؤسسات العامة. ان هذا البعد التأسيسي مهم للغاية، فيجب تنفيذ التبسيط على ضوء الخلفية القانونية والمحيط التأسيسي مع احترام العلاقات بين مختلف درجات المؤسسات الحكومية والأوروبية؛

◀ في الواقع، ان انواع شبيهة من التنمية ضرورية في مرحلتي التنظيم (مثلا: تحليل الاثر التنظيمي، استشارات عامة، الاستعراض النظامي للحلول البديلة). اما المراجعات المبنية وفقا للمبادئ نفسها المستعملة للتنظيمات الجديدة، فستكمل الحلقة وتجعل من التنمية التنظيمية دورة حيوية؛

◀ من الضروري تحديد طريقة قياس التغيير ونتائج التبسيط. ان القياس مهم كأداة ادارية تحافظ على حسن سير عملية التنمية وكوسيلة وصل تساعد مدراء السياسة والمواطنين على رؤية نتائج ملموسة. يشكل تحليل تكاليف وفوائد التغيير طريقة ممكنة لتقييم ما اذا كان التبسيط مبررا.

◀ من المهم تقييم طريقة ونمط تطور الحكومات، فيجب تطبيق التنمية ضمن اطار المحيط التأسيسي مع الأخذ بعين الإعتبار مخاطر كل خيار. وفي سبيل الحصول على فعالية في استراتيجية التطبيق، من المهم الحصول على عملية تركيبية مع مراقبة مستقلة. تظهر الإختبارات الإيجابية المسجلة في عدد كبير من الدول القيمة المضيفة المستخرجة من انشاء آليات فعالة وموثوقة في الحكومة نتيجة ادارة وتنسيق التنظيمات وتحسيناتها؛

◀ يبلغ الحوار مع الجهات المعنية أهمية بالغة في كافة برامج التبسيط. فيجب ان تحظى كافة الجهات المعنية على فرصة التعبير عن آرائها في تطوير سياسة تنموية من خلال استشارات مفتوحة وشفافة. غير ان تركيبية هكذا استشارات يجب ان تكون جيدة لتجنب التأخيرات غير الضرورية.

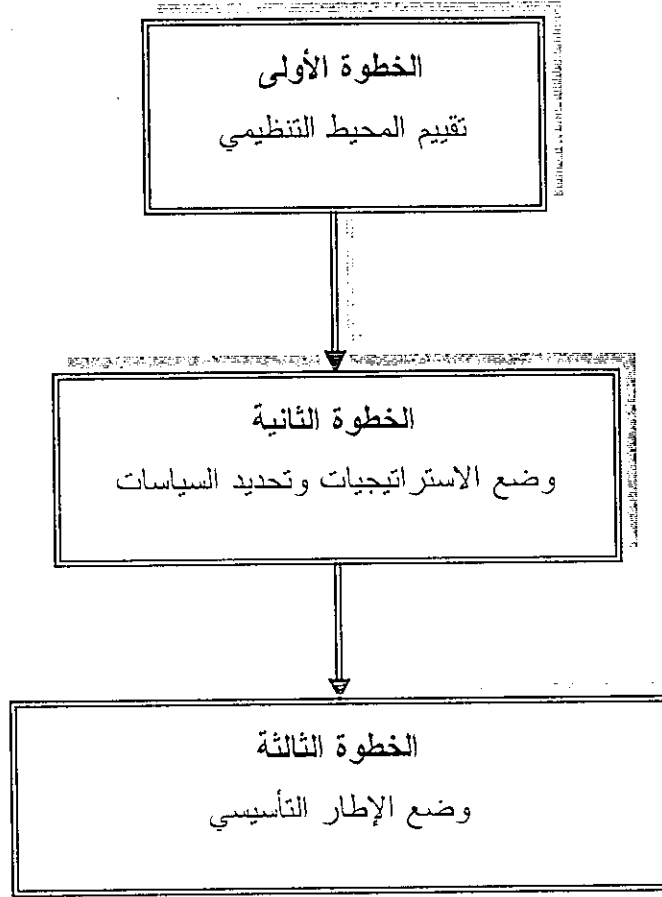
القسم الثاني



المباشرة بعملية التبسيط

وضع برامج تبسيط وتحسين التنظيمات

تمر المرحلة التحضيرية لأي برنامج تبسيط بثلاث خطوات تمهيدية:



الخطوة الأولى

تقييم المحيط التنظيمي

يتم وضع برنامج تبسيط عادة عندما لا تتفاعل الإدارات العامة مع التغيرات والتطورات التي يشهدها المجتمع. من أبرز مؤشرات عدم التفاعل هذا: مراقبة فائضة سببها بيروقراطية مضخمة، شروط وضعتها الإدارة لتقديم خدمات يصعب للمواطنين الاستفادة منها، قوانين معقدة وضعت لهذه الغاية. يتسبب ذلك بتحويل الإدارة إلى إدارة مكلفة وبطيئة تتنافر تماما مع حاجات المواطن.

يجب في هذه الحالة التطرق إلى هذه المؤشرات ومعالجتها في سبيل تأمين المرونة والتجاوب وإعادة التوافق بين حاجات المواطن وقدرة الإدارة العامة على التجاوب معها بفعالية ضمن الأطر الزمنية المحددة.

إذا أردنا تحديد شروط العمل وإطلاق برنامج تنمية يتضمن إجراءات تبسيطية، من الضروري أن نعرف مدى خطورة المشاكل، خاصة في ما يتعلق بأسباب ومظاهر التعقيد الإداري. لذلك علينا أن نعرف حاجات الإدارة العامة الحقيقية في ما يختص بالتحديث والتبسيط. من المهم إذاً تقييم: مدى تعقيد المحيط التنظيمي، وتكاليف التعقيد التنظيمي.

١. مدى تعقيد المحيط التنظيمي:

إن مؤشرات التعقيد التنظيمي هي التالية:

- التضخم التنظيمي.
- التلوث التنظيمي.
- عدم تلاؤم التنظيمات.
- الفراغ التنظيمي.
- عدم فعالية التنظيمات.
- العلاقات غير المتناسقة داخل الإدارة العامة.
- التشتت المعياري.
- الغموض اللغوي.

تشكل هذه المؤشرات نقطة الإنطلاق في تحديد المشاكل الأساسية التي تؤثر على أداء الإدارة العامة ومستوى نوعية الخدمات المقدمة إلى المواطن.

