

الحكومة المحلية وتحسين الخدمة العامة: مقارنة القيمة العامة في سياق الخبرة العالمية.

The Local Governance and the Improvement of Public Service: the Public Value Approach in the Context of Global Experience.



طارق عشور

جامعة سعيدة، الجزائر. tarek.politic@yahoo.com

تاريخ الإرسال: 2020/07/20 تاريخ القبول: 2020/10/03 تاريخ النشر: 2021/01/01

ملخص:

بالاعتماد على العديد من المصادر البحثية المتخصصة، يهدف المقال إلى التعريف بنموذج إدارة القيمة العامة وتطبيقاته على المستوى المحلي، من خلال البحث في أهم التغييرات التي تطرأ على مفهوم الخدمة العامة وهيكلتها الإدارية، وما هي المفاهيم والعناصر الأساسية التي يقوم عليها النموذج؟ ثم ما هي الإضافة التي يقدمها اتجاه عملية استدامة تحديث إدارة الحكم العام بهدف دعم وتحسين جودة الخدمات العامة والأنشطة الإنمائية على المستوى المحلي؟ تفترض المقاربة الجديدة المزيد من التفاعلات مع الفواعل المتعددة داخل القطاع العام وخارجه على حدٍ سواء، وإيلاء مزيد من التركيز على التعاون الفعال وتطوير الشراكات، مع الإبقاء على الدور المركزي للحكومة كسلطة نهائية اتجاه جميع عمليات التنمية. النتيجة الأساسية للبحث، هي أنّ مقارنة القيمة العامة تقدم فلسفة تسييرية جديدة تتغير من خلالها الثقافة الإدارية للمنظمات العامة وبنية اشتغالها وتفرض على المسؤولين اكتساب مهارات جديدة للعمل بفعالية في الاستجابة لمتطلبات الخدمة العامة الناجحة.

الكلمات المفتاحية: الحكومة المحلية؛ الحكومة؛ القيمة العامة؛ الخدمة العامة.

Abstract:

This article aims to define public value management model and its applications at the local level, by looking into the most important changes that appear in the concept of public service and its administrative structure, then what are the basic notions and elements on which the model stands? Furthermore, what it can add to the continuity of development and modernization of public governance in order to support and improve the quality of public services and development activities at the local level? As a result, the public value approach introduces a new management philosophy that enhances the effectiveness of responding to a successful public service.

Keywords: Local Government; Governance; Public Value; Public Service.

* المؤلف المرسل: طارق عشور. tarek.politic@yahoo.com

مقدمة:

لماذا إصلاح الإدارة العامة المحلية وتحديثها؟ لما كان من المتصور - وعلى نطاق واسع- أنّ النموذج التقليدي للإدارة العامة لا يبدو أنّه يعمل وليس قادرًا على تلبية أو توقع الطلبات سريعة التغير للخدمات العامة. رأت البلدان النامية أنّها بحاجة إلى إصلاح إدارتها العامة (على المستوى المركزي والمحلي) لجعلها كفأة وفعالة، ولتوقّر قيمة مقابل المال. بيد أنّ إصلاح الإدارة العامة المحلية ليس في الواقع ظاهرة جديدة، بل إنّ البلدان النامية لها خبرة طويلة في هذا المجال؛ وفي حين قد تكون ضرورات وطنية للإصلاح، فهو غالبًا ما يُدفع من خلال المؤسسات المالية الدولية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، ووكالات المعونة الثنائية bilateral aid agencies (Mongkol 2007, p.p. 17-18).

ضمن هذا الإطار، يحدّد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2005) إصلاح الإدارة العامة باعتبارها عملية ترتبط بمبادرة حكومية لتحسين فعالية وكفاءة واستجابة وشفافية ومساءلة عناصر محدّدة من القطاع العام كما يمكن أن يكون إصلاح الإدارة العامة شاملاً، وأن يتضمّن تغييرات في العمليات في مجالات مثل الهياكل التنظيمية، واللامركزية، وإدارة شؤون الموظفين، والمالية العامة والإدارة القائمة على النتائج، والإصلاحات التنظيمية، ويمكنه أيضًا أن يشير إلى إصلاحات مستهدفة مثل تنقيح قوانين الخدمة المدنية. يمكن أن يعزى إصلاح الإدارة العامة في البلدان النامية إلى افتراضات كثيرة أهمّها: (Mongkol, p.p. 18-19).

أولاً، تدرك الحكومات في البلدان النامية أنّ النظم الإدارية الفعّالة والكفّاءة هي وحدها التي توقّر دعمًا قيمًا للتنمية الاقتصادية، إذ تكتسي الإدارة العامة المأسّسة established public administration أهمية حيوية في التنمية الاقتصادية. إنّ النجاح الاقتصادي الهائل للبلدان الصناعية الجديدة في شرق آسيا ليس مجرد انتصار في السوق، وإنّما هو أيضًا نتيجة مؤسسات قويّة للدولة، تعمل كأدوات رئيسة للحكومة الفعّالة.

ثانيًا، ينظر إلى إصلاح الإدارة العامة على أنّه يسهم في التنمية البشرية المستدامة. إذ يفهم تقرير التنمية البشرية السنوي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2004) التنمية البشرية المستدامة على النحو التالي: المؤيّد للشعب، والمؤيّد للوظائف، والمؤيّد للطبيعة، وهي تعطي الأولوية القصوى للحد من الفقر، والعمالة المنتجة، والاندماج الاجتماعي، وتجديد البيئة، فهي تجتذب الأعداد البشرية إلى التوازن مع قدرة المجتمعات على التكيف وقدرات التحمّل الطبيعية. إنّ التنمية البشرية المستدامة تضع الناس في صميم التنمية وتدعو إلى حماية فرص الحياة، ليس للأجيال المقبلة فحسب، بل أيضًا للأجيال الحالية مع احترام النظم الطبيعية التي تعتمد عليها كل الحياة. ومن ثمّ، فإنّ تحسين النظم الإدارية مثل اللامركزية في صنع القرار، وزيادة الشفافية في العملية الإدارية، يمكن أن يؤدي إلى تحسين تقديم الخدمات. في نهاية المطاف، في مؤشّرات التنمية مثل التعليم والصّحة. بالإضافة إلى ذلك، فإنّ التركيز على التنمية البشرية المستدامة مرتبط بالأهداف الإنمائية للألفية من أجل التنمية ولاسيّما الهدف الأساسي المتعلّق بالقضاء على الفقر المدقع والجوع.

