

سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية

120

سلسلة علمية متخصصة تعنى بنشر البحوث والدراسات الاجتماعية والعمالية

العدد (120) - الطبعة الأولى ربيع الأول 1440 هـ الموافق نوفمبر 2018م

الإطار العام المقترح للمؤتمر الخليجي لقياس جودة الخدمات والبرامج الاجتماعية في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية

الدكتور فيصل حمد المناور



تصدر عن المكتب التنفيذي

لمجلس وزراء العمل ومجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية

**الإطار العام المقترح للمؤشر الخليجي
لقياس جودة الخدمات والبرامج الاجتماعية
في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية**

الدكتور فيصل حمد المناور

عضو الجهاز الفني - المعهد العربي للتخطيط

- **الكتاب: الإطار العام المقترح للمؤشر الخليجي لقياس جودة الخدمات والبرامج الاجتماعية في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية**
- **المؤلف: الدكتور فيصل حمد المناور**
- **الطبعة: الأولى (ربيع الأول 1440هـ - نوفمبر 2018م)**

ملاحظة :

جميع الحقوق محفوظة، ولا يجوز إعادة طبعها كلها أو جزء منها، أو نقلها أو الاقتباس منها، أو نشرها بأي أسلوب دون موافقة خطية من المكتب التنفيذي.

Note:

All rights reserved. No Part of this book may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted in any form means without prior permission in writing of the Executive Bureau.

إن الآراء الواردة في هذا الكتاب تعبر عن رأي الكاتب أو الجهة ولا تعبر بالضرورة عن رأي المكتب التنفيذي

رقم الإيداع في المكتبة العامة: د.ع / 618/ 2017

رقم الناشر الدولي: 7-28-83-99958-978ISBN

المحتويات

9	تقديم المدير العام
11	المقدمة
15	الفصل الأول: الخدمات الاجتماعية جزء رئيسي من الخدمات العامة
18	أولاً: تطور مفهوم الخدمات العامة
24	ثانياً: تعريف مفهوم الخدمات العامة
28	ثالثاً: نظم وأنواع الخدمة العامة
32	رابعاً: الخدمات والبرامج الاجتماعية
64	خامساً: شبكة خدمات وبرامج الرعاية الاجتماعية في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية
165	الفصل الثاني: إدارة الجودة من منظور الخدمات العامة والاجتماعية
168	أولاً: مفهوم إدارة الجودة الشاملة من منظور الخدمات العامة
176	ثانياً: المبادئ الأساسية لإدارة الجودة الشاملة
182	ثالثاً: أبعاد إدارة الجودة الشاملة
183	رابعاً: خصائص نظام إدارة الجودة الشاملة
184	خامساً: العلاقة بين إدارة الجودة الشاملة والمواصفات العالمية للجودة (ISO)
189	سادساً: نماذج وتطبيقات في مجال قياس الجودة

219	سابعاً: عناصر ومعايير جودة الخدمات الحكومية
245	ثامناً: مقترح حول بناء المؤشر الخليجي لقياس جودة الخدمات الاجتماعية
257	الفصل الثالث: تطبيق المؤشر الخليجي لقياس جودة الخدمات الاجتماعية- مؤسسة بيت الزكاة في دولة الكويت نموذجاً
260	أولاً: التنظيم الإداري لمؤسسة بيت الزكاة في دولة الكويت
296	ثانياً: تجربة مؤسسة بيت الزكاة في تطبيق مدخل إدارة الجودة الشاملة
316	ثالثاً: تطبيق المؤشر الخليجي على حالة مؤسسة بيت الزكاة في دولة الكويت
361	الخاتمة
369	قائمة المراجع
393	ملحق (١)
405	الهوامش

