الأمم المتحدة

E/C.16/2015/4

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
14 January 2015
Arabic
Original: English

لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة
الدورة الرابعة عشرة
نيويورك، ٢٠-٢٤ نيسان/أبريل ٢٠١٥
البند ٣ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*
بناء الثقة في الحكومات في إطار السعي
إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة:
ما الذي يستلزمه ذلك؟

تعزيز الابتكار وترتيب الأولويات واتخاذ قرارات مستنيرة وتوحيد عمليات وضع السياسات من أجل تعظيم الأثر

مذكرة من الأمانة العامة

تُحال هذه الورقة بموجب هذه المذكرة وفقا لبرنامج العمل المقترح للجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة وجدول أعمال دورتها الرابعة عشرة. ولقد أعدَّها عضو اللجنة إيكو براسوخو آخذا في الاعتبار المناقشة التي أجراها فريق اللجنة العامل بين الدورات بشأن هذا الموضوع في الاعتبار ومستندا بقدر كبير على وجه الخصوص إلى المساهمات الخطية التي قدَّمها كل من ميريديث إدواردز، وفرانسيسكو لونغو مارتينيز، وألكسندر نافارو غارسيا، ومارغريت سانر. ومضمون الورقة وما يرد فيها من آراء يخصُّ المؤلف والفريق، ولا يُعبِّر بأي حال عن رأي الأمم المتحدة.

* E/C.16/2015/1.

040215 020215 15-00326 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

تعزيز الابتكار وترتيب الأولويات واتخاذ قرارات مستنيرة وتوحيد عمليات وضع السياسات من أجل تعظيم الأثر

موجز

تتحرَّى هذه الورقة ثقة الناس فيما يتصل بأهداف التنمية المستدامة. وتشكل بناء ثقة الناس والمحافظة عليها وتعزيزها تحديا كبيرا للقطاع العام في جميع أنحاء العالم. ونظرا إلى تزايد مطالبة المواطنين بالمشاركة في عمليات اتخاذ القرارات وتحديد الأولويات، والحاجة إلى إدارة التعقيد المتزايد لجدول الأعمال العام، تبرز الورقة أهمية تعزيز الابتكار وتوحيد سياسات الحكم في إطار السعي إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

ويشير المؤلف، من ضمن إصلاحات أخرى، إلى أن الحكومات تحتاج إلى إدراج النتائج في سجِّلها لمؤشرات الأداء بما في ذلك مقاييس الإنصاف، وحماية التراث العام، وبناء القدرات التنظيمية وقدرات الموارد البشرية، وتغيير أنماط الحكم. وسعيا إلى إدارة التعقيد الذي يتسم به جدول أعمال السياسات العامة اليوم، يتعين أن يتجاوز الابتكار الآراء السائدة عن الحكم التي تتسم بتراتبيتها الهرمية الخالصة وإعادة التفكير في العلاقات بين السلطات العامة والأطراف صاحبة المصلحة الأخرى.

وتُحدِّد الورقة سبل دعم عمليات وضع السياسات، ومنها إعادة التنظيم المؤسسي، واتباع ''استراتيجية تعاقبية''، والانضباط المالي الإجمالي، والتشغيل المتبادل، ومشاركة الحكومات الوطنية والمحلية في عملية وضع السياسات. وتخلص هذه الورقة إلى أن ترتيب الأولويات واتخاذ قرارات مستنيرة عنصران أساسيان وأن تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والحكومة الإلكترونية يضطلعان بدور مفيد. وأخيرا، تشير الورقة إلى مبادرات الإصلاح الإداري التي اتخذت في إندونيسيا، مثل مبادرة ''التشارك في الابتكار'' على الصعيد المحلي، التي تقوم على التواصل المباشر مع المواطنين بهدف تحسين مستوى تقديم الخدمات العامة.

أولا - ثقة الناس وأهداف التنمية المستدامة

١ - من أصعب المسائل المطروحة أمام القطاع العام اليوم هي كيفية بناء ثقة الناس والمحافظة عليها وتعزيزها. وتتجذَّر ثقة الناس في تصوُّرات المواطنين عن شرعية الإجراءات الحكومية مثل قدرة المسؤولين على إدارة الموارد العامة بفعالية وبشكل أعم على العمل من أجل تحقيق المصلحة العامة. ويتطلب بناء ثقة الناس إدارة كفؤة تتمتع بالموثوقية في التنفيذ والنزاهة، وتتعزز هذه الثقة حين تكون الحكومة قادرة على ممارسة مهامها بفضل ما يتوافر لديها من خبرات وموارد. وعندما تلبي الحكومة مطالب الناس بطريقة متسقة على مدى فترة طويلة من الزمن، يمكن أيضا أن تعتبر بأنها تؤدي مهامها على نحو موثوق، الأمر الذي يساعد على بناء الثقة. والالتزام بالوفاء بالوعود تعبير آخر عن النزاهة التي تكتسب أهمية حاسمة بالنسبة لأي حكومة تسعى إلى نيل ثقة الناس.

٢ - وليس بناء ثقة الناس نتاجا للعلاقات العامة الجيدة فحسب، كما كان ربما فيما مضى، بل إنه يرتبط بطائفة واسعة من مسائل الحوكمة. وتشير مصادر عديدة، على سبيل المثال، إلى أن بناء الثقة في نطاق القطاع العام الذي يزداد فيه التعقيد وعدم اليقين ينجم عن العلاقة المتواصلة والمتعددة الأوجه بين الحكومة والجهات الفاعلة الأخرى في مجال الحوكمة[(١)].

٣ - ويكتسب التوصل إلى بناء مستويات كافية من الثقة لدى الناس أهمية خاصة في سياق أهداف التنمية المستدامة، ذلك لأن الثقة ضرورية للنهوض بالإصلاحات اللازمة. وفي المقابل، يمكن تعزيز الثقة بإحداث تحولات في أطر السياسات العامة وجهود الإصلاح الإداري، ولا سيما في البلدان النامية، ومن ثم زيادة إمكانية العمل الحكومي في إطار السعي إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة. وبالتالي، تتسم الثقة في الحكومة على نطاق واسع، بوصفها عاملا تمكينيا ونتيجة لنجاعة السياسات العامة على حد سواء، بأهمية محورية للتصورات السائدة بشأن الشرعية وضمان تحقيق أهداف التنمية المستدامة الاستراتيجية في المدى الطويل.

---

(١) James E. Grunig, "Constructing public relations theory and practice", in B. Dervin & S. Chaffee, with Foreman-Wernet (eds.), *Communication, Another Kind of Horse Race: Essays honoring Richard F. L. Carter* (Cresskill, New Jersey Hampton Press, 2003); G. Shabir Cheema and Vesselin Popovski (eds.), *Building Trust in Government: Innovations in Governance Reform in Asia* (Tokyo, United Nations University Press, 2010).

٤ - ويشهد عدد من البلدان تحولات سياسية واقتصادية منذ عقدين على الأقل في مسعى منها إلى توسيع نطاق الحوكمة الديمقراطية والدفع بعجلة التنمية الاقتصادية قدما. ومع ذلك، فإدارة القطاع العام كثيرا ما أخفقت في مواكبة ذلك كما يدل مؤشر برتلسمان للتحول[٢]. وقد يُعزى ذلك إلى التفاوت في ممارسات الحكم على المستويين الكلي والجزئي. ففي حين يرتبط برنامج الإصلاحات الاجتماعية والاقتصادية بالسياسات المتبعة على الصعيد الكلي لتحقيق المصلحة العامة الأوسع نطاقا، تتعامل الإدارة العامة مع الإجراءات التي تتخذها الإدارة على الصعيد الجزئي لمعالجة توقعات معينة في مجال الخدمة العامة. وبالمثل، حتى إذا نفذت الحكومة بنجاح تغييرات على مستوى الإدارة العامة والتنظيم، فإن ذلك لا يعني بالضرورة أن إصلاح القطاع العام قد أنجز.

٥ - وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن على الحكومات ألا تتهاون وتكتفي باعتماد مقاييس الأداء التي تشير إلى ارتفاع مستويات الرضا عن تقديم الخدمات العامة ذلك لأن للثقة أبعادا لا تقتصر على مجرد نيل رضا الناس. وعوضا عن ذلك، على الحكومات أن تلجأ إلى المزيد من الأساليب المبتكرة لقياس رضا المواطنين وتأكيده مجددا، حسب الاقتضاء، بهدف زيادة ثقة الناس[٣].

٦ - وفي بيئة السياسات العامة الحالية البالغة التعقيد، من المهم في سعي الحكومة وراء تحقيق أهداف التنمية المستدامة إقامة علاقات تعاون بين الوزارات، واتباع نهج منسَّقة، وتبادل المعارف وإبداء الرغبة في ترتيب المسائل حسب الأولويات. ومع ذلك، فإن الواقع في العديد من البلدان يشير إلى أن الوزارات في الحكومات تتنافس للحصول على الموارد، وكثيرا ما تشكِّك في العملية المشتركة لوضع السياسات، ولا تبدي استعدادا لتقاسم الخبرات أو دعم أهداف الوزارات الأخرى. وفي الوقت نفسه، يتعرَّض السياسيون لضغوط متزايدة من جانب المواطنين الذين تعلو أصواتهم وتلحُّ مطالبهم لتلبية احتياجاتهم ''فورا'' والذين يعتريهم الإحباط بسبب ما يتراءى لهم من بطء يشوبُ وتيرة العمل في الإدارة العامة. وقد يؤدي هذا بدوره إلى ''الاستعانة بمصادر خارجية'' لوضع السياسات وإسناد هذه المهمة إلى كيانات أخرى مثل مجامع الفكر، الأمر الذي قد يؤدي إلى إضعاف عمليات وضع السياسات في الإدارة العامة.

(٢) Bertelsmann Stiftung, "BTI 2014: Indonesia country report" (Gütersloh, Germany, 2014).

(٣) Geert Bouckaert, B. Guy Peters and Koen Verhoest. 2010. *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management* (UK, Palgrave Macmillan, 2010).