ثالثًا، تحتاج النظم الإدارية لتحسين بسبب الضعف في النظم القائمة. فعلى سبيل المثال، حاولت الحكومة في بابوا غينيا الجديدة Papua New Guinea إصلاح إدارتها العامة بسبب عجز البيروقراطية عن

العمل عند المستويات المطلوبة، في حين أنّ وضعيات ما بعد الصراع في أفغانستان وكمبوديا جعلت من الضروري أن تعيد الدولتان بناءها للبيروقراطية نتيجة عواقب الحرب.

رابعاً، إذا كان للإدارة العامة أن تستجيب، وأن تخضع للمساءلة وأن تكون شفافة، وتتماشى مع مطالب التحول الديمقراطي، فإنّ إصلاح الإدارة العامة يعدّ أمراً بالغ الأهمية هنا. بناء على هذا التأسيس، تمّ الأخذ بنماذج إصلاحية جديدة (ما بعد البيروقراطية، وما بعد التسيير العمومي الجديد) بما لها من آثار هامة على إصلاح ودور الإدارة العامة. من هذا الباب، نفترض أن الأخذ بمقاربة القيمة العامة سي طرح آليات تسييرية جديدة تُفَعِّلُ من أداء الإدارة المحلية وتعزّز من نوعيّة تقديم الخدمات العامة، كما تطرح صيغاً جديدة لمفهوم الحكومة نفسه. من هذا المنطلق، يتساءل المقال عن ماهية مقاربة القيمة العامة، وأهمّيّتها اتجاه عملية إصلاح الإدارة العامة ودعم وتحسين جودة خدماتها، وكيف تجلّت بعض تطبيقاتها في الخبرة المقارنة؟ وهو ما يسعى البحث للإضاءة عليه فيما سيأتي من معالجة وتحليل بالاعتماد على مصادر متعدّدة من الأدلّة الحاضرة في البحوث والدراسات ذات الشأن. على هذا الأساس، يهيكل العمل على ثلاثة محاور أساسية، يعالج الأول تغيّر مفهوم الحكم المحلي من منظور الحكومة المحلية، ويركّز الثاني على مفهوم النموذج الجديد كأحد المقاربات الحديثة في تطوير وإصلاح الإدارة العامة على المستويين المركزي والمحلي خاصة، ويستشهد الثالث ببعض التجارب من الخبرة العالمية الناجحة في تطبيق هذه المقاربة.

1. من الحكومة إلى الحكومة المحلية: نحو الانتقال إلى شكل جديد من الحكم التعاوني.

خلق مفهوم الحكم/الجماعة المحلية استفزازاً داخل عالم المعرفة والممارسة الإدارية، إذ جذب انتباه العديد من الباحثين في الأوساط الأكاديمية الذين قاموا بتحليل جديّ ونقّبوا عميقاً في المعنى والطبيعة والحاجة لوجودها على مستوى جميع الترتيبات السياسية في العالم. يُنظر إلى الحكم/الجماعة المحلية عموماً على أنّها شكل من أشكال الإدارة العامة التي تتمثل في غالب السياقات الصف/المستوى الأدنى في النظام الحكومي. ووفقاً لأديمي (Adeyemi, 2016, p. 286Okeke and Agu), وكيرك غرين (Kirk Green), ومكتب الأمم المتحدة للإدارة العامة، بالإضافة إلى بعض الكتاب الآخرين، أنّ مفهوم الجماعة المحلية مفهوم متعدّد الأبعاد. فالجماعة المحلية هي مؤسسة قديمة ذات مفاهيم متطورة؛ يُنظر إليها على أنّها آلية سياسية على المستوى القاعدي (grassroots) المحلي. وبالرغم من أنّ السياسة التي تسلط الضوء على مشاركة المواطن المحلي في تحديد الأهداف وصنع القرار تعتبر مركزية لمفهوم الجماعة المحلية، فإنّ تصوّرها في الزمن المعاصر أصبح أكثر شمولية وتضميناً. يفترض هذا الجزء أنّ الجماعة المحلية هي مفهوم متكامل ومتعدّد الأبعاد، إنّها ديمقراطية متكاملة ذات أبعاد اجتماعية واقتصادية وجغرافية وقانونية وإدارية. (Adetoritse 2011, p. 66).

بناء على هذا التأسيس، تشير الحكومة المحلية إلى مؤسسات وكيانات محدّدة تختلف في مصادر نشأتها. (Shah 2006, p. 01) إلى ذلك، أسفرت دراسات الحكومة المحلية -طوال القرن الحادي والعشرين- على عدد كبير من المفاهيم المترابطة، ممّا جعل من الصعب التمييز بين المناقشات التي تحدث بالفعل؛ شملت هذه المفاهيم البعض الذي بدا أنّه يساعد في فهم الدراسات الحضريّة، ولاسيّما مفهوم الحكومة الحضريّة والحكومة المحلية، الذي أصبح في نهاية المطاف ذا أهميّة كبيرة في الأدبيات، واستندت فائدته على مرونته وقدرته ليتضمّن إطاراً تحليلياً واحداً بشأن الأنظمة، والدولة المركزية-المحلية والسياسات الحضريّة، من بين

أمور أخرى. بدأ استخدام مصطلح "الحوكمة" في الدراسات المحلية منذ التسعينات وما بعدها. ركز التعريف الأولي المطبق على الدراسات الحضريّة على تحديد جانبيين: عمليات التبادل بين الفضاءات العامة والخاصة، ونتائج هذه التبادلات، بدلاً من الإجراءات الرسمية والمؤسسية. علاوة على ذلك، فقد استخدم المصطلح لوصف مجموعة واسعة من الترتيبات لكلي من التبادلات الأفقية والعمودية بين أصحاب المصلحة على مختلف مستويات الحكومة. عاجلاً، أدمجت الأدبيات المتعلقة بالقضايا الحضريّة التقاء الهياكل، والقوى، وشبكات أصحاب المصلحة والموارد والمصالح المحليّة وفوق المحليّة في هذا المفهوم لتفسير الوضع في السياسة المحليّة. (D. Meza Canales 2015, p.p. 16-17)