مقدمة

تمتلك دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية الإمكانيات التي تمكنها من إشباع حاجات مواطنيها، بخاصة الفئات الاجتماعية الأولى بالرعاية، حيث بلغ مستوى الخدمات التي تقدمها دول المجلس لبعض الفئات الاجتماعية إلى مستوى الدول المتقدمة، أو نموذج دولة الرفاهية. بيد أن تقديم الخدمة وتوفيرها يعبر عن أحد مستويات إسهام الدولة للارتقاء بنوعية حياة المواطنين. بينما يمثل المستوى الثاني في دقة وكفاءة تحديد الاحتياجات الأساسية لمختلف الفئات الاجتماعية، لأن تحديد الاحتياجات الأساسية وإشباعها، سوف يساعد في الارتقاء بنوعية حياة الفئات الاجتماعية في الظروف الحرجة أو الصعبة. بينما يمثل المستوى الثالث في تحديد الخدمات الأساسية ذات الكفاءة العالية في إشباع احتياجات هذه الفئات الاجتماعية بحيث يؤدي حصول افراد هذه الفئات على الخدمات المقدمة لإشباع حاجاتها، إلى الارتقاء بنوعية حياتها، بحيث تقترب نوعية حياة هذه الفئات من المتوسط العام لنوعية الحياة في المجتمع.

وحتى تتأكد الدول الخليجية من كفاءة الخدمات التي تقدمها لإشباع احتياجات بعض الفئات من مواطنيها، فإنها تعمل على تطوير المؤشرات التي تقيس بواسطتها كفاءة هذه الخدمات في تحقيق الإشباع بالمستوى الذي يؤكد رضا مواطنيها. حتى يصبح هذا الرضا مدخلاً لتحقيق الاستقرار والتماسك الاجتماعي.

واستنادا إلى ذلك يتحدد هدف هذا المشروع في تطوير مؤشر رئيسي يتكون من مجموعة من المؤشرات الاجتماعية الفرعية التي نقيس بواسطتها مدى جودة الخدمات والبرامج المقدمة من قبل الدولة، أو أية قوى أخرى كالجمعيات الأهلية أو الخيرية - في إشباع حاجات الفئات الاجتماعية في الظروف الصعبة. واستنادا إلى نتائج مؤشرات قياس الخدمات أو البرامج الاجتماعية، فإن بإمكان الدولة أن تطور السياسات الاجتماعية، التي تستهدف تطوير الخدمات والبرامج الاجتماعية. بما يمكنها من تحقيق إشباع من مستوى أعلى، كمدخل لتحقيق رضا يؤكد انتماء المواطن لوطنه وارتباطه به.

ومن جانب آخر، فعلى الرغم من توفر مختلف الخدمات والأنشطة والبرامج الاجتماعية لمواطني دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية وتوسع في برامج الرفاه الاجتماعي فيها، إلا أن هناك مجموعة من العوامل التي أثرت بشكل أو بآخر بالسلب على مستوى أداء وجودة تلك الخدمات، وهذا قد يؤدي إلى نقص في التركيز على العميل (المستفيدين)، والذي يعتبر أحد أبرز المبادئ التي تؤدي إلى تحقيق جودة الخدمات. لذلك تبرز الحاجة إلى التعرف على الآثار المترتبة على تطبيق الجودة الشاملة على مستوى الخدمات ومستوى الأداء، من خلال صياغة مؤشر خليجي يقيس مدى جودتها.

وبذلك يمكن للباحث تجسيد المشكلة البحثية في التساؤل الرئيسي التالي: ما أهم الاجراءات والأبعاد المكونة للمؤشر الخليجي لقياس جودة الخدمات الاجتماعية؟ وكيفية تطبيق ذلك المؤشر؟

وعليه، تتضح أهمية هذه الدراسة في كونها أول محاولة جادة لصياغة مؤشر خليجي متخصص لقياس جودة الخدمات الاجتماعية في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، والتعرض لمفهوم الجودة من حيث المفاهيم المختلفة التي يدور حولها، والآليات والعناصر والنظم التي يقوم عليها، وإبراز العلاقة بين الجودة والخدمات العامة بشكل عام والاجتماعية بشكل خاص التي تقدمها مختلف مؤسسات الدولة. والوقوف على الاستراتيجيات والأساليب والآليات التي يركز عليها في تطبيق الجودة في المؤسسات بشكل عام والاجتماعية منها بشكل خاص. والمساهمة في تمهيد الطريق أمام الباحثين والمختصين لإجراء دراسات مقارنة بين المؤسسات العامة المختلفة، وذلك من أجل قياس مستوى جودتها مع التركيز على مجال الخدمات المقدمة من قبل تلك المؤسسات.

