

المحور الخامس: الخدمة العامة الجديدة

مع تزايد حدة الانتقادات لنموذج التسيير العمومي الجديد، ظهر اتجاه يدعو إلى تبني إطار جديد لإدارة الخدمات العامة، تحت مسمى الخدمة العامة الجديدة.

أولاً- الانتقادات الموجهة للتسيير العمومي الجديد:

منذ بداية الألفية الحالية بدأت تظهر العديد من الانتقادات لنموذج الإدارة العامة الجديدة وتطبيقاتها المختلفة ومنها:

1- التركيز على أهمية رفع الكفاءة وتقليل الإنفاق العام دون الأخذ في الاعتبار بيئة عمل الإدارة العامة، خاصة في ظل النظر لمديري جهات الإدارة العامة كرواد أعمال يهدفون بالأساس إلى زيادة الربحية.

2- التركيز الأحادي على مبادئ السوق وافترض أفضلية نمط الشركة الخاصة، فالأسواق يمكن أن تخطئ أو تصيب مثلما هو الحال في منظمات الإدارة العامة. ويزيد من ذلك الإشكاليات المرتبطة بأشباه الأسواق خاصة عند انتفاء حرية الاختيار أمام المواطن في حالة الخدمات العامة التي تقدم بشكل احتكاري.

3- لا تسعى الإدارة العامة الجديدة فقط إلى تبني ممارسات القطاع الخاص، وإنما أيضا إلى نقل قيم القطاع الخاص بما في ذلك المصلحة الذاتية والتركيز على توليد الأرباح إلى أجهزة الإدارة العامة. يؤدي ذلك وفقاً لمنتقدي الإدارة العامة الجديدة إلى تقليل مصداقية أجهزة الإدارة العامة والثقة في قيامها بتلبية احتياجات وتوقعات المواطنين التي لم تعد فعليا على قمة أولويات تلك الأجهزة. وصاحب ذلك في العديد من حالات الدول الأخذة في النمو غياب الرؤية المتكاملة لعملية التنمية والتركيز على زيادة معدلات النمو الاقتصادي دون الأخذ في الاعتبار قضية توزيع عوائد التنمية والنمو الاقتصادي.

4- الشركات لا تكفي وحدها لحل مشكلات تقديم الخدمات العامة. إن الإدارة الفعالة للشركات وعقود الإسناد تزيد من فرص النجاح، ولكن زيادة تكلفة المعاملات المصاحبة لإسناد الخدمات العامة، ومعوقات تطبيق المنافسة الحقيقية يمكن أن تعيد النظر في جدوي الإسناد إلى الغير في تقديم الخدمات العامة .

5- خطورة استبدال الاحتكار الحكومي بالاحتكار الخاص، خاصة مع وجود العديد من العوامل التي يمكن أن تحد من وجود المنافسة الحقيقية في أسواق تقديم الخدمات العامة وتخدم سيطرة القطاع الخاص وقيمه على تقديم الخدمات العامة. إن الاحتكار الخاص عرضة هو أيضا لعدم الكفاءة مثله في ذلك مثل الاحتكار العام، فعدم الكفاءة ليس مقصوراً على قطاع بعينه .

ثانياً- اتجاهات تعديل نموذج التسيير العمومي الجديد:

يجب إلقاء الضوء على أهم تعديلات نموذج (NPM) قبل التعرض لأهم ملامح وخصائص الخدمة العامة الجديدة كرد فعل للانتقادات التي وجهت للإدارة الجديدة لأعمال الحكومة حيث تمت العديد من جهود التطوير كمحاولة للتغلب على الانتقادات التي تم توجيهها لها وفي مقدمتها:

1- إدخال مفهوم حرية الاختيار - Freedom of Choice في تقديم الخدمات العامة، وذلك باعتباره محفزاً على تحسين الجودة من خلال جعل المنتفع / المستهلك جوهر عملية التقديم وربط جهود التطوير باحتياجاته وتوقعاته وينقل القوة من الموظفين العموميين إلى المنتفعين. وقد ظهرت العديد من المبادرات التي تهدف إلى تطبيق ذلك في عدد من الخدمات العامة الاجتماعية . تتعلق حرية الاختيار في هذا السياق بحرية تحديد مكان الحصول على الخدمة (Where) ، المتخصص القائم بالتوصيل (Who) ، الخدمة المقدمة (What) ، بالإضافة إلى وقت الحصول عليها (When).

2- تزايد الاهتمام بالانفتاح ونشر المعلومات أمام أصحاب المصلحة من تقديم الخدمات العامة وخاصة في إطار تطبيقات الحكومة الإلكترونية. ويعد تطبيق ما يعرف بمبادرات موازنة المواطن في عدد من الدول من وسائل نشر المعرفة المتعلقة بالموازنات العامة .