٧ - وفي الحالات التي يحدث فيها ذلك، يكتسب إرساء ''التكليف'' الفعال و/أو اتخاذ ترتيبات تعاقدية في البداية أهمية حاسمة. وتعاني الخدمات العامة العملية المنحى من ضعف شديد بسبب استخدام بيانات مزوَّرة وسوء استخدام الموارد العامة لكي يكسب المسؤولون الحكوميون منافع شخصية. والعديد من هذه العقود ليست شفافة بالقدر الذي كانت ستتسم به لو كانت مؤسسة عامة هي التي تقدِّمها، وتدابير المساءلة لا تتماشى مع بيئة التنفيذ المعقَّدة القائمة حاليا في العديد من البلدان.

٨ - ولذلك، لا يبقَ للناس سوى الاعتماد على وسائط الإعلام ومؤسسات مراجعة الحسابات لفضح التجاوزات، مما يؤدي كذلك إلى تراجع ثقة المواطنين في الحكومة. ومن المثير للاهتمام أن الثقة بوسائط الإعلام آخذة في الارتفاع وفقا لبعض الدراسات الاستقصائية. وقد يكون التصوُّر بشأن وسائط الإعلام متباينا تماما، فبعض الناس يضعون ثقتهم، على سبيل المثال، في بعض أصحاب المدوَّنات الإلكترونية في إطار وسائط التواصل الاجتماعي، بينما يواصل آخرون تقدير قيمة الصحافة الاستقصائية المرتبطة بالمصادر الإخبارية الرئيسية مثل التلفزيون والصحف.

٩ - ويبدو كذلك أن إشراك أصحاب المصلحة في الجهود التي تبذلها الحكومة في سبيل تحقيق أهداف التنمية المستدامة أمر ضروري وحتمي، ولا سيما عندما تواجه الحكومات تحديا يتمثل في تزايد المطالبة بإشراك الناس في عمليات اتخاذ القرارات وتحديد الأولويات. ووفقا للدراسة السنوية العالمية لمقياس إيدلمان للثقة لعام ٢٠١٤، تتحمل الحكومات عادة مسؤولية تهيئة الظروف المواتية لإحداث التغيير ولكنها تبدو للكثيرين عاجزة أو غير راغبة في القيام بذلك[٤]. وكما يفيد مقياس إيدلمان، ''يثق الناس بقدرة دوائر الأعمال على الابتكار والتوحيد والإنجاز على نحو لا يسع الحكومة القيام به. وتقترن تلك الثقة بتوقع الحفاظ على تلك القدرة وتحمل مسؤولية القيام بذلك. ولذلك، يجب أن يصبح المدراء العامون للشركات مسؤولين أساسيين في مجال إشراك المواطنين من أجل تثقيف الناس بشأن السياق الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والبيئي الذي تعمل فيهم مشاريعهم التجارية ''. وبعبارة أخرى، إذا أخفقت الحكومات في انتزاع ثقة المواطنين، قد يتعاظم نفوذ دوائر الأعمال في تشكيل السياسات العامة.

١٠ - وفي عصر المعلومات اليوم، تُيسِّر تكنولوجيا المعلومات والاتصالات استفادة المواطنين من الموارد على الصعيد العالمي والتفاعل مع الآخرين. واستجابة لذلك، تقوم

(٤) انظر www.edelman.com/insights/intellectual-property/2014-edelman-trust-barometer/about-trust/global-results/.

الحكومات في جميع أنحاء العالم، إذ تعتبر ذلك واقعا لا مفر منه، بتنفيذ مبادرات الحكومة الإلكترونية. وعلى الرغم من أن الدور النافع الذي تؤديه الحكومة لا يرقى إليه الشك، فعدم الإقصاء في عملية صنع السياسات والمشاركة العامة ضمن إطار الحوكمة القادرة على إحداث تغيير هما بمثابة سيف ذي حدين. فمن ناحية، يتيح الاستخدام المتنامي للتكنولوجيا للناس المشاركة في عمليات صنع القرار وفي الوقت نفسه على دعم الحكومات في وضع سياسات متكاملة في جميع المؤسسات والولايات القضائية. ومن ناحية أخرى، تمكن التكنولوجيا المواطنين من إخضاع أداء الحكومات لتدقيق متزايد. ونظرا إلى أن المواطنين يصبحون أكثر وعيا بأوجه القصور في إحراز تقدم نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة، قد تتعرَّض الثقة في الحكومة إلى مزيد من التراجع.

١١ - ومن هذا المنطلق، سينظر إلى دور الابتكار وتوحيد السياسات وترتيب الأولويات واتخاذ قرارات مستنيرة في السعي إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

ثانيا - تعزيز الابتكار

١٢ - الابتكار في القطاع العام ضروري لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، ولا سيما بالنظر إلى الطبيعة المتغيرة للقطاع العام من نظام يتركز حول الدولة، ويتسم بسعة النطاق، وتُسيِّره القواعد إلى نظامٍ يشمل أصحاب مصلحة متعددين، ويتسم بنطاق أضيق، ويتبع نُهُجا موجهة نحو تحقيق النتائج. ويؤدي إبقاء الحكومات على الأساليب القديمة المعهودة في الإدارة العامة لممارسة مهامها في مشهد الحوكمة الحالي إلى تراجع أدائها وإلى عدم رضا المواطنين عن تقديم الخدمات العامة. ويجب النظر إلى الابتكار في القطاع العام كوسيلة لإقناع المواطنين بأن الوكالات الحكومية تبذل قصارى جهودها لتحقيق المصلحة العامة، وبالتالي تعزيز الثقة في الحكم. وفيما يتعلق بمواجهة التحدي المتمثل في تحقيق أهداف التنمية المستدامة، ينبغي إيلاء الأهمية القصوى لتعزيز الابتكار المرسِّخ للثقة.

١٣ - ومع ذلك، فكل تغيير ليس ابتكارا. ويرتبط الابتكار على نطاق واسع بتحقيق إنجاز، بإبداع نابع من أفكار جديدة ينتهج أسلوبا جديدا على مستوى التطبيقات[٥]. وغالبا

(٥) John R Kimberly, "Managerial Innovation", *Handbook of Organizational Design*, P. C. Nystrom and W. H. Starbuck, eds., (New York, Oxford University Press, 1981); Lawrence Green, Jeremy Howells and Ian Miles, "Services and Innovation: dynamics of service innovation in the European Union", http://europa.eu.int/comm/economy_finance/epc/documents/; Hugo Thenint, "Mini Study 10: innovation in the public sector". Global Review of Innovation Intelligence and Policy Studies (Inno-

ما توصف التغييرات التي تطرأ داخل المنظمات والمؤسسات بأنها ابتكارات، ويشمل ذلك إدخال تحسينات تدريجية على العمليات من أجل التصدي لأوجه الضعف والتهديدات، فضلا عن المحاولات الرامية إلى تحقيق أهداف مماثلة باعتماد إجراءات وأساليب جديدة. غير أن المبادرات ''الجديدة'' في القطاع العام، في الحقيقة، مثل المراكز الجامعة لتقديم الخدمات والمكاتب الإلكترونية ووحدات الخدمات المتنقلة الجديدة، كثيرا ما لا تتسم بالجدَّة حقا إنما تستند إلى الممارسات المتبعة في القطاع الخاص.

الابتكار عن طريق تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والحكومة الإلكترونية

١٤ - لا يمكن أن يعتمد الابتكار من أجل نيل ثقة الناس على التجديد فقط. وفي الوقت نفسه، يتعين أن تتجاوز الجهود الرامية إلى تحسين أداء الحكومة التنمية المتواضعة للقدرات التي تتخذ شكل تدريب الموظفين، وتبسيط إجراءات التشغيل الموحدة، وإعادة تشكيل الهيكل التنظيمي. فتعزيز الابتكار يتطلب المزيد. وتشكل الاستعاضة عن الإجراءات اليدوية القائمة بالتجهيز القائم على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات أو إعادة تشكيل الهيكل التنظيمي بحيث يتخذ الحجم أو الشكل الصحيح على سبيل المثال، عناصر مشتركة في استراتيجيات تحديث الإدارة. إلا أن هذه المبادرات لا تؤدي بالضرورة إلى تحسن في تنفيذ المهام الإدارية، وربما تكون عرضة للوقوع في فئة ''العمليات المعقَّدة''. وقد يكون الأمر كذلك، على سبيل المثال، في بعض البلدان التي تشهد سرعة في النمو وسرعة في تنفيذ الإصلاحات.

١٥ - ففي إندونيسيا، أدى إنشاء دائرة جامع للخدمات لمنح تراخيص مزاولة الأعمال التجارية وتوظيف الاستثمارات من خلال وكالة جديدة تجتمع فيها المهام، على سبيل المثال، إلى تحسنٍ طفيف في الأداء في حين أن نهج التقوقع في الإدارة العامة لا يزال على حاله. وبالمثل، فقد ساعد مشروع حكومي للاشتراء الإلكتروني على الصعيد الوطني في تخفيف عبء الإجراءات البيروقراطية غير الضرورية والمرهقة عن كاهل الوكالات، وأضفى المزيد من الشفافية والكفاءة والمراعاة للبائعين على آليات الشراء. ومع ذلك، فهذا التجديد لم يحد من مخاطر الفساد ويرجع ذلك في جزء منه إلى عدم قدرة النظام الإلكتروني على منع المعاملات غير المشروعة وإبقاء الإجراءات الإدارية بمنأى منها. وبالإضافة إلى ذلك، فإن هذه النظم غالبا ما لا تعكس تكاليف السلع والخدمات استنادا إلى أسعار السوق. وبالتالي، فهذا

Grips, 2010), available from http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/proinno/inno-grips-mini-study-10_en.pdf.

النظام غير قادر على منع الموظفين العموميين من عقد الصفقات التجارية غير القانونية مع البائعين المشاركين، وبالتالي الحصول على منفعة شخصية من الموارد العامة.