وفيما يخص المنهجية البحثية التي تتبناها الدراسة، فإنها تعتمد على منهج التحليل الوصفي والذي يعتمد على جميع البيانات المرتبطة بالمجتمع محل الدراسة (دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية) بما يمكن من طرح التفسيرات حولها. كما سيتم استخدام أسلوب التحليل الإحصائي، حيث يستخدم هذا الأسلوب في البحوث التجريبية، وذلك من خلال استخدام الأساليب الإحصائية لتحليل وتفسير العلاقات بين المتغيرات، وسيتم الاعتماد على هذا الأسلوب من قبل الباحث لبناء مؤشرات مركبة، من أجل محاولة صياغة وتطبيق المؤشر الخليجي لجودة الخدمات الاجتماعية.

هذا، وتنقسم الدراسة إلى ثلاثة فصول يسبقها مقدمة وتليها خاتمة، حيث يناقش الفصل الأول الخدمات الاجتماعية كجزء رئيسي من الخدمات العامة، وذلك من خلال تطور مفهوم الخدمات العامة، وتعريفها، والنظم والأنواع التي تقوم عليها، وشكل الخدمات والبرامج الاجتماعية، ومن ثم استعراض شبكة خدمات وبرامج الرعاية الاجتماعية في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، أما الفصل الثاني يسلط الضوء على إدارة الجودة من منظور الخدمات العامة والاجتماعية، وذلك من خلال مناقشة المفاهيم التي تفسر مفهوم إدارة الجودة الشاملة من منظور الخدمات العامة، والمبادئ الأساسية لإدارة الجودة الشاملة، وأبعادها، وخصائصها، والعلاقة التي تربط بين مفهوم إدارة الجودة الشاملة والمواصفات العالمية للجودة (ISO)، واستعراض أهم النماذج والتطبيقات في مجال قياس الجودة، وعناصر ومعايير جودة الخدمات الحكومية، وأخيراً صياغة مقترح حول بناء المؤشر الخليجي لقياس جودة الخدمات الاجتماعية. فيما خصص الفصل الثالث لتطبيق المؤشر الخليجي لقياس جودة الخدمات الاجتماعية- مؤسسة بيت الزكاة في دولة الكويت نموذجاً، حيث يناقش هذا الفصل التنظيم الإداري لمؤسسة بيت الزكاة في دولة الكويت، وتجربة مؤسسة بيت الزكاة في تطبيق مدخل إدارة الجودة الشاملة، وأخيراً، تطبيق المؤشر الخليجي للجودة على حالة مؤسسة بيت الزكاة في دولة الكويت.

الفصل الأول

الخدمات الاجتماعية جزء رئيسي من الخدمات العامة

الفصل الأول

الخدمات الاجتماعية جزء رئيسي من الخدمات العامة

تمهيد:

تعتبر الخدمات العامة عن الحاجات الضرورية لحفظ حياة الإنسان وتأمين رفاهيته، والتي يجب توفيرها بالنسبة للسواد الأعظم من أفراد المجتمع، والالتزام في منهج توفيرها على أن تكون مصلحة الغالبية من المجتمع هي المحرك الأساسي لكل سياسة في مجال شئون الخدمات، بهدف تلبية تلك الحاجات ورفع مستوى المعيشة للمواطنين⁽¹⁾.

وتعد تلبية هذه الخدمات العامة مثل "الخدمات الصحية، والتعليمية، والثقافية، وخدمات الأمن، والعدالة، وغيرها" من مسئولية الدولة بالدرجة الأولى، وهي ليست محددة بزمان، بل هي عملية دائمة ومستمرة ينبغي أن تخطط الدولة لتقديمها وتطويرها بشكل مستمر أو دائم ليحصل عليها المواطن في أحسن صورة.

