

أسس الإصلاح

منذ الثمانينيات كانت حركة إصلاح عالمية في الإدارة العامة تجري بقوة. كانت الحركة عالمية بمعنيين. الأول، لقد انتشرت في جميع أنحاء العالم فوصلت إلى أمم تشمل منغوليا والسويد ونيوزيلندا والولايات المتحدة. والثاني، لقد كانت كاسحة في مجالها. استخدمت الحكومات إصلاح الإدارة لإعادة تشكيل دور الدولة وعلاقاتها بالمواطنين. وكانت بعض الدول، كالولايات المتحدة، دولاً ذات إصلاح راسخ.

لقد كانت الحركة مدهشة لأن عدداً من الدول اتخذت جدول أعمال الإصلاح في مدة قصيرة ولأن الاستراتيجيات الأساسية متشابهة. على العموم، لقد تجسدت في ست خصائص جوهرية:

- الإنتاجية: كيف تتمكن الحكومات من إنتاج خدمات أكثر بأموال من الضرائب أقل؟ لقد طالب المواطنون في كل مكان

بتقليص الضرائب، لكنهم لم يخففوا من قابليتهم لخدمات الحكومة. وكان على الحكومات أن تجد طرقاً تعصر مزيداً من الخدمات من قاعدة الدخل نفسها أو حتى أقل.

- **التحول إلى أسلوب السوق:** كيف تستطيع الحكومة استخدام أسلوب حوافز الأسواق لتجث مرض البيروقراطية الحكومية؟ قامت بعض الحكومات بخصخصة واسعة وذلك ببيع شركات القطاع العام، بينما اعتمدت حكومات أخرى اعتماداً شديداً على شركاء غير حكوميين لتقديم الخدمات. في كلتا الحالتين، لقد كافحت لتغير الحوافز الدافعة للسياسة العامة. وتكمن وراء كل هذه الأساليب استراتيجية أساسية: استبدال آليات الأمر والتحكم البيروقراطية باستراتيجيات الأسواق، ومن ثم الاعتماد على هذه الاستراتيجيات لتغير سلوك مديري البرامج.

- **التوجه للخدمة:** كيف يمكن أن تتصل الحكومات بالمواطنين بشكل أفضل؟ تظهر استطلاعات الرأي العام أن ثقة المواطنين بالمؤسسات الحكومية تتراجع ويعتقد الكثيرون أن برامج الحكومة لا تستجيب لاحتياجاتهم. ولقد حاولت الحكومات في سعي منها لتستجيب برامجها فتقلب أنظمتها لتقديم الخدمات رأساً على عقب. فبدلاً من تصميم البرامج من وجهة نظر مقدمي الخدمات (وخاصة موظفي الحكومة) وإدارتها

من خلال بنى بيروقراطية، سعى المصلحون لأن يضعوا المواطنين (الذين يتلقون الخدمات) أولاً. وفي بعض الحالات، تعني هذه الاستراتيجية إعطاء المواطن الاختيار بين أنظمة خدمة بديلة. وفي حالات أخرى، كانت تعني تركيز مديري برامج التدريب على الخدمة. فالأسواق تقدم للزبائن خيارات طبعاً. ولقد استخدم مصلحو الحكومة آليات السوق لإعطاء المواطنين الخيارات نفسها، أو على الأقل لتشجيع أسلوب في خدمات الحكومة يهتم بالزبون.

- اللامركزية: كيف تستطيع الحكومة جعل برامجها أكثر تجاوباً وفعالية؟ في دول كثيرة، قامت استراتيجية الإصلاح بجعل برامج كثيرة لامركزية بنقلها إلى مستوى حكومي منخفض. في بعض الأنظمة الاتحادية (مثل استراليا وكندا وسويسرا والولايات المتحدة)، كانت هذه الاستراتيجية تعني نقل السلطة داخل النظام. وفي دول أخرى، كانت تعني نقل مسؤوليات تقديم الخدمات إلى الحكومات المحلية كأسلوب إضافي لجعل الحكومة أكثر تجاوباً.

ولقد جعلت بعض الحكومات أيضاً المسؤوليات لامركزية ضمن الوكالات العامة حتى تعطي مديري الخط الأول الحافز والقدرة الأعظم حتى يتجاوبوا مع حاجات المواطنين.