3- الإدراك المتزايد لأهمية دور الفاعلين الجدد في صنع السياسات العامة، وتأثير شبكات السياسات على عمليات صنع السياسات العامة المتعلقة بالخدمات العامة .

4- تطبيق مبادئ الخدمات وتطوير آليات لتفعيل المساءلة غير الرسمية لأعمال أجهزة الإدارة العامة. وفي هذا السياق تم التوسع في استخدام ميثاق المواطنين منذ تسعينيات القرن الماضي باعتبارها تتضمن مؤشرات رئيسة لأداء الخدمات العامة موضوع الميثاق وذلك في الرقابة على أعمال الإدارة العامة.

ثالثاً- ملامح وخصائص الخدمة العامة الجديدة:

1- الإطار العام للخدمة العامة الجديدة:

تزايدت انتقادات (NPM) مع بدايات العقد الثاني من الألفية الحالية . وتزايدت المخاوف من احتمالية تآكل مبادئ الخدمة العامة في ظل تطبيقات الإدارة الجديدة لأعمال الحكومة واستبدال قيم المنافسة والكفاءة والإنتاجية مكان قيم المواطنة والعدالة والاستجابة والمساءلة. ومن هنا تقاطعت تلك المخاوف مع مقولات القيمة العامة **Public Value** التي ظهرت منذ منتصف تسعينيات القرن الماضي وكان من أهم المنادين بها **مارك موور Mark Moore** بجامعة هارفرد، والذي أكد على أنه يجب تقييم جهود أجهزة الإدارة العامة في إطار السياق السياسي والقيم السائدة في المجتمع وعدم الاقتصار على قيم الكفاءة والمنافسة وزيادة الإنتاجية كقيم حاكمة ومحركة لإدارة الخدمات العامة. رأى موور أن تركيز المدراء على مبادئ ريادة الأعمال يؤدي إلى تقليل تماسك وتكامل الخدمات العامة وغياب الصورة الكلية للغرض العام من تقديم تلك الخدمات.

وهو ما تنهت له العديد من الدول صاحبة الممارسات الرائدة للإدارة الجديدة لأعمال الحكومة (التسيير العمومي الجديد) مثل المملكة المتحدة ونيوزيلاندا وأستراليا. وظهرت الخدمة العامة الجديدة كنموذج يركز على المواطن، المجتمعات المحلية والمجتمع المدني باعتبارهم محور تركيز الإدارة العامة، وذلك تمشياً مع مبادئ الحوكمة الديمقراطية بحيث يتحول دور الموظفين العموميين من السيطرة والتحكم في المجتمع إلى مساعدة المواطنين وتسهيل فرصهم في المشاركة والمساهمة في حل المشكلات المجتمعية. وبذلك يصير مفهوم المواطنة في قلب نموذج لحوكمة الخدمات العامة يقوم على ثلاثة ركائز أساسية: الشفافية، المشاركة و المساءلة.

وتصف الخدمة العامة الجديدة مجموعة من القواعد والممارسات التي تؤكد على الديمقراطية والمواطنة كأساس لنظرية وممارسة الإدارة العامة. ويتطلب ذلك وجود نظام للحوكمة العامة يحمي الفئات الأولى بالرعاية والأقليات، يسهل الوصول للعدالة، يستخدم تقنية المعلومات في زيادة قدرة أصحاب المصلحة على الدخول والمشاركة في عملية التنمية، مع أهمية إضفاء البعد الإنساني في صياغة السياسات العامة وإدارة الخدمات العامة.

2- خصائص الخدمة العامة الجديدة:

تركز أهم خصائص الخدمة العامة الجديدة في سبع خصائص رئيسة سبق وقدمها روبرت دينهارت وجانيت دينهارت عام 2000. Janet V. Denhardt & Robert B. Denhardt في مقالتهما الرائدة "New Public Service: Serving Rather than Steering". وقدّم العديد من الباحثين تفسيراً وشرحاً إضافياً لها ، وذلك على النحو التالي :

1- الخدمة بدلاً من القيادة والتوجيه: أصبح الدور الرئيس للموظف العام هو مساعدة المواطنين على بلورة وتلبية مصالحهم المشتركة بدلاً من محاولة السيطرة على المجتمع. ووفقاً لذلك يصير توصيل الخدمة العامة هو جوهر اهتمام الموظف العام. وبدأ يظهر ما أسماه ميشيل باربر Michral Barber عام 2008 بعلم التوصيل The Science of Delivery الذي يهتم بأخذ طبيعة الخدمة وبيئة تقديمها في الاعتبار أثناء التقديم. وبالتالي تصير الخدمات العامة وسيلة لتوصيل القيمة العامة، وينظر للمواطنين في هذا الإطار على أنهم حملة أسهم shareholders يشاركون في تحديد كيفية إنفاق الضرائب والأموال العامة. وتحول الحديث تجاه الحكومات الموجهة بالخدمات.

2- المصلحة العامة هي الهدف وليست نتيجة ثانوية: يجب أن يساهم الإداريون في أجهزة الإدارة العامة في بناء رؤية جماعية مشتركة للمصلحة العامة، تأخذ في الاعتبار ليس فقط المكونات الفنية والإدارية ولكن أيضاً الاعتبارات الاجتماعية مثل تقليل الفقر وتحسين الصحة العامة. ويجب أن ينظر الإداريون إلى المواطنين كمواطنين مالكيين للخدمات العامة وأصحاب أصوات انتخابية وليس فقط كزبائن أو عملاء وبالتالي يجب أن يشاركوا في كافة مراحل التصميم، التنفيذ والمساءلة عن تقديم الخدمات العامة. ويصبح هدف موظفي الإدارة العامة هو مساعدة المواطنين على فهم مصالح بعضهم البعض وبالتالي تشكيل رؤية عامة للمصلحة العامة تهدف إلى تدعيم التنمية المستدامة ومكافحة الفقر. وهو ما يرتبط بمفهوم النمو الشامل Inclusive growth الذي يهدف لجعل مخرجات النمو الاقتصادي أكثر تحيزاً للفقراء وغيرهم من الفئات الأكثر احتياجاً في المجتمع.

وقد توسع مفهوم المصلحة العامة في إطار الخدمة العامة الجديدة ليشمل حماية السلع العامة العالمية Global Public Goods مثل حماية التراث الثقافي، البيئة ومكافحة الجريمة والفقر والإرهاب.

3- التفكير الاستراتيجي والعمل بديمقراطية: تفترض الخدمة العامة الجديدة زيادة فعالية السياسات والبرامج التي تستجيب لاحتياجات العامة من خلال الاعتماد على الجهود الجماعية والعمليات التشاركية. وارتبط ذلك بمزيد من نقل المسؤوليات من الجهات المركزية إلى الإدارات والوكالات المحلية، وزيادة إشراك المواطنين في شؤون الخدمة العامة وخاصة ما يتعلق بتصميم سياسات الخدمة العامة وتقييم نتائج الأداء المتحقق.، وذلك على اعتبار أن نقل الموارد والمسؤوليات للمستويات المحلية يشجع المواطنين المحليين على أن يكونوا أكثر نشاطاً وفعالية ويسمح برقابة أكثر قرباً من قبل المنتفعين المحليين من الخدمات.

ويجب إعطاء المواطنين في هذا السياق الفرصة لإبداء الرأي وتقديم البدائل في إطار من الشفافية وتوافر المعلومات. ويتاح للمواطنين وفقاً لذلك أيضاً المشاركة بغرض تصحيح الأخطاء التي قد تظهر أثناء عملية تقديم الخدمة. والافتراض الرئيس هنا هو أن مشاركة المواطنين ومساهماتهم في مختلف مراحل صنع السياسات سوف تقلل من مستويات عدم ثقة المواطنين في الحكومة، وتجعل السياسات تصنع بصورة أكثر واقعية واستجابة لاحتياجات المواطنين وخاصة الفئات الأولى بالرعاية. وتضع الخدمة العامة الجديدة بذلك المواطن في موقع القيادة، وتُعتبر المشاركة الديمقراطية الفعالة مكوناً أساسياً من مكونات الخدمة العامة الجديدة. وهو ما مثل الانتقال على سبيل المثال من مجرد مفهوم ميزانية المواطن إلى مفهوم الموازنة المعتمدة على المواطن Citizen Based Budgeting أو الموازنة التشاركية participatory Budgeting والموازنات المفتوحة التي تعتمد على مشاركة المواطن في المراحل المختلفة لإعداد الموازنة، ويتطلب ذلك الإغلاء من قيم وأهمية الحوار والتفاعل وتبرير القرارات المتعلقة بالسياسات ومشاركة العامة في الصياغة والتقييم.

4- خدمة المواطنين وليس الزبائن: تنشأ المصلحة العامة من الحوار حول القيم المشتركة، وبالتالي فإن الاستمرار في تقديم خدمات عامة ذات جودة عالية يتطلب الاستجابة المستمرة لتفضيلات العامة المحدثة وليس فقط لأبحاث السوق وممارسات خدمة المستهلك. إن الخدمة العامة الجديدة تسعى للتغلب على القصور في مقولات وتطبيقات الإدارة الجديدة لأعمال الحكومة التي لا تستجيب بالضرورة لرغبات المواطنين.