وبذلك يركز هذا الجزء من الدراسة على تسليط الضوء على مجموعة من الموضوعات المتعلقة بمفهوم الخدمات العامة "كالمراحل التاريخية لتطور المفهوم، والمحولات التي سعت إلى تعريف المفهوم، والتعرض كذلك لنظم وأنواع الخدمة العامة"، وذلك بهدف الإلمام بمختلف الجوانب التي تعرضت لمفهوم الخدمات العامة.

أولاً: تطور مفهوم الخدمات العامة:

يمكن التعبير عن الفكر التتموي خلال عقدي الخمسينيات والستينيات من القرن الماضي، من خلال مدرستين متقابلتين، الأولى؛ مدرسة الفكر التقليدي الذي عبر عنها "والت ويتمان رستو" بخصوص "مراحل النمو" التي يتعين أن تمر بها جميع المجتمعات، وهي مرحلة المجتمع التقليدي، تتلوها مرحلة الانطلاق، ثم مرحلة النضوج، وأخيراً مرحلة الرفاهية، ولعل مرحلة الرفاهية هي تلك التي يزداد فيها نصيب الخدمات من الناتج المحلي ومن سنة الاستهلاك في نفس الوقت. أما الثانية؛ فهي المدرسة المعبرة عن الاتجاه الهيكلي، حيث تصبح التنمية في أحد أوجهها الأساسية بمثابة تجسيد لتحول هيكل الإنتاج في الدول النامية من هيكل تسودها قطاعات الإنتاج الأولي من "الزراعة، وأنشطة الصيد والمراعي، والصناعات الاستخراجية للمعادن، والوقود الأحفوري" إلى هيكل تسودها الصناعة، برفع نصيبها من توليد الناتج إلى 25% على الأقل. أما الخدمات فقد كانت متضمنة في جانبين هما؛ هيكل البنية الأساسية، والخدمات "الاجتماعية" للتعليم والصحة، بالإضافة إلى تطوير الإدارة الحكومية أو "الخدمة المدنية"⁽²⁾.

وفي سبعينيات القرن الماضي، أخذ الاهتمام بالخدمات التعليمية والصحية يتطور من النظرة التقليدية ذات المنظور الاجتماعي الضيق إلى نظرة جديدة تدمج التعليم والصحة في العملية التنموية، وذلك من خلال الاستثمار الاقتصادي في العنصر البشري، وهنا تبلور مفهوم "رأس المال البشري" باعتبار الإنسان "أثمن رأس مال". وقد تم ذلك من خلال المدرسة

الهوامش

1. محمد أمين عودة، إدارة المشروعات العامة القضايا والاستراتيجيات، (الكويت: جامعة الكويت، كلية التجارة والاقتصاد والعلوم السياسية، 1996)، ص 56.
2. يعقوب الرفاعي، الإدارة الحكومية والتنمية، (الكويت: ذات السلاسل، 1999)، ص 39.
3. سيد الهواري، الإدارة: الأصول والأسس العلمية، (القاهرة: مكتبة عين شمس، 1987)، ص 355.
4. Shiftinthe U.S. (1) A. Borat, Informational Economy, (New York: Institute of Development Studies, 1994), p. 147.
5. محمد عبد الشفيق عيسي، الإطار النظري للعلاقة بين الخدمات والتنمية، ضمن كتاب: دور الخدمات في التنمية، تحرير: أحمد عبد الونيس شتا، القاهرة، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، 2007، ص 25.
6. أمارتيا سن، التنمية الحرة، سلسلة عالم المعرفة، العدد 303، يناير 2004.
7. عبد الرحمن ثابت، المدخل الحديث في الإدارة العامة، (الإسكندرية: الدار الجامعية، 2001)، ص 455-460.
8. C.Lovelock, Services Marketing, (New Jersey: Hallenglewood Cliffs, 1996), p.174.