يجب أن يتخذ تقييم مدى تعقيد المحيط التنظيمي الأوجه التالية بعين الاعتبار:

- يتسبب العدد الكبير من التنظيمات الأولية والثانوية القائمة بتضخم في القوانين القديمة والفائضة التي تحير موظفي الدولة والمواطنين على حد سواء في التعامل بالإجراءات الإدارية. إن الحاجة ملحة لقياس مدى تضخم هذه القوانين، إذ أن التضخم لا سيما التنظيمي منه يؤثر على فعالية ومصداقية الإدارة التي يظهر فيها. إن الحاجة ملحة لجمع المعلومات بهدف التأكد من مدى التضخم التنظيمي مع أسبابه وتأثيراته. يساهم الإدراك الصحيح لدرجات التضخم التنظيمي في تشكيل استراتيجية واضحة الأهداف.
- من الإعتيادي أن نجد تنافر في القوانين والإجراءات في الإدارات التي تعاني من التلوث التنظيمي الذي يتلخص بتداخلات معيارية، شروط وإجراءات متباينة زمنياً، التباسات متعلقة بالسلطات المعنية والقوانين السائدة. من الضروري التأكد إلى أي مدى تتأثر كل إدارة بهذه المشكلة؛ فأبرز مهمة لبرنامج التبسيط وتحسين القوانين هي تبسيط المحيط التنظيمي وضمن إزالة العناصر الملوثة التي تبلي عملية سير النظام الإداري.
- غالباً ما يكون تنظيم الإدارات وتحديد أدوارها ومسؤولياتها وعزو وظائف معينة للإداريين غير محدد بطريقة صحيحة. هذا ويساهم التضخم والتلوث التنظيمي في تعزيز هكذا حالات من الفوضى التنظيمية مع تأثيرات سلبية على الفعالية والشفافية في الإدارة. يساعد التقييم الصحيح لدرجة الفوضى التنظيمية في تحديد الإجراءات التبسيطية الخاصة.

- قد يتسبب غياب التنظيمات بالفوضى والبلبلة والتعقيد. وغالبا ما تملأ التنظيمات العرفية الواقعية الثغرات التي تسبب بها الركود التنظيمي بطريقة غير موضوعية على حساب الشفافية والفعالية. من الضروري تحديد مدى الفراغ التنظيمي واعتباره. عنصرا يساهم في التعقيد وعدم الفعالية الإدارية.
- غالبا ما توزع المهام والوظائف والسلطات بطريقة خاطئة ومجزأة على مختلف الإدارات، الأمر الذي يحرم بعض أقسام الإدارة العامة من ملاحقة مهمة أو وظيفة معينة حتى النهاية. يؤدي توزيع السلطات هذا على عدم فعالية التنظيمات ويعزز التلوث التنظيمي، كما انه يتسبب بتجاوب وأداء ضعيفين. يجب تقييم مدى عدم فعالية التنظيمات ومستوياتها في سبيل إنشاء برامج تبسيط مناسبة.
- تترافق عدم فعالية التنظيمات مع عدم التفاعل بين مختلف مستويات الإدارة العامة. تعيق هذه العلاقة غير المتناسقة التبعية العمودية التي تشكل عنصراً أساسياً يضمن الفعالية والبساطة في سير المعاملة. غالباً ما يمكن حلّ التعقيد الإجرائي عن طريق تفويض بعض المهام والوظائف إلى مستويات أخرى في الإدارة العامة بغية تأمين خدمات فعالة إلى المواطنين.
- غالباً ما يصعب علينا إيجاد التنظيمات المناسبة إذ أنها مبعثرة ومتداخلة مع القوانين العديدة السارية الإجراء في النظام الإداري. يساهم موقع هذه التنظيمات وسوء إدارتها وصعوبة الحصول عليها في خلق التعقيدات. يجب التأكد من عدم وجود تنظيمات مبعثرة قبل المباشرة بأي عملية تبسيط.
- لا يفهم المواطنون دائما كافة التنظيمات. لذا يجب تقييم مدى وضوح النصوص المعيارية والإجرائية مع أسباب التعقيد الأخرى إذ أن الغموض اللغوي يمكن أن يتسبب بالتباسات خطيرة.

٢. تكاليف التعقيد التنظيمي

إن أبرز أنواع تكاليف التعقيد التنظيمي هي التالية:

- تكاليف غير مباشرة على الإدارة العامة.
- تكاليف مباشرة على الإدارة العامة.
- تكاليف مباشرة على المواطنين والشركات.
- تكاليف الإنصياح للتنظيمات.

تؤدي الإجراءات الإدارية المعقدة والتنظيمات التي تحددها إلى تكاليف تنظيمية باهظة. ومن الضروري تقييم هذه التكاليف قبل المباشرة بأي برنامج تبسيط، فالتقييم يشكل قاعدة مؤشرات مهمة تساهم في تحديد فعالية الإدارة العامة بالنسبة للكلفة مع وجود التعقيد وبعد انتهاء قدر كبير من التبسيط. إن الحاجة ملحة لدراسة حالات عديدة يتسبب فيها المحيط التنظيمي المعقد بطريقة مباشرة بتكاليف ظاهرة وباطنية للمواطنين والإدارة العامة.

- غالباً ما تخلق الهيكلية الإدارية المعقدة التي تحكمها التنظيمات القديمة وغير الكاملة والصلاحيات الموزعة بشكل غير واضح حالات يستحيل فيها حصول إدارة فعالة. في هذه الحالة تمر الإدارة العامة بخسائر مادية جسيمة تشكل تكاليف غير مباشرة للحكومة بسبب الأرباح المفقودة وسوء الإدارة واستهلاك الموارد بطريقة خاطئة.
- إن تعددية الإدارات وتكرار الإجراءات نفسها على مختلف المستويات الإدارية وإصدار إفادات ورخص غير ضرورية تشكل تكاليف مباشرة للإدارة العامة التي عليها أن تمول هذا الوجه من عدم الفعالية. من الضروري تقييم قيمة عدم الفعالية في سبيل تأمين تبسيط مركز.
- غالباً ما يضطر المواطنون الذين يريدون إجراء معاملة إدارية إلى التنقل من مكتب إلى آخر بغية جمع المستندات المطلوبة وتقديمها إلى فروع مختلفة من الإدارة العامة. يجب الحدّ من هدر الوقت في سبيل تخفيف الخسائر على المواطنين من جهة وعلى إقتصاد الدولة من جهة ثانية.

- يشكل المحيط الكثير التنظيمات عبئاً على المكلفين بالضريبة الذين عليهم تحمل كلفة التقيد بالمعايير والإنصياح للقوانين وعلى الإدارة العامة التي عليها مراقبة هذا التقيد والإنصياح. يسهل في غالبية الأحيان تقييم تكاليف التقيد والإنصياح، فتقييمها الصحيح والنظامي يساعد المواطنين والإدارات على السيطرة على صعوبات وتعقيدات التنظيمات والإجراءات.

الخطوة الثانية

وضع الإستراتيجيات وتحديد السياسات

في ما يلي لائحة بالمهام التي يجب القيام بها:

- إنشاء برنامج طويل الأمد.
- تقسيم البرنامج إلى مشاريع عمل سنوية.
- وضع أهداف واضحة.
- توريث الجهات المعنية بشكل ناشط.
- تحديد الأولويات ووضع جداول الأعمال.
- تحديد الموارد.
- الربط بين التبسيط والتنظيمات المحسنة.
- الإستعداد لإبطال التنظيمات القديمة.