علاوة على ذلك، غالباً ما يرتبط الإحساس الممنوح لمصطلح الحوكمة بالتفاعل القائم حديثاً بين الدولة والمواطنين. في هذا السياق، يقترح فلوريس Flores-Xolocotzi في تفسيره لـ مانويل كانتو شاس Manuel Canto Chac مصطلح الحوكمة كعمل تعاوني للدولة مع مختلف الجهات الفاعلة الاجتماعية (بما في ذلك الأفراد والمنظمات الاجتماعية). ليُفصّل مارتن Martin (2009) ذلك بالإشارة إلى الشفافية والمساءلة وتحمل المسؤولية ومشاركة المواطنين كعناصر أساسية في الشكل الجديد للحكم التعاوني. بهذه الطريقة تناول برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مفهومه للحوكمة على أنّها "...الطريقة التي يُنظّم بها المجتمع لاتخاذ القرارات وتنفيذها، وتحقيق الاتّفاق التعاوني والقبول والعمل...". وتضيف سوسا لوبيز Sosa López في إشارة إلى أعمال باردو و أوغيلار Pardo and Aguilar، إلى أنّ الحوكمة "مستدامة ومشرعنة من خلال التطبيق الواسع لمبادئ اللامركزية في مشاركة المواطنين، وتحسين الإدارة، وإلغاء الضوابط التنظيمية، والشفافية، والفعالية والمساءلة أمام الهياكل، وتشغيل المنظمات العامة...". وأخيراً، وصف كل من هيفيا و فيرجارا وأفيلا Hevia, Vergara- Lope and Avila (2011) المدخلات النظرية التي يستخدمها الأكاديميون لفهم الآليات الجديدة لمشاركة المواطنين، ليقترحوا فئتين تجمع بين مفهوم الحوكمة وتوسيع فواعل المجال العام. (D. Meza Canales, p. 17)

بذلك، تؤكد الحوكمة على الطبيعة المترابطة للإدارة العامة والجهات الفاعلة الأخرى في المجتمع. في الحوكمة، فإنّ السؤال يدور حول توجيه المجتمع والاقتصاد، وهو ما لم تعد الحكومة قادرة على القيام به بمفردها، ولهذا السبب يتعيّن على هذه الأخيرة تطوير ممارسات تعاونية مع المؤسسات والقطاع الثالث والمنظمات العامة الأخرى والمواطنين. في رأي الكثيرين، الحوكمة هي حوكمة الشبكات، حيث تؤدّي الشبكات -بشكل أساسي- دوراً مهماً في تنسيق الأنشطة، وتمكّن من مشاركة مختلف الجهات الفاعلة في صنع السياسة العامة. هناك مسألة أخرى تتعلّق بالحوكمة، وهي أنّ هذه الشبكات المتكاملة تقاوم في الغالب التوجيه الحكومي، وبدلاً من ذلك، تعمل على تطوير سياساتها الخاصة. (Nyholm and Haveri 2009, p. 111)

من هذا الباب، تتمتع السلطات المحليّة إداً بموقع استراتيجي، بحيث يمكن أن تعمل كوحدات للحكم الذاتي المحلي وكوكالات للحكومة المركزية في نفس الوقت، فقد تنجح في طرح نتائج أفضل من دون التضحية بالمعايير الأساسية للديمقراطية، وذلك لأنّها تتفق مع هدفين أساسيين للإدارة العامة، الأداء الفعّال والأداء المسؤول، الناتجين من خصائصها المزدوجة، وجودها في نقاط اتّصال متعدّدة مع الشعب صاحب السيادة النهائية، وتخصيص مجال من الأنشطة مع السلطة صاحبة اتخاذ القرارات اللازمة، كما يمكنها الجمع

بين أفضل ما في الديمقراطية التمثيلية والبيروقراطية والتكنوقراطية، وفي نفس الوقت القضاء على أوجه القصور لديها. (Adetoritse, p. 69).

لتحديد هذا القصور والتخفيف من آثاره السلبية وُضعت وطوّرت سلّة من المقاربات والنماذج النظرية لإصلاح الإدارة العامّة وتفعيلها لاسيّما في توفير وتقديم الخدمات العامّة. تناقش المحاور التالية إصلاحات إدارة القيمة العامّة Public Value Management، كمصدر نظري ونموذج ممارساتي لتفعيل وتعزيز الإدارة العامّة المحليّة، مع الإشارة إلى تطبيقاتها من خلال أمثلة من الخبرة والممارسة العالميّة.

2. الصيغة الجديدة للحكومة الشبكية: إدارة القيمة العامّة والطريق الثالث في تحسين الخدمة العامّة (المحليّة).

شكّل التزام الحكومات بمزيد من الخدمات التي تضع المواطن في مركز اهتماماتها citizen-centred، ومزيد من الانتقال إلى أنظمة ذاتية التحسين، حاجة إلى نموذج جديد يختلف جذريًا عن النموذج التقليدي للإدارة العامّة المرتبط بدولة الرفاه في فترة ما بعد الحرب، وأيضًا ما يسمّى بـ "التسيير العمومي الجديد" المرتبط بالدولة الليبرالية الجديدة neo-liberal state. عُرفت الإدارة العامّة التقليدية التي ميّزت دولة رفاه ما بعد الحرب the postwar welfare state من خلال الاقتصاد السياسي الفابياني Fabian political economy ونظريات السلع العامّة (التي تتمايز عن السلع الخاصّة private goods بأنّها غير قابلة للاستبعاد ولها تنافسية منخفضة اتجاه الاستهلاك). إنّ ما يسمّى بالتسيير العمومي الجديد الذي هيمن على النقاش الأكاديمي والممارساتي من العقد الأخيرين من القرن العشرين قد تبنّى من خلال الاقتصاد السياسي النيوليبرالي ونظريات الاختيار العقلاني أو العام (حيث ينظر للأفراد على أنّهم الوحدة الأساسية للتحليل، وتعظيم المصلحة الذاتية باعتبارها العامل الرئيس لكلّ من السلوك الاقتصادي والاجتماعي). في المقابل، توفّر فلسفة "الطريق الثالث third way" التي تجمع بين سوق تنافسية بدولة من إعادة التوزيع a redistributive state، والتوازن بين الابتكار الاقتصادي والعدالة الاجتماعية، عقلانية واسعة ورؤية للتغيير تؤكد على الحاجة إلى ربط الاستراتيجيات الفردية بالاجتماعية. (Benington 2011, p. 41).