9. محمود النعيمي، مبادئ الإدارة العامة، (الرياض: مكتبة العبيكان، 1997)، ص ص 164-166.
10. المرجع السابق، ص 169 - 170.
11. المرجع السابق، ص 169-170.
12. عماد داود، الفساد والإصلاح الإداري، (دمشق: منشورات اتحاد كتاب العرب، 2003)، ص 109.
13. (المرجع السابق، ص 112.
14. أحمد خاطر، الإدارة ومنظمات الرعاية الاجتماعية، (الاسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 2007)، ص 37.
15. هويدا خليفة وآخرون، السياسة الاجتماعية مع نماذج تطبيقية من المجتمع السعودي، (الرياض: دار الزهراء للطباعة والنشر، 2010)، ص 29.
16. لمزيد من التفاصيل انظر:
17. فيصل المناور، تقييم دور شبكات الأمان الاجتماعي في مكافحة الفقر في دولة الكويت مع دراسة ميدانية على أداء وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، أطروحة دكتوراه، غير منشورة، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، قسم الإدارة العامة، 2013، ص 41.
18. لمزيد من التفاصيل انظر:
19. فيصل المناور، أوضاع الرعاية الاجتماعية وسبل التطوير في دول مجلس التعاون الخليجي: الكويت نموذجاً، الحلقة النقاشية حول مراجعة أدوار ومهام قطاع الرعاية الاجتماعية في دول مجلس التعاون، المنعقدة في دولة الكويت، يناير 2014.

20. لمزيد من التفاصيل أنظر:
21. محمد عيسى، دور شبكات الأمان الاجتماعي في الحماية الاجتماعية للفقراء في الدول العربية، (القاهرة: المركز العربي للدراسات الاستراتيجية، 2006)، ص18.
22. السيد يس، السياسات العامة والقضايا النظرية والمنهجية، (القاهرة: المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية، 1988)، ص62.
23. خليفة علي العماش، شبكات الحماية الاجتماعية، (أبوظبي: صندوق النقد العربي، 1996)، ص 35.
24. لمزيد من التفاصيل أنظر:
25. ماهر أبو المعاطي، الاتجاهات الحديثة للرعاية الاجتماعية، (الاسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 2010)، ص39.
26. لمزيد من التفاصيل انظر:
27. Favrealt, M., Whose Safety Net? Life Course Processes and Inquality in the United States, U.S.A., Cornell University, 1998.
28. علي عبدالقادر، الفقر وشبكات الأمان الاجتماعي في الدول العربية، مجلة بحوث عربية، العدد 38، ديسمبر 2008، ص 64.
29. محمد عمر باطويح، التعليم العالي وسوق العمل، (الكويت: المعهد العربي للتخطيط، 2014)، ص12.
30. لمزيد من التفاصيل أنظر:
31. فيصل المناور، أوضاع الرعاية الاجتماعية وسبل التطوير في دول مجلس التعاون الخليجي: الكويت نموذجاً، مرجع سبق ذكره، ص 21.

32. رياض بن جليلي، ملاحظات حول الأمن الاقتصادي في دولة الكويت، ورقة بحثية قدمت للندوة العلمية حول دور الأمن في التنمية والمساهمة في جعل الكويت مركزاً مالياً، المنعقدة في دولة الكويت، بتاريخ 19 يناير 2010.
33. لمزيد من التفاصيل أنظر:
34. فيصل المناور، سياسات وبرامج الرعاية الاجتماعية في الدول العربية، (الكويت: المعهد العربي للتخطيط، 2013).
35. لمزيد من التفصيل أنظر: وثائق الخطط الإنمائية لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية.
36. لمزيد من التفاصيل أنظر:
37. فيصل المناور، تقييم أوضاع الرعاية الاجتماعية في دولة الكويت مع دراسة ميدانية لقياس آراء المستفيدين من برنامج المساعدات الاجتماعية، سلسلة الإصدارات الخاصة، مركز دراسات الخليج والجزيرة العربية، العدد 42، سبتمبر 2015.
38. الأمانة لعامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية، التقرير الوطني للتنمية البشرية الثالث - التماسك الاجتماعي قاعدة التنمية وركيزة الوحدة الوطنية، دولة الكويت، 2013.
39. لمزيد من التفاصيل أنظر:
40. الموقع الإلكتروني لوزارة العمل والتنمية الاجتماعية في مملكة البحرين: www.social.gov.bh
41. الموقع الإلكتروني للمؤسسة الخيرية الملكية في مملكة البحرين: www.rco.gov.bh
42. لمزيد من التفاصيل أنظر: