

الاستراتيجيات والتكتيكات

لقد ركزت الحركة العالمية لإصلاح الحكومة على مشكلتين . المشكلة الأولى السياسة، بجذورها في علم السياسة : ماذا يجب على الحكومة أن تفعل؟ هل تستطيع - أم يجب على - الحكومة أن تكون أصغر؟ وتدور أسئلة السياسة حول مشكلات القيم وتعتمد على العملية السياسية لتصنيفها . والمشكلة الأخرى الإدارة، بجذورها في الكفاءة والفعالية : كيف يمكن أن تحسن الحكومة ما تفعله؟ هل نستطيع أن نعمل أكثر بأقل كلفة ونظل نحسن بعملنا رضى المواطنين؟ تدور الأسئلة الإدارية حول إصلاح الإدارة وتعتمد على تحسين عملية الإدارة، لا سيما السلطة البيروقراطية التقليدية .

يشمل النقاش العالمي للإصلاح إجابات مختلفة عن هذه الأسئلة . يروي أحد الأشخاص من نيوزيلندا مولع بجواب أمه عندما سئلت عن رأيها في الإصلاحات الإدارية الحكومية هناك، «لا يزال المرء يحتاج إلى فترة ستة أشهر لإجراء عملية في

المثانة». يفشل المواطنون والموظفون المنتخبون غالباً في التمييز بين صنع قرار ما يفعلون وقرار كيف يمكن فعل ذلك بصورة أفضل. طبعاً، وغالباً لا يوجد تمييز عملي بين القضايا السياسية والإدارية. فالحكومة هي ما تفعله الحكومة. ويتم فصل إصلاح الحكومة على اتخاذ قرار حول أي من هذه الطرق لتغيير وتحسين ما تفعله الحكومة.

تشارك أساليب الإصلاح الإداري في العالم في طريقة عامة: محاولة علاج مرض البيروقراطية التقليدية المبنية على أساس هرمي، وتفوقها السلطة. ولقد أثبتت البيروقراطية بطرق كثيرة أنها اختراع نبيل. ففي كل من القطاع الخاص والقطاع العام تركت الناس ينسقون أنشطتهم المعقدة بطرق فعالة. ومع ذلك، زعم نقاد البيروقراطية أنها - وخاصة البيروقراطية العامة - قد أنتجت أيضاً عشرات من المشكلات. ويمكن أن تصبح البيروقراطيات مقفلة ضمن «مثلثات حديدية» و«شبكة قضايا» ضيقة، تستطيع أن تقوم فيها مجموعات المصالح والضغط التشريعية بتشويه الإدارة. وبحسب هؤلاء النقاد، تنتج البيروقراطيات أميلاً من الأشرطة الحمراء (الممنوعات)⁽⁴¹⁾. ويمكن أن تصبح صلبة وفضة. ويمكن أن تستهلكها الحوافز

41 - أنظر هربرت كوفمان، Herbert Kaufman:

لتضخيم قواها على حساب الأهداف العامة⁽⁴²⁾. فالشكاوى من البيروقراطية قد انتشرت بسرعة على المستوى العالمي إلى الحد الذي أصبحت فيه البيروقراطية كلمة قدرة في جميع أنحاء العالم.

سعى المصلحون، كجزء مركزي من جهودهم، إلى تحويل البيروقراطية والحوافز التي تقودها. فعلى سبيل المثال، رأى الأستراليون أن البيروقراطيين أناس طيبون وقعوا في فخ أنظمة سيئة. فقد عملوا على كسح العقبات حتى «يسمحوا للمديرين أن يديروا». وعلى العكس من ذلك، نظر النيوزيلنديون إلى البيروقراطيين كمضخمين للوسائل فعملوا على تحويل حوافز البيروقراطيين حتى «يجعلوا المديرين يديرون»⁽⁴³⁾. مهما تكن الطريقة، فقد بنت حركة الإصلاح العالمية جهداً فريداً لتحويل البيروقراطية العامة.

وهنا تكمن الحيرة المركزية للمصلحين. فعلى الرغم من أمراض البيروقراطية فإنها تبقى أداة رئيسية للحكومة العصرية.

42 - أنظر نيسكانين، Niskanen : Bureaucracy and Representative Government .

43 - للمقارنة، أنظر كيتل Kettl ، «The Global Revolution in Public Management» . لقد شكلت هذه الطريقة جوهر مناقشات «اختراع الحكومة» . أنظر أوزبورن وغيلر :

Reinventing Government,

وكذلك أوزبورن وبلاستريك : Banishing Bureaucracy .

كيف يمكن الاحتفاظ بعناصرها الرئيسية بينما نقوم بتحويل سلوكها؟ ماذا تحتاج الحكومة فعله لتدعم الجهد؟

الإصلاح: الحكم والإدارة

يأتي الدرس من تقييم استراتيجيات إصلاح الإدارة: هذه الاستراتيجيات هي حول السياسة بقدر ما هي حول الإدارة. بالواقع، تشكل قضايا الحكم الأساسية الخيارات الإدارية. وفضلاً عن ذلك، إن مشكلات الإدارة العامة الأساسية تشكل استراتيجيات الإصلاح.

الحكم: إن إصلاحات ويستمنستر والإصلاحات الأمريكية هي النماذج الأساسية للإصلاح، ومن ثم يحدد التنوع بين النماذج القضايا الأساسية للإصلاح. ويأتي ترتيب الإصلاحات الأمريكية بين أكثرها اكتساحاً. لقد سعت حركة إعادة ابتكار الحكومة إلى تحويل الحكومة الاتحادية في الولايات المتحدة بكاملها في مدة قصيرة، لتركيز الحكومة على الزبون وتحسين فعاليتها وتخفيض تكاليفها. لخصت الحكومة الاتحادية السنوات الخمس عشرة الماضية من تجارب ويستمنستر بإجراءات المخرجات إلى انتقال سريع ونشط لتقدير النتائج. ولكن على الرغم من المناقشات الحامية حول ما يجب أن تفعله الحكومة، فقد وجد الموظفون من كلا الحزبين أن السؤال ساخن جداً

لدرجة يصعب معها معالجته . وقد خُلِّفت ست سنوات من إعادة ابتكار الحكومة بالحجم ذاته من حيث المدى والمقدار . أصبح عدد العاملين فيها أصغر لكنها نقلت سلطات كثيرة إلى الحكومة المحلية وحكومة الولاية ، وكذلك إلى مقاولين من القطاع الخاص والمتطوعين الذين لا يسعون إلى الربح ، وهؤلاء قاموا بكثير من أعمال الحكومة الاتحادية⁽⁴⁴⁾ . وفي النهاية سعت الحركة NPR إلى جعل الحكومة الموجودة تعمل بصورة أفضل وبكلفة أقل . إن تعقيد الحكومة الأمريكية - لا سيما نظام فصل السلطات والأحزاب المنقسمة فيها - تجعل من المستحيل تحقيق اتفاق عام على ما يجب أن تفعله الحكومة . وتركت المصلحين في إدارة كلينتون ليركزوا على المعالجات الإدارية التي تتجنب الخيارات الأساسية للسياسة .

لذلك كانت الاستراتيجيات الأساسية ، في الحركة العالمية للإصلاح الإداري ، قد تشكلت بصورة جزئية من المدى Scale (كيف حاولت الحكومات أن تجعل مجموعة خدماتها الأساسية بصورة جذرية) ، وبصورة جزئية من درجة الصعوبة (ما هي درجة الصعوبة لتحقيق اتفاق عام مع نظام الحكم في الدولة حول مجموعة الخدمات تلك) . إن حركة الإصلاح الإداري هي حول إدارة الحكومة ؛ بنيانها ، وأدواتها ، وطرائقها . لكن الإدارة مرتبطة

بالحكومة بشكل ضروري، وكل منهما ذات جذور في السياسة. ويقوم الجيل الأول من الإصلاح بتعليم درس هام: يجب أن تناسب سياسات إصلاح الإدارة نظام الحكم في الدولة، ويجب أن يدعمها النظام السياسي حتى تنجح.

تختلف الاستراتيجيات أيضاً في أبعاد التكتيكات (جدول 3 - 1). اعتمدت إصلاحات ويستمنستر كثيراً على الخصخصة وآليات السوق. فقد ركزت كثيراً على المخرجات ولكن أقل على إعادة تنظيم البيروقراطية التقليدية. أما الولايات المتحدة فقد خصصت قليلاً - لأن الحكومة الاتحادية لم تكن تملك إلا القليل من شركات الهاتف والطيران لتبعتها - لذا فقد اعتمدت كثيراً على مشاركة القطاع الخاص والعام، وعلى التعاقد. لقد شجع نظام فصل السلطات لامركزية كبيرة على المستويات الدنيا من البيروقراطية في قضايا تراوح من سياسة الشؤون الشخصية إلى خدمة الزبون. وفي هذه الأثناء قام النظام الاتحادي بنقل كبير للسلطات في مناطق راوحت من الضمان الاجتماعي إلى السياسة البيئية. وقدمت الدول الاسكندنافية طريقة هجينة اعتمدت بصورة متواضعة على آليات السوق ولكن اعتمادها الأكبر كان على إعادة التنظيم وإصلاحات الميزانية.

لم تختلف الاستراتيجيات الأساسية من حيث نوع الحكومة ودرجة تغير دور الحكومة وحسب، لكنها اختلفت بصورة هامة

وذكية في الأساليب التي استخدمتها الدول. كانت الأساليب بشكل جزئي نتاجاً للخيارات التي سمح بها نظام الحكم في الدولة وشجعها. وكانت نتاجاً لتجانس هام وكبير. فقد وقع المصلحون في الغالب تحت تأثير إغراء التقاط الأفكار من سياقاتها - فمثلاً من نظام الإخراج المعتمد على التعاقد في نيوزيلندا، إلى إصلاح الضمان الاجتماعي في أمريكا - دون تقدير للارتباطات مع نظام الحكم الذي أوجدها. إن أحد أهم الدروس من استراتيجيات إصلاح الإدارة هو أنها يجب أن تتناسب مع نظام الحكم الذي فيه وأن يدعمها النظام.

الإدارة

لقد سعت حركة إصلاح الإدارة في معظم الدول إلى اقتلاع البيروقراطية التقليدية والأمراض التي اعتقد المصلحون أنها تنتج عنها. وحاولوا اقتلاع الأنظمة الطبيعية التي تدفعها السلطة. وسعت إلى استبدالها بمنافسة أكبر (تدفعها استراتيجيات السوق) وتجاوب أكبر (يدفعه اهتمام أكبر بالمواطنين كزبائن). أظهرت هذه الطريقة ثلاث قضايا أساسية إلى السطح.

أولاً، إن استراتيجيات الإصلاح لا تدير نفسها. إنها تحتاج إلى إدارة نشيطة من مديرين عامين على درجة عالية من المهارة. لكن، كان عدد صغير من الإصلاحات يدفعها السوق وحده.

الخصخصة مثلاً تعتمد على نقل البرامج العامة إلى سوق خاص، لكن ذلك يمكن أن يحدث مرة واحدة. فبعد بيع الشركات التي تملكها الدولة (الهاتف، والمرافق الأخرى، والطيران وخدمات البريد) تبقى الحكومة لإدارة ما تبقى. تكشف الممارسة بوضوح تام أن الأساليب مثل البحث عن الموارد، وخدمة الزبون، وتقنيات المعلومات لا تدير نفسها ولا تستطيع أن تدير نفسها. وبالفعل إنها تحتاج إلى إشراف قوي ومفكر.

ثانياً، يتطلب هذا الإشراف مقدرة أساسية ومختلفة عن الأدوات الحكومية التقليدية التي تديرها بيروقراطية تقليدية⁽⁴⁵⁾، فالعقود والمستندات وحوافز الضرائب وبرامج القروض والأدوات غير المباشرة الأخرى للحكومة تختلف عن الخدمة المباشرة التي تقدمها البيروقراطيات بطريقتين:

45 - من أجل فحص أدوات الحكومة، أنظر ليستر م. سالامون، (سيصدر) The Tools of Government

ودونالد كيتل، Government by Proxy: (Mis?) Managing Federal Programs (Washington: Congressional Quarterly Press, 1988)

وفريدريك س. موشر، «The Changing Responsibilities and Tactics of the Federal Government»،

Public Administration Review, vol. 40 (November/December 1980), pp. 541 - 48;

وهو. برينتون ميلوارد، «The Changing Character of the Public Sector»، في كتاب من إعداد جيمس ل. بييري: Handbook of Public Administration (San Francisco: Jossey - Bass, 1996), pp. 77 - 95.

- على الرغم من أن الحكومة قد تشتري الخدمة، لكنها لا تقدمها مباشرة. وبدلاً من ذلك، تقوم الوكالات (في القطاعات الخاصة أو التي لا تسعى إلى الربح أو في مستويات حكومية أخرى) تنتج الخدمة بدلاً من ذلك. في الولايات المتحدة، مثلاً تسعون سنتاً تقريباً من كل دولار اتحادي تنفق عن طريق الوكالات والتفويضات؛ أفراد، أو حكومات الولايات، أو الحكومات المحلية أو مقاولون من القطاع الخاص أو القطاع التطوعي الذين يديرون برامج بالنيابة عن الحكومة الاتحادية⁽⁴⁶⁾. وتعتمد درجة نجاح عمل هذه البرامج على طريقة تنفيذ هذه الوكالات لهذه البرامج بالنيابة عن الحكومة.

46 - في السنة المالية 1996 مثلاً، ذهب ثلثا نفقات الحكومة الاتحادية على شكل شبكات للأفراد، نحو النصف دفعات مباشرة للأفراد (مثلاً كضمان اجتماعي ورعاية طبية) و15٪ أخرى على شكل منح وتعويزات (كمساعدة طبية) وباقي البرنامج يراوح من بناء الطرق السريعة إلى معالجة المياه القذرة. ونحو 12٪ تم إنفاقها من خلال عقود. وهذا يبي 11٪ من النفقات التي أنفقتها الحكومة الاتحادية مباشرة، وأكثر من ثلث ذلك المبلغ تم دفعه للعسكريين.

الجدول 3 - 1 أبعاد إصلاحات الإدارة العامة بالنموذج 1980 - 1996

النموذج الأمريكي الولايات المتحدة	فائدة	الدول الاسكندنافية		نموذج ويستمنستر		استراتيجية الإصلاح
		السويد	الدانمرك	نيوزيلندا	المملكة المتحدة	
متدنٍ	متدنٍ	متدنٍ	متدنٍ	عال	عال	الخصخصة
متدنٍ	وسط	وسط	متدنٍ	عال	عال	استخدام آليات السوق
عال	وسط	وسط	وسط	وسط	وسط	لامركزة
متدنٍ	عال	وسط	وسط	عال	عال	إدراك الإخراج
وسط	عال	عال	وسط	متدنٍ	متدنٍ	إعادة تركيب تقليدي
وسط	وسط	وسط	متدنٍ	عال	وسط	شدة عملية الاستخدام

المصادر: مأخوذة من كريستوفر بوليت وآخرين.

- يماثل جزء صغير فقط من الميزانية الاتحادية (ولو من بعيد) نظام الحكم القائم على السلطة والمبني على الطبقات التقليدية. يعمل المديرون الحكوميون في بيروقراطيات منظمة طبقياً وتضبطها سلطة لإدارة أدوات يتزايد عملها على أساس بدون طبقات أو سلطة. ليست هذه ظاهرة أمريكية فقط. استثمرت المنظمة القائمة في باريس (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD طاقة كبيرة في فهم أشكال «البديل لتقديم الخدمة»⁽⁴⁷⁾.

ثالثاً، تسعى حركة الإصلاح العالمية إلى تقوية قدرة الحكومة على تطوير تجاوبها التنسيقي مع المشكلات التي تمتد وراء حدود البيروقراطية الفردية. يسعى المصلحون الأمريكيون (لإعادة الابتكار) إلى إيجاد «نافذة واحدة لكل الخدمات»⁽⁴⁸⁾. بينما تبحث الحكومة الكندية عن «برنامج لتقديم الخدمات يعتمد على المواطن»⁽⁴⁹⁾. ألزم كتاب أبيض في بريطانيا في سنة 1999 الحكومة بما سماه «حكومة مشتركة»، منافذ واحدة لتحسين تنسيق الخدمات الحكومية. أوجدت الحكومة مكاتب ووسعت عملياً التنسيق عبر الهاتف والإنترنت وخدمة المعلومات. وفي

47 - أنظر موقع : OECD : www.oecd.org .

48 - آل غور : The Best Kept Secrets in Government (GPO, 1996) .

49 - مكتب الخزينة في كندا : Getting Government Right: Governing for Canadians (Ottawa: 1997), pp. 11 - 15

الواقع مارست الحكومة البريطانية الخدمات التنظيمية حول أحداث الحياة الهامة - الولادات، بداية الدراسة، الزواج، الوفاة - بمنظمات حكومية متعاونة مع بعضها لتسهيل هذه العمليات⁽⁵⁰⁾. والحكومة الاسكتلندية، بسلطاتها الجديدة المنقولة إليها من لندن، اعتبرت «الاسكتلندي الممكن»، استراتيجية للحكومة المشتركة التي تجمع خدمات الرعاية الصحية ذات العلاقة⁽⁵¹⁾.

تكتيكات الإصلاح: تحويل البيروقراطية

تكمن أعظم قوة للبيروقراطية في تنسيق العمليات المعقدة. لكن البيروقراطية في القرن الحادي والعشرين تثير العشرات من مشكلات التنسيق الجديدة، لأنه لا يمكن لأية بيروقراطية أن تحيط تماماً أو أن تدير أو أن تتحكم بأية مشكلة تثير الاهتمام. أوضح هارولد سايدمان أن التنسيق هو «حجر الفلاسفة» للإدارة العامة. فقد اعتقد الكيميائيون في العصور الوسطى أنهم

50 - رئيس الوزراء توني بليز: Modernising Government (London, 1999)

51 - كتاب من إعداد: سوزي ستيوارت، The Possible Scot: Making Healthy Public: Susie Stewart

Policy (Edinburgh: Scottish Council Foundation, 1998);

وغراهام ليسستر وبيتر مكي: Holistic Government: Options for a Devolved Scotland, Edinburgh: Scottish Council Foundation, 1998).

وبشكل عام أنظر بيبي: Holistic Government

إن تمكنوا من العثور على الحجر السحري فإنهم يجدون الإجابات للمشكلات الإنسانية. ويناقد سايدمان بأن للتنسيق نفس الجاذبية للمديرين والمصلحين. وكتب «لو استطعنا أن نجد الصيغة الصحيحة للتنسيق، فإننا نستطيع أن نوفق ما لا يقبل التوفيق، ونجانس المصالح المتنافسة كلياً والمختلفة كلياً، ونتغلب على اللاعقلانية في بنیان الحكومة، ونتخذ خيارات السياسة الصعبة التي لا يختلف عليها أحد»⁽⁵²⁾. ويصبح التنسيق الجواب لمشكلات الحكومة ولفشلها.

إن الإدارة، في كل من الحياة الخاصة والعامة، بحث عن التنسيق الاجتماعي. وهي الطريقة التي يجمع فيها القادة المصادر المختلفة اختلافاً واسعاً - المال، والناس، والخيرات، والتقنية - لتنفيذ الأشياء المعقدة. وتنفيذ البرامج العامة هو نوع من الرقص المعقد سواء كان ذلك إرسال رجال الإطفاء المدربين جيداً إلى موقع الحريق، أو المجموعة المدربة على تكنولوجيا عالية لتؤمن عمل الطائرات بأمان ضمن نظام حركة مرور الطائرات. إن حركة الإصلاح الإداري العالمية هي التلاؤم الأفضل لبرامج

52 - هارولد سايدمان: Politics, Position, and Power: The Dynamics of Federal

Organization,

(Oxford University Press, 1998), p. 142.

الحكومة مع احتياجات المواطنين، وهي أيضاً بناء أدوات جديدة لتحسين التنسيق بين البرامج الحكومية.

الميزانية والمحاسبة

لقد وضعت الإصلاحات النيوزيلندية أساساً للتغيرات في أساليب الميزانية والمحاسبة، فنظام المحاسبة بالاستحقاق Accrual^(*) الذي يهتم بالمرجات يقدم الأساس للإصلاحات في دول كثيرة أخرى، لا سيما دول ويستمنستر. وانضمت الدول الاسكندنافية إلى نيوزيلندا في سياسة الميزانية يدفعها من القمة إلى الأسفل وفيه تضع الحكومة أهدافاً سياسية عريضة، وتضع ميزانية كل وكالة بحسبها. على الرغم من أن معظم الدول الأخرى لم تتبع هذه القيادة من الأعلى إلى الأسفل، فقد زادت بعض الدول مرونة المديرين زيادة كبيرة في اتخاذ القرار حول تلبية أهدافهم ضمن مخصصاتهم العريضة. ففي نظام إدارة النفقات في كندا مثلاً، يمول المديرون المبادرات الجديدة بإعادة تخصيص ميزانياتهم الموجودة⁽⁵³⁾. وتعطي «ميزانية المحفظة» في

(*) انظر الهامش في الصفحة 32.

53 - تحليل الإصلاحات الكندية، أنظر ساندفورد بورينز،

(مسودة غير مطبوعة، 1999) «New Public Management, Canadian Style»

وأنظر بيتر أوكوان، Peter Aucoin: The New Public Management:

Canada in Comparative Perspective (Montreal: Institute for Research on Public Policy, 1995).

أستراليا والدانمرك والسويد المديرين حق التمييز في كيفية تحقيق أهداف التوفير الممنوحة لهم. ويتمتع المدبرون في أستراليا والدانمرك والسويد «بعوائد الكفاءة»: يسمح لهم بالاحتفاظ ببعض الوفر الذي يحققونه»⁽⁵⁴⁾.

كانت المحاسبة بالاستحقاق النقدية، وخاصة في دول ويستمنستر، أداة هامة في جعل الحكومة أكثر شفافية. حاول المصلحون أن يفرضوا على موظفي الحكومة أن يواجهوا التكاليف الكاملة لقراراتهم عندما يتخذونها، بدلاً من الاعتماد على طرق محاسبة قصيرة الأجل لنقل تكاليف القرارات الحالية إلى سنوات مقبلة، وبقيت معظم الدول الأخرى بما فيها الولايات المتحدة على أنظمة محاسبة تعتمد على الدفع نقداً (وفيها ميزانية كل سنة عبارة عن صورة خاطفة للتوازن بين الدخل والنفقات).

لقد نظر المصلحون في معظم الدول إلى أنظمة الميزانية والمحاسبة على أنه الأساس الحقيقي لجهودهم. يقدم المال أكثر المدخلات الحساسة لمعظم برامج الحكومة. وتقدم متابعة سير المال مؤشراً عظيم الفائدة عن النشاط. وربما يقدم إعادة تشكيل تدفق المال حافزاً ذا فائدة أكبر لسلوك المديرين المتغير. وبالتالي

فإن إدارة الميزانية والمالية هي حجر الأساس الذي بنيت عليه معظم الإصلاحات الأخرى.

إدارة الأداء

لقد حوّل المصلحون قياس الأداء إلى إدارة الأداء وذلك بربط عملية التقييم بإدارة استراتيجيات وأساليب الحكومة. فالعقود النيوزيلندية القائمة على أساس الوكالة، والتي تربط أهداف الحكومة وميزانية الوكالة، ومخرجات البرامج هي النموذج الأصلي، لكن الحكومات الأخرى قلّدت هذه الطريقة. فاستخدمت المملكة المتحدة طريقة مماثلة، وانتقلت الولايات المتحدة بقوة في جهودها لجمع الخطط الاستراتيجية مع المخرجات.

لقد وسعت حكومات كثيرة قياسات الأداء على أساس البرنامج إلى تقديرات على أساس الناس، أنظمة الدفع بحسب الأداء إلى مدراء الحكومة. وامتدت هذه الأنظمة إلى أستراليا وإيرلندا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة والدانمرك. لكن مسحاً في دول التعاون الاقتصادي والتنمية OECD للعاملين الحكوميين وجد أن الأجر على أساس الأداء حافز ضعيف نسبياً لأعمالهم. وفي الواقع كان ترتيبه الأخير بين 14 دافعاً مختلفاً في المسح. واستنتج التقرير أن الاستقلال في العمل، والشعور

بالإنجاز ووجود عامل التحدي كانت الدافع الأهم⁽⁵⁵⁾. لقد قلق المدبرون لأنهم لا يفهمون المعايير التي يحكم عليهم بواسطتها، وبأن المال المتوفر للدفع على أساس الأداء لا يوازي مكافآت أدائهم. وبشكل عام، لم يعترض المدبرون على مفهوم الدفع على أساس الأداء، لكنهم لم يعتقدوا أن المكافآت كانت توزع بالعدل أو بشكل يمكن التنبؤ به⁽⁵⁶⁾. وأنتجت دراسات أخرى استنتاجات مماثلة بشكل يدهش⁽⁵⁷⁾.

إن الحركة الإدارية التي تأسست في نظريات اقتصادية للبيروقراطية التي تفترض أن الحوافز تشجع الأفراد قد اقترحت الدفع على أساس الأداء قد تعيد شكل سلوك مديري الحكومة، ولكن من الممارسة يبدو أن الدفع على أساس الأداء لم يكن يمول أو ينفذ بشكل يمكن التنبؤ به. فقد أعطى المدبرون الكبار

55 - أنظر Performance Pay Schemes for Sector Managers: An Evaluation of the Impacts, OECD (Paris, 1997), pp. 64.

الدول الخمس التي شملها المسح هي أستراليا والدانمرك وإيرلندا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة.

56 - المرجع نفسه، p. 7.

57 - أنظر باتريشيا إنغراهام - Patricia Ingraham، هيلين مورلز - Helen Murlis، وبي غاي بيترز B. Guy Peters : The State of the Higher Civil Service after Reform: Britain, Canada, and the United States (Paris: OECD, 1999);

وكذلك مكتب البحث القومي:

Pay for Performance: Evaluating Performance Appraisal and Merit Pay (National Academy Press, 1991)

في الحكومة اهتمامهم الخاص للتحديات التي تفرضها وظائفهم .
 وبعبارة أخرى ، لقد كانت الحوافز هي الدافع للمدراء العامين ،
 لكن كان للحوافز علاقة بوظائفهم أكثر مما كان لأنظمة الدفع
 على أساس الأداء التي غالباً ما كانت متقطعة ومشتتة . استنتجت
 دراسة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أنه توجد أسئلة خطيرة
 حول «إن كانت (الأجور المتعلقة بالأداء) والمكافآت من أي
 شكل أو أي حجم ذات قيمة كافية ومدراء القطاع العام» لجعل
 الأسلوب فعالاً⁽⁵⁸⁾ .

في نيوزيلندا والمملكة المتحدة أثبتت الممارسة القيمة التي
 تقيس مخرجات البرامج العامة . وبالفعل ، أصبح مثل هذه
 الأنظمة لإدارة الأداء حجر الزاوية لجهود الإصلاح في العالم .
 بدأ النقاش في الولايات المتحدة حول استخدام قياس الأداء
 وذلك لإيجاد التوازن بين توقعات الزبائن المتنافسين ، والعكس
 صحيح . فقد أدى النظام إلى «عائلات» من مقاييس الأداء التي
 تسمح للمديرين قياس آثار برامجهم في مجموعات مختلفة⁽⁵⁹⁾ .
 لكن اتساع الأسلوب - من المخرجات إلى النتائج ، ومن البرامج
 إلى المديرين - أثبت أنه مثير للمشكلات . والمزيد من الخبرة

OECD - 58 : Performance Pay Schemes for Public Sector Managers, p. 8.

NPR - 59 : Balancing Measures: Best Practices in Performance Management
 (Washington, 1999).

فقط تبين إن كانت المشكلات ناجمة عن نقص بالخبرة أم عن قصور ذاتي في الأدوات .

التعاقد

لقد اعتمد المصلحون على نطاق واسع على المشاركة المتزايدة ضمن المنظمات غير الحكومية (مقاولون من القطاع الخاص والقطاع التطوعي). ولقد وسع المصلحون في الدول ذات الأنظمة الاتحادية - وخاصة أستراليا وكندا والولايات المتحدة - أيضاً المشاركات بصورة كبيرة بين الحكومات الاتحادية وحكومات الولايات . والأسباب سياسية وإدارية . لقد واجهت الدول في كل مكان طلبات قوية من المواطنين لتقليص حجم الدولة . تقدم مثل هذه المشاركات طرقات لتنفيذ أعمال الحكومة دون أن تقوم الحكومة نفسها بالعمل . وفضلاً عن ذلك ، قدمت هذه المشاركات للحكومات مرونة أكبر لمعالجة الصعوبات الإدارية القاسية . فيمكنهم استئجار الشركاء وفصلهم بطريقة أسهل من تغيير عمال الحكومة ، ومن خلال مثل هذه المشاركة تستطيع الحكومات الحصول على المهارات المطلوبة بسهولة أكبر من توظيف وتدريب عمالها .

لعل من أكثر الأمور أهمية ، أن كثيراً من حركة التعاقد إنما يدفعها الافتراض أن الحكومة بذاتها غير كافية ، وأنها باعتمادها على المقاولين غير الحكوميين ، تستطيع تخفيض تكاليفها

وتحسين إنتاجها. إن بعضاً من هذا الافتراض اعتقاد فكري قوي من اليمين، وغالباً بدون دليل خاضع للاختبار، حول التفوق المفترض للقطاع الخاص. والأكثر ذكاءً، أنه يتدفق بعضه من اعتقاد أن دور الحكومة ينحصر بتحديد الأهداف ولا يتعين عليها إنتاج الخدمات بنفسها. سيطرت المناقشة السابقة في الولايات المتحدة حيث جاءت الخخصة والتعاقد والأشكال الأخرى من نقل السلطة إلى القطاع الخاص بشكل موسّع من الدوائر المحافظة⁽⁶⁰⁾. بينما سيطرت الحجة اللاحقة بالمقابل على التفكير في دول ويستمنستر لا سيما في نيوزيلندا.

لقد أدّى هذا الاختلاف في الفلسفة التي تكمن وراءهما إلى مشاركات عامة - خاصة مختلفة في جميع أنحاء العالم. ففي الولايات المتحدة أدّى التفوق المفترض للقطاع الخاص ببعض المصلحين، وخاصة على مستوى الولاية والمستوى المحلي، إلى التعاقد حول كل شيء ممكن. فافتراضوا أن مجرد تحويل أداة الإدارة إلى التعاقد سيحسن المردود بشكل طبيعي. كما أدّى افتراض التفوق هذا، في الولايات المتحدة، إلى اهتمام أقل نسبياً حول بناء الشركات وإدارتها، لأن مجرد خلقها، افتراض بعض المصلحين، سوف يؤدي إلى نتائج أفضل. بينما دفع

60 - أفضل تحليل لهذه القوى هو: E.S. Savas

بالنقاش نوع آخر من التيار الفكري المضاد للبيروقراطية في نيوزيلندا. افترض المصلحون أن حوافز البيروقراطية نفسها جعلت الأداء عاجزاً، وأن النظام القائم على التعاقد بين المشتريين من الخدمات الحكومية (الحكومة ووزرائها) ومورديهم في البيروقراطية أو الشركات غير الحكومية سوف يمنع هذه الصعوبات. لقد زاد هذا الفرض الانتباه إلى الحاجة إلى إدارة جيدة للعقود، لأن النظرية الاقتصادية للوكيل الرئيسي التي دعمت هذه الحركة كانت قلقة جداً حول أمراض العقود وخاصة تكاليف العمليات (مثل المعلومات ومشاكل الإشراف). وفضلاً عن ذلك، ليس هناك انحياز داخلي نحو التعاقد الحكومي. يقوم بالعمل من يستطيع القيام به بشكل أفضل.

يبقى الدليل على هذه النظريات ضئيلاً. لقد بنيت قرارات كثيرة على أساس تيارات فكرية (إيديولوجيات) بدلاً من الأبحاث. ومع ذلك، أظهر مسح للخبرة في سنة 1998 قامت به منظمة دول التعاون الاقتصادي والتنمية OECD في أستراليا والدانمرك وآيسلندا والسويد والمملكة المتحدة والولايات المتحدة أن الوفر الناتج عن التعاقد قدراوح من 5٪ إلى 50٪ وكان الوفر النموذجي الذي ذكرته الدراسة 20٪⁽⁶¹⁾. لكن نقاش

61 - كيتينغ، Public Management Reform and Economic and Social

«مستوى اللعب في الميدان» يتدخل دائماً بهذه المقاييس : هل يقدم المقاولون الخدمة من المستوى نفسه الذي يقدمها عمال الحكومة؟ هل يحافظون على التركيز نفسه على القيم الاجتماعية العريضة كالعدالة والمساواة؟ هل سيعرضون أسعاراً منخفضة في البداية كي يحصلوا على العقد ومن ثم يرفعون الأسعار؟ على الرغم من أن تقرير المنظمة OECD قد اعترف أن «هناك بعض النقاش حول إن كان يحافظ على مستوى نوعية الخدمة دائماً بينما يتم تحقيق هذا الوفر». لكنه يخلص إلى القول «إن ما يبدو واضحاً أن التعاقد المنفذ بكفاءة يؤدي إلى تحسينات إنتاجية»⁽⁶²⁾.

إن القضية الرئيسية، على الأقل من الخبرة الأسترالية والأمريكية، هي وجود منافسة حقيقية (أو ما يسميه الأستراليون القدرة على المنافسة). ليست عمومية أو خصوصية النشاط ما يقرر كفاءته ولكن كما وجدت دراسة في دول منظمة OECD «إن فرصة المنافسة» هي الأكثر احتمالاً لتحسين الكفاءة والفعالية. واستنتجت الدراسة أن «القدرة على التنافس» في الخدمة العامة لا تتضمن بالضرورة تحويل أو تأمين الخدمات إلى القطاع الخاص في أمثلة كثيرة (في أستراليا)، وأن الخدمات التي كانت تقدمها

الخدمة العامة الاتحادية يجري تقديمها الآن من قبل مستوى أو فرع مختلف من الحكومة. بالفعل يستمر عدد من الخدمات في التقديم من قبل المقدم نفسه ولكن بطريقة أفضل وذلك بسبب القدرة على المنافسة»⁽⁶³⁾.

وجدت الدراسة الأسترالية أن القدرة على المنافسة حققت وفراً كبيراً. فقد حقق برنامج الدعم التجاري للدفاع، مثلاً، وفراً سنوياً متكرراً مقداره 100 مليون دولار أسترالي، وزاد ناتج النمو السنوي لبريد أستراليا بمعدل من 1٪ في سنة 1990 إلى 6,8٪ في سنة 1993 - 1994. كما حسنت «القدرة على المنافسة» الخدمة ونوعية الإنتاج والشفافية والمسؤولية⁽⁶⁴⁾.

وبصورة مماثلة، أعطت المنافسة في الولايات المتحدة بين الموردين (من القطاع العام والخاص) أهمية للقدرة على التنافس. منذ سنة 1979 قدمت فونيكس Phoenix عروضاً لستة وخمسين قراراً للخدمة العامة في ثلاث عشرة منطقة وظيفية،

63 - آلن هينر،

Examining Contestability in the APS (Australian Public Service): Initial Information

(Canberra: Resource Management Improvement Branch Department of Finance, 1995)

(<http://www.dofa.gov.au/pubs/pig/contest/contes02.htm> [last accessed January 19, 2000]).

64 - المرجع نفسه.

تراوح من إدخال المعطيات وتوزيع العقود إلى كنس الشوارع وإدارة بيوت المسنين. قدم المقاولون عروضاً بأسعار متدنية في 34 حالة. ولكن نافس عمال المدينة العرضيين من القطاع الخاص وربحوا العمل في 22 حالة وحققوا وفراً بلغ 27 مليون دولار⁽⁶⁵⁾. وتحرك الموظفون المحليون في إنديانابوليس بقوة إلى عملية سموها «التعاقد»⁽⁶⁶⁾. وأثبتوا أن عملية التنافس، وليس من يكسب مثل هذه المنافسات، هي التي تعطي مكاسب المردود.

إن المفتاح في نجاح هذه العمليات هو القدرة ضمن الحكومة على كتابة وإدارة العقود بشكل فعال. وبإيجاز، يجب على الحكومة أن تكون مشاركاً ذكياً، ويجب أن تحدد بوضوح ماذا تريد أن تشتري، وأن تدير أسواقاً منافسة، وأن تقيّم بعناية نوعية ما تشتري⁽⁶⁷⁾. فالحاجة إلى إدارة عقود فعالة أدت إلى تطوير أدوات إدارية جديدة⁽⁶⁸⁾.

في الولايات المتحدة لعبت حركة الإصلاح NPR دوراً كبيراً

65 - جيم فلاناغان وسوزان پركينز - Susan Perkins - Jim Flanagan
«Public/Private Competition in the City of Phoenix, Arizona»
Government Finance Review, vol. 11 (June 1995), pp. 7 - 12.

66 - أنظر 79 - 178 Savas Privatization and Public - Private Partnership, pp.

67 - دونالد ف. كيتل، Sharing Power: Public Governance and Private Markets
(Brookings, 1993).

68 - هينر، Examining Contestability in APS.

في إعادة ابتكار الحكومة، وأكد نائب الرئيس آل غور دور الحس العام لدى قيادة الحكومة. ففي بحرية الولايات المتحدة أنجزت تعليمات تتطلب نظام هاتف دائماً على متن سفنها. لقد كلفت هذه الأجهزة، التي كانت مكفولة لتعمل حتى حين تغرق السفن، 450 دولاراً للجهاز الواحد. في حاملة الطائرات الجديدة U.S.S. John C. Stennis ركب موظفو الإنجاز أجهزة هاتف جديدة كانت معروضة على رفوف المحلات، وقد كلف الجهاز 30 دولاراً فقط. واعترف غور ضاحكاً «إن هذا الهاتف لن يعمل إذا غرقت السفينة وتم تعويمها». ثم أضاف «إذا حسبتم الكلفة، فإنكم بالفعل يجب أن تغرقوا السفينة ثم تعوموها خمس عشرة مرة حتى تستمتعوا بفرق سعر الهاتف الدائم. لذا قررنا أن نشترى هذه الهواتف فقط من منافذ تجارية بدلاً من المنافذ المختصة. وتعرفون لو أن سفينتكم قد غرقت ثم جرى تعويمها خمس عشرة مرة فإنكم لن تقلقوا حول أشياء أخرى أكثر من المكالمات الهاتفية على كل حال⁽⁶⁹⁾».

خدمة الزبون

إن مفهوم تحسين خدمة الحكومة للمواطنين - واستخدام

هذه الاستراتيجية لتحويل البيروقراطية - كان واحداً من أقوى ملامح الإصلاح. فهو جهد ذو جزئين. لتحسين ثقة المواطنين بالحكومة ودعمهم لها، عمل الموظفون العامون على جعل خدمات الحكومة ودية وانسيابية ولا شرخ فيها. وبدلاً من جعل المواطنين يكيّفون أنفسهم مع الحكومة - وبرامجها وطريقة أداء أعمالها - حاول الموظفون تكييف الحكومة مع المواطنين.

ناقش تقرير حركة المراجعة «علينا استعادة الثقة بأننا نستطيع أن نعمل معاً بكفاءة من خلال حكم النفس. وعلى الحكومة أن تبني الثقة كاملة كما تفعل شركة فورد، أو أية شركة جيدة، مع كل زبون». ويتابع التقرير إن الحكومة «تبتعد عنا. إنها تسعى إلى مختلف الباعة المتجولين - المصالح الخاصة، ومحترفي واشنطن، وأصحاب النوايا الحسنة والأهداف الطيبة - في طريق يبدو أن اتجاهاه بعيد عن الزبائن الذين يدفعون الضرائب الحكومية». وخلص التقرير إلى أنه «بتطوير استراتيجيات خدمة الزبون التي تركز على ما يريده الناس، تستطيع الحكومة أن ترسم خريطة تغير كبير في الانعطاف بشكل حرف U لتعيد الحكومة إلى الناس»⁽⁷⁰⁾. تعتقد حركة المراجعة NPR أن خدمة الزبون قد تساعد في استعادة الثقة بالحكومة وتقديم دافع قوي لتغيير طريقة

الحكومة في تنفيذ أعمالها. بالواقع، لقد أدهشت إدارة التضامن الاجتماعي عالم الأعمال عندما وجد مسح مستقل أن للوكالة أفضل خدمة هاتفية مجانية في البلاد⁽⁷¹⁾.

كان التحرك نحو خدمة أفضل للزبون واسعاً جداً. فبالإضافة إلى «وثائق المواطنين» في المملكة المتحدة، وضعت كل من بلجيكا وفرنسا والبرتغال معايير لخدمة الزبون. كما تلقى المواطنون في كل من أستراليا وفرنسا وألمانيا شروحاً مكتوبة لقرارات الحكومة التي تؤثر فيهم⁽⁷²⁾. لقد طوّرت حكومات كثيرة، قومية ومحلية، تقنية متفاعلة «الزبون كاملاً» و«نافذة واحدة للتسوق»، أو استراتيجية إدارة الحالة لجعل تقديم الخدمة للمواطنين مستمراً. ففي إيطاليا مثلاً تأسست نافذة توقف واحدة للأعمال حيث تقوم إدارة واحدة بتقديم التفويض لموقع العمل والترخيص ببدء العمل أو توسعة معمل قائم⁽⁷³⁾. واستعملت الحكومة الفرنسية خدمات «التوعية النوعية qualitian» لتوسيع مفاهيم خدمة الزبون⁽⁷⁴⁾. وفي جنوب إفريقيا كانت أساليب

71 - غور، The Best Kept Secrets in Government, p. 33.

72 - كيتينغ، Public Management Reform and Economic and Social Development, 23

73 - OECD, Focus (<http://www.oecd.org/puma/focus/compend/it.htm>) [(last accessed January 19, 2000)].

74 - OECD, Focus (<http://www.oecd.org/puma/focus/compend/it.htm>) [(last accessed January 19, 2000)].

شفافية الحكومة وتحسين خدمة الزبون مركزيتين في جهود الحكومة لاقتلاع التمييز العنصري. ووضع البرنامج القومي «الشعب أولاً Bitupili» نتائج وتقارير عامة وإجراءات شكاوى يمكن قياسها⁽⁷⁵⁾.

إن حركة خدمة الزبون في أمريكا واحدة من أقوى الحركات (من حيث التجارب التي أطلقت) وأقلها تطوراً (من حيث المعرفة والمفاهيم)⁽⁷⁶⁾. يوضح النقاد أن جزءاً من المشكلة هو أن المواطنين «أصحاب» الحكومة إضافة إلى أنهم يتلقون الخدمة منها⁽⁷⁷⁾. وفضلاً عن ذلك، لا يشترك عدد من الخدمات الحكومية بعلاقة مع الخدمات الأساسية في القطاع الخاص؛ فليس للحكومة في العادة خيار حول إن كانت تقدم الخدمات

75 - زولا سكويييا، Zola Skweyiya وزير الخدمات والإدارة العامة في جنوب أفريقيا،

Global Forum, Plenary 1 (January 14, 1999).

76 - كيتينغ، Public Management Reform and Economic and Social Development, P. 25.

77 - أنظر مثلاً، ه. جورج فريديركسون، H. George Frederickson،

«Painting Bull's Eyes around Bullet Holes», Governing, October, 1992, p. 13;

«Let's Rediscover Government, Not Reinvent It», وروланд س. مو،
Government Executive, June 1993, pp. 46 - 48;

ديفيد روزينبلوم، David Rosenbloom، «Have an Administrative Rx? Don't Forget the Politics»،

Public Administrative Review, vol. 53 (November/December 1994), pp. 503 - 7.

الأساسية، وليس للمواطنين في الغالب خيار في أن يتوجهوا إلى الحكومة من أجل تلك الخدمات. إن عامل الخيار هو ما يدفع خدمة الزبون في القطاع الخاص. فالشركات هي التي تقرر أية منتجات تبني وتسوّق، كما يستطيع الزبون أن يقرر أية منتجات يفضل؟ هذا إن كان بالفعل يختار أي منتج على الإطلاق. وهكذا تكون للشركات حوافز قوية لبناء المنتجات والخدمات التي تحقق لهم أعظم ربح، وللزبائن حوافز قوية لرعاية الشركات التي تقدم ما يرضيهم غاية الرضى. لا يستطيع المواطنون بشكل عادي اختيار أية دائرة إطفاء أو هيئة ضمان اجتماعي ليرعوها، وكذلك لا تستطيع دائرة الإطفاء أن تختار الدخول إلى هيئة ضمان اجتماعي. يحدد فقدان الخيار الخيارات بشكل جذري على كلا الجانبين في معادلة خدمة الحكومة وبذلك يخفض الحوافز الحساسة لتقديم خدمة فعالة ومجدية.

لذلك أصبحت خدمة الزبون الحكومية مجازاً أكثر منها طريقة عمل. من الصعب مناقشة مفهوم أن على الحكومة فعل أي شيء تستطيعه لتجعل خدماتها أكثر تجاوباً، والتفاعل بين المواطن والحكومة أقل إيلاماً. فمثلاً تستطيع الحكومة أن تكيف نفسها مع برامج عمل المواطنين بأن تجعل مواقع مكاتب إجازات السوق وساعات العمل أكثر مرونة. كما يمكن تصميم استثمارات الضرائب وتعليماتها بشكل تكون فيه أسهل فهماً. لكن حركة

خدمة الزبون تسير مباشرة إلى الحقيقة التي لا يكون لأي من الطرفين خيار في أن يكون له علاقة في المقام الأول، وخاصة في خدمات الحكومة الجهورية. يتوقع المواطنون مجموعة توقعات عندما يتلقون الخدمات: خدمة سريعة وودية ومناسبة. وهم يشعرون عادة شعوراً مختلفاً تماماً عندما يدفعون لقاء هذه الخدمات، وخاصة عندما تفيد الخدمات شخصاً آخر.

لم يقم القطاع الخاص بحل هذه المعضلة أيضاً. الأرضية المشتركة مشوبة بإخفاق في التسويق كبير، من إيدسل Edsel إلى الكوك الجديدة New Coke. إن كثيراً من المشكلات والطرق الجهورية بين الحكومة والقطاع الخاص متشابهة بشكل يثير الدهشة: تحديد الزبون، وتقرير أفضل السبل لقياس النجاح في تحقيق أهداف السياسة، وموازنة المهمة الكلية مع الحاجات المحددة وطلبات الزبائن. بالفعل يمكن أن تكون للزبائن توقعات كثيرة وإن كانت متناقضة⁽⁷⁸⁾. ومع ذلك، لأن الخيار في خدمات الحكومة يتناقص، ولأن القوة التي تمارسها الحكومة بالضرورة على الأفراد تستمر، فإن أساليب خدمة الزبون تقدم بصورة كبيرة مشكلات أكثر صعوبة في القطاع العام. والخط الأسفل لحكومة ديمقراطية هو المسؤولية - ليس الفوائد أو رضى المواطن - ولا تقدم خدمة الزبون وكالة جيدة لقياس المسؤولية.

إن استقصاء سنة 1999 لخدمة الزبون في الحكومة الاتحادية للولايات المتحدة يشير إلى أن وكالات الحكومة عموماً تتشابه بشكل مناسب مع المنظمات الخاصة التي لها مهمات مماثلة. وقام مركز بحث النوعية لمدرسة ميتشيغان The University of Michigan Business School's National Quality Research بمسح الزبائن في القطاع الخاص منذ 1994، ومثل المسح في سنة 1999 أول تطبيق لطرائقهم على الحكومة. وعلى مقياس من 100 نقطة، يسجل رضى الزبون المتوسط لأعمال خدمة القطاع الخاص، كان 71,9؛ وسجلت وكالات الحكومة رقماً مماثلاً تقريباً 68,6. «يتلقى عمال الحكومة الذين يتصلون بالشعب علامات عالية للمجاملات الحرفية»⁽⁷⁹⁾.

لعبت خدمة الزبون دوراً هاماً في إصلاح الحكومة. وتلقى المواطنون في دول كثيرة إشارات قوية أن الحكومة مهتمة بتحسين خدماتها وعلاقاتها مع مواطنيها. لقد غيرت خدمة الزبائن سلوك الموظفين الحكوميين؛ فقد هزتهم من روتين بيروقراطيتهم وركزت على حاجات المواطنين. ووجد بعض

79 - University of Michigan Business School, American Society for Quality, and Arthur Anderson,

American Customer Satisfaction Index: Federal Agencies Government-Wide Customer Satisfaction Report for the General Services Administration (December 1999), especially pp. 3, 4.

المديرين خدمة الزبون أسلوباً مفيداً للخروج من أسوار البيروقراطية ومهاجمة المشكلة بين الحدود. لكن خدمة الزبون في جوهرها لغز مبهم نوعاً ما. وخدمة الزبون كأداة إصلاح هي أكثر الأدوات عالمية وهي أصعبها على التعريف والاستخدام في الحكومة.

تكنولوجيا المعلومات

انتشرت ثورة الكمبيوتر مع الثورة العالمية في إدارة الحكومات.

وصل الحدود. تكمن دلالة تكنولوجيا المعلومات في قدرتها على عكس الحدود التنظيمية بسهولة والسماح بالاتصالات السريعة والسهلة بين المواطنين والحكومة، بغض النظر عن أية وكالات مسؤولة عن تقديم أية خدمات. إن التكنولوجيا، من عدة طرق، هي الأسلوب النهائي للوصل بين الحدود. فكر بالأمثلة الآتية التي جمعت من أنحاء العالم.

- في الولايات المتحدة جعلت إدارة الضمان الاجتماعي تقديرات عن فوائد الأفراد البارزة متوفرة على الخط في موقعها على الإنترنت (<http://www.ssa.gov/forms/anypia/>).

- أصبح التصنيف الإلكتروني لعوائد ضريبة الدخل يستطيع

تحميل الاستمارات والتعليمات من موقع (http://www.irs.gov/IRS_forms_pubs/index.html).

