10

إيلين سيولا كامارك
Elaine Ciulla Kamarck

العولمة وإصلاح الإدارة العامَّة

في بداية القرن الحادي والعشرين يرتبط عدد كبير من الحكومات القوميَّة من جميع أنحاء العالم في جهود إصلاح بيروقراطياتها. هذه الدّول ذات تواريخ مختلفة وأَنظمة انتخابات مختلفة؛ وهي في مراحل مختلفة من التنمية، ومع ذلك تستخدم، إلىٰ درجة مدهشة، مجموعة مفاهيم واستراتيجيَّات للإصلاح متماثلة إلىٰ حد كبير. ويأتي كثير من هذه المفاهيم من حركة إصلاح تُعرف بأنَّها «إدارة عامَّة جديدة» أَو «إعادة اختراع الحكومة»، بدأت في بريطانيا العظمى ونيوزلندا في الثمانينيَّات واتسعت إلىٰ دول أُخرىٰ شملت الولايات المتحدة في 1993. يمسح هذا الفصل أكبر 123 دولة في العالم ويرسم جهودها في الإصلاح. كما يحاول أن يفسِّر سبب تقارب جهود إصلاح إدارة الحكومة عند هذه النقطة من التاريخ وكيف تتعلَّق هذه الجهود بالعولمة.

لكن قبل أن نبدأ، لا بد من تحذير. إن كان التشابه في لغة الإصلاح ينتج

(*) تشكر المؤلفة مساعدها في البحث روب تاليركو Rob Talierco علىٰ بحثه الحثيث علىٰ دول تمت مناقشتها في هذا الفصل.

تشابهاً حقيقياً في الحكومة أم لا، يبقى أن نرى. إن التمييز بين الخطاب السياسي والواقعية الحكومية أمر صعب في دولة واحدة، وفعل ذلك عبر دول كثيرة وثقافات متعددة مخيف فعلاً، ولقد بدأ تواً[1]. لذلك، لهذا الفصل طموحات متواضعة أكثر: وضع الأسباب لشروع دول كثيرة ببرامج إصلاح حكومية، ووضع بعض العناصر المشتركة في هذه الإصلاحات. يمسح هذا الفصل أكبر 123 دولة في العالم، باحثاً عن حركات الإصلاح الحكومي التي تُعالج العمليات الواقعية في الدّولة أَو الأُسس التقليديَّة للإدارة العامَّة. ويشمل هذا الفصل نتائج هذا المسح وبعض الملاحظات حول أسباب التشابه والفروق في الدّول.

لمحة تاريخيَّة

يعطي معظم طلاب الإصلاح الحكومي الفضل في بدء هذه الحركة التي تسمَّى أحياناً «الإدارة العامَّة الجديدة» إلىٰ مارغريت تاتشر Margaret Thatcher التي جاءت إلىٰ منصبها في بريطانيا العظمى في سنة 1979 بعدما أدارت حملة انتخابية أَصبحت فيها الخدمة المدنية المبجلة حتى الآن مادة للحوار السياسي. وتبع انتخابها انتخابُ رونالد ريغان Ronald Reagan في سنة 1980 في الولايات المتحدة، وانتخاب برايا ميليروني Brian Mulroney في كندا في 1984 ـ وكلاهما مثل تاتشر خاضا حملات انتقادات عالية للبيروقراطية. وأن تصبح الخدمة المدنية افتراضاً قضية سياسيَّة في هذه الدّول، جاء ذلك كصدمة ضخمة للكثير من الموظفين المدنيين الذين يعتبرون أنفسهم إداريين للقانون غير سياسيين. والأكثر من ذلك، لقد عنى بروز قضية الإدارة الحكومية علىٰ المسرح السياسي أن في بعض الدّول علىٰ الأقل لن تكون الإصلاحات الناجمة رابحة.

(ومن الجدير بالملاحظة أن حركات الإصلاح في بريطانيا والولايات المتحدة ذات جذور فكرية بدأت مع ثورات تاتشر وريغان. ومن ثم تبنّى هذه الحركات وعدّلها حزب يسار الوسط علىٰ شكل (الديمقراطيون الجُدد) في الولايات المتحدة و(العمل الجديد) في بريطانيا العظمى. بالمقابل، إذا قورنت

حركات إصلاح الإدارة العامَّة في هذه الدّول مع حركات الإصلاح في دول أُخرىٰ مثل هولندا والسويد حيث كانت غير فكرية بشكل كبير، وعملية أكثر).

إن أحدث حركة عالميَّة للإصلاح الحكومي ذات مرحلتين واضحتين. حدثت المرحلة الأولىٰ بشكل أولي خلال التسعينيَّات. في ذلك العقد، ركَّزت الحكومات علىٰ التحرر الاقتصادي وعلىٰ خصخصة الصناعات التي كانت تملكها الدّولة سابقاً. وبحسب غراهام سكوت Graham Scott وزير الخزانة السابق في نيوزيلندا، بالنسبة لمعظم دول العالم بدأت المرحلة الأولىٰ من الإصلاح الحكومي أولاً بإخراج الحكومة من الأعمال، كشركات الطيران والهاتف وما شابه، التي لم تكن الولايات المتحدة مطلقاً لتبدأ بها. «إن الولايات المتحدة لم تحاول مطلقاً أن تحل هذه المشكلة التي بدأ بها معظم البقية منا». قال سكوت في مؤتمر عالمي حول إعادة اختراع الحكومة المنعقد في واشنطن في كانون الثاني 1999. بينما شارك رونالد ريغان خطاب تاتشر ضد البيروقراطية، لم يكن لديه أبداً الأهداف التي كانت لدىٰ تاتشر وآخرين بما يتعلَّق بالخصخصة، وبالتالي خصخص قليلاً جداً. وبإيجاز، يجب أن يُنظر إلىٰ المرحلة الأولىٰ من إصلاح الحكومة في سياق الانتقال إلىٰ اقتصاد السوق الحرة الذي بدأ في جميع أنحاء العالم في الثمانينيَّات وتسارع في سنة 1989 مع سقوط جدار برلين.

ركَّز العقد الثاني من هذه الحركة ـ ابتداء من التسعينيَّات ـ بصورة أقل علىٰ الخصخصة وبصورة أكبر علىٰ الإصلاح الإداري لجوهر وظائف الدّولة. في هذا العقد سعت الدّول لتقليص حجم بيروقراطية حكوماتها بينما جعلت حكوماتها في الوقت نفسه أكثر كفاءة وأكثر حداثة وأكثر استجابة للمواطن. وفي هذا العقد وعدت الولايات المتحدة برئاسة بيل كلينتون أن «تعيد اختراع» الحكومة وبذلك أضافت قوتها وامتيازها إلىٰ حركات الإصلاح الحكومي التي بدأت في دول كثيرة أُخرىٰ. وظهرت استراتيجيَّات متنوعة وانتشرت من دولة إلىٰ أُخرىٰ، وغالباً بدون تغيير في العبارات المستعمَلة. في مقدمة لكتاب عن

إدارة القطاع العام في أوروبا، ذكر المعدون: «وجدنا في بعض التقارير أن اللغة لم تترجم من الأمريكية إلىٰ اللغة المحلية»[2].

لقد عرّف دون كيتا Don Ketta المرحلتين لحركة الإصلاح العالميَّة كإصلاحات ويستمينستر Westminter التي تشير إلىٰ «جهود شق طريق لحكومات نيوزيلندا والمملكة المتحدة» و«إعادة الاختراع علىٰ الأسلوب الأمريكي، الذي كان أكثر تزايداً، وللسخرية، أكثر انتشاراً من الإصلاح علىٰ طراز ويستمينستر»[3]. في هذا المسح لأكبر الحكومات في العالم، إن عنصري الإصلاح موجودان كلاهما ومعدودان. بالواقع، في بعض الدّول تختلط العبارات الأمريكية والبريطانية، فعلىٰ سبيل المثال تبنَّت دول ويستمينستر «وثيقة المواطن» وذلك لتحسين تقديم الخدمات؛ وتبنَّى الأمريكيون «خدمة الزبون». وفي بضع دول يستخدمون عبارة «وثيقة المواطن». ولكن قبل النظر في العناصر العامة للإصلاح، يجدر بنا أن نأخذ لحظة لفهم الأسباب العامَّة.

أسباب حركات الإصلاح القومي

يبدو أن أربعة عوامل قد تلاقت لتجعل الإصلاح الإداري مركزياً بالنسبة لأهداف عدد كبير من الدّول المختلفة من جميع أنحاء العالم:

- المنافسة الاقتصاديَّة العالميَّة.
- التحول إلىٰ الديمقراطية.
- ثورة المعلومات.
- عجز الأداء.

ليس مدهشاً أن تخلق ضغوط المنافسة الاقتصاديَّة العالميَّة شبكات جديدة بين الحكومات الفرعية التي تحرك الحكومات نحو تماثل كبير[4]. حيث إن الدّول مجبرة علىٰ التعاون في ما بينها فإن الضغوط ترتفع لتواقت النشاطات لدىٰ وحدة الحكومة الفرعية. فحجم العمليات الواضح يزيد الحوافز ليبسط النشاط ويجعله معيارياً في مناطق واسعة ومختلفة من الرسوم الجمركية إلىٰ الإفلاس.

إن الرغبة في جذب الأَعمال والاستثمارات العالميَّة أدَّت أيضاً إلىٰ أن تحاول الدّول وتصلح حكوماتها كي تخلق مناخاً أفضل للاستثمار والأَعمال. أجرىٰ البنك الدولي مسحاً طلب فيه من 3600 شركة عالمية أن تصنف دول العالم من حيث مصداقيتها والاعتماد عليها. ومن ثم وضع جدولاً مؤلَّفاً من إجراءات مثل إمكانية التنبؤ بصنع القرار، والاستقرار السياسي، والنجاة من الفساد ثم رد هذا الإجراء ضد الأداء الاقتصادي. ليس مدهشاً أنَّه يوجد ارتباط عال بين الأداء الاقتصادي والأَعمال الحكومية المعتمد عليها. في تعليق تردد بصورة متزايدة في الاقتصاد العالمي يقول جيف غارتن Jeff Garten: «يحتاج العالم لأن يبعد عن الدّول التي لا ترغب بإجراء تغييرات جدية»[5]. وفي الكتاب الأكثر مبيعاً The Lexus and the Olive Tree، يضع توماس فريدمان Thomas Friedman الحاجة إلىٰ الإصلاح الحكومي في الاقتصاد العالمي بشكل مطلق أكثر حتى: «والمجمعات الكبيرة (سوبر ماركت) والمجمعات الإلكترونية لم تعد تهتم بما هو لون دولتك من الخارج. فكل ما تهتم به هو كيف ترتبط دولتك بالأسلاك من الداخل، وما هو مستوىٰ نظام التشغيل والبرمجيات التي تستطيع إدارتها، وإن كانت حكومتك تستطيع حماية الملكية الخاصَّة»[6].

لقد وضعت المنافسة الاقتصاديَّة العالميَّة أيضاً جائزة كبيرة عند تخفيض العجز. لقد كان الدافع الأولي بين أمم أوروبا الغربية هو رغبة حكومات الاتحاد الأوروبي أن تحقق الأهداف في معاهدة ماسترخت التي تطالب الدّول بتخفيض ديونها إلىٰ نسبة مئوية ثابتة من مجمل الناتج المحلي. إن هنغاريا واليونان وإيطاليا أمثلة عن الدّول حيث الضغوط صريحة لتحقق قواعد الدخول في الاتحاد الأوروبي التي تعجلت حركات الإصلاح الحكومي.

ولكن حتى بدون عامل خارجي كالحاجة لتطبيق متطلبات معاهدة، بدأت دول أُخرىٰ كثيرة في العقدين الأخيرين مجهودات إصلاح حكومي علىٰ نطاق واسع كنتيجة للأزمة الاقتصاديَّة. وربما تأتي واحدة من أكثر قصص الأزمة الاقتصاديَّة درامية ومن إعادة اختراع الحكومة، تأتي من نيوزيلندا. ففي أوائل

الثمانينيَّات كانت نيوزيلندا، وبعبارة رئيس وزرائها جيني شپلي Jenny Shipley: «القزم المريض في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD». «لقد جمدنا أَو ثبَّتنا أَو أخفنا كل المؤشرات الرئيسيَّة.لاقتصاد نيوزيلندا. فكانت الأجور والإيجارات وأسعار الصرف ومعدلات الفائدة كلها تحت السيطرة. من خلال المعونات كنا نلتقط الرابحين ولكنا نخسر التجديد. كنا نلزم مواردنا البشرية والمادية في سترة تكتيف عدم الكفاءة الاقتصاديَّة. كنا نخدع أنفسنا وليس أحداً آخر»[7].

بدأت حكومة عمالية في نيوزيلندا تسير بالبلاد علىٰ طريق درامي نحو الشفاء. فقلَّصت معونات الدعم، وخفَّضت الضرائب، وفتحت اقتصادها علىٰ التجارة. ولم تكتفِ بخصخصة الصناعات التي كانت تملكها الدّولة، ولم تتوقف هنا. فقد ذهبت نيوزيلندا إلىٰ أبعد من أية دولة أُخرىٰ في العالم فقد خصخصت حكومتها. «فالوزراء يمثِّلون مصالح دافعي الضرائب، وهم يشترون مجموعة معينة من الخدمات، سنوياً، من الرئيس التنفيذي لوزارة حكومية أَو وكالة حكومية، وهو المسؤول عن تحقيق أهداف المالكين»[8].

في كندا أدت جهود الإصلاح الحكومي إلىٰ نتائج اقتصاديَّة باهرة. وفي تقريرها عن إصلاح الحكومة «تصحيح الحكومة»، تفخر كندا، «في سنة 1998 ـ 1999 سوف تكون النسبة المئوية من مجمل الناتج المحلي المطلوبة لدعم كل برامج الحكومة الاتحادية في أدنىٰ مستوىٰ لها منذ 1949 ـ 1950»[9].

عندما نضجت النظرية والممارسة للتنمية الاقتصاديَّة، أَصبح واضحاً أن «الحكومة الجيدة» كانت جزءاً لا يتجزأ من تنمية اقتصاديَّة صحية. وهكذا، إضافة إلىٰ الأسباب الملخصة أعلاه، إن حركات الإصلاح القومي الكبيرة في العالم النامي كانت غالباً ما تفرض كشروط للمساعدات العالميَّة أَو الثنائية[10]. فالبنك الدولي، علىٰ سبيل المثال، جعل الحكم مفتاحاً لعمله بالتنمية في التسعينيَّات، وطالب صندوق النقد الدولي إعادة بناء قطاع الدّولة كجزء من متطلباته للقروض والكفالات.

والدافع الثاني للإصلاح الحكومي هو جعلها ديمقراطية. في جنوب أفريقيا كان جزء هام من الانتقال من التمييز العنصري هو تحويل البيروقراطية. وبكلمات المحترم زولا سكوييا Hon. Zola Skweyiya: «بسبب حكمها السابق الذي كان معداً للسيطرة بدلاً من تقديم خدمة، فقد واجهت البيروقراطية العامة أزمة الشرعية. للجميع على السواء، توزع المكافآت والفوائد على أساس التمييز العنصري والجنس»[11]. في جنوب أفريقيا ناحية هامة لإنهاء التمييز العنصري هي إصلاح لبيروقراطية الحكومة.

يشتمل التحول إلى الديمقراطية حتماً على بعض إجراءات اللامركزية، وهي واحدة من أكثر الموضوعات عمومية في إصلاح الحكومة. في بولونيا كان لحركة إصلاح الحكومة جذور في حركة التضامن التي بدأت برنامج التحول إلى الديمقراطية في 1989. كانت العلامة المميزة للحكومات الشيوعية مركزيتها الشديدة، لذا كان أحد الجهود الرئيسية للمجددين في بولونيا هو اللامركزية وخلق حكومة محلية. في كانون الثاني 1999، أوجدت بولونيا عدداً كبيراً من الحكومات المحلية الجديدة كجزء من جهد منظَّم لتقليص البيروقراطية المركزية وخلق حكومة مؤسسة على مبدأ التعاون الذي تشارك فيه الدّول الأوروبية الغربية الأُخرى. وحدثت جهود مماثلة نحو اللامركزية في هنغاريا وجمهورية التشيك وفي دول أمريكا اللاتينية كالبرازيل والتشيلي.

الدافع الثالث للإصلاح الحكومي هو ثورة المعلومات. على أوضح المستويات، تسمح ثورة المعلومات للدول بالمشاركة الآنية بخطاب وواقع حركاتهم للإصلاح. فصفحة موقع منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD تقدم معلومات شاملة عن تطور الإصلاح في دول OECD. فعندما نشر التقرير الأول من مراجعة الأداء القومي لنائب الرئيس آل غور Al Gore، وزعت نسخ منه من موسكو، روسيا أسرع مما وزعت من موسكو، إيداهو. ما من شك في أن تكنولوجيا المعلومات دافع كبير في خلق لغة عالميَّة مشتركة للإصلاح الإداري.

لكن ثورة المعلومات تخلق أيضاً طلباً على الإصلاح الحكومي وذلك ببساطة عن طريق زيادة المسافة في الأداء بين القطاع الخاص والقطاع العام. في الولايات المتحدة وفي الخمسينيَّات كان الغمل المصرفي لا يختلف كثيراً عن التعامل مع الحكومة. فكان على المرء أن يذهب إلى مكتب في وقت معين، ويقف في صف، ويتعامل مع موظف. وعندما سمحت ثورة المعلومات للقطاع الخاص أن يرضي الزبون من خلال آلات الصراف الآلي في أي وقت من اليوم، نظر القطاع الحكومي وشعر أَنَّه متخلف.

ويصح الشيء نفسه في أوروبا. ففي أوائل التسعينيَّات، أَصبحت صناعة الخدمات في أوروبا أكثر منافسة. أجبر تراخي الممارسات المتشدِّدة في الصناعة كالمصارف وشركات الطيران على أن تنافس من أجل الزبائن، ليس عن طريق الأسعار فقط، ولكن من خلال خدمة الزبون. وكان لهذا أثران على القطاع العام، بدأت تزيد توقعات المواطنين حول جودة الخدمات المقدّمة، وثانياً، أظهرت أَنَّه توجد طرق أفضل لتقديم الخدمات من مجرد وجود بيروقراطيات تعمل كما يناسبها هي[12].

وهكذا، فإن ثورة المعلومات في القطاع الخاص زادت التوقعات من جانب الشعوب وجعلت البيروقراطية الحكومية المقيدة بالقانون، والقائمة على أساس ورقي، تبدو طرازاً قديماً غير متجاوب. في منتصف القرن لم يكن تنظيم البنتاغون وتنظيم جنرال موتورز مختلفين كثيراً. لكن النظرية التنظيمية في القطاع الخاص تطورت وأنتجت نظرية تنظيم جديدة لعصر المعلومات، وبدا القطاع العام المتمسِّك بالبيروقراطية التقليدية مهجوراً تماماً.

وأخيراً، لقد دفع العجز في الأداء الحكومي ـ والذي غالباً ما فهم أَنَّه حقيقي ـ حركات الإصلاح الحكومي. فمن كل الأدلة المتوافرة التي تبين أن الحكومة قد أدَّت أداءً حسناً فعلاً في مناطق كثيرة خلال العقود القليلة الماضية، كانت الشعوب في دول كثيرة في جميع أنحاء العالم تنتقد الطريقة التي كانت

تعمل بها مؤسَّساتهم[13]. وعبَّر عن ذلك الرأي رؤساء من ريغان إلىٰ كلينتون، وغالباً ما ادَّعىٰ ريغان أن الحكومة أَصبحت «جزءاً من المشكلة، لا جزءاً من الحل». واعترف كلينتون أن معظم الناس يظنون «أن الحكومة تستطيع جمع جنازة من سيارتين».

يتخذ كتاب بيبا نوريس Pippa Norris ـ «Critical Citizens»، موقفاً، بينما انتصرت القِيَم الديمقراطية في العالم، عانت الثقة بمؤسَّسات ممثلي الديمقراطية من تآكل ضخم. ويستنتج آرثر ميلر Arthur Miller وأولا ليستهوغ Ola Listhaug في ذلك الكتاب نفسه، أن «أداء الحكومة لا يقاس ببساطة بمقاييس مادية أَو أحوال اقتصاديَّة. . . . يتوقع المواطنون أن تعمل الحكومة بطريقة شريفة وكفوءة ومجدية»[14].

حيث إن الرأسمالية وآليات السوق كسبت شعبية في العالم كله، فالتناقض بين الوضوح المفهوم وجدوى السوق المنافسة وبين الأهداف الكثيرة الغامضة وعدم جدوىٰ الاحتكارات الحكومية، لا شك في أَنَّه أضاف إلىٰ الاعتقاد العام أن الحكومة لا تعمل كما يجب. جعل هذا المفهوم كثيراً من الدّول تحاول وتصلح حكوماتها عن طريق قياس نتائج النشاط الحكومي (شكل 10 ـ 1).

عناصر عامة في حركات الإصلاح الحكومي

لقد ختم البحث لهذا الفصل خلال الأشهر الستة الأخيرة من سنة 1999. والتواريخ هامَّة لأن حركات الإصلاح غالباً تأتي وتذهب، والدّول التي كانت فيها حركات إصلاح قومي قوية في 1999 قد لا يكون فيها أية حركات في سنة 2000، والعكس صحيح. قرَّرنا أن ننظر في كل دولة في العالم يزيد عدد سكانها عن 3,4 ملايين نسمة كي نحدِّد المجال ونحصل علىٰ معنى ما لنوع حركات الإصلاح وتكررها في 123 أكبر دولة من دول العالم. لذا فالمجال بالنسبة لهذه الدراسة تناول تنوعاً واسعاً، من دول مثل راوندا التي هي مجرد حكومات فاعلة، إلىٰ الدّول التي تظهر في أمريكا اللاتينية، إلىٰ الديمقراطيات

الناضجة في الاتحاد الأوروبي. وضع مؤلِّف البحث ومساعده رموزاً لأحد عشر متغيراً واستخدما لذلك مصادر إنكليزيَّة وإسبانية بصورة أولية.

والنتائج كما يلي:

الشكل (10 ـ 1)

الأسباب لبدء حركات إصلاح الإدارة العامَّة أمثلة من مختلف الدّول

أزمة اقتصاديَّة/ عجز موازنة	أزمة اقتصاديَّة يرافقها تغير في القيادة السياسيَّة	رغبة بتحقيق المقاييس التي يفرضها الاتحاد الأوروبي	رغبة بتحقيق مقاييس تفرضها منظمة تنمية عالميَّة	الانتقال إلى الديمقراطية	رغبة في فعالية أكبر
إيرلندا	الأردن	هنغاريا	مولدافيا	جورجيا	سويسرا
نيوزيلندا	نيكاراغوا	اليونان	بنين	زامبيا	النمسا
	الدانمارك	إيطاليا	كينيا	هنغاريا	
بنين	بلغاريا		البرازيل	تشيكيا	
دومنيكان	زامبيا		أوكرانيا	تشيلي	
	برتغال				
السويد	هنغاريا				
هولندا	أوغندا			جنوب أفريقيا	
بيرو	ڤنزويلا			بولندا	
كندا	شرق كوريا			روسيا	
أرجنتين	إسبانيا				
إيطاليا	يابان				
المملكة المتحدة					
فرنسا					
المكسيك					
برازيل					
الولايات المتحدة					

الجدول (10 ـ 1)

حركات إصلاح الإدارة العامَّة ما بين الثمانينيَّات والتسعينيَّات

حركتان أو أكثر لإصلاح كبير خلال هذه الفترة	حركة إصلاح إداري كبيرة خلال هذه الفترة	بعض إصلاحات الإدارة العامَّة ولكن ليست على المستوى القومي	لا شيء
31	49	19	24
٪25	٪40	٪15	٪19

المصدر : كافة الجداول والأرقام في هذا الفصل تُظهر المعطيات القائمة على المسح الذي أجريناه في أكبر 123 دولة من العالم. انظر النص.

حركات إصلاح الإدارة العامَّة في الثمانينيَّات والتسعينيَّات

لأن حركات إصلاح الإدارة العامَّة تأتي وتذهب، ثم تعود ثانية، قمنا بتعداد حركات الإصلاح في كل دولة خلال العقدين الماضيين. ولأغراض الجدول (10 ـ 1) بحثنا عن الدّول التي جرت فيها حركات إصلاح معينة ومحدّدة جيداً على المستوى القومي. 25٪ من أكبر الدّول جرت في كل منها حركتان كبيرتان للإصلاح أو أكثر خلال هذه الفترة، وغالباً ما تأتي وتذهب مع تغير الحكومة. على سبيل المثال، أوجدت إدارة ريغان في الولايات المتحدة (هيئة الفضيلة The Grace Commission) وهي جهد على المستوى التنفيذي على نطاق واسع يركِّز على قصور إدارة الحكومة. وكان لهيئة الفضيلة هذه أثر ما في أعمال الحكومة، ولكن ما أعاقها هو الموقف العدائي تجاه الحكومة عموماً مما زاد في التشدد البيروقراطي المتوقع فقط، ثم اتبعت في سنة 1993 بمراجعة الأداء القومي، National Performance Review، وهي فرع تنفيذي من صنع إدارة كلينتون وغور، وقد بقيت تعمل حتى تاريخ هذه الكتابة كشركة قومية لإعادة اختراع الحكومة National Partnership for Reinventing Government.

أربعون بالمائة من أكبر دول العالم جرت فيها حركة إصلاح واحدة على

الأقل خلال هذه الفترة، وجرت في 15٪ من أكبر الدّول إصلاحات إدارية عامة ما، ولكن ليست مبادرات إصلاح علىٰ المستوىٰ القومي.

فألمانيا مثلاً تقع في القسم الأخير. اختلفت ألمانيا عن جيرانها خلال هذه الفترة فاتخذت «تأجيل الإصلاح» فعندما انتقلت إلىٰ توحيد (ألمانيا) الشرقية، فالبُنى الإدارية القديمة المبرهن علىٰ جودتها من «ألمانيا» الغربية استوردت مباشرة إلىٰ الشرق[15]. لكن إصلاح إدارة القطاع العام علىٰ المستوىٰ المحلي كان قوياً، ربما لأن جائزة سبير لمنافسة الجودة Speyer Quality Competition Award كانت تكافئ الحكومات المحلية علىٰ التجديدات. وعلىٰ الرغم من أن الحكومة القوميَّة لم تُعرف بمشاركتها في «الإدارة العامَّة الجديدة» التي تكتسح قسماً كبيراً من أوروبا، اتصف الإصلاح الإداري علىٰ المستوىٰ المحلي بمفهوم معروف «بالنموذج الجديد للتوجيه» new steering model.

الجدول 10 ـ 2

موقع التجديد

وكالات تحكم مركزية وتقليديّة مثل وزارة الخزانة أو المالية	وحدة خاصة لمراقبة جهود الإصلاح الحكومي الواسع
8	25
٪24	٪76

يبين الجدول (10 ـ 1) إجمالاً أن أكثر من نصف أكبر الدّول في العالم قد جرت فيها خلال هذه الفترة حركات إصلاح واسعة النطاق علىٰ المستوىٰ القومي. هذا الرقم مرتفع جداً سيما إذا اعتبرنا أن الكثير من الدّول التي شملها المسح لم يكن فيها، لجميع الأغراض العملية، حكومات عاملة.

الموقع المؤسسي لوحدات إصلاح الإدارة العامَّة

يتزايد وضع حركات الإصلاح في وحدات خاصة من صنع الحكومة لهدف معين لتحقيق إصلاحات بيروقراطية واسعة المدىٰ كما يظهر من الجدول (10 ـ 2). إن أهمية هذه الوحدات الموجودة بشكل خاص ذات شقين. غالباً ما توضع في مكتب الرئيس التنفيذي وبذلك تؤكد الأهمية السياسيَّة الجديدة للإصلاح الإداري. وبعض الدّول كبوليڤيا والأرجنتين وغانا اتبعت مثال الولايات المتحدة وأعطت نواب رؤسائها السيطرة علىٰ حركة الإصلاح. ثانياً، وهي هامة بقدر أهمية المكان الذي توضع به جهود الإصلاح هذه، والمكان الذي لا توضع به. فلم توضع في وزارة المالية أو دائرة الموازنة التقليديَّة، وهي الأماكن حيث الاقتطاع من الميزانية أولوية، وبسبب تلك الأولوية فإن مهمات الإصلاح الحكومي غير المالية يمكن أن تضيع.

علىٰ الرغم من صعوبة تأكيد موقع وحدات الإصلاح في دول كثيرة، استطعنا أن نؤكِّد الموقع المادي لجهود الإصلاح في ثلاث وثلاثين دولة. ومعظم وحدات الإصلاح هذه كانت في وحدات أحدثت خصيصاً. إن إيجاد وحدات خاصة للإصلاح، لا علاقة لها بالميزانية تخاطب الأهداف الأكبر لكثير من المجهودات القوميَّة. بعبارة أُخرىٰ، إن الإصلاح الإداري العام الحديث يهتم بالأداء وتوفير المال. بينما نرىٰ أن الهدفين قريبان من بعضهما في حركات الإصلاح ـ كان عنوان أول تقرير لنائب الرئيس آل غور حول إعادة اختراع الحكومة: «خلق حكومة تعمل أفضل وتكلف أقل» Greating a Government That Works Better and Costs Less ـ السعي لجعل هذه الجهود حول ما هو أكثر من الوسائل المالية التي تنتهي، وغالباً أكثر من لا، في وحدات محدثة خصيصاً وليس في وحدة الميزانية التقليدية للحكومات القوميَّة كما يبيِّن الجدول (10 ـ 2).

الجدول 10 ـ 3

نقل السلطة أَو لامركزية سلطات وقوىٰ الحكومة المركزية

حركة اللامركزة	إعادة المركزة
49	1
٪40	. .

نقل السلطة أَو لامركزة قوىٰ وسلطات الحكومة المركزية

إن نقل السلطة عنصر رئيسي في الإصلاح الحكومي في دول كثيرة، كما يتبين من الحقيقة أن 40٪ من أكبر دول العالم جعلت نقل السلطة عنصراً رئيسياً في حركاتها لإصلاح الحكومة. بالنسبة لدول كثيرة برزت من ماض اشتراكي أَو جماعي، كان خلق حكومة محلية وقواعد سلطة محلية عنصراً عملياً في التحوّل إلىٰ الديمقراطية بعد إنجاز انتخابات حرة ونزيهة. بعد اعترافها بهذه الحقيقة، أعلنت وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدّولية أَنَّها في دورة التمويل 1999 ـ 2000 ستدعم الجهود المساعدة للحكومة المحلية وتدعم الزيادة المستمرة في عملية اللامركزة[16].

إن تشجيع اللامركزة من قِبل الحكومة المركزيَّة يشتمل في الغالب علىٰ الكثير من الإيثار السياسي من قِبل من هم في القمة (الجدول 10 ـ 3). دولة واحدة فقط، البيرو، التي مرَّت بما يمكن تسميته إعادة المركزيَّة خلال هذه الفترة. في دول كثيرة تخلق النخبة في الحكومة المركزيَّة بصورة رئيسية نخبة سياسيَّة منافسة في كل مرة ينقلون فيها السلطة لوحدات محلية. وهذا يفسِّر لماذا تفرض عناصر الإصلاح المتنوعة ـ بما فيها اللامركزيَّة خاصة ـ في عدد كبير من الدّول النامية من الخارج عن طريق وكالات التنمية[17]. ويفسِّر أيضاً لماذا ـ في دولة مثل بولونيا ـ كان إحداث وحدات حكومية محلية في 1999 خطوة هامة ورئيسية في رحلتها من الجماعية إلىٰ الديمقراطية. ففي 1999 نجحت بولونيا

بسن قانون المشاركة بعائدات الضرائب بين الحكومة القوميَّة والحكومات المحلية الجديدة، وبإحداث سلسلة من حكومات المقاطعات والأقاليم.

ليس نقل السلطة مجرد ظاهرة إصلاح الإدارة العامَّة في الديمقراطيات الناهضة، إنَّها سائدة في الديمقراطيات الناضجة أيضاً. لقد رأت دول الاتحاد الأوروبي مصلحة في مبدأ الإعانة. وإذا استعرنا من الفكر الاجتماعي للروم الكاثوليك، الإعانة تعني أن الحكومة يجب أن تكون قريبة قدر الإمكان من المحكوم. في الفصل الأول من هذا الكتاب؛ روبرت كيوهين وجوزيف ناي يبينان أن العولمة تبدو مصاحَبة ببحث آني لإعادة الكثير من الوظائف الحكومية إلىٰ المحلية. في الولايات المتحدة أخذ هذا شكل الاهتمام الجديد في الاتحادية القديمة والثابتة، وأحدث مثال إقرار إصلاح قانون الرفاه الاجتماعي 1996 الذي نقل السلطة علىٰ الرفاه إلىٰ الولايات.

في 1992 بدأت اليابان، وهي دولة معروفة ببيروقراطيتها المركزية الشديدة، خطة خاصة لتشجيع التحول إلىٰ الديمقراطية. اشتملت هذه الخطة علىٰ تصميم ثلاثين بلدية رائدة وهدفت إلىٰ تشجيع شمولية الحكومات المحلية في تصميم الخدمات الاجتماعيَّة. وفي 1995 أصدرت اليابان قانون تشجيع التحول إلىٰ الديمقراطية الذي أسَّس مكتباً ضمن مكتب رئيس الوزراء مصمماً للمشاورة حول خطة التحول إلىٰ الديمقراطية التي تستحق في سنة 2000.

خصخصة الشركات التي كانت تملكها الحكومة

بالنسبة للكثير من الدّول تعتبر الخصخصة نقطة انطلاق جهود إصلاح الحكومة كما يبيِّن الجدول (10 ـ 4) بوضوح. الخصخصة واللامركزيَّة استراتيجيَّات تبنّتها في الغالب الدّول ذات الماضي الشيوعي أَو الاشتراكي. وكلاهما يشكل أولى الخطوات اللازمة لتصبح مشاركة في الاقتصاد الديمقراطي العالمي. فما بين سنوات 1979 و1993 هبطت الصناعات المؤمّمة في بريطانيا العظمى من 11٪ من مجمل الناتج المحلي إلىٰ 2٪ من مجمل الناتج المحلي.

وقصة الخصخصة كما هي متعلقة بأجزاء صناعية كبرىٰ من اقتصاد دول مختلفة فقد كرَّت نفسها غالباً خلال العقدين الماضيين من القرن العشرين ولا تحتاج إلىٰ تكرارها هنا.

الجدول 10 ـ 4

خصخصة الخدمات العامة

مبادرات خصخصة	التحلل من الخدمات العامة إضافة إلى الخصخصة	لا أحد
74 ٪60	7 ٪90 من مبادرات الخصخصة	49

ولكن بينما حدثت الخصخصة بشكل واسع في بيع الشركات التي تملكها الدّولة في أمريكا اللاتينيَّة وفي الدّول الشيوعية السابقة، برز شكل جديد للخصخصة، خصخصة ما كان يُعتبر خدمات حكومية جوهرية أَو التحلل منها. بينما أخذت حكومات كثيرة تتخلَّص من «آثار الاشتراكية»، انتشرت الخصخصة وراء الساحة الصناعية لما اعتاد أن يكون وظائف حكومية خالصة. في سنة 1995 في جمهورية جورجيا الديمقراطية الجديدة، أقامت الحكومة وكالة مستقلة للرعاية الصحية يتم تمويلها من مساهمات أرباب العمل والعاملين الإلزامية. في هولندا، عندما قلصت الحكومة المركزيَّة معوناتها إلىٰ البلديات، كان علىٰ هذه البلديات أن تجد طريقة لتقديم الخدمات بأقل كلفة. وأدَّىٰ هذا إلىٰ موجة من الخصخصة في الخدمات البلدية، ونهاية الخدمات مثل «نظام الشاحنة» في أمستردام وبموجبها كل الخدمات البلدية كانت مجبرة لاستخدام خدمات بعضها

بعضاً[18]. في الولايات المتحدة، فتح إصدار قانون تعديل الرفاه الاجتماعي لسنة 1996 هبات الرفاه الاجتماعي إلىٰ مقاولين خاصين بقصد الربح. وقد نتج عن هذا صناعات خاصة عملاقة مثل لوك هيد مارتن Lockheed-Martin تدخل في أعمال الرفاه الاجتماعي.

تقليص حجم القطاع العام

بقدر ما يحتج المصلحون الحكوميون علىٰ عكس ذلك، فإن ما يعنيه إصلاح الإدارة العامَّة في دول كثيرة هو تخفيض هام في حجم القطاع العام. ويتعلَّق تقليص القطاع العام طبعاً بالخصخصة . في دولة بعد دولة كانت النتيجة المباشرة للخصخصة تحول آلاف، إن لم يكن ملايين، العمال من قوائم المرتبات العامَّة إلىٰ قوائم المرتبات الخاصة. مثلاً مارست هنغاريا، فصل عدد ضخم من عمال الشركات التي تملكها الدّولة بين سنتي 1990 و1992. فقد فصل نحو 1,7 مليون عامل يشكِّلون 8,7٪ من القوى العاملة[19].

حيث إن كثيراً من المعطيات الدرامية حول تقليص القطاع العام تظهر علىٰ أنَّها نتيجة مباشرة للخصخصة، فقد رمزنا للتقليص بثلاث طرق.

الجدول (10 ـ 5)

الدّول التي مرَّت في فترة أو أكثر لتقليص القطاع العام

الدّول التي بلغ فيها تقليص القطاع العام 25٪ أو أكثر من القوى العاملة	الدّول التي بلغ فيها تقليص القطاع العام أقل من 25٪ من القوى العاملة	دول لاحظت زيادة في عمالة القطاع العام	لا تغير في المعطيات المتوافرة
13	28	12	70
٪11	٪23	٪10	٪57

مرَّت على بعض الدّول فترة وصل فيها تقليص القطاع العام إلى ما يزيد عن 25٪ من القوى العاملة. أما الأكثر شيوعاً كما يظهر في الجدول (10 ـ 5) فلم يصل التقليص إلى 25٪ من القوى العاملة. ولم تتغير دول كثيرة مطلقاً. ومع أن الأرقام الحقيقيَّة لدول كثيرة لا تظهر انهياراً كبيراً في عمالة القطاع الرسمي، فإن البعض يقول إن ما يحدث في جميع أنحاء العالم هو تباطؤ كبير في معدل النمو[20].

ليست الخصخصة الوقود الوحيد لتقليص القطاع العام، ولكن الجهود لمحاربة الفساد في الدّول النامية أيضاً. إن أحد الملامح المشتركة للحكومات الفاسدة وضع «عمال وهميين» في قوائم الرواتب والأجور. وغالباً ما يكون التقليص جزءاً لا يتجزأ من شروط توضع أمام الحكومة من أجل المساعدة. فمثلاً، على الرغم من أن البنك الدولي لا يقدِّم مساعدة مباشرة لبرامج تخفيض نفقات القطاع العام، لكنَّهم غالباً ما يضعون تقليص القطاع العام في اتفاقياتهم المظلة. كتب مؤلِّفان بعدما درسا هذه الاتفاقيات، «تحت اتفاقيات المظلة، قد يكون تخفي نفقات القطاع العام جزءاً من الملف الكامل. وفي مسحنا لنحو 65٪ من البرامج فيها «الصلة المظلة» هذه لتمويل البنك الدولي»[21].

لكن تقليص القطاع العام، سيما في العالم النامي، صعب التحقيق. خفضت البيرو من العاملين في الخدمة المدنية بأكثر من 100000 شخص ما بين 1991 و1992، فقط لتعود وتوظف 163000 عامل بعد بضع سنوات[22]. وفي كثير من الدّول لا توجد وظائف في القطاع الخاص تكفي للعاملين الذين يسرّحون من القطاع العام. يحسد الموظفون في كثير من الدّول النامية «حصص التشريح» وخطط الحوافز المادية التي استعملتها الولايات المتحدة ودول أُخرى في العالم الأول في التقليص. لكنَّهم وجدوا أنَّه على الرغم من التوفير الطويل الأمد فإنهم يفتقرون إلى الأموال ليقدموها كحوافز للتقليص.

الجدول 10 ـ 6

الدّول ذات المبادرات في إصلاح الخدمة المدنية

دول ذات مبادرات في إصلاح الخدمة المدنية	لا توجد معطيات
27	96
٪22	٪78

بينما يرتبط التقليص، غالباً، بالحاجة إلىٰ تخفيض نفقات الحكومة الإجمالية، يمكن أن يكون جزءاً لا يتجزأ من عملية التحوّل إلىٰ الديمقراطية أيضاً. في جنوب أفريقيا، كان تقليص الخدمة المدنية بين البيض بشكل واسع بحيث يمكن أن تستبدل بخدمة مدنية أكثر توازناً من الناحية العرقية هو المفتاح لخلق دولة ما بعد التمييز العنصري.

إن تقليص قطاع الدّولة هو السائد في دول العالم الأول وكذلك في الدّول النامية. في هذه الدّول نستطيع أن نتوقّع تقليصاً أكثر سرعة في السنوات المقبلة لأن القطاع العام يلحق القطاع الخاص في استخدامه تكنولوجيا المعلومات، ويتقدَّم لجني المكاسب الإنتاجية التي هي أمر عادي في القطاع الخاص.

جهود إصلاح الخدمة المدنية

إن التخلص من «العمال الوهميين»، واقتلاع أشكال الفساد الأُخرىٰ، ومعالجة عدم الكفاءة التي تؤدي إلىٰ زيادة الأشخاص، ما هي إلاّ البداية لحركات الإصلاح القومي المتعددة. وعندما تنضج هذه الحركات، من الواضح أن كثيراً من الدّول تبحث عن طرق لتثبيت الخدمة المدنية نفسها حتى يكون الموظفون في الخدمة المدنية مندفعين ومدربين ويعتبرون مسؤولين. ورث

العالم نسخة الخدمة المدنية الإنغلوساكسونية، وبدأت بريطانيا في منتصف القرن التاسع عشر وتبعتها أمريكا في أواخر القرن التاسع عشر. هذا النموذج القديم لطريقة عمل العمالة الحكومية يصبح هدفاً للهجوم عليه بصورة متزايدة. وكما يوضح الجدول (10 ـ 6) و(10 ـ 7) إن نحو ربع أكبر دول العالم تحاول إصلاحاً واحداً أو أكثر في الخدمة المدنية. وتسعى معظم هذه الإصلاحات إلى ربط العمالة بالأداء بصورة وثيقة أكثر، وبذلك تجعل القوى العاملة في الحكومة كالقوى العاملة في القطاع الخاص. في الواقع، يشار في هولندا إلى عملية إصلاح الخدمة المدنية بأنّها «عملية تطبيع»، إشارة إلى المحاولة بجعل مكان العمل في الخدمة المدنية أكثر شبهاً بمكان عمل «طبيعي».

في مثال آخر عن الاتجاه نحو «تطبيع» الخدمة المدنية، أوجدت البرازيل في سنة 1998 ملف إصلاح إداري سمح بطرد العاملين بالقطاع العام عندما لا يكون أداؤهم كافياً، ورفع قوائم أجور الخدمة المدنية، وسمح للقطاع العام باستئجار عمّال بشروط مشابهة لشروط القطاع الخاص. ولكن في قصة مألوفة جداً بالنسبة للذين يحاولون تنفيذ إصلاح الخدمة المدنية، فإن القانون الذي يمكن من ذلك لم يسنّ في 1999. لكن البرازيل سنّت قانون كامات، الذي يحدّد نفقات الأشخاص في المستويات الحكومية 50٪ من الدخل الحالي في المستوى الاتحادي، و60٪ من الدخل الحالي في مستوى الولاية والبلدية. والكيانات الحكومية التي لا تطبق، لا تستطيع زيادة الرواتب، أو خلق وظائف جديدة أو ملء الوظائف المتوفرة ويمكن أن تجمد الحوالات من الحكومة الاتحادية.

الجدول 10 ـ 7

أنواع إصلاح الخدمة المدنية في دول مختلفة

تنظيف قوائم الموظفين وتجميد التوظيف	تسهيل توظيف وتسريح الموظفين	نظام الدفع بحسب الأداء	مرونة في التوظيف وتوصيف العمل	صفقات إصلاح جماعية	الحرفية وتقديم نظام المزايا
كوستاريكا توغو بنين بلغاريا	أستراليا هولندا البرازيل	الدانمارك هونغ كونغ النمسا زامبيا	إيرلندا إسبانيا	نيوزيلندا أستراليا كندا الولايات المتحدة	البرتغال هنغاريا بولندا
كوريا الجنوبية جنوب أفريقيا البرازيل					

لم يتقدم إصلاح الخدمة المدنية في الولايات المتحدة على المستوى الاتحادي كثيراً، على الرغم من أنّه مع مرور كل سنة تحصل وكالات الحكومة الاتحادية على تشريع برفعهم من المرتبة ٧، قانون الخدمة المدنية. لكن ولاية جورجيا، بنقلة تراقبها جميع الولايات، ألغت فيها جهاز الخدمة المدنية في سنة 1996، وبدأت بتوظيف عمال جدد على أساس نظام الأداء. سوف يصيب الولايات المتحدة إغراء لأن تفعل الشيء نفسه. وربما كان من العدل أن نقول إن جهاز الخدمة المدنية من القرن التاسع عشر لن يعيش طويلاً في القرن الحادي والعشرين دون إصلاح هام.

خدمة المواطن

كما في إصلاح الخدمة المدنية، يوضع تأكيد على أن تقديم الخدمة

إصلاحاً آخر لن تكون له آثار مالية مباشرة. ومعظم الدّول تأثّرت بجهود المملكة المتحدة لإنشاء «وثائق المواطن Citizen Charters» في الثمانينيّات، التي ذكرت بوضوح مقاييس الأداء لكل الأعمال من أوقات الانتظار في الخدمة الصحية القوميّة إلىٰ توقعات الدقة في نظام السكك الحديد.

الجدول 10 ـ 8

الإصلاحات في تقديم الخدمة، مثال «خدمة الزبون» أو «وثائق المواطن»

مبادرات إصلاحية تقديم الخدمة	لا يوجد
26	97
٪21	٪79

تظهر في دول كثيرة جهود لتحسين تقديم الخدمات للمواطن كما يوضح الجدول (10 ـ 8). أنشأت البرتغال «وثائق النوعية Quality Charters» للخدمات العامة التي تشمل بوضوح التزامات الخدمة للمواطن. في إيرلندا، أصبحت خدمة المواطن في صلب أحدث حركة إصلاح حكومي كما يظهر من عنوانها «وضع حكومة أفضل». ويذكرون أن هدف هذه الحركة أن تنظر إلىٰ «الشعب كزبائن وعملاء ومواطنون في الدّولة». إن مكاتب التوقف الواحد، وخلق مكاتب الشكاوى وتحسينات أُخرىٰ كتنزيل 50٪ من مدة الانتظار في مكتب التأمين الاجتماعي في الأرجنتين، تعكس التأكيد علىٰ الإصلاح الذي يذهب إلىٰ أبعد من الإصلاح المالي. في إيطاليا توجد مكاتب التوقف الواحد حيث يستطيع المواطن إنجاز كل ما يحتاجه لبدء عمل جديد أو لتوسيع عمل قديم، وكل ذلك في المكان نفسه[23]. وفي الولايات المتحدة، كانت الخدمة عبر الهاتف التي قدمتها إدارة الضمان الجماعي قد صنّفت علىٰ أنّها فوق الخدمة الهاتفية لعمالقة التسويق مثل L. L. Beam[24]. ودرست دول كثيرة برنامج أستراليا للنظام المركزي. إنّه آخر صيحة في عامل المكتب ذي التوقف الواحد، الذي يمكن المواطن من الوصول إلىٰ الخدمات الحكومية.

وكما يبيِّن الجدول (10 ـ 8)، فإن نحو ربع أكبر دول في العالم جعلت خدمة المواطن جزءاً لا يتجزأ من جهود الإصلاح. وليس هذا الإصلاح محدوداً بدول العالم الأول فقط. في سنة 1999 أحدثت جمهورية مالي منافذ استثمار في مكان واحد للشركات الجديدة. في جوهرها، إن «وثائق المواطن» ـ أَو «خدمة الزبون» كما سجلها الأمريكيون في إعادة اختراع الحكومة ـ هي حول استعادة الثقة بالحكومة. «باثو بيلي» هي حكمة «سيوثو» وتعني «الشعب أولاً». وهي أيضاً عنوان لحكومة جنوب أفريقيا «الكتاب الأبيض لتحويل تقديم الخدمة العامَّة». نشرت في أيلول 1997 بقيادة زولا سكوييا Zola Skweyiya، الورقة عهد لأهمية الإصلاح الإداري وخدمة المواطن في خلق جنوب أفريقيا ما بعد التمييز العنصري.

الجدول 10 ـ 9

الدّول ذات الإصلاح في الإدارة المالية والميزانية

الدّول والمبادرات الإصلاحية في الإدارة المالية والميزانية	لا توجد معطيات
37	86
٪30	٪70

إصلاح الإدارة المالية والميزانيَّة

بينما تكون قوة الدفع الأولي لحركات إصلاح قومي علىٰ نطاق واسع في الغالب أزمة مالية تتطلَّب تقليصاً كبيراً وفورياً في حجم القطاع العام، تظهر إشارة أُخرىٰ إلىٰ أن حركات الإصلاح الحديثة حول أكثر من اقتطاع من الميزانيَّة، وهي الاهتمام بإصلاحات الإدارة المالية. إضافة إلىٰ ذلك، تبدو أن التجارب المختلفة في عمل ميزانيَّات القطاع العام تدور حول نفسها. فبالنسبة للدول المعدودة في الجدول (10 ـ 9) إن إصلاح الإدارة المالية عبارة عن

إحداث أنظمة سياسيَّة، لكنه بالنسبة لدول أُخرىٰ، وهي المذكورة في الجدول (10 ـ 10)، فإنَّه يمثِّل الإصلاح في مجال الخدمة المدنية. فوضع الميزانيَّة علىٰ أساس الأداء، واستخدام أنظمة محاسبية جديدة والاهتمام العام بالمسؤوليَّة كما تظهر في بعض حركات الإصلاح هذه، هي جزء لا يتجزأ من الجهد لجعل الإدارة المالية في القطاع العام مماثِلة للممارسات المقبولة عموماً في القطاع الخاص. كما في إصلاح الخدمة المدنية، فإن كثيراً من التجارب في إصلاح الإدارة المالية تسعى لسد الفجوة بين القطاع العام والقطاع الخاص.

الجدول 10 ـ 10

أمثلة عن الإصلاحات في الإدارات المالية ونظام الميزانيَّة في دول مختلفة

أداء الإدارة والموازنة	أنظمة محاسبية جديدة مثل محاسبة النماء	أجهزة محاسبية للمسؤولية كالمفتشين والمراقبين العموميين
كوستاريكا، إيرلندا، فنلندة، السويد، فرنسا، الولايات المتحدة	النمسا، البرتغال، أستراليا، جنوب أفريقيا، إيطاليا	اليونان، المكسيك

مبادرات الإصلاح التنظيمي

لقد عالج نحو ربع أكبر دول العالم المشكلة الصعبة للإصلاح التنظيمي. بالنسبة لبعض الدّول النامية إن التحدي هو وضع بنية تنظيمية تكون أمينة وموثوقة. إضافة إلىٰ ذلك، تجد بعض الدّول نفسها أن عليها أن تخلق أجهزة تنظيمية لتراقب القطاعات الاقتصاديَّة المخصخصة حديثاً. وتجد دول أُخرىٰ أَنَّها تحتاج إلىٰ طريقة ما لتحسب تكاليف التنظيمات حتى لا تكون هذه التنظيمات عبئاً غير ضروري يقع علىٰ عاتق الاقتصاد النامي. بل لا يزال البعض

الآخر يجدوا أنَّه بحاجة لأن يتخلَّص من تنظيم زائد غير صحي حتى تتمكَّن الأعمال من الازدهار. في سنة 1998 صدر في أكرانيا مرسوم رئاسي قلَّل من الحاجة إلىٰ التراخيص، وبسَّط إجراءات التسجيل، وحدَّد إجراءات التفتيش والمراقبة وأنشأ لجنة دولة أوكرانيا للتنمية الإدارية.

الإصلاح التنظيمي واحدة من المناطق التي يتجه فيها التمييز الواضح بين ديمقراطية السوق الحرة الناضجة والدّول النامية. فبالنسبة لكثير من الدّول النامية، إن القطاع التنظيمي هو موضع الفساد الحكومي. وبالنسبة لهم، إن التحدي هو خلق نظام فعَّال بالمكان الأول. في دول العالم الأول، تتجه جهود الإصلاح التنظيمي لأن تكون حول التبسيط ولأن تشمل جهوداً لتغيير العبارة التنظيمية من تأكيد علىٰ «الفرض» إلىٰ تأكيد علىٰ «اللين». في النِّظام حيث الفساد أكبر من الأمانة، تنتقل هذه العبارة لتبدو كدعوة إلىٰ مزيد من الفساد. ولكن في الدّول حيث توجد تقاليد للأمانة العامَّة، تشجع الحركة اللين الطوعي لتلبية جملة متنوعة من الأهداف التي تتعامل مع عملية التنظيم بفاعلية أكبر. تلخص الجداول (10 ـ 11 و10 ـ 12) وجود مبادرات للإصلاح التنظيمي بين أكبر دول العالم وتعطي أمثلة عن أنواع المبادرات التنظيمية الموجودة.

إدخال المنافسة في الحكومة

إذا كان نقل السلطة والخصخصة والتقليص أجزاء لا تتجزأ من مجموعة الجهود لتقليص حجم الدّولة وبخاصة البيروقراطية المركزية؛ فإن إصلاح الخدمة المدنية ومبادرات خدمة الزبون والإصلاح المالي والموازنة، والإصلاح التنظيمي هي تقريباً الجهود لتحسين نوعيَّة ومسؤوليَّة الحكومات. والعنصران الأخيران للإصلاح هما اللَّذان يملكان القوة لنقل الإدارة العامَّة للأمة إلىٰ ما وراء عبارة البيروقراطية التقليديَّة.

الجدول 10 ـ 11

الدّول ذات المبادرات لإصلاح تنظيمي

الدّول ذات المبادرات للإصلاح التنظيمي	لا مبادرات ولا توجد معطيات
30	93
٪24	٪76

فعلىٰ سبيل المثال، إن مفهوم إدخال المنافسة في الحكومة مفهوم جديد نسبياً لكنَّه المفهوم الذي كان تحت المراقبة في العالم أجمع (الجدول 10 ـ 13). وهو بالأساس محاولة لجلب نظام السوق إلىٰ القطاع العام. إن المجدد الكبير في هذا الميدان نيوزيلندا، التي كانت جهودها ترمي لفتح خدماتها العامَّة للمنافسة وللفصل، وبلغة أوزبورن Osborne وغابلر Gaebler، «توجيه وتجديف» والتي جعلت الإصلاح الحكومي شعبياً للتصدير بقدر تصدير الأغنام. وفي المملكة المتحدة كان إبداع «وكالات الخطوة التالية» التي تطورت إلىٰ وكالات تنفيذيَّة أدَّت إلىٰ قبول رئيسة الوزراء تاتشر أن ليس كل الحكومة يمكن أن تخصخص، وأن شيئاً ما يجب أن يفعل لإصلاح القطاع العام. وفي الولايات المتحدة بذلت الجهود لخلق منظَّمات علىٰ أساس الأداء أو Performance - based Organization (PBO). وبخلق منافسة داخلية أو وكالات تنفيذيَّة، تأمل الحكومات أن تجلب التجديدات والفعالية للقطاع العام. إنَّها ليست إلاَّ خطوة واحدة لسد الفجوة بين إدارة القطاعين العام والخاص.

الجدول 10 ـ 12

قوانين تجبر علىٰ حساب كلفة التنظيمات

أجهزة تنظيمية لمراقبة القطاعات المخصخصة حديثاً	مسح ومراجعة التعليمات ذات الأهداف للتنقيص والتبسيط	لا توجد مبادرات ولا معطيات
نيوزيلندا، كوريا الجنوبية، المكسيك	بوليفيا، التشيلي، غانا، البرازيل	البرتغال، هولندا، أستراليا، كندا، الولايات المتحدة، أوكرانيا

الجدول 10 ـ 13

إدخال المنافسة إلىٰ الحكومة، خلق أسواق حكومية داخلية، وخلق وكالات تنفيذيّة

خلق أسواق حكومية داخلية	لا توجد معطيات
7	116
إيرلندا، نيوزيلندا، غواتيمالا، أستراليا، المملكة المتحدة، تنزانيا، الولايات المتحدة 6٪	94٪

الاستفادة من تقنية المعلومات

لا شيء يمكن أن يغير الإدارة العامَّة كزيادة استخدام تقنية المعلومات. ففي جميع الدّول تقريباً يقبع القطاع العام خلف القطاع الخاص في هذه المنطقة، وليس استخدام تقنية المعلومات كجزء أساسي في إصلاح الحكومة حكراً علىٰ دول العالم الأول. فلدى بوركينافاسو نظام كومبيوتر يتابع كل مرحلة من مراحل عمليات النفقات من الإلتزام حتى الدفع. وفي هوندوراس يسمح نظام أتمتة مبسط لمعالجة الوثائق وتخفيض حذر رجال الجمارك، وهذه مساعدة كبيرة في محاربة الفساد. ومع ذلك يبيِّن الجدول (10 ـ 14) أن تقنية المعلومات غير شائعة بالقدر الممكن.

الخاتمة

يبيِّن هذا المسح لـ 123 دولة من أكبر دول العالم أن الإصلاح الحكومي يسير حول العالم وبأنَّه، إلىٰ درجة ملحوظة توجد جهود إصلاح مماثلة في دول مختلفة جداً. أن تهدف تنزانيا إلىٰ خلق «وكالات تنفيذية» ـ وهو مفهوم استعارته مباشرة من الجهود البريطانية للإصلاح ـ وأن تكيف الولايات المتحدة مفهومها PBO من نفس الجهد البريطاني للإصلاح تبين محاكاة عالميَّة كبيرة.