١٦ - ولقد تبين لفريق أجرى مؤخراً استعراضا للأسماء المدرجة لنيل جوائز الابتكار في الإدارة العامة الذي يشمل استخدام التكنولوجيا أن بعض المبتكرين استنبطوا طرائق لتقديم الخدمات تلغي الاتصال بين المواطنين وموظفي الحكومة في مجال المشتريات بهدف الحد من فرص الفساد، وهي طرائق جديرة بالثناء. إلا أن هذه المشاريع لم تقدم بالضرورة أي آلية لمشاركة المواطنين سوى إبداء تعليقات حول الرضا عن الخدمات المقدمة. وفي مثل هذه البلدان، ربما تؤدي مكافحة الفساد بهذه الطريقة في الواقع إلى زيادة الثقة على المدى القصير، إلا أنه من المحتمل أن يطالب المواطنون في المرحلة التالية بأداء دور أكبر في تصميم تلك الخدمات واختيارها، وأن يعتريهم الإحباط إذا أحسوا أن أصواتهم لا تلق أذنا صاغية.

١٧ - وهناك أمثلة على استخدام التكنولوجيا لاستقاء آراء المواطنين بشأن تقديم الخدمات وبشأن ترتيب أولويات المسائل والاقتراحات لحل المشاكل. وفي إحدى الحالات، جمعت هذه المعلومات في شكل ملف قدم إلى رئيس الخدمة المدنية ومسؤولين آخرين رفيعي المستوى، وأتيح للمواطنين ليتسنى لهم أيضاً رؤية ماذا يقال. وأنشأ البلد نفسه أيضا مراكز للأشخاص الذين لا تتوفر لديهم معرفة حاسوبية للتعبير عن آرائهم أمام ''مساعد'' يُدخل آراءهم في النظام.

١٨ - وبالإضافة إلى بناء ثقة الناس بهدف تحقيق أهداف التنمية المستدامة، يجب تعزيز الابتكار من أجل تعزيز أثر السياسات، مع الأخذ في الاعتبار الفهم الشامل للأسباب الجذرية للمشاكل[٦]. ويرى بعض المراقبين أن الابتكار يتخذ أشكال تحسين الفعالية والكفاءة والجودة[٧]. وفي العقدين الماضيين، دأبت بلدان عديدة على القيام بتجارب في مجالي الابتكار والإصلاح من خلال مجموعة متنوعة من الأشكال والبرامج، إلا أن هذه المبادرات لم تؤد بالضرورة إلى نجاح الحكومة في معالجة الأسباب الجذرية للمشاكل الإنمائية أو تحقيق الأهداف النهائية لهذه الإصلاحات.

(٦) John R., Kimberly, and Gerard de Pouvourville, *The Migration of Managerial Innovation: Diagnosis-related Groups and Health Care Administration in Western Europe* (San Francisco, Jossey-Bass, 1993), Patrick J. Howie, *The Evolution of Revolutions: How We Create, Shape, and React To Change* (Amherst, New York, Promotheus Books, 2011).

(٧) David Albury, and Geoff Mulgan, "Innovation in the Public Sector" (London, Improvement and Development Agency Knowledge (IDeA), 2005).

١٩ - لذلك، ينبغي ألا يطغى على الإدارة العامة مسار ''الابتكار التصنيعي'' الذي تحركه عوامل داخلية داخل مؤسسة الذي يمكنه إحداث تغيرات عديدة من دون تحقيق أي نتائج إيجابية. وينبغي بالأحرى أن ترتبط الاستراتيجية المؤسسية بتقديم الابتكار بقدر الإمكان إرضاء للمصلحة العامة[٨]. وهذا دليل على الفكرة الأساسية للابتكار، أي استحداث تغيير جديد أو إنجاز يفضي إلى حل سليم محدد. وفي هذا الصدد، يتحتم بالتالي على أي إدارة أن تتبنى النتائج باعتبارها مؤشرات رئيسية للابتكار، بالاقتران مع مقاييس الكفاءة والنواتج.

٢٠ - ويجب أن تقترن الابتكارات التي تولِّد حلولا سليمة بالجهود الرامية إلى بناء ثقة الناس بالحكومة. وبما أن الناس يتصورون أن تحقيق مصالحهم يتم من خلال تحقيق الفوائد التي ينشدونها، يرجح أن تفسر الابتكارات التي تؤدي إلى حلول تعزز الأثر كطريقة تظهر فيها الحكومات مصداقيتها وكفاءتها، وتبرز مدى نزاهتها، وهما شرطان أساسيان لبناء ثقة الناس.

٢١ - وبالإشارة مرة أخرى إلى مبادرة المراكز الجامعة للخدمات في إندونيسيا، فإن مواصلة دعم المشروع يستند إلى التصور السائد بأن الأسلوب الجديد للتواصل سليم وموثوق به. ويُعتقد أن هذه المبادرات ومبادرات مماثلة قد ساهمت في التقدم الاقتصادي. فقد كان لهذه الخدمة تأثير على تعزيز استثمارات الأعمال التجارية والحد من مستويات الفقر بالإضافة إلى مساهمتها بصورة إيجابية في مناخ الأعمال التجارية.

٢٢ - وبما أن الإصلاحات في القطاع العام قد لا تحقق دائماً نتائج سريعة بل يتراكم أثرها على مدى فترات زمنية أطول، ينبغي للحكومة أن تدفع قدما لتحقيق ابتكارات سليمة بطريقة متسقة ومستمرة. ويبدو أن مفهوم الاستمرارية كعنصر من عناصر بناء ثقة الناس غائب إلى حد كبير عن الممارسات الابتكارية في البلدان النامية. فإذا تغيرت الحكومة عند إجراء الانتخابات كل أربع أو خمس سنوات، فإن هذه البلدان قد تواجه تغييرات في سياسات الابتكار. وبدون اتساق لكفالة استمرارية ممارسات الابتكار، فإن هذه البلدان النامية ستكون عرضة لأوجه قصور تعيقها عن تحقيق أهداف التنمية المستدامة في المستقبل.

التحسينات في مجال الفعالية والكفاءة

٢٣ - يعد توسع المطالب الاجتماعية، من الناحية الكمية والنوعية، على السياسات والخدمات العامة سمة من سمات عصرنا. وحتى في أوروبا حيث تستجيب السلطات بنشاط

(٨) Ali Farazmand, (ed.), *Sound Governance: Policy and Administrative Innovations*. (Westport, Connecticut, Praeger 2004).

إلى مختلف الاحتياجات الاجتماعية، يبدو أنه لا يتم الوفاء بجميع هذه المطالب. وعلى العكس من ذلك، يتبين من خبرة العديد من المديرين في الإدارات العامة خلال العقود الأخيرة أن تقديم الخدمات العامة قد يؤدي إلى تحفيز المطلب الذي يتحول إلى مطلب ذكي يطرح تحديا أكبر من حيث الحلول المقدمة.

٢٤ - ولقد أدت التأثيرات المستمرة للأزمة الاقتصادية والمالية بقوة إلى اقتران توسع المطالب الاجتماعية بزيادة القيود المفروضة على ميزانيات الحكومات. وفيما يبدو من الممكن زيادة الإيرادات الضريبية أو تمويل الأنشطة العامة من خلال العجز المالي، فإن هذه الوسائل مقيدة أكثر من أي وقت مضى باعتبارات الاقتصاد السياسي، مما يتطلب الحفاظ على مستويات عالية من النمو والمنافسة في بيئة مُعوْلمة. وتجد الحكومات اليوم نفسها اليوم في نهاية المطاف مضطرة إلى تحقيق المزيد من النتائج، بجودة أعلى، وبموارد أقل.

٢٥ - ويجب أن تعكس التحديات المحددة في مجال الابتكار الناجمة عن ضرورة إدخال الفعالية والكفاءة إلى الخدمات العامة الخصائص التي يتميز بها كل بلد. وتختلف المنطلقات بشدة، وقد ازدادت هذه الاختلافات في السنوات الأخيرة. وفي بعض الحالات، تتعلق المسألة بتحسين الخدمات التي تقدمها دول الرعاية المتقدمة النمو، أو مجرد الحفاظ عليها وتأمين استدامتها. وفي حالات أخرى، تتعلق المسألة بطرح سياسات عامة وتوفير خدمات قادرة على تقديم مستويات مقبولة من التنمية البشرية في السياقات التي تنطوي على العديد من أوجه القصور في مجال التنمية الاجتماعية. ومن الواضح أن مضمون الابتكارات اللازمة سيكون مختلفاً في كل حالة.

٢٦ - إلا أنه يبدو أن هناك استراتيجيتين مفيدتين في كلا الظرفين. تتمثل إحداهما في زيادة القيمة المولدة إلى أقصى حد لكل وحدة من الموارد المستثمرة. ومن المؤكد أن صيانة خدمات الرعاية الأساسية في البلدان المتقدمة النمو تستوجب التركيز على الابتكار والكفاءة. إلا أنه يجب اعتبار هذه الاستراتيجية بأنها حكر على الحكومات والبلدان الغنية فقط. فتهيئة بيئة تنظيمية قادرة على الإنفاق بحكمة تعتبر شرطا أساسيا للتغلب على المشكلة المعروفة جيدا المتعلقة بالتنمية، أي أن البلدان التي هي في أمس الحاجة إلى التعاون والدعم الخارجي هي التي يرجح أن تكون فيها الموارد المستثمرة قاصرة عن تحقيق أهدافها. وفي هذه الحالات، لا يتعلق الابتكار بتحديد الحلول الرامية إلى تلبية احتياجات اجتماعية محدَّدة بقدر ما يتعلق ببناء القدرات المؤسسية على تحليل التكاليف، والاستثمار بالقدر الكافي، وإبرام العقود، والتوجيه والمراقبة والتقييم وممارسة المساءلة وتقليل الفساد إلى أدنى حد.