- السياسة: كيف تستطيع الحكومة أن تحسن قدرتها على

ابتكار سياسة ومتابعتها؟ لقد فصل كثير من الحكومات التي اتبعت أسلوب نيوزيلندة بشكل صريح بين دور الحكومة كمشتري للخدمات (وظيفتها السياسية) وبين دورها كمقدم لها (وظيفتها بتقديم الخدمة). لقد سعت هذه الحكومات لتحسين كفاءتها بتقديم الخدمات، التي قد تبقى بأيدي الحكومة أو لا تبقى، بينما تقوم بتحسين قدرتها الشرائية.

- **المسؤولية عن النتائج:** كيف تستطيع الحكومات أن تحسن قدراتها حتى تقدم ما تعد به؟ حاولت الحكومات أن تستبدل أنظمة المسؤولية من الأعلى إلى الأسفل بأنظمة من الأسفل إلى الأعلى مفضية إلى النتائج. لقد سعت لأن تركز على النتائج والمخرجات بدلاً من الطرائق والتركيبات.

لقد سعت هذه الإصلاحات المرسومة بوضوح إلى أن تستبدل الطرائق التقليدية المعتمدة على القاعدة وتدفعها السلطة بأساليب تعتمد على السوق وتكتيكات المنافسة. وبالفعل، قامت دول كثيرة ذات شركات كبيرة تمتلكها (مثل شركات الهاتف، والخطوط الجوية، وشركات توليد الطاقة) بتطبيق نموذج السوق عليها صراحة. لكن عملية الإصلاح العالمية هي أكثر من - وغالباً ما تكون مختلفة تماماً عن - مجهود بسيط يستبدل طرائق الحكومة بأساليب السوق.

لا توجد الأسواق المتنافسة في الغالب من أجل الخدمات

الحكومية. فكثير من هذه الخدمات (من المساعدة العامة إلى الصحة والسلامة العامة) ذات أهداف غامضة غالباً ما تثبط الاعتماد الكامل على الأسواق. إن نموذج السوق غالباً ما يقدم مقبضاً سهلاً يمكن بواسطته الإمساك بحركة الإصلاح، لكن تنفيذه كان متنوعاً وذكياً. إن توحيد الجهود المختلفة هي استراتيجيات لدفع القرارات العملية لتقترب من الخطوط الأمامية؛ ولتركز هذه القرارات على النتائج بدلاً من التركيز على الطرائق؛ ولزيادة الكفاءة باختبار طرائق الحكومة في مواجهة الأسواق الخاصة؛ ولزيادة تجاوب الحكومة مع مواطنيها؛ ولزيادة قدرة الحكومة، وخاصة الحكومة المركزية، على الإدارة بشكل فعال.

تحويل الإدارة العامة

ما الذي يفسر أن عدداً كبيراً من الحكومات اتخذت هذه الاستراتيجيات المتشابهة بصورة قوية جداً في الوقت نفسه؟ لقد كانت أربعة عوامل سياسية - اقتصادية مختلفة تعمل:

- العوامل السياسية: مع نهاية الحرب الباردة وجدت دول كثيرة نفسها وسط نقاشات واسعة الانتشار حول دور الحكومة. في الدول التي كانت وراء الستار الحديدي كان على الحكومات مهمة التغيير لتحويل أنظمة حكمها الأساسية، وأن تبتكر

مؤسسات أكثر ديمقراطية، وأن تبني المجتمع المدني، وأن تعيد صياغة علاقاتها بالمواطنين. ووجدت الدول النامية نفسها تحت ضغط مماثل تماماً يرافقه دعوات قومية لتحديث مجتمعاتها تحديثاً سريعاً. وكان على الدول المتقدمة أن تعالج انخفاض ثقة المواطنين بالمؤسسات العامة. وقام المرشحون بإثارة حملات ناجحة حول مواضيع تقليص الحكومة وتخفيض قواها العاملة. وكان من النادر تبني المواطنين لفكرة حكومة «صغيرة» لا سيما من حيث الخدمات التي يتلقونها. ومع ذلك، انتشرت القوة السياسية لحكومة مقلصة نوعاً ما حول العالم. واجتمعت هذه القوى لتشكل ضغطاً سياسياً قوياً باتجاه الإصلاح.

- **العوامل الاجتماعية:** واجه بعض دول العالم تحولات اجتماعية عميقة. في جنوب إفريقيا، مثلاً، تطلبت نهاية عصر التمييز العنصري من الحكومة أن تجد طرقاً تجمع فيها المواطنين السود المحرومين من حقوقهم في الحياة السياسية. وعملت دول كثيرة من أوروبا الشرقية على إعادة بناء أنظمتها الاجتماعية والقانونية والاقتصادية والسياسية. وفي كثير من الدول الصناعية تراجعت مستويات المعيشة، فأصبحت عائلات كثيرة بحاجة إلى كاسبين اثنين للمحافظة على مستوى المعيشة بينما كان كاسب واحد يكفي. وفي النهاية، كافحت المجتمعات في كل مكان لتماشي الانتقال الجذري من عصر الصناعة إلى عصر

المعلومات . فانتشرت الأفكار بسرعة صاعقة؛ والشركات والدول - التي فشلت في اللحاق عوقبت بسرعة وقوة . فقد ضغطت هذه التحولات الحكومات بقوة باتجاه الإصلاح .

- **العوامل الاقتصادية:** في أواخر التسعينيات سببت الأنفلونزا الآسيوية وأزمات أخرى التحديات للبنية المالية في دول شرق آسيا . وبعد سنوات من «المعجزات الآسيوية» سببت الأزمات الاقتصادية تحديات قاسية للحكومات وإلحاحاً كبيراً على الإصلاح . وبدأت دول أخرى مثل نيوزيلندا والمملكة المتحدة إصلاحاتها لتنجو من الركود الاقتصادي ولتدفع بالنمو الاقتصادي . واشتكى القادة المشتركون في دول كثيرة من أن الحكومة، وخاصة سياساتها الضريبية والتنظيمية قد قلصت النمو الاقتصادي وحدت من منافسة شركاتها العالمية . وكانت أفكار مثل عدم التنظيم والخصخصة بالإضافة إلى أساليب أخرى لتشجيع خلق فرص العمل والنمو الاقتصادي، كانت مركزية في النقاش .

- **العوامل المؤسسية:** وجدت الحكومات جميعها نفسها جزءاً من نظام اقتصادي وسياسي عالمي بصورة متزايدة . مبادرات كبيرة - عسكرية، واقتصادية، وسياسية - تحتاج إلى مفاوضات شراكة مدروسة . وفي الاتحاد الأوروبي، تتسابق الدول لجعل سياساتها متجانسة، ولتخلق بنى فوق القومية لتضع

برامج للمستقبل . وفي الوقت نفسه ، تلعب المنظمات العالمية مثل الأمم المتحدة ، والبنك العالمي ، وصندوق النقد الدولي ، وبنك التنمية إنتر أمريكا ، ومنظمة التجارة العالمية أدواراً هامة في تشكيل المجتمع العالمي . أصبحت المنظمات غير الحكومية كثيرة بشكل واسع ، وهامة بصورة كبيرة في صياغة النقاش السياسي وتقديم الخدمات . ونقلت الحكومات القومية قوتها إلى المستوى المحلي . وأصبحت القوة السياسية وإدارة البرامج مركزة أكثر في الوقت نفسه في مستوى فوق دولة الأمة ، وأقل تركيزاً في الحكومات دون المستوى القومي والمجتمع المدني ، فكانت النتيجة مجموعة جديدة من العلاقات غير مفهومة تماماً لكنها هامة جداً .

الإصلاح والحكم

لقد اشترك المصلحون بخبراتهم مع بعضهم بعضاً . وانتشرت حركة الإصلاح كالنار في الهشيم ، دون تحليل دقيق للنتائج التي توصلوا إليها أو الشروط السابقة على النجاح . ووسط هذه النار ، يوجد تناقض عميق . إن إدارة الحكومة هي أكثر وأقل أهمية مما تقترح حركة الإصلاح .