من هذا المنطلق، كان هناك اهتمام متزايد بما يمكن تسميته بمقاربة القيمة العامّة Public Value Approach (PV)، التي تعتمد بشكل كبير على أعمال Mark H. Moore، وتشير إلى طريقة الانتقال من المواقف الأيديولوجية القويّة للسوق إلى الدولة الموقرة state provision. في جزء، قد يعكس هذا اعترافًا متزايدًا بأنّ: "القيم الاجتماعية المتأصّلة في الخدمات العامّة قد لا يتمّ معالجتها بشكل كافٍ عن طريق حساب/ جَبَر الكفاءة الاقتصادية للأسواق". وفي جزء آخر، فإنّها قد تدعم ما يشار إليه باسم البراغماتية الجديدة "New Pragmatism" [...] حيث تختفي المناقشات الأيديولوجية القديمة إلى حدّ كبير". (O'Flynn 2007, p. 358) في هذا الإطار، يجادل روبرتو أنجر Roberto Unger (1998)، بأنّ الإصلاحات الجذرية والفعّالة يجب أن تستند إلى نظريات على مستوى وسيط تعالج مسائل التغيير المؤسسي والتنظيمي بدلاً من مجرد تقديم سررّ أيديولوجي واسع. (Benington, p. 41) قد تشير مقارنة ما بعد التنافسية post-

competitive الجديدة -أيضاً- إلى التحوّل من التركيز الأساسي على النتائج والكفاءة إلى تحقيق الهدف الحكومي الأوسع لخلق القيمة العامة (public value creation). (O'Flynn, p. 358).

وبالرغم من أنّ مناقشة القيمة العامة أصبحت تتمتع برواجٍ متزايدٍ، يبقى الحصول على تعريف واضح لها بعيد المنال. فقد وُصفت بأنها بناء متعدد الأبعاد، فهي انعكاس لتعبير جماعي وتفضيلات أو احتياجات تتوسّط سياسياً، وتُستهلك مواطنياً، وتنشأ ليس من خلال النتائج فحسب، ولكن أيضاً من خلال العمليات التي قد تولّد الثقة أو العدل والإنصاف fairness. وقد عرّف البعض الآخر القيمة العامة بأنها "القيمة التي تخلقها الحكومة من خلال الخدمات، وتنظيم القوانين، والإجراءات الأخرى". من هنا يُحتمل أن تستخدم "كمقياس تقريبي rough yardstick" يمكن من خلاله قياس الأداء واتخاذ القرارات المتعلقة بتخصيص الموارد وتحديد نظم التسليم المناسبة. ويعرفها هورنر وهزل Horner and Hazel (2005) بشكل أكثر وضوحاً ربّما باعتبارها مرتبطة بالقيمة الخاصة أو عوائد المساهمين: "فكر في المواطنين كمساهمين، في كيفية إنفاق ضرائهم فيمكن خلق القيمة من خلال الازدهار الاقتصادي، والتماسك الاجتماعي، أو التنمية الثقافية. في نهاية المطاف القيمة، مثل خدمات أفضل وتعزيز للثقة أو رأس المال الاجتماعي، أو تقليص أو تجنّب المشاكل الاجتماعية، تقرّر من طرف المواطن. يقوم المواطنون بهذا من خلال العملية الديمقراطية، ليس من خلال صناديق الاقتراع فحسب، ولكن من خلال المشاركة في [...] المشاورات والاستقصاءات على سبيل المثال". (O'Flynn, p. 358).

في السياق نفسه، يدعم ستوكر Gerry Stoker. أنّ البيان العام لبراديفم التسيير الذي سيتحدّى كل من الإدارة العامة التقليدية والتسيير العمومي الجديد هو حوكمة المجال العام الذي يتضمّن شبكات من المداومات deliberation والتوزيع/ التسليم delivery سعياً وراء القيمة العامة. ويحاول ستوكر تجسيد هذا النموذج من خلال أربعة مقترحات: (Stoker 2006, p.p. 47-49).

أولاً، يتم تعريف التدخلات العامة Public interventions من خلال البحث عن القيمة العامة. يجادل مارك مور -الأستاذ في كلية جون كينيدي للأستاذ الحكومي بجامعة هارفارد Harvard University John F. Kennedy School of Government professor- بأنّ الفلسفة الأساسية للمسيّرين العامين (سواء كانوا سياسيين أو مسؤولين) يجب أن تكون لخلق قيمة عامة. يرتبط هذا بشكل وثيق ببعض النقاط التي قدّمها مور Moor (1995)، الذي جادل بأنّ خلق القيمة العامة هو النشاط المركزي للمسيّرين العامين، كما أنّ خلق القيمة الخاصة هو في صميم عمل مسيّر القطاع الخاص، ويدعم هذا التمييز كل من هيفتز و وارنر Hefetz and Warner اللذان جادلا بأنّه على عكس نظرائهم من القطاع الخاص "...يقوم المسيّرون العامون بأكثر من مجرد توجيه عملية السوق، إنّها موازنة الاهتمامات الفنيّة والسياسية لتأمين القيمة العامة". بالتالي فإنّ دور المسيّر العام هو محور هذه المقاربة. (O'Flynn, p. 358) القضية التي يجب معالجتها هي ما إذا كان التدخل العام يحقّق نتائج اجتماعية واقتصادية ايجابية. وبأني التركيز على توليد القيمة العامة في أعقاب بعض الآثار التي تحمل انعكاسات كبيرة، يقول مور: "ينشئ المسيّرون العامون قيمة عامة؛ المشكلة هي أنّهم لا يستطيعون معرفة ما هو هذا الأمر بالتحديد [...] لا يكفي أن نقول إنّ المسيّرين العامين يخلقون نتائج ذات قيمة يجب أن يكونوا قادرين على إثبات أنّ النتائج التي تمّ الحصول عليها تساوي تكلفة الاستهلاك الخاص والحرية الحتمية غير المقيّدة في تحصيل النتائج المرغوبة، عندها فحسب يمكننا التأكّد من أنّ بعض القيمة العامة قد تمّ إنشاؤها". لم يعد تقديم الخدمات مبرّراً كافياً لتدخل الدولة الممول من قبل المواطنين، سواء

كانت تلك الخدمات مقدّمة مباشرة أو بتكليف. السؤال الذي يجب الإجابة عليه هو هل تدفع الخدمة مخرجات اجتماعية واقتصادية ذات قيمة؟ هل تقدّم قيمة عامة؟ هذا الحكم نفسه لا يمكن أن يتمّ إلا في سياق النقاش والتداول ولمعرفة ما إذا كان يتمّ توزيع/ تقديم القيمة العامة، يتطلب الأمر المشاركة والتبادل بين أصحاب المصلحة المعنيين والمسؤولين الحكوميين.