٢٧ - وتقوم الاستراتيجية الثانية على النظر في المعايير التي تعكس استدامة السياسات والخدمات العامة. ويجب أن يتطلع الابتكار في القطاع العام بشكل خاص إلى الأجلين المتوسط والطويل. وتستطيع الجهات الفاعلة في القطاع الخاص الابتكار بصورة مشروعة مع التركيز في المقام الأول على الربحية في الأجل القصير. أما بالنسبة للحكومة، وبصرف النظر عن حالات الطوارئ، فإن الابتكار يعتبر عادة شرطاً للاستجابة للاحتياجات الاجتماعية الدائمة. وبالتالي، فإن بريق الحلول الفورية لا يكفي. فالسعي إلى تحقيق الابتكار في الخدمات العامة يشمل الالتزام بتعزيز التغييرات وإمكانية الحفاظ على تأثيراتها في المدى الطويل سعيا لتحقيق إصلاحات دائمة. وفي بعض الأحيان، كما هو الحال في العديد من البلدان الأوروبية، يتطلب الابتكار المستدام مراجعة تقديم الخدمات وآليات تمويلها. وعلى النقيض من ذلك، فإن الديماغوجية والشعبوية تتناقضان مع الابتكار.

تعزيز الإنصاف

٢٨ - إن توزيع المنافع العامة من قبل الحكومة، من قبيل العدالة والأمن، أو المنافع المفضلة اجتماعياً من قبيل الصحة والتعليم، يتطلب الاهتمام باعتبارات تتجاوز مسائل الفعالية والكفاءة. وتشكل الأهداف من قبيل ضمان تكافؤ الفرص للأفراد والفئات الاجتماعية، وتجنب الإقصاء وحماية أكثر الفئات ضعفا، جزءا من جدول أعمال الابتكار في مجال السياسات والخدمات العامة.

٢٩ - وبغية دعم جميع هذه الأهداف، يجب أن يكون هناك نظام ضريبي عادل وفعال لإعادة التوزيع. فلا شيء أكثر ظلما من الإخفاء أو الغش الضريبي الذي يتيح للأوفر حظا استغلال الجهد الجماعي بإعفائهم من تكاليفه. لذلك، تكون إدارة الضرائب مجال ابتكار كثيرا ما يشار إليه. وينبغي أن تكون الأنظمة المتعلقة بإدراج الأنواع المختلفة من الدخل الخاضعة للضرائب والقدرة على جباية الضرائب مجالات ذات أولوية للإصلاح. وعلاوة على ذلك، فإن النظام المالي المنصف والفعال الذي يشمل الجميع هو أداة لا غنى عنها للمواطنية، نظراً لأنها تربط تلقي المنافع والخدمات العامة بمساهمات الفرد في الجهود الجماعية.

٣٠ - ويشمل الابتكار لتحسين الإنصاف أيضا بناء مؤسسات حكومية بوسعها كفالة حصول الجميع على الخدمات العامة على قدم المساواة، وضمان المعاملة العادلة للقضايا التي تمسُّ المواطنين. وتعد إدارة الموارد البشرية في القطاع العام المحمية من التسييس والمحاباة والمحسوبية الأساس لهذا النوع من الحكم.

٣١ - وباختصار، إن بعض الإدارات المهنية محايدة وقادرة على التكيف مع التغيير، مما يدل على أن فوائد الابتكار قد تكون متاحة للجميع وليس فقط للذين يحصلون على فوائدها من خلال المعاملات السوقية. ويجب أن ينطوي التوفيق بين الابتكار والإنصاف أيضا على إمعان النظر في السياسات الاجتماعية، نظرا إلى حدة أوجه عدم المساواة بين الأفراد والجماعات والأمم والأقاليم الظاهرة للعيان بوضوح اليوم.

السياسات العامة والأساس القانوني الذي يدعم الابتكار

٣٢ - سعيا لتحقيق الموثوقية، يجب على الحكومة أولاً أن توفر أساساً قانونياً للابتكار من أجل تشجيع كافة الوكالات على جميع المستويات. ويمكن أن تكون المراسيم الحكومية مفيدة في وضع قواعد مع إتاحة مرونة كافية لممارسة السلطة التقديرية. وفي إندونيسيا مثلاً، بادرت الحكومة الوطنية إلى تكييف الممارسات المبتكرة التي تقوم بها الحكومات المحلية الرائدة في وقت لاحق وأصدرتها في شكل مرسوم حكومي ينصُّ على أن تكرر الحكومات المحلية الأخرى تطبيقها.

٣٣ - ومنذ عام ٢٠١٠، طرحت وزارة الإصلاح الإداري الإندونيسية خطة وطنية كبرى لإصلاح البيروقراطية تتضمن خارطة طريق وبرامج عاجلة بموجب مرسوم رئاسي. وتتمثل الخطوة الثانية لتحقيق الموثوقية في وضع الابتكار بالقرب من أصوله الإبداعية الفريدة والتنافسية. ولهذا السبب، شجعت وزارة الإصلاح الإداري الإندونيسية الوكالات الحكومية والحكومات المحلية على الشروع في الابتكار على أساس أفضل الممارسات الخاصة بها. وشجع هذا البرنامج المعنون ''وكالة واحدة، ابتكار واحد''، الوكالات والحكومات المحلية على مواصلة الابتكار في مجال الخدمات العامة، ونشر الوعي بضرورة انضواء أصحاب المصلحة في التحالف من أجل الإصلاح والابتكار.

٣٤ - وتظهر الحالات الآنفة الذكر المتعلقة بتحقيق الموثوقية في إندونيسيا الشمولية في تنفيذ سياسات الابتكار. فلقد شجع التعاون والتنافس بين الوكالات الحكومية على مختلف المستويات ومن مختلف القطاعات هذه الوكالات على أن تتفوق على نفسها في مجال الابتكار. ويؤدي التواصل مع مختلف أصحاب المصلحة أيضا إلى إيلاء ممارسات الابتكار المزيد من الاهتمام والتوفيق بين الابتكار والمطالب الحقيقية للناس.

٣٥ - كما أطلقت وزارة الإصلاح الإداري الإندونيسية سلسلة من الاجتماعات الدورية بين قادة المؤسسات الحكومية. ويهدف المنتدى إلى تعزيز اتخاذ قرارات مستنيرة وتشجيع وضع المزيد من الأولويات على نحو استراتيجي من خلال تبادل المعلومات. وعلى الصعيد

المحلي، عمل عدد من الحكومات المحلية أيضا مع القيادات الشعبية والمجتمع المدني على نحو وثيق. فعلى سبيل المثال، استفادت حكومة مقاطعة تاناه داتار من النظام التقليدي القائم في قرى السكان الأصليين، تعقد من خلاله اجتماعات قمة محلية بين رؤساء الحكومات المحلية وزعماء الشعوب الأصلية لإصدار توصيات بشأن السياسات العامة واختيار المسائل التي تحدِّد أولويات برامج التنمية (البنك الدولي، ٢٠٠٦)[٩].

٣٦ - وبما أن مشاركة الجميع مطلوبة من أجل بناء ثقة الناس، فإن وجود هذه المشاركة ودورها في تحفيز الابتكار أمر لا غنى عنه أيضاً. ولا يتوقع أحد أن يواجه الابتكار مقاومة، لكن هذا يحدث عندما يبدأ التغيير يحدث مفعوله. ومن دون مشاركة الجميع، على سبيل المثال من خلال إفساح المجال للأطراف صاحبة المصلحة للمشاركة في جلسات الاستماع والمساهمة في صنع القرار، سيكون من الصعب القيام بالابتكار[١٠]. وبالإضافة إلى طرح أفكار وحلول جديدة، تصبح المشاركة الشاملة للجميع أمرا بالغ الأهمية لفهم المخاطر وحصرها عند تنفيذ الابتكارات. ويتمثل أحد عوامل الخطر الرئيسية في المقاومة التي تبديها الكيانات الداخلية والخارجية. وثمة عامل خطر آخر يتمثل في إمكانية مواجهة عواقب سلبية غير متوقعة أو خسارة عندما يحدث الابتكار. وبدون مشاركة الجميع بالقدر الكافي، لا تستطيع الحكومة إدارة هذه المخاطر بسهولة. وهي تحتاج إلى المعارف لدى أصحاب المصلحة لاتخاذ قرارات أفضل وتحديد الأولويات بناء على ذلك.

حماية التراث العام

٣٧ - أما المسألة المتعلقة بأولئك الذين يرقون إلى مستوى التحدي المتمثل في الدفاع عن الحيز العام من مخاطر هيمنة المصالح الخاصة فتربطها صلة مباشرة بالابتكار الموجه نحو تحسين الإنصاف والتعامل مع الطابع المعقد للسياسات والخدمات العامة. وقد لجأ البعض إلى الدفاع عن التراث العام لحماية ما هو مُلك للجميع، مدركين أن هذا المفهوم يشمل إيجاد سبيل للحفاظ على التراث المادي والبيئي والتاريخي والفني للبلدان ولتخصيص الموارد العامة وإدارتها، وهو أمر يعادل التعريف الأساسي لمحتوى السياسات والخدمات العامة. فالهجمات على التراث العام لا تشمل فحسب المحاولات المباشرة التي ترمي إلى إلحاق الضرر به

(٩) World Bank, *Making Services Work for the Poor; Nine Case Studies from Indonesia* (Washington, D.C., 2011).

(١٠) Agus Dwiyanto, *Building public trust through administrative reform* (Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2011).

أو الاستيلاء على أي جانب منه، إنما أيضا وجود أي نوع من الآليات، الخارجية منها أو الداخلية، للاستيلاء على الحيز العام تحقيقاً لمصالح خاصة.

٣٨ - ومن هذا المنطلق، يشكل الفساد أحد الجوانب البارزة للمشكلة؛ وهو أمر جلي للغاية، لكن الممارسات التي أضحت في كثير من الأحيان أقل قابلية للتحديد، مثل عمليات النقل أو الإعانات المقدمة من بعض الفئات الاقتصادية أو المهنية التي تمارس نفوذها السياسي، أو الإبقاء على مجالات الفائض غير المنتج لوظائف القطاع العام، التي تتمتع بحماية النقابات أو النظم المؤسسية أو تقاليد الرعاية السياسية، هي ممارسات لا بد من اعتبارها أيضاً بمثابة تعديات على التراث العام.

٣٩ - ومن هذا المنطلق، يستتبع الابتكار تحديد وتنقيح ترتيبات مؤسسية قادرة على أن تحمي بطريقة حازمة الحيز العام من محاولات الاستيلاء عليه. وتكتسب هذه المسألة اليوم أهمية استثنائية. وينطوي ازدياد حضور المجتمع المدني ونفوذه في الحيز العام اللذين يميزان عصرنا على فوائد هامة للحكم الديمقراطي: فهذا الحضور يشجع المناقشة العامة، ويفضل بلورة توافق للآراء، ويعزز مختلف أشكال التحالف والتعاون، ويشجع الشفافية ويحسن الرقابة الاجتماعية للحكومات ومنظماتها. ومع ذلك، فإنه ييسر أيضاً تنظيم مجموعات ذات مصلحة وتأثيرها الاجتماعي، ويعزز هيمنتها ويحفز أحياناً التعبير عن المصالح الحزبية؛ ومن ثم، يوجد مجالات في الحكم تصبح عرضة للاستيلاء.

٤٠ - ولا يتعين، بأي حال من الأحوال، أن يُفهم الابتكار المطبق لتعزيز الترتيبات المؤسسية التي تحمي التراث العام وتدافع عنه بأنه انكفاء نحو نظم عامة أخرى ذات مرجعية ذاتية. فعلى النقيض من ذلك، يُعد توفير المعلومات والشفافية والمساحات التداولية من الوسائل لبلوغ هذه الأهداف؛ وباختصار، فإن إتاحة عمليات توضيح المصالح التي توجد على المحك تشكل الركيزة الأساسية التي تجعل الدفاع عن المصلحة العامة أمراً ممكناً.

إيجاد قيم عامة من خلال الابتكار

٤١ - إن إيجاد قيم عامة يتقيد بها القادة، على النحو المقترح، ولا سيما مع تعدد مستويات الحكم، هو أمر ضروري في ظل هذه الظروف المعقدة والملتبسة. و ''تحقيق المصلحة العامة'' إحدى القيم التي نادى بها القادة الإندونيسيون عبر مختلف مبادرات الإصلاح[١١]. وحيثما

(١١) John Benington and Mark H. Moore, eds. *Public Value: Theory and Practice*. (Basingstoke, United Kingdom, Palgrave Macmillan, 2011). Agus Dwiyanto, 2004. "Administrative reforms: what should be done? How?: the Case of Indonesia" — presentation prepared for the International Seminar "Indonesia:

تكون الخدمات العامة غير كافية، ينبغي للقادة على الصعيدين الوطني والمحلي أن يتخذوا الخطوات اللازمة لتقديم خدمات عامة ذات قيمة كبيرة للناس، وزيادة الفرص لتلبية الاحتياجات الاجتماعية الأساسية وفي الوقت ذاته تحديد مواقع المواطنين باعتبارهم أصحاب مصلحة وشركاء استراتيجيين في الحكم على السواء.

٤٢ - وإتاحة التعليم والخدمات الصحية مجاناً من الأمثلة على السياسات التي تلاقي استحسانا في بعض البلدان النامية ولكنها قد لا تكون نموذجية. ولقد أصبح كل من تبسيط الإجراءات وزيادة قابلية التنبؤ بها من أجل الحصول مثلاً على أوراق المواطنة ومختلف التصاريح أكثر السبل شيوعا لضمان الحقوق في الحصول على الخدمات العامة ومنح الثقة للمستثمرين لتوسيع نطاق الأعمال التجارية في بعض المجالات. ولتيسير هذه التغييرات، اتخذ رؤساء البلديات في بلديات إندونيسيا الرائدة إجراءات خدمية متكاملة، وقاموا بدمج وكالات متداخلة بهدف اعتماد النمط الجامع للخدمات. ولقد مارس رؤساء البلديات والحكام المسؤولون في البداية سلطة الموافقة الرئيسية على تلك التراخيص، ثم فوَّضوا السلطة تدريجياً لرؤساء الوكالات بعد أن أُحرز بعض التقدم في تعزيز القدرات وإجراءات إلغاء الضوابط. وحذت الوكالات الحكومية الموجهة نحو الابتكار على المستوى الوطني حذو الحكومات المحلية لإصلاح نفسها وفقاً لذلك.

بناء القدرات في سبيل الابتكار

٤٣ - قد تصبح جميع جهود الإصلاح عديمة الفائدة عندما لا تتوفر القدرة الكافية على المستوى التنظيمي وعلى مستوى الموظفين. وهذا الأمر يفهمه جيدا القادة الحكوميون في بعض الدول الأعضاء في رابطة أمم جنوب شرق آسيا (آسيان) مثل تايلند والفلبين وإندونيسيا، حيث تتخلف كثيراً قدرة الموظفين الحكوميين عن قدرة نظرائهم في بلدان أخرى. ولهذا السبب، يعتبر بناء القدرات عنصرا هاما في جدول أعمال السياسات العامة في مجال الابتكار. ويعتبر التدريب من الأساليب الشائعة المتبعة لزيادة بناء القدرات التشغيلية. فقد أصبحت الدورات التدريبية القصيرة ودورات التدريب الداخلي منطلق برامج الوزارات والوكالات الحكومية على الصعيد الوطني، وفي الحكومات المحلية. وقد يشمل إعداد رأس المال البشري في الوزارات والوكالات الحكومية دعم فرص الدراسة في الخارج بتوفير المنح الدراسية الأجنبية والمحلية معاً.

Challenges in the 21st Century Civil Society, Administrative Culture, and Governance Issues" (Jakarta, 28 September 2004), Holidin Defny, and others, "Position paper on bureaucracy reform continuation (in Bahasa Indonesia)" (Jakarta, Partnership for Governance Reform and Reform the Reformers, 2014).

٤٤ - وتنمية المهارات أمر هام، إنما هناك أيضا حاجة ماسة لتعزيز نهج تفكير يقوم على خدمة المواطنين لدى موظفي الحكومة. وتدريب موظفي الحكومة تدريباً جيداً لتحسين خبراتهم ومهاراتهم ومواقفهم هو أمر يمكن تحقيقه بتوفير ما يكفي من الوقت والتمويل. وفي حالة إندونيسيا، تفيد توقعات بعض القادة أن التعيينات الجديدة يمكن أن تساعد في تسريع عمليات الإصلاح والتعجيل في وضع خطة تكون فيها الدولة أكثر خلوا من الفساد وأكثر اقتدارا وتوجها نحو الخدمات وأكثر خضوعا للمساءلة[١٢].

٤٥ - ولقد استحدثت بعض الوكالات الحكومية في إندونيسيا نظاماً تنافسيا مفتوحاً قائماً على الجدارة لاختيار كبار المسؤولين واستقدامهم. ونفذ عدد من قادة الحكومات المحلية خططهم تنفيذاً جزئيا وذلك بتعيين موظفين أكثر شبابا وكفاءة من أصحاب السجلات النظيفة لإدارة الوكالات الجامعة للخدمات المنشأة حديثاً وإشراكهم في تعزيز نظم المعلومات الإدارية. وتستند هذه الممارسات إلى الاعتقاد بأن الاختيار التنافسي المفتوح والقائم على الجدارة في الاستقدام يتيح الخروج من الحلقة المفرغة للفساد في إدارة شؤون الموظفين.

٤٦ - وعلى الرغم من مزايا تنمية رأس المال البشري، فمن أكبر التحديات التي لا بد من أن يواجهها كل زعيم، ولا سيما في بلدان رابطة أمم جنوب شرق آسيا، هو تحسين كفاءة موظفي الحكومة في مجال الابتكار، وذلك للارتقاء بجودة الخدمات التي يقدمونها للناس. ولكفاءات موظفي الحكومة دور هام للغاية في تعزيز الابتكار في الخدمات العامة، الذي يعد أساسياً، لا سيما في البلدان النامية.

تغيير نمط الإدارة لدعم الابتكار

٤٧ - يتطلب تعزيز نُهُج الإدارة المبتكرة التي تأخذ في الحسبان الحاجة إلى وضع سياسات شاملة لعدة قطاعات وتحقيق التكامل الرأسي والأفقي على حد سواء الاهتمام بما يلي:

- الانتقال من هيكل تنظيمي هرمي إلى هيكل أبسط، قائم على المزيد من المشاركة
- الانتقال من قيادة سلطوية إلى أخرى أكثر شمولاً للجميع، لا تقتصر على مجرد تقاسم السلطة بل تشمل أيضا رؤية وإحساساً بالهدف

(١٢) Sofian Effendi, *The Pressing Need for Reform: The Provincial Civil Service*, Provincial Governance Strengthening Programme, Policy Issues Paper No. 2 (Washington, D.C., World Bank, 2011). Available from: http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/05/15973662/pressing-need-reform-provincial-civil-service.

- الانتقال من هياكل الإدارة المركزية التي تعد بيروقراطية للغاية إلى دور أكثر تيسيراً يضطلع به المركز
- الانتقال من تقديم الحكومة الخدمات إلى تمويل تقديمها الذي يتم بالشراكة مع منظمات غير حكومية
- الانتقال من منظمات تعمل بذهنية ''التقوقع'' إلى منظمات أكثر تعاوناً؛ بما في ذلك مع الولايات القضائية الأخرى والجهات الفاعلة غير الحكومية
- ضمان عمليات للتعلم بشأن ما يصلح وما لا يصلح، في إطار عملية تنفيذ السياسات الإنمائية
- الانتقال من تقييم العمليات والأنشطة إلى تقييم النتائج
- استخدام التكنولوجيا الجديدة بصورة مبتكرة لتيسير إطلاع المواطنين على البيانات والمعلومات غير تلك التي تقدمها الحكومة.

إدارة التعقيد

٤٨ - إن الحاجة إلى الابتكار في الخدمات العامة هي نتيجة مباشرة للطابع المعقد لجداول الأعمال العامة الحالية. والعديد من مشاكل التعقيد له صلة بما سمي ''انعدام اليقين الملفق''، أي أنها مشاكل لا صلة لها بجهود الحداثة الرامية إلى التوصل إلى التفاهم وتحقيق الهيمنة على الطبيعة، بل لقد نشأ العديد منها لتكون بمثابة نواتج ثانوية غير مرغوب فيها لتلك الجهود المحرِّرة ذاتها[١٣]. وينطبق ذلك، على سبيل المثال لا الحصر، على بعض العوامل الخارجية السلبية الهائلة الناجمة عن عولمة تدفقات رأس المال، وبعض التهديدات الموجهة للأمن الغذائي، والمخاطر الكامنة في ظاهرة الاحترار العالمي، وتركز السكان في التجمعات الحضرية الكبيرة أو الآثار المترتبة على أزمة الطاقة. والمعارف المتخصصة غير قادرة على إيجاد إجابات على الأسئلة، لأن الأمر هو إيجاد حل لمشاكل تقنية أكثر منه التوصل إلى توافق جديد في الآراء بشأن قضايا أساسية، مثل معنى وحدود ما يعتبر تقدما.

٤٩ - وتنشأ الصعوبة الرئيسية في معالجة هذه المسائل من عدم تطابق نفس القيم في قراءات الواقع الحالية واللاحقة في أغلب الأحيان. وفي هذه السيناريوهات، ينطوي الابتكار على ما هو أكثر من مجرد البحث عن حلول؛ ويتطلب وضع طرائق للعمل الجماعي تقوم على التعلم، وهي طرائق يمكن نقلها وترجمتها إلى أساليب عمل جديدة. وإذا فكرنا، على سبيل

(١٣) Ulrich Beck. *World Risk Society* (Cambridge: Polity Press, 1999).

المثال، في الجهود الرامية إلى خفض معدلات ترك المدرسة قبل الأوان أو الرسوب الدراسي في مرحلة التعليم الإلزامي، من السهل أن ندرك أن هذا الأمر ليس مجرد مسألة إقرار لبعض المحتويات في المناهج الدراسية، أو تنظيم مؤسسة عامة للتعليم بطريقة معينة. وتوجد عوامل عديدة مؤثرة وأطراف صاحبة مصلحة متنوعة، كما أن السياسات والمصالح المتضررة متغايرة، ومرجع القيم الأساسية متعدد الأوجه.

٥٠ - ويتطلب تناول مسائل من هذا القبيل أن تتبع الحكومات والمنظمات طريقة تختلف كثيراً عن الطريقة التقليدية. ويستتبع ذلك استكشاف مجالات عدم اليقين التي لا يسهل التطرق إليها. ويتطلب الابتكار في السياسات والخدمات العامة إدارة الطابع المعقد لجداول الأعمال العامة الحالية، والتخلي عن الآراء الهرمية المحضة المتعلقة بممارسة السلطة العامة، وإعادة التفكير في إطار العلاقات القائمة بين السلطات العامة والأطراف صاحبة المصلحة الأخرى. وفي الواقع، يتعلق الابتكار هنا بأساليب العمل عوضاً عن مضمون السياسات والخدمات.

ثالثا - تعزيز توحيد عمليات وضع السياسات

٥١ - يعني تكامل وضع السياسات إعادة تنظيم المؤسسات لزيادة تزامن النُهُج واتساقها وتوحيدها في جميع قطاعات الحكومة. ومع أن كل مؤسسة تتقاسم الموارد حسب الاقتضاء، فإنها تمارس سلطتها في تنفيذ مهامها الأساسية. ولما كانت الحكومة تعمل بوجه عام من خلال التنسيق الهرمي، فإن وضع سياسات متسقة يؤثر على مختلف المستويات داخل المؤسسة ومن خلال وكالات تشكلت لتعزيز العلاقات بين الحكومة الوطنية والمحلية. ويناقش هذا الفرع وضع السياسات المتكاملة وأهميتها للإدارة الاستراتيجية في تنفيذ السياسة العامة، وفي تعزيز العمل الجماعي، وتجنب عودة ظهور الممارسات الإدارية المتفرِّقة على المدى البعيد.

إعادة التنظيم المؤسسي

٥٢ - ينبغي، عند النظر في التنمية المستدامة، أن يكون الهدف النهائي هو تجاوز الكفاءة الإدارية لتحقيق توحيد عمليات وضع السياسات. والعديد من المشاكل المتصلة بهذا التوحيد هي مشاكل متأصلة في بنية مُبالغ في تسلسلها الهرمي، وفي عمليات معقدة لتوزيع العمل فيما بين المؤسسات الحكومية وداخلها، حيث تعمل مختلف الأقسام والإدارات والوحدات حصراً على سياساتها القطاعية المنحى. ويعد توحيد عمليات وضع السياسات أسهل تنفيذاً

للحكومة الوطنية باعتبارها معياراً من شأنه أن يترجم بدوره على مستوى الحكومات دون الوطنية والمحلية.

٥٣ - وعلى مستوى الإدارة الكلية، ينبغي أن يهدف إعادة التنظيم المؤسسي إلى إعادة تحديد الوزارة التي تنسق المهام بين الوزارات، والوزارة التي تتولى المجالات القطاعية. وكلما تعاملت هاتان الوزارتان على نحو أوثق مع المسائل الشاملة لعدة قطاعات، تحسن التنسيق بين مهامهما. ومع أن البلدان في جميع أنحاء العالم تطبق هذا النوع من إعادة التنظيم تطبيقاً واسع النطاق، فإنها تفتقر إلى توجيهات سياساتية عامة لدى تطبيقه. ولا يكفي تحديد رؤية ومهمة التنمية الوطنية لتوجيه عملية وضع السياسات في الاتجاه ذاته إن لم تتجسد في استراتيجيات كل مؤسسة حكومية. وعلى الحكومة التي يكون أكثر أهداف سياساتها العامة المتوخاة هو تخفيف وطأة الفقر أن تضع جميع الاستراتيجيات والسياسات في كل وزارة من وزاراتها لتحقيق هذا الهدف تبعاً لذلك، وأن تسهم كل السياسات إسهاماً إيجابياً في تخفيف وطأة الفقر.

الاستراتيجية التعاقبية وقياس الأداء

٥٤ - ينطوي توحيد وضع السياسات على مستوى العمليات الحكومية على تحويل الاستراتيجيات إلى إجراءات وعلى قياس الأداء. ويتعذَّر على مؤسسة حكومية أن تعمل باتساق عندما تتسم هياكلها التنظيمية بالتسلسل الهرمي والتعقيد المفرطين. وفي حين أن إعادة الهيكلة التنظيمية غالباً ما تؤدي إلى ارتفاع تكلفة دوران الموظفين وتقاعدهم المبكر، يمكن للحكومة أن تحاول اتباع نهج أكثر مرونةً. فبمجرد أن يضع أحد الوزراء تصوَّره للتوجه الذي ينبغي أن تتبعه وزارته، ينبغي أن تُنظم الاستراتيجية تنظيماً تعاقبيا من أعلى المستويات الإدارية إلى أدناها. ويحقق هذا الأمر أفضل النتائج عندما يجري الوزير والمسؤولون الإداريون اتصالات استراتيجية في إطار هيكلهم التنظيمي الداخلي، وعندما يشجعون على إجراء المناقشات في كل مستوى من مستويات الإدارة بشأن أهداف السياسات المتوخاة وبشأن مرحلة التنفيذ، ويعينون مديراً لشؤون الإدارة الاستراتيجية.

٥٥ - ومن الضروري بالنسبة لأي مؤسسة حكومية أن تحدِّد الأهداف والغايات الاستراتيجية التي تُستمد منها مؤشرات الأداء الرئيسية المنشأة في كل مستوى من مستويات الإدارة، وأن تعيد تحديد المهام والوظائف الأساسية لكل فرد. وفي سياق إندونيسيا، ساعد هذا النوع من التنظيم التعاقبي للاستراتيجيات على إصلاح البيروقراطية بإعمال بطاقات الأداء المتوازن وإنشاء مركز للتقييم. ولقد مضت الإدارة قدماً كذلك في هذه المبادرة بإصلاح سياسة تقسيم العمل وتحليل عبئه. وبالنظر إلى المشاكل والتعقيدات التي تكتنف

تحقيق أهداف التنمية المستدامة، فإن اعتماد مؤشرات الأداء والمعايير التي أثبتت جدواها في مساعدة المؤسسات على التوصل إلى اتجاه استراتيجي أوضح شرط مسبق أساسي لتوحيد وضع السياسات.

الانضباط المالي الإجمالي

٥٦ - إدارة السياسة المالية والمالية العامة وسيلة مجدية في ضمان توحيد وضع السياسات. وثمة اقتراح يدعو إلى استخدام إدارة النفقات العامة من أجل كفالة الربط بين الموارد المستخدمة والتوجيه في مجال السياسات العامة عوضاً عن الطريقة القديمة المتمثلة في الإدارة المالية الروتينية والإجرائية[١٤]. وكثيراً ما يكون تجزؤ وضع السياسات مبرَّراً، من الناحية المالية، فيما يتعلق برصد مخصصات في الميزانية لمؤسسات مختلفة ولمجموعة متنوعة من البرامج. فمختلف الوزارات والوكالات الحكومية وحتى الحكومات المحلية تتقاسم هذا الاهتمام بتخصيص الموارد المالية وتتنافس على الحصول على تمويل إضافي عاماً بعد عام. ولذلك تُفهم الكفاءة في هذا السياق على أنها مجرد تخفيض للنفقات عن المبالغ المدرجة في الميزانية في البداية. ونظراً لهذا الاتجاه التنافسي، ينبغي أن يساعد نهج لتخصيص الموارد مصمَّم بحيث يحقق الأهداف المشتركة على الحد من التقوقع الإداري.