أي حكومة تنوي إنشاء برنامج تبسيط وتحسين الإجراءات طويل الأمد عليها ان ترسم و تتبنى إطار سياسي مناسب مع إستراتيجية مناسبة.

يجب أن تشمل السياسة العامة إنشاء برنامج تبسيط التنظيمات المرعية الإجراء في كافة الميادين نظامي وطويل الأمد الأمر الذي يسمح بتغطية كافة التنظيمات التي يعنى بها المواطنين والإدارات العامة والشركات. يجب تنظيم برنامج التبسيط كما يلي في سبيل الحصول على نتائج فعالة:

١. يجب أن يكون برنامج نظامي طويل الأمد يتألف من مشاريع سنوية يعاد النظر فيها سنويا".
٢. على الخطوة الأولى أن تشمل تحديد التنظيمات التي يجب مراجعتها على أساس الأولويات المحددة أدناه. ثم تؤدي هذه المراجعة إلى تحديد أهداف واضحة (أي لائحة بالتنظيمات أو الإجراءات التي يجب تبسيطها خلال سنة) والوسائل الواجب إستعمالها.
٣. يجب أن تشمل عملية تحديد الأولويات في برنامج التبسيط، الشركات والمستهلكين وأي "متأثرين" آخرين بالتنظيمات.
- هذا ويجب أن ينبع تحديد التنظيمات والأدوات الموجودة في البرنامج من دراسة " النقاط المهمة" كما هو مشار إليها في تقييم ما بعد التنفيذ. وعلى التحديد أن يشمل مشاركة الجهات الإقتصادية والإقتصادية والإجتماعية الناشطة بالإضافة إلى مختلف المعنيين في المجتمع المدني الذين لا تتجح أي سياسة تبسيط من دونهم.
٤. يجب أن يحدّد البرنامج الأولويات ويضع جدول أعمال وان يحصل على دعم عن طريق مناهج العمل الفعالة وتمويل الموازنة وطرق تقييم فعالة.
٥. يجب أن يحصل البرنامج على دعم من موارد محددة كافية تهدف إلى تخفيف العبء وليس تخفيض عدد التنظيمات القائمة وحسب.
٦. يجب ربط البرنامج بمراجعة للتنظيمات المرعية الإجراء وجمع للقوانين وتنظيمها أو أي شكل آخر من الدمج والتماصك.
- لعملية التبسيط صلة مترابطة بعملية الدمج وجمع وتنظيم القوانين، فرغم اختلاف العمليتين يمكن لجامعي ومنظمي القوانين التشديد على أهمية تبسيط الإجراءات في القطاع حيث يعملون. أما العاملون على التبسيط، فيمكنهم تسليط الضوء على الحاجة لدمج إجراءات القطاع الذين يعملون على تبسيط قواعده.
٧. يجب أن يشمل التبسيط على إبطال التنظيمات القديمة التي:
 - لم تعد تؤدي دوراً مفيداً.
 - لم تعد تتلاءم مع مبادئ النظام التشريعي العامة أو مع الأهداف والمبادئ الأساسية في قطاع معين أو في عملية التبسيط الإداري الجارية.
 - تشمل تكاليف تفوق منافعها قيمة.
 - تحدد نظاماً خاصاً لقطاع يتخطى المطلوب، وهي لم تعد مبررة في هذه الحالة.

برنامج التبسيط السنوي

إن برنامج التبسيط السنوي هو مرسوم رسمي يلزم كافة الجهات المسؤولة والمعنية في عملية التبسيط. يتم تحضير برنامج التبسيط السنوي في غالبية الدول من قبل السلطة التنفيذية وتتم دراستها ومراقبتها والموافقة عليها من قبل السلطة التشريعية.

بما انه يشكل مبادرة تنمية أساسية، من الشائع أن يدخل التبسيط في البرنامج الحكومي الذي يقدم إلى مجلس النواب للموافقة. بعد الحصول على موافقة مجلس النواب في تفويض صادر عنه، يتوقع من الحكومة أن تضع برامج تبسيط وفقاً للشروط الواردة في التفويض. ومن الطبيعي أن تختلف هذه البرامج بين دولة وأخرى بسبب عناصر مختلفة كنوع النظام التأسيسي (برلماني، شبه رئاسي، رئاسي)؛ والقوانين الدستورية التي تحكم التفاعل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية؛ والأهمية السياسية التي تعيرها الحكومة للتنمية الإدارية وبالتالي للتبسيط كأداة مساهمة. يمكن للبرنامج أن يكون:

١. قانوناً: يوضع على شكل مرسوم إشتراعي من قبل وزير التنمية الإدارية ويقدم من قبل رئيس مجلس الوزراء سنوياً إلى مجلس النواب للموافقة. بعد الحصول على موافقة مجلس النواب، يوقع رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء والوزير المقترح على القانون. (كما هي الحال مثلاً في إيطاليا).

٢. قراراً حكومياً: يصدر استناداً على تقرير تضعه لجنة مخصصة تعمل في أمانة سر وزارة التنمية الإدارية تم إنشاؤها بقرار من مجلس الوزراء. إن برنامج التبسيط السنوي مدعوم رسمياً من قبل رئيس الوزراء وكافة الوزراء ويتم تطبيقه كجزء من مهام ووظائف السلطة التنفيذية (كما هي الحال مثلاً في البرتغال وإيرلندا).

إن الطريقة الإيطالية هي الأكثر قانونية وصرامة إذ أن إزالة الضوابط التنظيمية تشكل إجراءات وثيقة الصلة بمجلس النواب وتفوض بطريقة استثنائية إلى السلطة التنفيذية. بحسب الدستور الإيطالي، يتطلب ذلك موافقة مجلس النواب الرسمية لنوع وعدد محددين من النشاطات في قطاعات معينة.

أما الطريقة البرتغالية والأيرلندية، فهي أكثر عمليّة بما أنها لا تمنح أي تفويض للسلطة التنفيذية للتدخل في المجالات التي تختص بالسلطة التشريعية. غير انه من الصعب أن نجزم أي من الطريقتين هي الأفضل إذ انه يمكن للطريقتين العمل بفعالية في محيط سياسي لا يعيق التنمية التنظيمية.

على البرنامج أن يتضمن ما يلي:

- إشارة إلى الإستراتيجية القومية للتنمية الإدارية/ التنظيمية (في حال كانت مدعومة من قبل الحكومة).
- إشارة إلى أي تقرير حول وضع عملية التنمية الإدارية/ التنظيمية.
- تحديد دور التبسيط في عملية التنمية الإدارية/ التنظيمية.
- تحديد أهداف التبسيط.
- تحديد المجالات التي لها الأولوية في الخضوع للتبسيط.
- تحديد عوامل التبسيط.
- تحديد المعايير والمبادئ التي تدعم التبسيط.
- إلزامات الإدارة العامة المتعلقة بالمشاركة في عملية التبسيط وتطبيقها.
- مدة البرنامج.