ثانيًا، هناك حاجة لإعطاء المزيد من الاعتراف بشرعية مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة stakeholders. حيث يتمّع السياسيون والمسؤولون بشرعية خاصّة بالنظر إلى أنّ الحكومة منتخبة، ولكن هناك مطالب أخرى تشرعن تضمين فواعل أخرى بمن فيهم شركاء الأعمال، وقادة الأحياء وأولئك الذين لديهم معرفة حول الخدمات باعتبارهم مهنيين/ محترفين أو مستخدمين، وأولئك الذين هم في وضع إشرافي باعتبارهم مراجعين أو منظمين. هذه الأسس المتنوّعة من الشرعية لا يمكن تفكيكها ببساطة عن طريق لعب الورق السياسي، إذ يعتمد براديجم إدارة القيمة العامة PV management على مفهوم أصحاب المصلحة للشرعية في ترتيباتهم للحكومة، فالفكرة الأساسية هي أنّه لكي يكون القرار مشروعًا أو أن يكون قابلاً للتنفيذ، فمن الضروري أن يكون جميع أصحاب المصلحة منخرطين.

ثالثًا، يتمّ تأطير مقارنة العلاقة المنفتحة open-minded, relationship approach على تأمين الخدمات من خلال الالتزام بروح الخدمة العامة public service ethos. يتطلب التوفير/ التزويد الفعال effective procurement مقارنة منفتحة لتحديد أفضل مُؤرّد، سواء كان ذلك من القطاع العام أو الخاص أو الطوعي، ومن بين الآليات التي ستضمّن التركيز على النتائج النهائية، التشاور مع المستخدمين، ووضع المعايير، والمنافسة المفتوحة. لا يوجد بعد إيديولوجي لتقرير من يقدّم/ يوفر الخدمة، ولا فضيلة أخلاقية معيّنة في الأشخاص الذين يتلقون رواتبهم مباشرة من الحكومة، الافتراض هو أنّه بالرغم من أنّ المؤقّر المباشر من داخل المنظّمة قد يكون مناسبًا في بعض الظروف، إلا أن مزايا توفير القطاع الخاص أو الطوعي ستكون أكبر في كثير من الحالات الأخرى. فالقطاع الخاص على سبيل المثال، قد يكون قادرًا على الجمع بين الاستثمار الضروري للغاية والمسؤولية عن توفير الخدمات. وقد يكون القطاع الطوعي، من خلال مشاركاته الأوسع، قادرًا على ضمان خدمة سلسلة أو أكثر توافقًا للجمهور.

رابعًا، مطلوب مقارنة قائمة على التكيف والتعلّم لتحديّ تقديم الخدمة العامة. وينظر إلى التدخل في سياق حوكمة الشبكة network governance على أنّه عملية تكون فيها القدرة على التكيف والمرونة فضائل أساسية key virtues. بناء عليه، يكون للمسيرين دور نشط في خلق نظام عمل يقوم على الإدراك بأنّه لن يعمل ما لم يتمّ تعديله بشكل مستمر. يطالب نموذج القيمة العامة بالالتزام بأهداف أكثر أفضًا بالنسبة للمسيرين العامين، من تلك المتوخاة في أنظمة الإدارة السابقة. فيتمّ تكليف المسيرين بتوجيه شبكات التداول والتنفيذ/ التوزيع والحفاظ على الصّحة الشاملة للنظام. الأسئلة التي يتعيّن عليهم طرحها على أنفسهم في البحث عن القيمة العامة هي الأكثر إلحاحًا وتحديًا، فهم يطلبون أكثر ممّا إذا كانت الإجراءات قد تمّ إتباعها (النموذج التقليدي للإدارة)، ويلتمسون أكثر ممّا إذا كانت أهدافهم قد تمّ الوفاء بها (NPM)، إنهم يسألون عمّا إذا كانت أفعالهم تجلب فائدة صافية للمجتمع. بهذا الصدد نقتبس من مور مرة أخرى إذ يقول: "حتى ولو كانوا متأكدين من اليوم، فإنّ عليهم أن يشكّوا في الغد، إذ أن التطلّعات السياسية والاحتياجات العامة التي تشير إلى جهودهم قد تتغيّر[...]. لا يكفي، إذن، أن يحافظ المسيرون ببساطة على استمرارية منظماتهم، أو حتّى أن تصبح

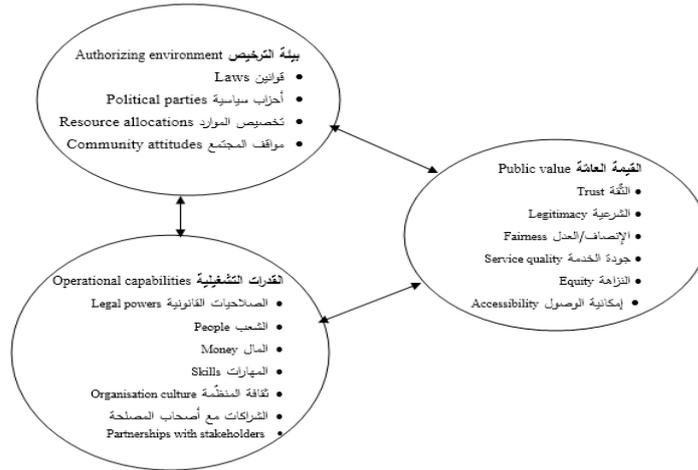
"الحوكمة المحلية وتحسين الخدمة العامة: مقارنة القيمة العامة في سياق الخبرة العالمية"

طارق عشور

المنظمات فعالة بالنسبة للمهام الحالية، من المهم أيضاً أن تكون المؤسسة قابلة للتكيف مع أهداف جديدة وأن تكون مبتكرة ومختبرة".