- قدمت الدانمرك نظام ضريبة الدخل «بدون ورق» وفيه لا يتوجب على دافعي الضرائب أن يصنفوا أوراق دخولهم. تراجع الحكومة مكاسبهم، وتحسب الضرائب المستحقة، وتطرح الدفعات الموقوفة من رواتبهم، وترسل لهم بيانات. وإعادة الأموال المستحقة لدفع الضريبة تتلقى شيكاً مع الكشف. فإذا كانوا مدينين بضرائب أكثر فإن المبلغ المستحق يدور إلى موقوفات السنة التالية. وإذا أرادوا إجراء تصحيح على الكشف، فإنهم يستطيعون فعل ذلك بالهاتف أو عبر الإنترنت⁽⁸⁰⁾.

- أوجدت قطر نظام معلومات جغرافية قومية يكسب مكافأة على المعلومات التي تقدم من مواقع الأقمار الصناعية العالمية. تؤيد المعلومات كل شيء من تخطيط استعمال الأرض إلى التقديرات الصحية⁽⁸¹⁾.

- في ولاية فكتوريا الأسترالية، يستطيع المواطنون استخدام

80 - آل غور، Global Forum, Plenary 2 (January 15, 1999).

81 - صاحب المعالي علي محمد القحطري Ali Mohammed al-Khater وزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء

Global Forum, Plenary 2 (January 15, 1999).

مشروع أكشاك الطرق لتسجيل سياراتهم والحصول على إجازات قيادة السيارات. (هذه الأكشاك عبارة عن أجهزة إلكترونية آلية موجودة في الأماكن العامة، كمجمعات التسوق وصلات الأبنية، تسمح للمواطنين بإنجاز الأعمال دون زيارة المكاتب الحكومية ودون أن يتعاملوا مباشرة مع موظفي الحكومة). هذا النظام لا يعطي المواطنين الملاءمة فقط بل ويعطيهم القوة أيضاً، لأنه يلغي ما أظهرته الاستقصاءات أنه مصدر أكثر الشكاوى على إجراءات إجازات السوق التقليدية: صور غير مجملية. يسمح فيك رودس Vic Roads للسائقين بالتقاط الصور التي يفضلونها. وفي دولة ذات مساحة شاسعة كأستراليا، توصل موظفو الحكومة إلى أن هذه الأجهزة الإلكترونية تتغلب على «طغيان البعد» وتحسن وصول المواطنين إلى الحكومة. وإضافة إلى ذلك لا يتعين على الموظفين أن يوجدوا في كل مجتمع صغير في جميع أنحاء البلاد⁽⁸²⁾. تسمح الأنظمة، التي انتشرت في جميع أنحاء دولة أستراليا والحكومات المحلية، للحكومة أن تعدل الخدمات للمواطنين وأن توفر المال أيضاً.

- مشروع كيسستا Kista في السويد: يسعى هذا المشروع إلى

82 - صاحب السعادة مارك لاثام Mark Latham، (النائب في برلمان أستراليا)،
Global Forum, Plenary 2 (January 15, 1999).

توحيد الخدمة عمودياً وأفقياً: عبر سلسلة من الخدمات وسلسلة من مقدمي الخدمات، بغض النظر عما إذا كانوا من المستوى القومي أو المحلي.

- جعلت فنلندا بعض الخدمات القضائية مركزية عندما تقدمها البلديات لتسمح لتكنولوجيا المعلومات أن تحسن النظام⁽⁸³⁾.

- نظام «أحداث الحياة» البريطاني، وهو جهد لتنظيم خدمات الحكومة ليس عن طريق الوكالة ولكن بالحدث أو العملية، يسعى إلى تقديم وجهة نظر الحكومة كاملة، بغض النظر عن أي مستوى أو أي فرع من الحكومة يقدم الخدمة.

مركزية التنسيق

إن كثيراً من تجديرات التكنولوجيا المعلوماتية مركزية بذاتها. و«يحدث التنسيق» كما تشرح منظمة دول التعاون الاقتصادي والتنمية OECD، «عند نقطة تقديم الخدمة»⁽⁸⁴⁾. وحتى تعمل الأشياء باستمرار عند القطاع، يجب أن تكون مرتبطة مع القمة ارتباطاً جيداً. يجب أن تكون أنظمة الكمبيوتر فنياً متلائمة، ويجب أن تعتمد على قواعد بيانات مدمجة كاملة.

OECD, Information Technology as an Instrument of Public Management Reform: 83

A Study of Five OECD Countries (Paris, 1998), p. 11

تبني أكثر الحكومات المحلية، والوكالات الحكومية القومية، أنظمتها الخاصة بها وتبني أنظمتها الصلبة hardware حيثما تصبح الأجهزة غير قادرة على الارتباط بسهولة. ويتطلب بناء روابط فعالة صنع - أو المشاركة في صنع - القرارات الأساسية حول بناء الأنظمة والمعلومات اللينة software وقاعدة البيانات.

لقد شجعت عوامل أخرى واستمرت بتشجيع هذا الاتجاه نحو المركزية. وعندما أصبحت تكنولوجيا المعلومات أكثر مركزية بالنسبة للاتحاد الأوروبي، بحثت الدول الأعضاء عن المقاييس الأساسية للتأكد من ملاءمة معطياتها. وبصورة مماثلة، جعل الخوف من الدمار المحتمل الذي مكن «فيروس» الكمبيوتر لسنة 2000 من التدمير دولاً كثيرة تشارك بالمعلومات وتستخدم الحلول حتى تستمر أنظمتها بالعمل بعد تاريخ 12/31/1999. إن تكنولوجيا المعلومات ليست رخيصة الثمن، وغالباً ما تأتي الأوامر من المستويات الحكومية العليا، لقاء استثماراتها، وتصر على معايير معينة للنظام.

صعوبات وتحديات فنية

ليس مدهشاً أن ترافق مشكلات كبيرة انتشار الأنظمة المعتمدة على الكمبيوتر. لقد عانى نظام نيويورك الحكومي الجديد لترميز الأغذية ومنافع الائتمان على بطاقات دين إلكترونية

آلاماً خطيرة متنامية. فرضت المصارف رسوماً كبيرة على المستخدمين مما جعل قيمة الأرباح تتآكل. كما رفض عدد كبير من آلات الصراف الآلي قبول البطاقات، أو أن البطاقة لم تعمل دائماً. واشتكى المتعاملون من أن عدداً من التجار لا يقبلونها، وبالتالي، أعاد بعض المتعاملين التعامل مع خدمات الدفع عند مقدمة المخازن، وكلف هذا المتعاملين رسوماً أعلى⁽⁸⁵⁾.

لم تمنع مشكلات نيويورك الولايات الأخرى من إطلاق أنظمتها المعتمدة على نظام الكمبيوتر للمساعدة العامة. فوزارة الخدمات الاجتماعية في كاليفورنيا، مثلاً، خططت نظامها الخاص لآلات الصراف الآلي لتحسين كفاءة برنامج المساعدة العامة وحياة المتعاملين. يشرح سيدوني سكوير Sidonie Squier، المتحدث باسم الوكالة، «إننا نسعى لإزالة وصمة العار للمساعدة العامة. سوف يضرب المستفيدون بطاقتهم عند نقطة الدفع عند التاجر تماماً كما يفعل بقيتنا. يجب أن تصبح عاملاً لبناء التقدير والاحترام»⁽⁸⁶⁾.

85 - ديفيد بارستو، David Barstow : «A.T.M. Cards Fail to Live Up to Promises to Poor», New York Times, August 16, 1999, p. 1.

86 - ريبكا سميث، Rebeca Smith :

«State Welfare Payments Going the Electronic Route; Debit Cards to Dispense Food Stamps, Benefits», San Francisco Chronicle, August 18, 1999, p. A1.

أصبحت التكنولوجيات الحديثة مألوفة جداً. في بريطانيا، لقد أعجب الناس بصور إجازات السوق لأنها، كما في الولايات المتحدة، مفيدة في مجالات التعريف الأخرى. (في كاليفورنيا مثلاً يستطيع الناس الذين لا يقودون السيارات طلب إجازة غير سائق، وهي بطاقة تعريف حكومية). وبالفعل إن 11 من أصل 15 دولة من دول الاتحاد الأوروبي تصدر بطاقات تعريف⁽⁸⁷⁾. ويخطط الاتحاد الأوروبي لإصدار بطاقات طبية متقنة، تقوم بترميز المعلومات إلكترونياً حول فئة دم الشخص وتاريخه المرضي وأية معلومات طبية مفيدة أخرى⁽⁸⁸⁾.