الخطوة الثالثة

وضع الإطار التأسيسي

١. الشروط

يجب أن تعتبر الحكومة التبسيط وتحسين التنظيمات مسألة استراتيجية لها الأولوية، مع التشديد على البنية. يشتمل ذلك على تحديد بنى تنظيمية وإجرائية محددة تضمن الانصياع للقوانين التي تحكم التنمية الإدارية من خلال التبسيط وتحسين الإجراءات. فتشكل التنظيمات الجيدة جزءاً "رئيسياً" من المصلحة العامة إذ إنه لها قيمة ديمقراطية ذات منافع مباشرة، وهي تحتاج إلى تحالف السياسيين والإدارة والمجتمع المدني معاً لأجل خلق الشعور بالحاجة الملحة لتحسين التنظيمات.

غالباً ما يواجه السياسيون ضغطاً كبيراً من قبل المجتمع للمباشرة بعملية تبسيط غير مبنية على هيكلية معينة، الأمر الذي قد يؤدي إلى إزالة الروابط التنظيمية بشكل يتعذر التحكم به. ويتسبب ذلك من دون شك بالحصول على تبسيط وتنظيمات غير فعالة.

غير أن الهيكلية التي تتوافق مع التبسيط والتنظيمات تساهم في الحصول على إجراءات وتنظيمات شديدة الفعالية تصب في منفعة المصلحة العامة. لذلك على الحكومات اعتبار موضوع الهيكليات من الأولويات الواجب معالجتها بشكل منتظم من دون التباس ووفقاً للتجارب والممارسة القائمة.

إن تحقيق هيكليات تنظيمية مناسبة لا يعني أن تبدأ الإدارة من الصفر، فهناك مجموعة خيارات كبيرة طورتها إدارات أخرى يمكنها أن تلعب دور المرشد. هذا ونظراً لطبيعة الهيكليات الحساسة واعتماد الحلول على عناصر عديدة، ليس ممكناً تطبيق الحل المثالي الواحد على الإدارات كافة.

لذا يحدد هذا القسم العناصر الأساسية للهيكليات الفعالة والمهام التي يجب تعيينها بالإضافة إلى أفضل طرق الممارسة. أضيف إلى ذلك أنه من المهم أن يلعب مجلس النواب دوراً بارزاً في تحسين وتطوير المحيط التنظيمي.

- هناك أربعة عناصر أساسية لتطوير هيكلية فعالة اعتمدها إدارات عديدة هي:
- الحاجة إلى دعم سياسي كبير للحصول على النتائج المطلوبة من برامج التبسيط وتحسين الإجراءات والتنظيمات.
 - يمكن الحصول على أفضل النتائج عندما يهتم ويتدخل رئيس الحكومة شخصياً وتأسيساً في تطوير الهيكلية.
 - بما أن الحاجة هي لطريقة أفقية متماسكة، يجب أن تلعب كافة أقسام الحكومة دوراً إذ أن المقاربات القطاعية الفردية لن تعطي النتائج الأفضل.
 - الإتصال الوطيد بمخططات الحكومة/ الإدارة الإستراتيجية مفيد للغاية.

٢. مهام الهيكلية الفعالة:

- بالإضافة إلى هذه العناصر الأساسية، يجب إضافة بعض المهام إلى هيكلية التبسيط وتحسين التنظيمات والإجراءات:
- إعطاء اقتراحات استراتيجية عامة لوضع وتطبيق ومراقبة قواعد التبسيط وتحسين الإجراءات.
 - تقديم أفضل النصائح والإرشادات والتدريب للمسؤولين عن مراجعة وتحضير وتطبيق التنظيمات بالإضافة إلى الإشراف على تطبيق أدوات تنظيمية أفضل.

تشتمل هذه المهام على سلسلة من النشاطات هي التالية:

- وضع منهجيات وأدوات جديدة، وتكييف المنهجيات والأدوات القائمة مع ظروف جديدة، مثلاً:
 - ◀ وضع لائحة بالخيارات البديلة للتنظيمات وتعزيز تطبيقها.
 - ◀ وضع أدوات وطرائق تعتمد عند وضع تنظيمات جديدة أو عند تقييم التنظيمات القائمة.
 - ◀ وضع مؤشرات مشتركة لتقييم التقدم والأداء.
 - ◀ وضع طرائق لتحديد الأعباء المتعلقة بالإجراءات الإدارية كافة (تحليل الكلفة/ الفائدة)

- إرشادات ودعم؛ لدمج كافة هذه الطرائق مع نشاطات المديریات العامة اليومية وللقیام بالتبادل الثقافی الضروري، مثلاً:
 - ◀ دعم تقني في اعتماد هذه الأدوات وتطبيقها.
 - ◀ إرشادات لمشاريع مهمة بين كافة المديریات العامة.
 - ◀ تبادل أفضل طرائق الممارسة وتعزيز التعاون بين الوزارات والمديریات العامة.
- مراقبة مركزية ووضع تقارير حول تقدم المشروع، كيفية كشف المشاكل السريع (وظيفة إنذار) وإيجاد الحلول لها.
- التنسيق بين كافة المؤسسات والمديریات العامة المعنية مبين مختلف مستويات الحكومة المعنية (إدارات إقليمية، سلطات محلية، الخ)

٣. مناهج عمل لهيكلیات فعالة:

تحتاج الإدارات إلى مزيج متوازن من التقييم اللامركزي والإدارة المركزية والمراقبة. وبما أن المسؤولين المعنيين يتمتعون بالخبرة والدراسة، فهم مؤهلون للقيام بالتقييم والتبسيط.

غير أنهم يجب أن يقتنعوا بالحاجة الملحة للاستعانة بالأدوات التي يقدمها برنامج عام لإدارة التنظيمات، وإلا قد تفقد المديریات العامة اهتمامها في الموضوع وترفض استعمال الأدوات.

من جهة أخرى، يجب أن تهتم الهيئات المخصصة لتحسين الإجراءات بإدارة نوعية التنظيمات. تتميز هذه الهيئات بموظفين ذوي كفاءة وخبرة، وموقع مميز داخل الإدارة، وسلطة معترف بها، وخبرة بإدارة الأدوات التنظيمية. لذا عليها أن تضمن التقيد بالعملية التي تساهم في تحسين نوعية التنظيمات. هذا وعلى الهيئات أن تتمتع بالاستقلالية والموضوعية حيال المسؤولين عن وضع التنظيمات.

حسب حاجات وتنظيم إدارة معينة، يمكن أيضا لهذه الهيئات أن تلعب دور "حارس البوابة" بحيث أنها لا تسمح للملفات بالتقدم في العملية التشريعية إلا إذا كانت مرفقة بتقييم عن نوعيته الجيدة. ولا تشمل صلاحيات هذه الهيئات على التدخل في محتوى التنظيمات.

٤. خيارات "الممارسة الأفضل" لهيكلية فعالة:

هناك خمس خيارات فضلى لتحقيق هيكلية فعالة يرد أولها في إرشادات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD):

- وحدة أساسية تقع في الإدارة مع أو بدون شبكة وحدات أقمار اصطناعية بين الوزارات أو المديرية العامة الرئيسية.
- وحدة أساسية تقع في قسم من الإدارة غير المركز (مثلا) الإدارة العامة أو وزارة الشؤون الاقتصادية) مع شبكة من وحدات الأقمار الاصطناعية.
- خلق أو إنشاء لجنة تنسيق بين الوزارات.
- شبكة وحدات/ مسؤوليات بين الوزارات أو المديرية العامة الرئيسية مع أو بدون دعم من وحدة أساسية.
- هيئة غير متعلقة بالإدارة (قد تكون مفيدة بشكل خاص إذا أوكلت إليها مهمة تقييم عواقب التنظيمات القائمة).

يمكن بالطبع الجمع بين أكثر من خيار في سبيل تأمين الحل المناسب لإدارة معينة كما يمكن توكيل وحدات معينة أخرى بتنفيذ مهام متفردة (بحيث تبقى الهيئة العامة على علم بما يجري بغية تأمين مقاربة متناسقة).

٥. التقييدات:

إن الحكومات التي تحاول تحديد الإطار التأسيسي الضروري لدعم التبسيط و تحسين الإجراءات، قد تواجه التقييدات التالية:

• المشاركة المحدودة:

هناك بعض الإدارات التي لا يحق لها التدخل في أعمال غيرها من الإدارات ولا الاعتراض عليها يمكن التغلب على ذلك من خلال إنشاء شبكة تجمع كافة الإدارات والأطراف المعنية لزيادة المشاركة في النظام.

• موارد غير كافية:

لكي تكون فعالة، يجب أن تتمتع الهيكلية المراد تطويرها بالموارد الكافية لوظائف التدريب والإرشاد والمراقبة. كما أن حجم الإدارة العامة يلعب دوراً أساسياً، فمن الصعب على الإدارات الصغيرة أن تجد الموارد المناسبة.

القسم الثالث



تقييم التنظيمات والإجراءات

غالباً ما تكون الإجراءات الإدارية طويلة، معقدة، غامضة، وصعبة بسبب قلة المعلومات المتوفرة حول كيفية سير المعاملة أو صعوبة جمع كافة الأدوات التنظيمية التي توطد وتدعم معاملة معينة. في الواقع، إن أبرز العوامل المساهمة في تعقيد الإجراءات الإدارية هي القوانين المتداخلة والمتشابكة بالإضافة إلى قلة الشفافية في ما يختص بمجموعة القوانين وتوزيع المهام المتعلقة بمعاملة معينة بين الإدارات.

يشكل التبسيط الحل الأنسب للإجراءات الإدارية المعقدة، فهو يخفف من تعقيدها ويسهل تحديد غايتها. يهدف التبسيط إلى وضع القوانين في إطار شفاف ومبسط لكي تصبح مفهومة وقابلة للإدارة بطريقة مناسبة.

عند المباشرة بعملية تبسيط الإجراءات، من الضروري طرح السؤال التالي:

ما هي أسباب التعقيد؟

يشكل التعقيد ظاهرة لها أسباب عديدة: الغموض التنظيمي الذي سببه قلة توفر السياسات الواضحة؛ الفراغ التنظيمي؛ التنظيمات والقوانين غير المنظمة أو المتشابكة؛ توزيع المهام والمسؤوليات بشكل غير متناسق داخل الإدارات؛ عدم التفاعل مع محيط شهد تغيرات إجتماعية وإقتصادية وسياسية.

يمكننا القيام بتمرين تحليلي من خلال دراسة العناصر التالية التي تعتبر المؤشرات الرئيسية لمدى صحة أي معاملة:

- الشرعية.
- الوضوح.
- التقيد/ الإلتزام بها.
- قابلية التطبيق.
- الفعالية.
- التفاعل/ التجاوب.

بعد تحديد موقع كل من هذه المؤشرات في معاملة معينة، قد يؤدي تدخل من يعمل على التبسيط الى تعديل، تعزيز، تطوير أو حذف بعض الإجراءات والتنظيمات.

إلام ترمي المعاملة؟

ما هو سبب وجود المعاملة وإجراءاتها؟ ما هي الحالة التي تهدف إلى خلقها؟ ما هو نوع الحماية التي تهدف إلى تأمينها للمواطنين والإدارة العامة؟ ما هي علاقة المعاملة النسبية مع التنظيمات المتعلقة بها؟ لمصلحة من وضعت هذه المعاملة؟ هل تتماشى مع الحالة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية القائمة؟

في حال وجدنا أن هدف المعاملة بات قديم الطراز وغير قابل للتطبيق اليوم، يصبح دور من يعمل على التبسيط "تحديث" هذا الهدف من خلال تكيف المعاملة مع القوانين والممارسات الحديثة، أو حذفها بكل بساطة.

هل لكافة المعاملات الإدارية قاعدة قانونية؟

يجب أن تصدر السلطة المعنية كافة الإجراءات المتعلقة بالمعاملات الإدارية وفقا للقانون والتنظيمات القائمة، الدستور، المعاهدات الدولية والمبادئ القانونية المرعية الإجراء.

أما القاعدة القانونية الضرورية لمنح الشرعية لمعاملة معينة مع إجراءاتها، فيجب أن تكون متوفرة للمراجعة بالكتابة مع إشارة إلى السلطة المسؤولة عن إصدارها، تاريخ الإصدار والتنظيمات التي استمدت منها الشرعية.

في حال وجود معاملة لا تدعمها أي قوانين واضحة ومتوفرة للمراجعة، يجب اعتبارها غير شرعية إلى أن تتم معالجة الموضوع.

كيف تتم عملية التشريع؟

تتوفر ثلاثة حلول رئيسية لمساعدة العاملين على التبسيط على ضمن شرعية المعاملات وإجراءاتها:

- التشريع عبر إصدار قرارات وزارية.
الحذف/الإزالة (الجزائية أو الكاملة).
دعم التنظيمات الناقصة أو الخاطئة بتفسير رسمي من السلطة المعنية.
- التشريع عبر إصدار قرارات وزارية:
قد يتضح بعد تقييمها أن إجراءات معينة لها فوائد تساهم في التطبيق الصحيح للمعاملة.
لذلك من الضروري إعطاء الأمر بملء الفراغ التنظيمي المعياري من خلال إصدار مذكرة وزارية داخلية أو قرار وزاري أو قانون داخلي يعزز تطبيق قانون مرعي الإجراء أو مذكرة صادرة عن إدارة ذات سلطة تنظيمية، إلخ.
- الحذف/الإزالة (الجزائية أو الكاملة):
في حال وجدنا ازدواجية زائدة وغير ضرورية في المعاملة، يمكننا إلغاء المعاملة بالكامل أو حذف بعض أجزائها.
- دعم التنظيمات الناقصة أو الخاطئة بتفسير رسمي من السلطة المعنية:
يحصل ذلك بواسطة مذكرات تفسيرية تزيد من شفافية قاعدة المعاملة المعيارية، وذلك لتجنب إلغائها.