دعماً لما سبق، يتألف إطار خلق القيمة العامة (كما هو مبين في الشكل أدناه) من جزأين: بيئة الترخيص/ التفويض the authorizing environment، حيث يتلقى المسيرون العامون سلطتهم ومواردهم والقدرات التشغيلية the operational capabilities، التي تشمل القدرات التنظيمية، بالإضافة إلى الشراكات مع أصحاب المصلحة المختلفين. وتظهر تأثيرات بيئة الترخيص والقدرات التشغيلية التي تعمل بمفردها ومعاً على القيم العامة، وتتمثل النقطة الرئيسية التي تبرز من خلال إطار القيمة العامة في أهمية الشراكات بين القطاعين العام والخاص وإشراك المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية. يشجع هذا على ظهور هيكل إداري متكامل، يترتب عليه أن طبيعة الروابط ومدى اندماجها يؤثران على النتائج داخل كل قطاع، وبشكل كبير على المجتمع بأسره. وبما أن رعاية هذه الروابط وتيسيرها جذبت الكثير من الاهتمام، فقد أضحت أشكالاً جديدة وهامة من الهياكل التنظيمية الشبكية network organisational structures. تشجع على "علاقات تآزرية بين الأنشطة العامة والخاصة التي تعزز جزئياً بعضها البعض": لن تؤدي المستويات المرتفعة من التعاون والتآزر بين مختلف الفواعل إلى خفض تكاليف المعاملات الإدارية فحسب، بل ستكفل أيضاً نتائج أفضل لحكومة تخلق القيمة العامة. في هذا الإطار، يشير تقرير للبنك الدولي (2007) إلى أن إنشاء هيكل حكومي سليم هو أحد الشروط الرئيسية للحد من الفقر، كما أنه شرط مسبق لإيجاد قيمة عامة في تقديم الخدمات العامة إلى أفقر الفئات. بدلاً من ذلك، فإن المزايا السياسية قصيرة الأجل، وضعف المؤسسات التنظيمية والافتقار إلى القدرات المؤسسية، أصبحت من المتغيرات الشائعة في كثير من البلدان النامية بشكل متزايد. (Samaratunge and Wijewardena 2009, p.p. 316-317).

الشكل رقم (1): إطار القيمة العامة Public Value Framework.



المصدر: Samaratunge and Wijewardena, p. 317

3. إدارة القيمة العامة في سياق الممارسة: بعض التجارب من الخبرة العالمية.

في سياق الممارسة، كان هناك عدد من المبادرات في ولاية جنوب استراليا -على سبيل المثال- لترسيخ إدارة القيمة العامة. تأسست المبادرة الأولى على برنامج المفكرين في ضيافة the Thinker in Residence في مدينة أديلايد Adelaide (العاصمة الرئيسية لولاية جنوب استراليا) الذي استمر من 2003 إلى 2012. قام البرنامج بتمويل الأكاديميين والمثقفين العائنين البارزين لزيارة جنوب استراليا، خلال تلك الزيارات (التي استمرت لعدة أسابيع، وأحياناً أطول)، كرس هؤلاء المفكرين اهتمامهم للقضايا اليومية الملحة وقدموا اقتراحات بشأن طرق معالجتها. على سبيل المثال، أثناء زيارة أديلايد في 2007-2008، طور جيف مولغان Geoff Mulgan مخططاً للمركز الاسترالي للابتكار الاجتماعي Australian Centre for Social Innovation (TACSI) الذي يقع في نفس المدينة، والذي أنشئ لاحقاً عام 2009. قاد هذا المركز بعد ذلك العديد من المبادرات التي وضعت التفكير التصميمي وإشراك المواطنين في صميم صنع السياسات. اليوم، تطوّر البرنامج (المذكور أعلاه) إلى مؤسسة Don Dunstan، التي تعمل دون دعم حكومي مباشر، وتستمر في جلب قادة الفكر إلى الولاية. أعطى برنامج the Thinkers in Residence لجنوب استراليا لاستكشاف جدّي لكيفية توجيه الأفكار الكبيرة نحو الجهود المبذولة لتحسين حياة المواطنين. (Ballintyne and Mintrom 2018, p. 186).

المبادرة الثانية التي يُعتقد أنها أُرست الأساس لتبني إطار القيمة العامة لمارك مور تتعلق بسنوات من التزام حكومة جنوب استراليا بالعمل مع مدرسة استراليا ونيوزيلندا للحكومة the Australia and New Zealand School of Government (ANZSOG). بصفتها كياناً أكاديمياً متعدد الاختصاصات تقوم المدرسة بتدريب المديرين من المستوى المتوسط إلى الأعلى في حكومة الولاية والحكومة الوطنية. منذ نشأتها قامت المدرسة بدمج أفكار مور في برامج تدريسيها؛ ومنذ عام 2003، أكملت مجموعات متزايدة من كبار الموظفين العموميين الذين تم اختيارهم بعناية من جنوب استراليا، ما درجة الماجستير التنفيذي في الإدارة العامة (الذي تقدّمه المدرسة بالاشتراك مع شبكة من شركاء الجامعة)، أو البرنامج السنوي للمدرسة الذي يهتم بتنمية المهارات القيادية Executive Fellows Program، والذي يمتدّ لمدة ثلاثة أسابيع. قام مور بزيارة استراليا بانتظام لسنوات عديدة للتدريس حول القيمة العامة في إطار البرنامج الأخير. كما تضمّن برنامج الماجستير التنفيذي وحدة بعنوان "تقديم/ توزيع القيمة العامة Delivering Public Value"، حيث يتمّ توضيح إطار عمل مور، ويقوم المشاركون بتطبيقه بنشاط. إلى ذلك، حضر أكثر من خمسين من كبار المسؤولين في جنوب استراليا هذه البرامج بين عامي 2003 و 2017، وقد تعرّف أكثر من سبعين آخرين على مارك مور في جلسات تدريبية مخصّصة عقدها ANZSOG في أديلايد لكبار المسؤولين. (Ballintyne and Mintrom, p.p. 186-187).

في الإطار نفسه، سعت مبادرات أخرى في استراليا إلى إشراك المواطنين في تحديد القيمة العامة من خلال الابتكارات الديمقراطية democratic innovations، وبصورة أساسية باستخدام الديمقراطية التداولية deliberative democracy، والمواطنين المحلّفين citizens' juries، ومقاربات الموازنة التشاركية participatory budgeting approaches. توفّر العمليات التداولية أداة رئيسة في تحديد القيمة العامة

لأنها تضمن الفرصة للمواطنين في النظر وتحديد ليس ما يقيّمونه فحسب، ولكن في المفاضلة المناسبة لإعطاء قيمة عامة. (Thompson and Riedy 2014, p. 5).