فمن جهة ، تتوسط قضايا الحكم الجمعي والاقتصاد الجمعي إصلاح الإدارة ، فما يهم أكثر ، هو إن كان الاقتصاد

ينمو وإن كان المواطنون يعتقدون أن الحكومة تعمل . تميل نيوزيلنדה إلى قياس نجاح إصلاحاتها بالزمن الذي يجب أن ينتظره الناس من أجل الإجراءات الطبية ، وبأعداد المواطنين الذين يهاجرون إلى دول أخرى . وتقيس السويد إصلاحاتها بمستوى النمو الاقتصادي واستمرار برامج الرفاه الاجتماعي المخزون والحفاظ على التجانس الاجتماعي .

ومن جهة أخرى ، تلعب بيروقراطية الحكومة وإداراتها دوراً مركزياً في القضايا السياسية والاجتماعية على المستوى الجمعي . فكي تنمو الحكومات يجب أن تدير ديونها وبرامجها العامة بصورة فعالة . فقد اشتكى مدراء الحكومة والعاملون المنتخبون على حد سواء من أن الإجراءات البيروقراطية القياسية تعيق قدرات حكوماتهم عن الاستجابة بشكل فعال للتحديات العالمية . وبالتالي غالباً ما يكون الإصلاح الحكومي أكثر أهمية مما يبدو على السطح . فبدون إدارة عامة قوية ومجهزة جيداً لمواجهة المشكلات التي تواجه الحكومة ، فإن الحكومات في دول كثيرة تعجز عن لعب الأدوار المطلوبة .

بايجاز ، كما اقترح في هذا الكتاب ، إن الناحية الأكثر أهمية في حركة الإصلاح العالمية في الإدارة العامة هي أن الإدارة العامة جزء من الصورة فقط . فالمشكلات التي تسعى الحركة إلى حلها يجب أن تتعامل مع علاقة الحكومة بالمجتمع المدني .

وتسعى استراتيجياتها وأساليبها إلى تقوية قدرة الحكومة على تحقيق آمال المواطنين. يعتمد نجاح أو فشل الحركة على عمق إصلاحاتها وكيف تصبح مرتبطة بأنظمة حكم الدولة، مؤسساتها السياسية والتوقعات العامة والمجتمع المدني.

بالواقع، إن حركة إصلاح الإدارة العامة العالمية جزء من نقاش أساسي حول الحكم. فالافتراض الضمني هو أن حكومة القرن الماضي لن تستطيع مواجهة مشكلات القرن الذي يلي بصورة فعالة. ماذا يجب على الحكومة أن تفعله؟ كيف يمكن تحقيق هذه الأهداف؟ ما هي القدرة التي تحتاج إليها لفعل ذلك بصورة ناجحة؟ وماذا يجب أن تكون العلاقة بين دولة الأمة والمنظمات متعددة الجنسيات؟ وماذا يجب أن تكون العلاقة بين الدول القومية والحكومات تحت القومية والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية؟ ما هي أفضل السبل التي تستطيع بها الحكومة تشجيع المسؤولية الديمقراطية؟ كيف تستطيع البنى الظاهرة والعلاقات تشجيع المواطنين ككل بدلاً من الاهتمام بالمصالح الضيقة؟ كيف يمكن تقليل عدم ثقة المواطن والتغريب؟ تبنى حركة إصلاح الإدارة على المفهوم أن الحكم الجيد - تصنيف المهمة، والدور، والقدرة، والعلاقة - شرط لازم (ولو غير كاف) من أجل الرخاء الاقتصادي والاستقرار الاجتماعي.

في الصفحات الآتية، أناقش النماذج الأساسية للإصلاح لاسيما في نيوزيلندا والولايات المتحدة. لقد قامت مجموعة استراتيجيات وتكتيكات قياسية بدفع الإصلاحات في هذه الدول وفي أنحاء العالم. إنها تصيغ المشكلات الهامة للحكم، وتبرز المضامين العميقة للحكم في القرن الحادي والعشرين.

1 - أنظر مثلاً: منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)،

Managing across Levels of Government (Paris, 1997) P. 15.

ومايكل كيتنغ، - Michael Keeting

Public Management Reform and Economic and Social Development (Paris
OECD, 1998) PP 13, 54.