الجدول 10 ـ 14

الدّول التي تستخدم تقنية المعلومات كجزء صريح من جهود إصلاح إدارة القطاع الثالث

الدّول التي تجعل تقنية المعلومات جزءاً من الإصلاح	لا توجد معطيات
14	109
٪11	٪89

إضافة إلىٰ محاكاة «جر الطلب» يوجد بلا شك تنشيط «دفع العرض» في جميع أنحاء العالم، تقوده بشكل كبير وكالات التنمية التي أدركت أن قدرة الدّولة عامل حاسم في التنمية الاقتصاديَّة. وبحسب ميريلي غرندل Merilee Grindle في هذا الكتاب، «أن الاختصاصيين في التنمية الذين أظهروا تحيّزاً قوياً ضد الدّولة في الثمانينيات، بدأوا مناقشة الحاجة إلىٰ دولة قادرة علىٰ إدارة سياسات الاقتصاد الكبير وتنفيذ سلسلة من الأنشطة الرئيسية إذا ما أُريد لأجهزة السوق أن تولّد نمواً.

تلعب سيطرة الثقافة الأمريكية أيضاً دوراً كبيراً في تبنّي الإصلاحات الإدارية حول العالم. بالنسبة لأولئك الذين، كما يوضح فريد شوار Fred Schauer في هذا الكتاب، يتجنَّبون محاكاة الولايات المتحدة، توجد دول أُخرىٰ يقلّدونها مثل بريطانيا العظمى ونيوزيلندا وكندا وأستراليا التي كانت رائدة في إصلاح الإدارة العامَّة.

وأخيراً تقوم عدة دول بإجراء تعديلات حكومية لتناسب الاقتصاد العالمي الجديد. في العالم الأول، حتى أحزاب يسار الوسط، والتي كانت تنظر إلىٰ الدّولة كحل لمشاكل كثيرة، هي الآن أكثر رغبة بأن تماشي طلبات لدول أصغر وأكثر سلاسة. ففي السويد مثلاً كتب فلين Flynn وستيرل Strehl، «بينما كان الإنفاق العام وتدخل الدّولة ترىٰ في السابق علىٰ أنَّها «حلول»، إنَّها الآن ترىٰ، ولأول مرة، علىٰ أنَّها «مشاكل»»[25].

يبدو أنَّه توجد صيغة لإصلاح الحكومة مع بداية القرن الحادي والعشرين. فبالنسبة لدول كثيرة، إن الحكومة تعمل فقط، وجهود الإصلاح تهدف إلىٰ الأساسيات فقط كإنشاء قواعد القانون. وبالنسبة لآخرين، الإصلاح يعني أولاً وقبل كل شيء التكيف مع الاقتصاد العالمي الجديد، وغالباً عن طريق خصخصة الصناعات التي تديرها الدّولة. وبالنسبة لآخرين أيضاً، يتبع الخصخصة اهتمام ببناء دولة ذات قدرة كافية لدعم الاقتصاد الخاص الجديد. وبالنسبة لأكثر الديمقراطيات الصناعية تقدماً، إن الإصلاح يتحرك وراء عبارة بيروقراطية من القرن العشرين ويخلق حكومات هي أقرب في فعاليتها واستطاعتها علىٰ التجديد إلىٰ القطاع الخاص. هذه المراحل موجزة في الشكل 10 ـ 2.

الشكل 10 ـ 2

مراحل إصلاح الحكومة

المستوىٰ 1	المستوىٰ 2	المستوىٰ 3	المستوىٰ 4
بناء قواعد القانون	خصخصة الصناعات التي كانت تملكها الدولة والانتقال إلىٰ سياسة السوق	بناء قدرة لتدعم اقتصاد السوق	إصلاح الدولة لما وراء العبارة البيروقراطية

لا شك في أنَّه يوجد عمل كثير يجب فعله في هذا الموضوع. وإلىٰ المدىٰ الذي تكون فيه التقارير التي تكتبها الحكومات ذاتها عن الإصلاح الحكومي صحيحة، فإنَّها تصلح أن تكون مشروعاً بحد ذاتها. ولا يمكن أن يكون هناك شك، لأسباب كثيرة، في أن نهاية القرن العشرين شهدت ثورة في الإصلاح الإداري، كانت في كل جزء منها عميقة بقدر عمق تلك التي جرت

مع بدء القرن التاسع عشر، عندما بدأت البيروقراطية الويبرية Weberian تؤثِّر في حكومات كثيرة في العالم. ويبقى لنرىٰ إن كانت ثورة إصلاح الحكومة هذه حقيقيَّة وما مدىٰ اتساعها.

ملاحظات

(1) علىٰ سبيل المثال، بالنسبة لفلين Flynn وشيرل Strehl، فرنسا مثال جيد عن خطاب إصلاحي يقنّع حقيقة تقليدية حيث حكومة مركزية قوية، وسياسيون ومحاصيل ضخمة للموظفين المدنيين الذين لهم مصالح مشتركة في الحفاظ علىٰ قوتهم. (نورمان فلين Norman Flynn وفرانز شيرل Franz Strehl) إعداد:
«public Sector Management in Europe», (Hempstead, Prentice Hall Europe, 1996)، ص 123.

(2) فلين وستيرل، نفس المرجع «Public Sector...» ص 1.

(3) دونالد ف كيتل (Donald F. Kettl)،
«Management Reform for the 21st Century: Challenges for Governance», (A Report of the Brookings Institution,» Brookings, 1999) ص 9.

(4) انظر آن ماري سلوتر (Ann Marie Slaughter)، «The Real New World» في مجلة: Forgein Affairs ـ المجلد 76 (أيلول ـ تشرين أول 1997) ص 183 ـ 197.

(5) جيف غارتن «A Glass Half Full» (Jeff Garten)، في مجلة «Foreign Affairs»، المجلد 78 (تموز ـ آب 1999) ص 112 ـ 115.

(6) توماس فريدمان (Thomas Friedman)، «The Lexus and the Olive Tree» (Farrar, Straus, Giroux, 1999) ص 201.

(7) رئيس الوزراء جيني شپلي (Jenny Shipley) يخاطب الجلسة الافتتاحية للندوة العالميَّة لإعادة اختراع الحكومة، واشنطن، كانون الثاني 1999.

(8) شيلي، الندوة العالميَّة.

(9) (Governing Treasury Board of Canada for Canadians) «Getting Government Right», (Ottawa, 1997) ص 1.

(10) انظر ماري هيلد براند وماريلي س، غرندل (Mary E. Hilderbrand, Marilee S. Grindle) «Building Sustainable Capacity Building in Public Sectors: What Can Be Done?» في «Getting Good Government: Capacity Building in Public Sectors of Developing Countries,» (Harvard University Press, 1997) ص 31 ـ 62.

(11) الندوة العالميَّة، واشنطن.

(12) فليس وستيرل: ...Public Sector.

(13) من أجل كتالوج ممتاز لنجاحات الحكومة انظر ديريك بوك (Derek Bok) في كتاب: «Measuring Performance of Government,» جوزيف إس ناي وفيليب زيليكوف وديفيد س كنغ: معدون
«Why People Don't Trust Government» (Harvard University Press, 1997) ص 55 ـ 75.

(14) آرثر ميللر وأولا ليستوغ، «Political Performance and Institutional Trust» في كتاب من إعداد بيبا نوريس: «Critical Citizesn: Global Support for Democratic Governance,» (Oxford University Press, 1999) ص 216.

(15) انظر فرانز وستيرل ص 140 «public Sector Management...».

(16) http://www.info.USAID.gov/democracy/ee/nis.html.

(17) انظر غرندل «Getting Good Government».

(18) انظر فلين وستيرل، «Public Sector Management...» ص 99.

(19) جون هاليتوانغر وماينشا سنغ (John Halti wanger, Manisha Singh)، «Cross Country Evidence on Public Sector Retrenchment» في «World Bank Economic Review» المجلد 13 (1999) 23 ـ 66.

(20) أندريه و. ماريناكيس (Andres W. Marinakis)، «Public Sector Employment in Developing Countries: An Overview of Past and Present Trends» في مجلة (International Journal of Public Sector Management) المجلد 7 (1994) ص 50 ـ 68.

(21) هالتيوانغر وسنغ «... Cross Country» ص 31.

(22) نفس المرجع الجدول A1.

(23) كيتل: «...Management Reform»، ص 42.

(24) نائب الرئيس آل غور «The Best Kept Secrets in Washington» (Government Printing Office, 1996).

(25) فلين وستيرل: «Public Sector Management» ص 37.