من هذا الباب، يعرف هارتز كارب Hartz Karp الديمقراطية التداولية بأنها "صنع القرار التعاوني ووضع السياسات التي تتأثر بمخرجات المداولات المُبلّغة والمُتدارسة والمتّسمة بالاحترام والمساواة بين المشاركين الذين يمثلون السكان من حيث الديموغرافيا والمواقف". (Thompson and Riedy, p. 5) كما أنّ استخدام هيئات المحلّفين من المواطنين يقترّب من مفهوم "ميني-جمهور أو الجمهور المصغّر mini-public" الذي يدنو بدوره من أطروحة روبرت داهل، بالرغم من أنّ هذا الأخير لا يصنّف من بين المدافعين عن الديمقراطية التداولية. ففي الصفحات الأخيرة من "الديمقراطية ونقادها Democracy and its Critics"، يستحضر داهل فكرة "minipopulus" كمكمل ديمقراطي، أو حتّى بديل لإجراءات التمثيل الكلاسيكية. الـ minipopulus أو minipublic، هي جمعية assembly أو هيئة محلّفين لمواطنين عاديين يتمّ اختيارهم عشوائياً لإبداء الرأي ولاقتراح حلّ لمشكلة سياسية، أو حتّى لاتخاذ قرارٍ سياسيّ. يتمّ تسمية الجمهور المصغّر على هذا النحو، لأنّه من المفترض أن يتداول ويقرّر نيابة عن عاقّة الناس، والفئات التي يمثلها [...] الفكرة ليست مجرد يوتوبيا نظرية فقد تمّ تنفيذها بالفعل. على الأقل بطريقة تقريبية في التجارب الأخيرة، التي تمّ تصميم بعضها بالإشارة صراحة إلى النظريّات التداولية للديمقراطية. (Pourtois 2013, p.p. 24-28).

يمكن -هنا- الإشارة إلى بعض الأمثلة منها، تجربة مقاطعة كولومبيا البريطانية الكندية عام 2004 أين عهدَ البرلمان إلى تجمّع للمواطنين مهمة وضع مشروع لإصلاح النظام الانتخابي، الذي سيكون بعد ذلك موضوعاً للاستفتاء. تكوّن هذا التجمّع من 160 مواطناً تمّ اختيارهم عشوائياً وهم بذلك ليسوا من محترفي السياسة، ولا من متخصصي الأنظمة الانتخابية، كما أنّهم ليسوا مسؤولين منتخبين. عكف هؤلاء لعدّة أشهر على جمع الآراء من الخبراء والممثلين السياسيين، علاوة على المواطنين العاديين مثلهم؛ تداولوا فيما بينهم ليقدموا في النهاية مسودة إصلاح انتخابي عرضت بعد ذلك على الاستفتاء، حصل المشروع على نسبة 57% من الأصوات، أي أقل من عتبة الـ 60% المطلوبة لإحداث تغيير في النظام الانتخابي. بعد ذلك، قدّم المشروع مرّة أخرى للاستفتاء عام 2009، فحصل على 39% من الأصوات لا غير. الأمر الذي أدّى إلى رفضه في النهاية. في هذا الصدد، يمكن الإشارة أيضاً إلى تجربة رئيس الوزراء الفرنسي عام 1998 فيما سميّ بـ "مؤتمر المواطنين James Fishkin و بوب لوسكين Bob Luskin عام 1990 فيما سميّ بـ الاستطلاع التداولي sondage délibératif". (Pourtois, p. 28).

استكمالاً لما سبق، تضمّن تنفيذ الموازنة التشاركية على مستوى الحكومة المحلية في معظم الأحيان سلسلة من الأنشطة التي تهدف إلى إشراك مجموعة واسعة من المواطنين في اتخاذ القرارات حول مكوّن محدّد من ميزانية الحكومة المحلية، عادة ما يتعلّق بالبنية التحتية العامة. في هذا الإطار "غالبًا ما ينظر لتجربة بورتو أليغري للميزانية التشاركية كنموذج the Porto Alegre model of participatory budgeting، الذي يتضمّن عملية سنوية للممثلين المشاركين في تطوير القواعد والإشراف على العملية، حيث تعمل مجموعات مدنيّة بوضع مقترحات للتمويل، تقوم على تصويت قاعدة واسعة من المقيمين على تفضيلاتهم، مع قبول حكوميّ للنتائج". من المخرجات القيّمة لنموذج بورتو أليغري، هو إعادة توزيع الموارد على المناطق ذات الدخل

"الحكومة المحلية وتحسين الخدمة العامة: مقارنة القيمة العامة في سياق الخبرة العالمية"

طارق عشور

المنخفض في المدينة. تمّ المجادلة بأنّ التزام الحكومة بقبول نتائج هذه العملية أمرٌ بالغ الأهمية لمستويات المشاركة الكبيرة، لاسيّما من قبل المجموعات ذات المستوى الاجتماعي-اقتصادي المنخفض، ممّن لا يشاركون تقليدياً في الممارسة الاستشارية للحكومة، لأنّهم قادرون على رؤية رابط مباشر بين مشاركتهم والمخرجات الإيجابية لمجتمعهم. في تطبيق السلع الديمقراطية (المذكورة أعلاه) كمعايير تقييمية للجمهور المصغّر يخلص سميث Smith إلى "أن نمط الاختيار وشكل التفاعل بين المواطنين يساعد على تحقيق حاجيات القرار الشامل والمُخترَم إلى حدّ مثير للإعجاب [...] أين يحقّق الجمهور المصغّر mini-public في أضعف حالاته الرقابة الشعبية والعلائية publicity (عنصر من الشفافية)", (6) (Thompson and Riedy, p. 6) كقيمة عامة. عمومًا، يمكن النظر للجدول أدناه كملخص للتمييز بين النموذج السابق في إصلاح الإدارة العامة (المحلية) والنموذج الجديد للإصلاحات المتمثّل في إدارة القيمة العامة .

الجدول رقم (1): التسيير العمومي الجديد وإدارة القيمة العامة.