هل من خيارات بديلة شرعية للمعاملة الطويلة و المعقدة؟

يمكن الاستعانة بأدوات تنظيمية وغير تنظيمية مبنكرة للتخفيف من تعقيد المعاملات والإجراءات المعقدة ضمن الحدود الموضوعية من قبل النظام التشريعي وبنية الإدارة العامة التنظيمية.

هل المعاملة والتنظيمات المتعلقة بها واضحة متماسكة و مفهومة من قبل المواطنين والموظفين الإداريين؟

يجب على الذين يقدمون على التبسيط أن يقيموا مدى تعقيد الإجراءات والمعاملات الذي يحول دون فهمها من قبل المواطنين و الإداريين. لذا تشكّل إعادة صياغة التعليمات التي تشير إلى كيفية إتمام معاملة معينة مرحلة مهمة للغاية في عملية التبسيط.

هل التقيّد بإجراءات المعاملات ممكن؟

غالباً ما يصعب التقيّد بإجراءات المعاملات. لذا يجب على القائمين على التبسيط تحديد العوامل التي تحول دون هذا التقيّد.

يكن الحل الأكثر اعتماداً لهذه المشكلة في الاستعانة بخيارات بديلة (غير شرعية في أغلبيتها) تساعد على تجاوز الإجراءات المعقدة والمكلفة. غير أن هذه الطريقة تقضي على هدف المعاملة وتفسح المجال أمام الفساد. لذا يجب على الذين يعملون على التبسيط أن يحذفوا أو يعدّلوا بطريقة جذرية كافة المعاملات غير الضرورية أو الصعبة التطبيق والتي تشجع الفساد والغموض التنظيمي.

هل المعاملات شفافة وسريعة و قادرة على خلق التجاوب؟

تتميز المعاملات المعقدة بالعوامل التالية: التجاوب الحكومي الضئيل، قلة الشفافية في ما يتعلّق بمضمونها، الصرامة في حلّ المشاكل، الاستعانة بطول غير شرعية. لذلك يجب الأخذ بعين الاعتبار العوامل التالية عند تقييم أي معاملة: السرعة، التجاوب، الشفافية، قابلية التطبيق، التقيّد، الفعالية والسرعة.

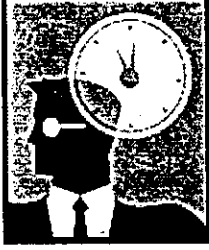
هذا ويجب دراسة العوامل التالية في مرحلة لاحقة:

- البنية التنظيمية المسؤولة عن المعاملة.
- قدرة وكفاءة الهيكلية الإدارية في القيام بالمهام المحددة في المعاملة.
- مراحل معالجة المستندات.
- قدرة الموظفين الإداريين على القيام بالمهام بفعالية حسب الوسائل المتوفرة.
- توزيع المسؤوليات المتعلقة باتخاذ القرارات.
- أهداف و مدى علاقة بعض المراحل في المعاملة بها.
- إزدواجية المراحل في فروع اخرى من الإدارة العامة.
- أسباب التأخيرات في سير المعاملة.
- مشاركة المسؤوليات في إتمام المعاملة.

كما يجب اعتبار إطار القوانين التي تحكم معاملة معينة المرجع الأساسي لفهم المعاملة وتطبيقها الصحيح. يمكن للقائمين على التبسيط تحديد أسباب التعقيد عبر تحليل التنظيمات الأولية و الثانوية القائمة و التأكد من:

- وضوح النصوص المعيارية.
- مستويات التلوث الإداري المؤثر على المعاملة.
- إمكانية الوصول إلى النصوص التشريعية و المعيارية.
- وجود أو غياب الفراغ المعياري.
- وجود تناقض بين القوانين.
- ترابط القوانين مع تطبيق المعاملة.

حلول وطرق لمعالجة التعقيد الإداري



- تخفيف مراحل المعاملة.
- تخفيض المهل.
- تخفيض عدد المستندات المطلوبة.
- الترشيح والتنسيق التنظيمي.
- جمع القوانين وتنظيمها.
- تفويض السلطات.
- إزالة البيروقراطية وإعادة التنظيم.
- تخفيض التكاليف التنظيمية.
- إزالة الضوابط التنظيمية.
- الوضوح والشفافية.
- تحسين المعلوماتية.

من المتوقع أن تؤدي العملية التحليلية في المرحلة الأولى من التبسيط إلى تحديد حلول طويلة الأمد. تتوفر خيارات عديدة و متنوعة للموظفين الإداريين الذين يعملون على التبسيط. غير انه من الصعب وضع لائحة محددة بالحلول، إذ أن الحلول و العلاجات توضع وفقاً للمحيط الاجتماعي والإقتصادي الذي نشأت فيه المعاملة و الإجراءات بالإضافة إلى أسباب التعقيد.

بالرغم من هذه الصعوبة، يجب أن نتذكر أن على عملية التبسيط معالجة المبادئ التالية:

١. تخفيف مراحل المعاملة:

تبسيط الإجراءات الإدارية وأي إجراءات تتعلق بها بشكل مباشر بغية التخفيف من مراحل سير المعاملة و عدد الإدارات المعنية.

٢. تخفيض المهل:

خفض المهل لإنهاء سير المعاملة، وتعيين المهل المتوقعة لإنهاء سير المعاملات المتشابهة.

٣. تخفيض عدد المستندات المطلوبة:

تخفيض عدد المستندات و الشهادات و الإفادات المطلوبة في المعاملات من خلال إدخال أشكال بديلة من التصريحات و الشهادات كتصديق المواطن الذاتي في الأمور المتعلقة بوضعه الشخصي و حقوقه المكتسبة.

٤. الترشيح والتنسيق التنظيمي:

التنسيق بين الإجراءات المتشابهة التي تقوم بها إدارات مختلفة أو فروع مختلفة من الإدارة نفسها.

٥. جمع القوانين و تنظيمها:

التخفيف في عدد الإجراءات الإدارية ودمج الإجراءات المتعلقة بالمعاملة نفسها.

٦. تفويض السلطات:

تفويض سلطة إتخاذ القرارات إلى موظفين فرديين في الإدارة العامة.

٧. إزالة البيروقراطية وإعادة التنظيم:

قد يشتمل ذلك على إعادة تحديد وتوزيع الكفاءات بين الإدارات، دمج الوظائف المتشابهة، إزالة الأعضاء الفائضة ، وتكوين مراكز بين الدوائر تجمع كفاءات مختلفة يمكن الإستعانة بها في معاملة واحدة.

٨. تخفيف التكاليف التنظيمية:

حذف المعاملات التي تتسبب بتكاليف أعلى من فائدتها للمواطن والإدارة واستبدالها بإجراءات بديلة تركز بالدرجة الأولى على التنظيم الذاتي.

٩. إزالة الضوابط:

إزالة الإجراءات التي تبتعد كل البعد عن المعايير الإجرائية العامة و إزالة الإجراءات التي لم تعد تتوافق مع أهداف التشريعات الخاصة بقطاع معين أو التي باتت تتنافس مع المبادئ العامة في النظام التشريعي.