تأتي الخدمة العامة الجديدة فتركز على خدمة المواطنين باعتبارهم مواطنين ودافعي ضرائب وأصحاب أصوات انتخابية بالإضافة إلى كونهم عملاء يجب تلبية احتياجاتهم ولكن في إطار الحفاظ على القيم المشتركة للمجتمع، والتي يتم الاتفاق عليها عبر القنوات المختلفة للمشاركة المجتمعية. وهو ما يرتبط في ممارسات الدول الأنجلوساكسونية على وجه الخصوص بالتركيز على توقعات المواطنين من الخدمة العامة في إطار ما يعرف بإصلاحات ما بعد التسير العمومي الجديد.

5- المساءلة عملية معقدة: تؤكد مقولات الخدمة العامة الجديدة على كون المساءلة عملية معقدة. ولذلك يجب التركيز على الأبعاد المختلفة لجودة الخدمة وإشراك كافة الشبكات المجتمعية ووسائل الإعلام بالإضافة إلى المواطنين في عمليات

التقييم والقياس. يتطلب تفعيل المساءلة وجود حرية معلومات وأصحاب مصلحة قادرين على تنظيم أنفسهم وسيادة القانون. ويتطلب تفعيل المساءلة أيضاً متابعة أداء كافة أجهزة الإدارة العامة أو من ينوب عنها في تقديم الخدمات العامة والموظفين العموميين بالإضافة إلى وجود قنوات شرعية تسمح بتداول المعلومات مع الأخذ في الاعتبار أن وجود المشاركة بدون آليات قوية للمساءلة والتغذية المرتدة لن يكون لها تأثير ايجابي على الأداء الحكومي.

ساعد التوجه نحو التقديم غير المباشر للخدمات العامة والاعتماد على عقود الإسناد إلى الغير إلى زيادة تعقد عملية المساءلة عن نتائج تقديم الخدمات العامة، بحيث صارت المساءلة لا تنصرف فقط إلى كم ونوع الخدمة المقدمة وإنما تتعداها إلى إجراءات التعاقد ذاتها بغرض ضمان نزاهة وحيادية عملية التعاقد.

6- إعطاء الأهمية للمواطنين وليس فقط للإنتاجية: لا خلاف على أن الخدمات العامة يجب أن تكون لها أهدافاً واضحة ، يتم ترجمتها إلى أهداف فرعية ترتبط بالنواتج outcomes أكثر من ارتباطها بالمخرجات outputs. ولكن الخدمة العامة الجديدة لا تتوقف فقط عند ذلك، وإنما تهتم أيضاً بالتركيز على النواتج المختلفة الاقتصادية والسياسية والمجتمعية المتوقعة والمرغوبة من تقديم الخدمات العامة، مع إعطاء الأهمية للمواطنين في هذا السياق بمعنى التركيز على تلبية توقعاتهم واحتياجاتهم كمواطنين وليس فقط كمستهلكين. يتطلب ذلك الحاجة المستمرة للتفاعل مع العامة للتحديث المستمر للأهداف التي تعبر عن التفضيلات العامة، وتطوير مجموعات متنوعة من مقاييس الأداء ومؤشرات الخدمة تتوافق من تنوع وعدم تجانس الخدمات العامة المقدمة. وبلي ذلك شفافية نشر معلومات الأداء واشتراك المواطنين في عمليات تطوير سياسات وآليات تقديم الخدمة. يلاحظ أن الممارسات السابقة في ظل توجهات الإدارة الجديدة لأعمال الحكومة، والتي سعت إلى تعزيز الاستجابة للمواطنين كعملاء قد قلل من فعاليتها ربط الحصول على الخدمة بالقدرة على الدفع في كثير من الحالات من ناحية، والإشكاليات المرتبطة بالقدرة على المتابعة والرقابة على التقديم غير المباشر للخدمات العامة من ناحية أخرى.

7- المواطنة والخدمة العامة أكثر أهمية من ريادة الأعمال: يساهم الموظف العام في هذا الإطار في تسهيل ممارسة المواطنة الفاعلة وتحقيق الحوار الديمقراطي دون إهمال قيم الكفاءة والإنتاجية. وفي هذا السياق يتم التحول من منطق جعل مديري الجهات الحكومية رواد أعمال إلى منطق جعل جهات الإدارة العامة ذاتها منظمات رائدة تسعى لتحقيق القيم المجتمعية في إطار ديمقراطي تشاركي يسعى لتقديم خدمات عامة ذات جودة عالية تلي احتياجات وتوقعات المواطنين وأصحاب المصلحة بشكل عام.

هذا وإذا كانت الخدمة العامة الجديدة تعلي من قيمة المواطنة على النحو الذي تم شرحه، فماذا عن مسؤولية المواطن؟. (أنظر مقالة المسؤولية المدنية البعد المفقود في نظريات الإدارة العامة).