٥٧ - وتشجع الكفاءة في التشغيل وفي توزيع المخصصات استخدام الموارد العامة بشكل أنسب، في اتجاهات معينة تتعلق بالسياسة المالية، سعياً إلى تحسين الفعالية من حيث التكلفة وإلى تحقيق الأهداف الإنمائية الوطنية. ويمكن أن تتم الميزنة من خلال آلية منطلقة من القاعدة تشرك كل الوكالات في كل المستويات، لكن ينبغي أن تكون لوزارة المالية سلطة لا تشمل تقييم البرامج والميزانيات المقترحة فحسب وإنما أيضاً تقييم مدى ارتباط تلك البرامج والميزانيات بالأهداف السياساتية العامة. وقد يتطلب نهج الانضباط المالي العام هذا من المؤسسات الحكومية في بعض البلدان أن تكيِّف ممارساتها المتعلقة بالميزنة وأن توحِّد كذلك وضع السياسات في سعيها إلى تحقيق الأهداف والأولويات الوطنية.

إتاحة التشغيل المتبادل

٥٨ - يساهم الإدماج والاتساق والتزامن في زيادة توحيد وضع السياسات عندما يكون بوسع كل جهة فاعلة في مجال السياسات، من قبيل المسؤولين الرسميين والأشخاص المعيَّنين سياسياً والمستشارين في مجال السياسات العامة وجماعات الضغط والمجموعات ذات النفوذ،

(١٤) Allen Schick, *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management* (Washington, D.C., World Bank, 1999).

أن تعمل بشكل تبادلي مع نظرائها. ويمكن أن يساعد وضع السياسات القائم على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، من خلال الحكومة الإلكترونية، على تحقيق هذا الهدف.

٥٩ - ولقد أدمج تطوير الحكومة الإلكترونية تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في عمل الإدارات الحكومية، ولا سيما لأغراض تبليغ السياسات. وليس هذا التطوير مجرد تشغيل آلي للإجراءات بتوسيع نطاق ما تعلق منها بالمسائل المؤسسية والسياساتية. وتنفيذ الحكومة الإلكترونية في جميع أنحاء العالم قد بلغ مراحل تطوير متباينة وهو يتخذ أشكالاً متعددة متنوعة. بيد أن المشكلة تنشأ عندما تصبح الحكومة الإلكترونية، ولا سيما في البلدان النامية، مصدراً لتجزؤ الإدارة ووضع السياسات نظرا إلى تطبيق الإدارة القائمة على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات إعمالاً مخصَّصاً ومتقطِّعاً.

٦٠ - وأفضل وظيفة تضطلع بها الحكومة الإلكترونية هي تلك التي تنشئ وتعزز العلاقات بين الحكومة والمواطنين والأعمال التجارية وموظفي الحكومة والحكومات الأخرى. ويتحقق هذا من خلال التشغيل المتبادل الذي تُنظَّم في إطاره البيانات وعمليات تشخيص الحالات بطريقة تسمح لأصحاب المصلحة بالترابط وتزوِّدهم بأوفى المعلومات التي تمكنهم من صنع القرار. ومن ثم يمكن للنظم المتسمة بالتشغيل المتبادل أن تقلِّص عدد العقبات التي تعترض توحيد وضع السياسات. فهذا التشغيل المتبادل قد يحوِّل أوجه التعقيد في وضع السياسات إلى شبكة من الجهات الفاعلة في الحوكمة، مما يتيح لأصحاب المصلحة إمكانية الاستفادة من التدفق المكثف للمعلومات ومن بلورة التطلعات التي يعبر الناس عنها. والإدارة العامة المعزَّزة بنظم التشغيل المتبادل قد تغيِّر استراتيجيات الاتصال وإجراءات العمل بما ينشئ اتساقاً بين صنع السياسات والقدرات الإدارية والمصلحة العامة. لكن قد يُطرح سؤال يتعلق بمدى وقوع آثار إيجابية مترتبة عن التشغيل المتبادل في إطار توحيد وضع السياسات. وبالنسبة للكثير من البلدان ذات الممارسات المختلفة في مجال الحكومة الإلكترونية، ليس من السهل الإجابة على سؤال من هذا القبيل.

٦١ - ولقد حُدِّد وجود ارتباط واضح بين تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والإدارة العامة من حيث العلاقة السببية والدالية بينهما، كما تأكد أن تكنولوجيا المعلومات والاتصالات قد غيرت الطريقة التي تؤدي بها الإدارة العامة بمهامها وبذلك تسهم في زيادة تطويرها[١٥]. وتعارض فاونتن (٢٠٠١) هذا الطرح حيث تشير إلى عدم وجود أي ارتباط إيجابي ذي شأن بين طريقة استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وبين تطوير الإدارة

(١٥) Philippe Van Parijs, *Evolutionary Explanation in the Social Sciences: An Emerging Paradigm* (Totowa, New Jersey, Rowman and Littlefield, 1981).

العامة على اعتبار أن هناك قيما ومعايير عامة قائمة ، داخل أي إدارة عامة، تشكل ثقافتها[١٦]. وسعياً لإعادة تأكيد التحليل المتعلق بإتاحة التشغيل المتبادل، ذهب تصور سابق إلى ضرورة مزج الهياكل الجديدة التي تتيحها التكنولوجيا بالممارسات التنظيمية القائمة؛ ذلك أن تغيير السلوك يستغرق، في واقع الأمر، وقتاً أطول من تغيير التكنولوجيا[١٧]. وهناك حاجة إلى النظر في العديد من المتغيرات الاجتماعية التي من شأنها أن تؤثر في قابلية تطويع التكنولوجيا لخدمة توحيد وضع السياسات، كما أنه من الضروري مراعاة عدم تجانس الجهات الفاعلة في مجال السياسات.

توحيد السياسات الحكومية الوطنية والمحلية

٦٢ - ما فتئت الحكومات دون الوطنية، سواء على مستوى المقاطعات أو على مستوى البلديات، تواجه خياراً بين أمرين: إما أن تنفذ سياساتها المحلية باتباع سياسات محلية مستقلة أو أن تطبِّق ما يصدر لها من توجيهات وطنية بشأن السياسات. وقد ذهب البعض[١٨] إلى أن عدة عوامل، منها عدم اتساق السياسات على الصعيدين الوطني والمحلي وقلة تطوير الشبكات، تعوِّق تحقيق التنمية الاقتصادية. ويمكن الإقرار بالتغييرات الواسعة النطاق في المجالات السياساتية بوصفها مبادرات حقيقية في إطار جهود الإصلاح. لكن الأمر قد يكون أيضا دلالة على أن إصلاح الإدارة متقطِّع لأن مختلف مبادراته تتسم بالتجزؤ في شتى القطاعات والمستويات الحكومية.

٦٣ - ويُسلِّط توحيد السياسات بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية الضوء على الحاجة إلى إرساء ثقافة التعلم من أجل التوصل إلى حلول مبتكرة، وهو ما يظهر في رصد التنفيذ. ومن بين العناصر الرئيسية الأخرى إرساء رقابة لامركزية وتحقيق المزيد من الاستقلالية على الصعيد المحلي، وإشراك أصحاب المصلحة، والمحفِّزات الرامية إلى إنشاء وحدات تنفيذية لأغراض الامتثال وتبادل المعلومات عما يُواجَه من مشاكل، والمساءلة بمحاسبة الوحدات المحلية عن إجراءاتها في إطار عملية لاستعراض الأقران لا عن طريق الرقابة المركزية.

---

(١٦) Jane E. Fountain, *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change* (Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2001).

(١٧) Gerardine DeSanctis, and Marshall Scott Pole, "Capturing the complexity in advanced technology use: adaptive structuration theory", *Organization Science*, vol. 5, No. 2, pp. 121-147.

(١٨) انظر الحاشية ٢.

٦٤ - ومن الضروري مراعاة العوائق التي تحول دون تحقيق الأمور المذكورة أعلاه، وذلك بالنظر إل التجارب السابقة المتعلقة بالنهج المتكاملة والشاملة لعدة قطاعات. وتنشأ العوائق عندما تكون العملية متدرجة من القمة إلى القاعدة أكثر من اللازم، حيث يكون تسلسل المسؤولية غير وضح والموارد غير متسقة مع المهام المحددة، مما قد يؤدي إلى تداخل في السلطات.

اتخاذ قرارات مستنيرة وصنع السياسات القائمة على الأدلة

٦٥ - يتطلب توحيد وضع السياسات الجمع بين عمليات وضع السياسات القائمة على الأدلة وبين إشراك أصحاب المصلحة. ولهذا السبب، يكتسي تبادل المعلومات بين القطاعات أهمية بالغة. ومن هذا المنظور، يمكن لاتخاذ قرارات مستنيرة أن يبني الثقة عندما تتوافق الأهداف الإنمائية مع الواقع، وعندما تعرف جميع الأطراف بوضوح من هي الجهة المسؤولة في كل مستوى من مستويات العمل. ونظراً لما يكتنف مشاكل التنمية والعلاقات فيما بينها من تعقيد، من المرجح جداً أن يفضي حل مشكلة واحدة، دون اتخاذ قرارات مستنيرة، إلى مزيد من المشاكل. وقد تكون ثمة حاجة إلى تجريب الحلول الممكنة واتباع نهج تكراري للتأكد من حدوث آثار غير مقصودة ومعرفة ما يصلح وما لا يصلح. ومن حيث تقييم النهج الممكنة، قد يكون التقييم على فترات زمنية محددة أقل فائدة من إجراءات التعلم من الأقران والتعلم المستمر مع التقدم في التنفيذ[١٩].

٦٦ - ولقد تبنَّت بعض الإدارات صنع السياسات القائمة على الأدلة بينما لا تعترف إدارات أخرى بهذه العملية اعترافاً على الصعيد المؤسسي. وعلى سبيل المثال، تستخدم العديد من البلدان في إداراتها العامة خبراء اقتصاديين ومحامين وعلماء، لكنها تفتقر إلى إطار إداري لمحللي السياسات أو لا تنيط بهم دوراً مهنياً. وعندما يوجد هذا الدور فعلاً، تتمثل مهمته في استكشاف المشاكل وتحديدها وإيجاد الحلول الممكنة لها وتقديم خيارات إلى الوزير الذي يتخذ القرار في نهاية المطاف. وعادةً ما يلجأ الخبراء في مجال السياسات إلى استشارة الخبراء الاقتصاديين والمحامين والعلماء، كما يأخذون في الاعتبار عوامل من قبيل التكلفة، والقيمة، وجدوى التنفيذ، والأثر المترتب على الفئات الضعيفة، وسُبُل الإعمال.