١٠. الوضوح و الشفافية:

تبسيط لغة النصوص المعيارية و التعليمات الإدارية المتعلقة بسير المعاملة لزيادة من فعالية و شفافية التفاعل بين المواطن و الإدارة العامة.

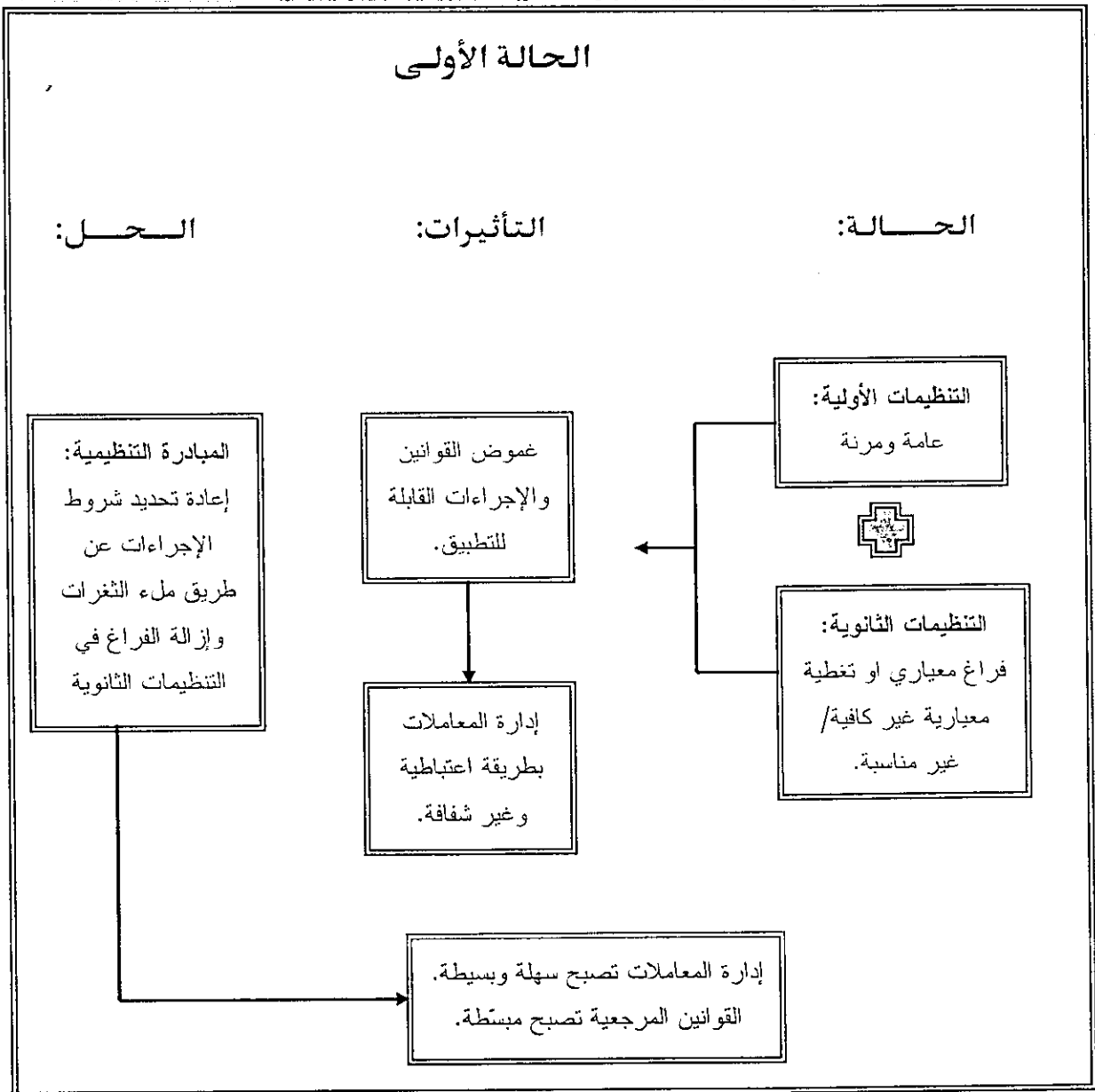
١١. تحسين المعلوماتية:

تعزيز الإجراءات المتعلقة بالمعلوماتية لتسهيل الحصول على المعلومات الموجودة لدى الإدارة العامة.

حلول تقنية متعلقة بتبسيط القوانين

يتطلب تبسيط الإجراءات تعديل القوانين التي تتحكم بسير المعاملة، هناك أربع حالات رئيسية يتطلب فيها تعقيد القوانين التبسيط بشكل خاص:

١. التعقيد المعياري

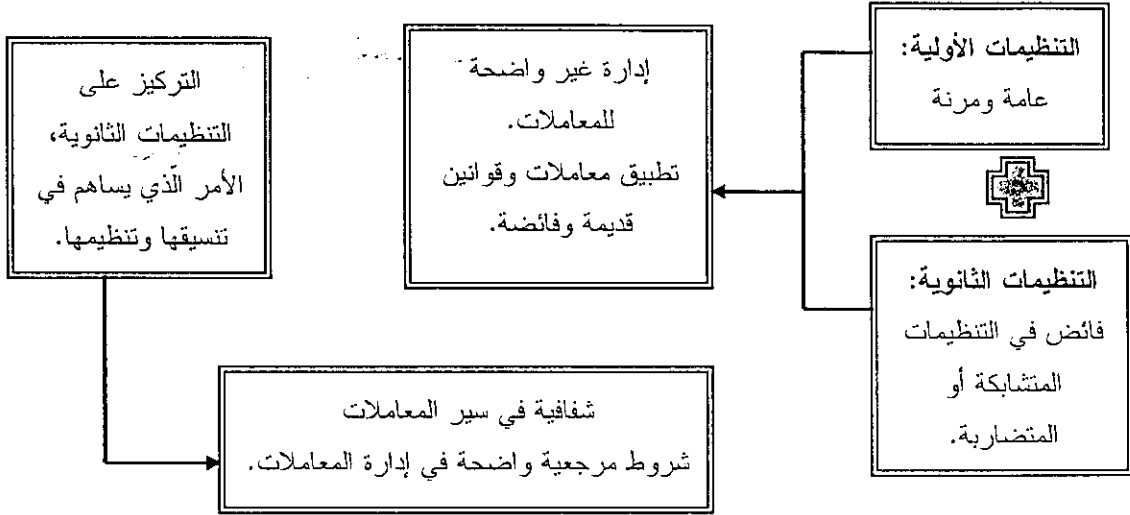


الحالة الثانية

الحل:

التأثيرات:

الحالة:

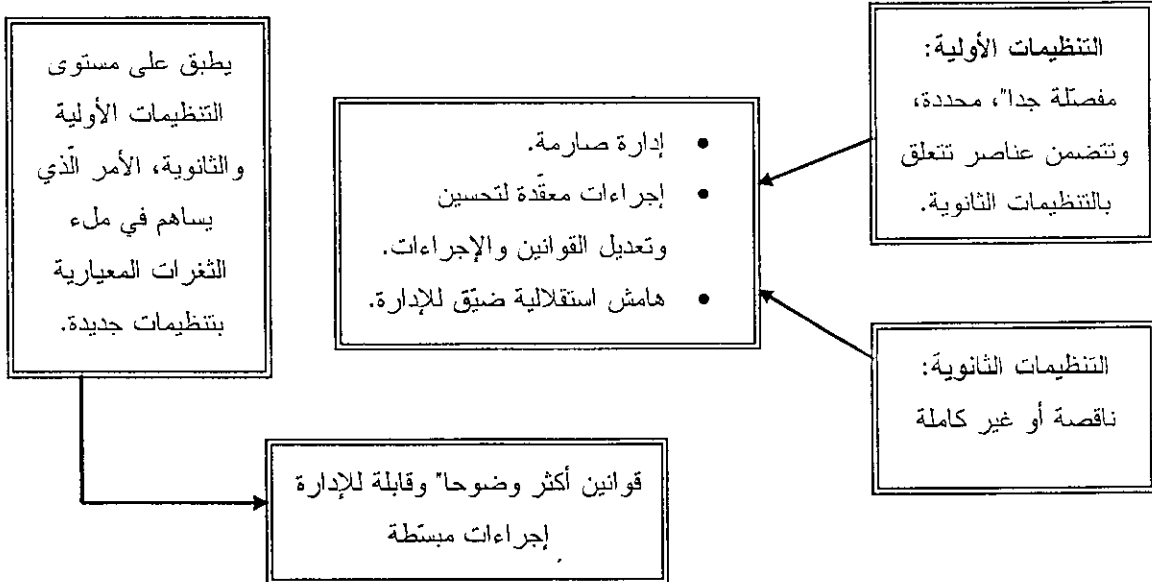


الحالة الثالثة

الحل:

التأثيرات:

الحالة:



الحالة الرابعة

الحالة:

التنظيمات الأولية:
مفصلة جدا، محددة،
وتتضمن عناصر تتعلق
بالتنظيمات الثانوية.



التنظيمات الثانوية:
عدد كبير من القوانين
الفائضة والمتشابكة أو
المتضاربة.

التأثيرات:

- إدارة غير واضحة للمعاملات.
- تطبيق قوانين وإجراءات قديمة.
- إدارة صارمة.
- عملية معقدة لتحسين وتعديل القوانين والإجراءات.
- هامش استقلالية ضيق للإدارة.

الحل:

يطبق على مستوى
التنظيمات الأولية
والثانوية، الأمر
الذي يساهم في
ملء الثغرات
المعيارية بتنظيمات
جديدة.

نظام قوانين وإجراءات مبسطة
ومرنة.

قد يتسبب تعديل القوانين بمشاكل خطيرة قد تؤدي إلى مسألة دستورية هامة. ويدخل عادة التبسيط ضمن نطاق صلاحيات السلطة التنفيذية (الحكومة) المسؤولة عن كافة النشاطات التي تضمن الإدارة الصحيحة لهيكلاتها. إن السلطة التنفيذية مسؤولة عن عملية التنمية الإدارية والتبسيط المعياري والإجرائي اللذين يشكلان جزءاً من هذه التنمية. المشكلة التقنية الأبرز التي تنشأ في هذه الحالة هي مدى تدخل السلطة التنفيذية في النصوص المعيارية، إذ أنها تتخطى بذلك حقها المحدد في الدستور المتعلق بالتدخل في الأمور التشريعية. تتعلق هذه المشكلة بشكل حصري بتعدلات التنظيمات الأولية (القوانين، المراسيم التشريعية) التي لا يحق إلا لمجلس النواب (السلطة التشريعية) بتعديلها.

في إيطاليا مثلاً تعرضت فعالية عملية التبسيط للخطر في فترة معينة بسبب الفصل الصارم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. في الواقع، هكذا فصل يعيق كافة محاولات تكييف القوانين مع محيط اجتماعي وسياسي واقتصادي متغير ويقضي على محاولات التبسيط. في إيطاليا مثلاً، لو لم يتم إيجاد صيغ تشريعية تتماشى مع الدستور، لكان هناك خطر وضع إجراءات مبسطة مخالفة للدستور (بسبب التعديل غير الشرعي للإجراءات الأولية). غير أن المشرع الإيطالي وجد صيغ لتجنب هذا الخطر وأفسح المجال أمام برامج تبسيط أكبر ذات تأثيرات ملموسة.

إن الحلول التقنية للمشكلة في هذه الحالة هي:

١. تفويض السلطة التشريعية:

منح السلطة التنفيذية من قبل السلطة التشريعية السلطة لتطبيق وظائف تشريعية محددة يوافق عليها البرلمان. يشمل هذا التفويض أيضاً مراجعاً لما يجب أن يكون عليه التبسيط، كالشهادة الذاتية واللامركزية...

٢. الدمج:

يقتضي الدمج جمع نصوص متعددة تنظم معاملة معينة ودمجها في نص واحد دون تغيير جوهرها الذي لا يتغير إلا عند تبسيط المعاملة. يهدف الدمج إلى:

الجمهوريّة اللبنانيّة

مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإداريّة
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام

- زيادة مجموعة القوانين والتنظيمات تماسكا وبالتالي تسهيل التبسيط، بالإضافة إلى تحديد وتصحيح العناصر غير المنطقية والثغرات في التنظيمات القائمة والتحديث عبر إزالة الفقرات القديمة من القوانين السارية الإجراء.
- تسهيل فهم القوانين وبالتالي زيادة التقيد بالقوانين والتنظيمات. يشتمل ذلك تقسيم القوانين حسب المواد التي تتناولها وتقديم طريقة سهلة لمراجعتها عبر تحديثها المستمر.

٣. جمع وتنظيم القوانين:

يشتمل ذلك على التبسيط المعياري والتنسيق، ولا يتطلب أي مبادرة تشريعية. في بعض دول الإتحاد الأوروبي (فرنسا مثلا) يشتمل جمع وتنظيم القوانين على دمج نصوص متعددة بالإضافة إلى القيام بتعديلات لإزالة الفقرات والثغرات القديمة أو غير الصحيحة.

٤. توضيح النصوص المعيارية:

يكن أحد أهم أسباب التعقيد في صعوبة تأمين تفسيرات سريعة ودقيقة متعلقة بتطبيق بعض القوانين في إجراءات معينة أو الإرشادات لإدارتها. إن توضيح النصوص المعيارية هو أكثر الحلول اعتمادا في عملية التبسيط. لذا تشكل النصوص الواضحة ذات التراكيب الصحيحة واللغة البسيطة التي يمكن أن يستوعبها حتى الأشخاص ذات مستوى تعليمي ابتدائي المرحلة الأولى في عملية التبسيط.