التوصيف	التسيير العمومي الجديد NPM	إدارة القيمة العامة PVM
التوصيف	ما بعد البيروقراطية-حكومة تنافسية	ما بعد التنافسية
التركيز الأساسي	النتائج	العلاقات Relationships
الأهداف التيسيرية	تحقيق أهداف الأداء المتفق عليها	أهداف متعدّدة بما فيها الاستجابة للمواطن/تفضيلات المستخدم/تجديد الولاية والثقة من خلال خدمات عالية الجودة/تحريك أو توجيه الشبكة.
تعريف المصلحة العامة	يتمّ تجميع التفضيلات/الخيارات الفردية	يتمّ التعبير عن التفضيلات الجماعية
هدف الأداء	إدارة المدخلات والمخرجات لضمان الاقتصاد والاستجابة للعملاء	تسعى إلى تحقيق أهداف متعدّدة بما في ذلك مخرجات الخدمة، والرضا، والنتائج، والثقة، والشرعية
النموذج السائد في المحاسبة	المساءلة إلى فوق عبر عقود الأداء الخارجية نحو العملاء عبر آليات السوق	نظم مساءلة متعدّدة، بما في ذلك المواطنين كما المشرفين الحكوميين، والعملاء باعتبارهم مستخدمين، ودافعي الضرائب كموثّلين.
النظام المفضّل للتسليم أو توفير الخدمات.	القطاع الخاص أو وكالة مبنية على أساس تجاري صرف.	قائمة من البدائل تُختارُ أو تحدّد براغماتياً.

المصدر: O'Flynn, p. 361

خاتمة:

مع التحول المتزايد من النماذج التقليدية للإدارة نحو الحوكمة المتكاملة *integrated government*، سَيَتَطَلَّبُ المسؤولون الحكوميون مهارات وكفاءات جديدة لتنفيذ السياسات والوظائف في البيئة الجديدة. إذ ركزت الأنظمة القديمة للإدارة على الولاء للحزب الحاكم وعلى العلاقات غير الشخصية الرسمية مع الزبائن/ العملاء، والالتزام بالقواعد واللوائح في جميع الحالات، ووقرت مجالاً ضئيلاً أو معدوماً للتفكير التحليلي أو المبدع/ المبتكر. ومع ظهور أنظمة التسيير الجديدة (NPM) كان التركيز على اتخاذ القرارات العقلانية والتخطيط الاستراتيجي القائم على المدى البعيد والكفاءة وتحقيق نتائج الأداء وإدراك التكاليف عند استخدام الموارد العامة النادرة التي يتطلب تنفيذها مجموعة مختلفة من المهارات والخبرات تختلف عن المهارات التي يتطلبها النظام السابق. (Samaratunge and Wijewardena, p.p. 320-321)

تميل المقاربة الجديدة (PV) إلى مزيد من التفاعلات مع الفواعل المتعددة داخل القطاع العام وخارجه على حدٍ سواء، وإيلاء مزيد من التركيز على التعاون الفعال وتطوير الشراكات القائمة على الثقة والشرعية والإنصاف والنزاهة. في ظل القيمة العامة، ينخفض دور ومسؤوليات الموظف العام ويزداد الطلب عليه للمشاركة في الأنشطة مع الآخرين كجزء من فريق أو شبكة أكبر. هكذا، وحيث كانت سلسلة كاملة من الأنشطة العامة تقع في وقت سابق على عاتق المسؤولين، يُطلب منهم الآن ممارسة سلوك معتدل والسماح للشركاء الآخرين في العملية للعمل واتخاذ القرارات جنباً إلى جنب معهم. بالتالي، يمكن في ظل هذا النظام افتراض أن المسؤولين سيحتاجون اتصالات ومهارات بناء الفريق، والتّمكّن من الاستماع والتعلّم من الآخرين، والقدرة على تعزيز العلاقات المفتوحة والديمقراطية والابتعاد عن أدوارهم الرسمية. مع ذلك، وبالرغم من أن الحكومة ينظر إليها على أنها شريك متساوٍ في عملية التسيير، إلا أنها لم تتخلّ عن دورها كسلطة نهائية اتّجاه التنمية السياسية التي تستمدّها من الشرعية الديمقراطية في المجتمع. بناء عليه، من المتوقع أن يقوم المسؤولون بدور الميسّر في توجيه وتنسيق مختلف الجهات الفاعلة باتّجاه تحقيق نتيجة مشتركة. في النهاية، إضافة قيمة قصوى لعمليات الخدمات السياسية الحكومية في البيئة الجديدة للإدارة العامة. أي، في تقديم خدمة عمومية عالية الجودة وناجحة.

قائمة المراجع

1. Adetoritse, Tonwe, Daniel. (2011). Conceptualizing Local Government from a Multi Dimensional Perspective. *Higher Education of Social Science*, 1(1), 66-71.
2. Ballintyne, Karen. and Mintrom, Michael. (2018). Towards whole-of government enhancement of public value: an Australian case. *Policy Design and Practice*. 1(3). 183-193.
3. Benington, John. (2011). From Private Choice to Public Value. In John Benington & Mark H. Moore (eds.). *Public Value: Theory and Practice*. UK: Palgrave Macmillan.
4. D. Meza Canales, Oliver. (2015). From Local Government to Local Governance. *ARTICLES*. 1(1). 5-22.

5. Mongkol, Kulachet. (2007). *Implementing New Public Management in a Developing Country: The Case of Thailand*. A Thesis Submitted for the Degree of Doctor of Philosophy. The University of Canberra: Canberra.
6. Nyholm, Inga. and Haveri, Arto. (2009). Between Government and Governance – Local Solutions for Reconciling Representative Government and Network Governance. *Local Government Studies*. 35(1). 109-124.
7. O'Flynn, Janine. (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *The Australian Journal of Public Administration*. 66(3). 353-366.
8. Okeke, Remi Chukwudi. and Agu, Sylvia Uchenna. (2016). Institutional mechanisms for local government accountability: Evaluating the Nigerian provisions against the European charter of local self-government. *World Scientific News*. (40). 284-299.
9. Pourtois, Hervé.(2013). Mini-publics et démocratie délibérative. *Politique et Sociétés*. 32(1). 21-41.
10. Samaratunge, Ramanie. and Wijewardena, Nilupama. (2009). The Changing Nature of Public Values in Developing Countries. *International Journal of Public Administration*. 32(3-4). 313-327.
11. Shah, Anwar. & Shah, Sana. (2006). The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments. In Anwar Shah (ed.). *Local Governance in Developing Countries*. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
12. Stoker, Gerry. (2006). Public Value Management a New Narrative for Networked Governance?. *The American Review of Public Administration*. 36(1). 41-57.
13. Thompson, Nivek Kay. and Riedy, Chris. (2014). *Democratic Innovations in Local Government: A Public Value Perspective*. Paper presented in: Sustainability in Public Works Conference . Tweed Heads-Coolangatta. accessed on: (15/03/2020), at: <https://bit.ly/2UalE6L>.