لقد أصاب الاهتمام بالسرية هذه الخطط التكنولوجية الطموحة. أعلنت الحكومة البريطانية فخورة في سنة 1999 «بطاقة ذكية» جديدة لكل المواطنين. وخلال عقد من الزمن سوف يتمكن المواطنون من استخدام هذه البطاقة الذكية ليديروا معاملاتهم كافة مع الحكومة. لكن أبطأت الحكومة استخدامها لأن المواطنين كانوا قلقين حول إمكانية تسرب معلوماتهم الشخصية الحساسة من النظام. في الولايات المتحدة، قاد

87 - Identity Cards: Politics or Paranoia? The Economist, May 29, 1999.

88 - مارتن غالاجر، Martin Gallagher: مدير المشروع الأوروبي والمنسق لمشروع

«Card Link» والمدير المالي لمكتب الصحة الشرقي في دبلن: Global Forum,

. Plenary 2 (January 15, 1999)

المواطنون في بعض الولايات حملة لمنع كشف اسم وعنوان ومعلومات الهاتف وملفات إدارة المركبات. فهي عموماً سجلات عامة وهكذا يمكن أن يراجعها الجميع، لكن بعض الولايات تبيع المعلومات إلى المسوقين عن بعد. يناقش المشرعون في الولاية اقتراحات يسمحون بموجبها للمواطنين طلب أن تكون هذه المعلومات سرية لا تكشف.

تقدم أنظمة الكمبيوتر قضايا فنية معقدة. إن خلق الأنظمة شيء؛ لكن غالباً ما تكون شيئاً آخر أن تجعلها تعمل بشكل يعتمد عليه ويمكن التنبؤ للمواطنين خارج الحدود، وأحياناً بلغات مختلفة. ولعل الأهم أن انتشار تكنولوجيا المعلومات يثير قضايا السرية المثبطة للهمة: ما هي المعلومات التي ستجمعها الحكومة؟ من سيكون له الحق في الوصول إلى المعلومات؟ كيف يمكن أن تصل المعلومات إلى أولئك الذين يجب أن يصلوا إليها، بينما تبقى بعيدة عن أيدي أولئك الذين يجب ألا يصلوا إليها؟ تقدم هذه الصعوبات مشكلات قصيرة الأجل وأخرى طويلة الأجل، سوف تكون بالتأكيد اتجاهاً مستمراً لخدمات الحكومة. لا تقدم تكنولوجيا المعلومات جسراً يصل ما بين الحدود فحسب؛ «فالتكنولوجيا نفسها عامل تغيير»⁽⁸⁹⁾ وسوف

تغير، بشكل لا يمكن تجنبه، طريقة قيام الحكومة بأعمالها وطريقة فهم عمال الحكومة لأدوارهم.

إصلاح تنظيمي

كان وراء كل أساليب الإصلاح في معظم الدول التزام بتخفيض تنظيم الحكومة. فقد ألغت كوريا الجنوبية نصف تعليماتها. وخفضت كوستاريكا حواجز الدخول إلى الصناعة الصيدلانية⁽⁹⁰⁾. وعمل الاتحاد الأوروبي على تنسيق التعليمات بين أعضائه. فمثلاً، عمل على تخفيض الموافقات في كل دولة على المواد الصيدلانية وعلى تشجيع السماح المنفرد لسلع تجارية (أو سلسلة واسعة). وتراوح عمليات إيقاف تعليمات صناعات الاتصالات والنقل، وخفض الأسعار، والتشجيع على خلق فرص عمل، في دول من اليابان وفنلندا إلى الولايات المتحدة وألمانيا. وألغت نيوزيلندا كل الدعم الزراعي تقريباً في منتصف الثمانينيات وسط إصلاحات حكومية أخرى. زادت البطالة وأخفقت بعض الشركات، ولكن خلال عقد من الزمن أصبح القطاع الزراعي منافساً عالمياً، ويسهم الآن في الاقتصاد أكثر من أي وقت مضى. وزاد إلغاء الأنظمة في صناعة التاكسي السويدية في الطلب وأنقص زمن الانتظار. وخفض إلغاء

تعليمات الاتصالات البعيدة في اليابان الأسعار بنسبة 41٪⁽⁹¹⁾.

نادراً ما يكون إلغاء التنظيمات رابحاً فورياً وبصورة آلية. تنمو الأسواق بحسب القواعد التي توجد بها، وينقل تغيير القواعد التوازن بين اللاعبين ويخلق رابحين وخاسرين مختلفين. إضافة إلى ذلك، تظهر حالة نيوزيلندا أن إعادة بناء الأسواق تستطيع أخذ بعض الوقت، وفي خلال ذلك، تفرض تكاليف كبيرة.

وهكذا، على مستوى أول، إن إلغاء التنظيم يتعلق بالكفاءة الاقتصادية. ولكن على مستوى آخر، فمن الواضح تماماً أنه يتعلق بالسياسة وإعادة التوزيع السياسي. لهذه الأسباب وجد تقرير المنظمة OECD أن «أهم مكون لنجاح الإصلاح التنظيمي هو قوة الدعم واستمراره على أعلى المستويات السياسية. للوزراء دور مباشر يلعبونه في التأكيد أن القيادة السياسية القوية ستغلب على المصالح المزعجة في كل من القطاع العام والقطاع الخاص اللذين يستفيدان من الحالة الراهنة ويقاومان التغيير المفيد⁽⁹²⁾.

إن المعضلة السياسية للتنظيم ومنع التنظيم تجعل الإصلاح

91 - OECD, The OECD Report on Regulatory Reform (Paris, 1997), Table 2:

92 - المرجع نفسه، مقدمة

(<http://www.oecd.org/subject/regreform/report/Htm#/Introduction> [January 19, 2000]).

المجزأ صعباً وخطراً اقتصادياً. فالإصلاحات الجزئية يمكن أن تشير معارك سياسية عند كل دور دون تحويل الأسواق بصورة أساسية. فالإصلاحات التنظيمية الأكثر نجاحاً تكون شاملة بدلاً من أن تكون مجزأة⁽⁹³⁾.

إن التنظيم من نواح كثيرة هو الرمز الابتدائي للحكومة التقليدية. ومقابل ذلك كان إلغاء التنظيم الأساس الحاسم للإصلاح منذ أواخر السبعينيات. وجذوره اقتصادية من ناحية؛ أي تستخدم قوى السوق لتحل محل القرارات البيروقراطية. وهي سياسية بشكل أكبر لأنها اقتلعت المصالح المتأصلة في العالم الذي شكل قواعد اللعبة لصالحها. ومحاولة الفصل بين الجذور السياسية لإلغاء التنظيم عن أدواتها الاقتصادية والإدارية يعني طرد كثير مما هو أكثر أهمية من هذه الأداة. وبالفعل، هذا أهم درس لأساليب الإصلاح الأخرى أيضاً.

السياسة والإدارة والحكم

سعت أساليب حركة الإصلاح العالمية إلى تخفيض تكاليف الحكومة، وجعل الحكومة شريكاً أكثر وداً للمواطن والشركات، وتحسين قدرة إدارات الحكومة على الإدارة، وتحسين إنتاجية الحكومة. واستمر الجهد لجعل الحكومة «تعمل أفضل وتكلف

أقل»، بحسب مراجعة الأداء القومي NPR. كان من الممكن أن يحتفل المصلحون في جميع أنحاء العالم بإنجازاتهم، لكنهم حسبوا حساباً حكيماً لمشكلتين أساسيتين. ناقشت رئيسة وزراء نيوزيلندا جيني شيبلي Jenny Shipley بعد ممارسة الدولة للإصلاح مدة خمس عشرة سنة، وأضافت «إن أماننا الشيء الكثير لنفعله. وما من حكومة، وما من اقتصاد يستطيع الوقوف ثابتاً. لن تتوقف إعادة ابتكار الحكومة. يجب أن تستمر، وتطالب إلى الأبد بقواعد قياس جديدة للأداء لتحديد القيمة، والتحسين للناس». ولاحظت «أن تعب الإصلاح وقوة المصالح الراسخة سوف تبقى عقبات كبيرة لا مندوحة عنها»⁽⁹⁴⁾.

لقد كانت حقيقة أن الإصلاح لا ينتهي أبداً من أهم الدروس لاستراتيجيات وتكتيكات إصلاح الإدارة. لقد ركزت حركة الإصلاح على الأدوات الإدارية. وفي النهاية إن هذه الأدوات ذات معنى فقط إلى الدرجة التي تقدم أهدافاً سياسية، وذات قوة صغيرة دون دعم سياسي. وكما أبين في الفصل الآتي أن الإصلاح يبني عميقاً في الحكم.