٦٧ - ومعظم الإدارات العامة تعطي قيمة للتحلي بالنزاهة والحياد في هذه العملية. ومع ذلك، يكون العديد من واضعي السياسات واعين بالضرورات السياسية، ولذلك

(١٩) Grainne de Burca, Robert O. Keoahne and Charles Sabel, "Global Experimentalist Governance", *British Journal of Political Science*, vol. 44, No. 3 (2014), pp. 477-486.

فالتحدي كثيراً ما يكمن في مدى قدرتهم على المضي قدماً في تنفيذ مجموعة من الخيارات، ومنها تلك التي قد لا تكون جذابة من الناحية السياسية. ولقد أضحت عملية صنع القرار أو وضع السياسات أكثر تعقيداً بسبب تغير السياقات، ومن ذلك مثلاً حرية الإعلام، والاستخدام المكثف لوسائط التواصل الاجتماعي، وازدياد إعراب المواطنين عن مواقفهم ومطالبهم، والمشاكل العابرة للحدود الدولية. وفي الوقت نفسه، يتزايد تنفيذ أطراف ثالثة في القطاع الخاص أو القطاع التطوعي لسياسات الحكومة، ومن المفهوم أن هذه الجهات الفاعلة الجديدة تسعى إلى التأثير على خيارات الحكومة وإن كانت لا تخضع للمساءلة بالطريقة التي تخضع لها الحكومة.

٦٨ - ولقد نوقشت على مدى السنوات الخمس عشرة الماضية مسألة القرارات في مجال السياسات العامة، من حيث دعمها وشرعيتها، ولا سيما فيما يتعلق بالترويج لعمليات وضع السياسات التي تشمل عدداً متزايداً من أصحاب المصلحة، وبالاعتراف بالحاجة إلى الدخول في حوار مع المواطنين الذين سيتأثرون بالخيارات المتخذة.

٦٩ - ومن المرجَّح أن يواجه واضعو السياسات الذين يبذلون جهوداً لضمان إشراك المواطنين إشراكاً كاملاً بشأن الخيارات والذين يدركون الآثار المحتملة للسياسات، صعوبات تتعلق بتحديد أهداف محلية تتسق والأهداف العالمية. والعديد من البلدان التي لديها عمليات مكرسة لوضع السياسات ومهارات لتحليل المشاكل واقتراح حلول عملية تعمل على تقليص حجم الخدمة العامة والتدريب والتطوير. وثمة مخاطر معينة تكمن في احتمال إفلاح من يستمرون في الإعراب عن مطالبهم، بأصوات تعلو على ما سواها، في تحقيق تلك المطالب، بينما تتعرض الفئات الضعيفة للتجاهل فتزداد حالتها سوءاً. ولذلك ينبغي أن يضمن الإشراك الحقيقي للمواطنين إسماع صوتهم أجمعين، وهو ما قد يعني استخدام مجموعة من النهج وتشجيع ''الأغلبية الصامتة'' على الإعراب عن آرائها.

٧٠ - وتساعد إعادة التنظيم المؤسسي والتمكين من التشغيل المتبادل الحكومات على إظهار كفاءتها، في حين يساعدها اتباع استراتيجية تعاقبية وتحسين إدارة الأداء وتحقيق الانضباط المالي العام على تحقيق الأهداف الإنمائية بطريقة متسقة. ويشكل تنفيذ السياسات التي تؤدي إلى تحقيق الأهداف مظهرا من مظاهر النزاهة ويؤدي إلى تحسين أشكال تصور الثقة في الحكومة.

٧١ - أما موثوقية السياسات العامة، وهي لبنة أخرى من لبنات بناء ثقة الناس، فهي تُمارس بشكل أفضل بالتنفيذ المتكرر على المدى الطويل. فتصميم خطة إنمائية طويلة الأجل قاسم مشترك بين البلدان الملتزمة بتحقيق التنمية المستدامة، وهو ما قد يكون مفيداً.

بيد أن الحكومة تحتاج أيضا إلى خفض عدد القوانين واللوائح المتضاربة والمتداخلة من خلال عملية لمواءمة القوانين وإدماجها.

٧٢ - وعندما تتبع الوكالات الحكومية القواعد والأنظمة اتباعاً روتينياً متسقاً، تزداد ثقة الجمهور وإن طرأت تغييرات على الإدارة. وقد عملت إندونيسيا خلال السنوات العشر الأخيرة على إجراء مواءمة لقوانينها. ومع ذلك، فضرورة إيجاد مظلة قانونية تُستمد منها القوانين واللوائح الفرعية قد نشأت عن استمرار وجود عدد من السياسات المتداخلة، وهو ما يسلِّط الضوء على الصعوبة الهائلة في تبسيط القوانين والأنظمة وجعلها متسقة، حتى في ظل الولاية التشريعية القائمة.

٧٣ - وفي الوقت الراهن، لا مهرب للحكومات، لكي تبني ثقة الناس، من مواجهة المطالبات بإشراك الجهات الفاعلة الأخرى في وضع السياسات. فهي تحتاج إلى التواصل مع أصحاب المصلحة والتفاعل معهم، والسعي إلى اكتساب أفضل المعارف المتاحة، والمضي قدماً على أساس القيم المشتركة. ولننظر مثلاً إلى مبادرة سياسية تتوخى الحد من الفقر بدفع مبالغ استثمارية جديدة مباشرة إلى السكان. ويُحتمل أن يكون لمثل هذه المبادرة أثر إحصائي مؤقت على دخل السكان، لكن ''الاقتصاد الحقيقي'' قد لا يكتسب منعة بالضرورة. والأهم من ذلك أن تنفيذ تلك السياسة قد يعتريه ضعف في التنسيق فيما بين الوكالات الحكومية، وقد لا يُشرك فيه الأشخاص الذين يعرفون احتياجاتهم أفضل مما يعرفها غيرهم.

رابعا - دور القادة الحكوميين في إشراك المواطنين في الابتكار

٧٤ - تزداد توقعات الناس بشأن نوعية الحياة في إندونيسيا كما يدل على ذلك انتشار منظمات المجتمع المدني التي تضطلع ببرامج لتحقيق التنمية الاجتماعية وارتفاع معدلات المشاركة في الانتخابات. وفي الوقت نفسه، ما زال الناس يرتابون من السياسيين ولعل الحالة قد ازدادت سوءاً منذ أن ساهمت سياسة للإنعاش الاقتصادي في تحقيق معدلات إنجاز مرتفعة على مستوى الاقتصاد الكلي دون تعزيز الاقتصاد الحقيقي، في قطاعي الزراعة والصناعة التحويلية على سبيل المثال.

٧٥ - وعدم الثقة هو خطر يتعين على جميع القادة الإصلاحيين مواجهته، ويتمثل في مغبة اعتبار ما ينفذونه من سياسات إصلاحية عديم الجدوى، فلا يحصل على دعم المجتمع. وثمة استراتيجية مشهورة يتبعها القادة في إندونيسيا على الصعيد المحلي هي ''التشارك في إنشاء'' الخدمات العامة أو ''التشارك في ابتكارها''، التي وُضعت لاستنباط سلسلة من الأفكار الإصلاحية عن طريق التعلم المباشر من المواطنين على مستوى القاعدة الشعبية. ويشيع

استخدم هذه الطريقة أيضا لاكتساب قدر أكبر من الشرعية والدعم بتقليص المسافة بين الحكومة المحلية والسكان.

٧٦ - وبالإضافة إلى تعبئة المواطنين والمجتمع المدني من أجل تغيير العلاقات القائمة بين الحكومة والمجتمع، فالحكومة المنشأة بالتشارك علامة على إرادة القائد في إيلاء الاهتمام للشعب للحصول على قدر أكبر من الثقة. ويكتسي الأمر أهمية خاصة بالنسبة للقادة الذين يواجهون مشاعر ثقافية موروثة أساسها التحيز الديني و/أو العرقي. فبالنسبة للقادة الذين يعتقدون بقيمة التشارك في وضع السياسات، يكون لإظهار سلوك سليم في حكم الناس قوة أكبر من إملاء الإجراءات الرسمية. وهذا التغيُّر في القيم، الذي يشمل التحول في النماذج، يُعتبر شرطاً مسبقاً بالغ الأهمية والوسيلة الرئيسية لاكتساب ثقة الناس لتحقيق إصلاح فعال وأكثر عمقاً للإدارة، ولتقديم الخدمات العامة بمزيد من الابتكار.

٧٧ - وبما أن الاتصال بالمواطنين وإشراك جهات فاعلة من القواعد الشعبية في الحكم لن يكونا دوماً فعالين في الحفاظ على ثقة الناس، هناك حاجة إلى إعداد برامج محددة نابعة من أفكار بسيطة تعالج المشاكل المزمنة، من قبيل تبسيط إجراءات إدارة الإسكان، وإتاحة فرص خدمات التعليم والخدمات الصحية المجانية، وتحسين تيسير القيام بالأعمال التجارية بتوفير المراكز الموحدة الجامعة للخدمات. وينبغي أن تشمل برامج الابتكار مجموعة متعددة ومتنوعة من الخدمات وأن تكون واسعة النطاق من حيث المخصصات في الميزانية وعدد المستفيدين والنتائج المتوقعة. وعلى هذا النحو، سترتبط هذه الابتكارات بالاحتياجات اليومية للناس ارتباطاً مباشراً، وستحسِّن، في الوقت ذاته، نوعية خدمات الخط الأمامي، وستعطي لأصحاب المصلحة، على الفور، أدلة ملموسة على قيمة إصلاحات القطاع العام.