

نماذج الإصلاح

لقد نتج من تحول الحكم حركة إصلاح متنوعة بقدر تنوع دول العالم. ناقش الكوريون الجنوبيون إن كان هناك هوية ثقافية وسياسية آسيوية، وإن كان مثل هذه الهوية يحتاج إلى إصلاحات مفصلة بعناية لهذا الإقليم. وبدأت الحكومة المكسيكية حركة ذات طرفين لتحسين الكفاءة وتقليل الفساد. وعملت فنلندا على تقوية إدارتها بنظام يعتمد على النتائج. وقام الأمريكيون «بإعادة الابتكار»، وبدأت المملكة المتحدة عدداً من الهجمات على بنى البيروقراطية التقليدية. ووجدت الدول الأقل نمواً نفسها أمام منشار سوطي بين الضغوط لاقتباس إصلاحات بعض الدول المتقدمة وبين الحاجة لبناء قدرة إدارية أساسية. وجعلت المنظمات المتعددة الجنسيات الإصلاح الإداري شرطاً مسبقاً للمساعدات، لكنها كافحت لتحديد الاستراتيجيات الأكثر احتمالاً لتكون فعالة.

تقع الجهود العالمية في نموذجين عريضين تقريباً: إصلاحات

ويستمنستر، التي اتخذت شكلها بانطلاقة جهود حكومات نيوزيلندا والمملكة المتحدة، والنموذج الأمريكي في إعادة الابتكار الذي كان أكثر زيادة، وللسخرية أكثر اكتساحاً من نموذج الإصلاح ويستمنستر. فعرضت نيوزيلندا أولاً طريقة قص الأطراف، وهي التي انتقلت إلى حكومات أخرى من طراز ويستمنستر، مثل أستراليا وكندا. ولقد عرّفت «الإدارة العامة الجديدة» بأنها تهدف إلى تقليص حجم الحكومة وفرض نظام أسلوب السوق على الحكومة. وعلى العكس من ذلك، جاءت الولايات المتحدة متأخرة نسبياً إلى الحركة العالمية. وأنتجت استراتيجيتها «إعادة ابتكار الحكومة»، إعادة بناء تغيرات إدارية أقل أساسية لكنها أكثر اكتساحاً. عرفت هاتان الاستراتيجيتان بأنهما النموذجان اللذان ارتكز النقاش عليهما في جميع أنحاء العالم.

الإدارية: الإصلاحات على طراز ويستمنستر WESTMINSTER

لقد كانت بداية إصلاح الإدارة العامة الحديثة الحقيقية في نيوزيلندا. وبالواقع لم تمض أية حكومة أخرى أبعد أو أسرع في إعادة تشكيل برامجها العامة أو الأنظمة الإدارية التي تدعمها. لم تكن التغيرات ضخمة فقط، لكنها كانت نقطة انطلاق فريدة: لقد نتجت من خطة مدروسة جداً لما كان يريد أن يفعله المصلحون والآن يستطيعون إنجازه. وقد بدأت إصلاحات نيوزيلندا بطريقة قلبت النظام رأساً على عقب وسعت إلى برامج خصخصة حيثما

كان ذلك ممكناً؛ ولاستبدال بيروقراطيات الأمر والتحكم بحوافز السوق؛ ولتركيز التفكير الوحيد على المخرجات والنتائج بدلاً من المدخلات، وخاصة الموازنات، كانت هذه الطريقة مذهلة لاكتساحها الكوني وتنفيذها المغامر. لم يحاول المصلحون شيئاً أقل من ثورة كاملة في ما فعلت الحكومة وكيف فعلته، وهم أساساً قاموا بتحويل خيوط الحكومة ذاتها. وسماها آلن شيك Allen Schick في تحليله الشامل والواضح لإصلاحات نيوزيلندا «إنجاز فريد في تنمية الإدارة العامة الحديثة»⁽²⁾.

لقد كانت حكومة نيوزيلندا تقليدياً واحدة من أكثر الحكومات مغامرة في العالم في توسيع الحقوق الأساسية والبرامج الحكومية⁽³⁾. فقد كانت الدولة الأولى التي منحت

2 - آلن شيك، Allen Schick :

The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change (Wellington, New Zealand State Services Commission, 1996).

3 - إن ما كتب عن إصلاحات نيوزيلندا كثير جداً ويساعد بصورة خاصة، إضافة إلى تحليل شيك، الأعمال الآتية:

- جون بالوت Central State Government Reforms: Report on New Zealand: June Pallot report prepared for the Central State Government Reforms Project (Berlin, 1999);

- كولن جيمس The State Ten Years On from the Reforms (Wellington, Colin James 1998).

- غراهام سكوت، Ian Ball، Graham Scott، إيان بول، وتوني ديل Tony Dale =

النساء حق التصويت (سنة 1839)، وبعد ذلك أوجدت نظام الرفاه الاجتماعي «من المهد إلى اللحد» (سنة 1935). فافتصادها، وسماه شيك «اقتصاد الشرنقة»، ساعد في الحفاظ على النظام⁽⁴⁾. فقد كانت البطالة قليلة وكذلك التضخم، وكان مستوى المعيشة من بين أعلى المستويات في العالم. وكان الاقتصاد منظماً ومساعداً بصورة عالية. وسيطرت الشركات التي تملكها الدولة، من النقل والطاقة إلى الاتصالات، على الإنفاق العام.

لم يعد الاقتصاد النيوزيلندي في أوائل الثمانينيات قادراً على دعم البرامج العامة الطموحة للدولة. لقد واجهت الدولة منافسة شديدة من اقتصاديات أطراف المحيط الهادي Pacific Rim، كما واجهت تراجع تجارة المواد الزراعية مع المملكة المتحدة، فوجدت الدولة نفسها في تشوش اقتصادي. فركد الاقتصاد وحلَّق التضخم. وأخفقت استراتيجيات الضخ

«New Zealand's Public Management Reform: Implications for U.S.».

Journal of Policy Analysis and Management, vol. 16 (1997), pp 357 - 81.

- جونان بوسطن، Jonathan Boston وجون بالوت June Pallot :

«Linking Strategy and Performance: Developments in New Zealand Public Sector», Journal of Policy Analysis and Management, vol 16 (1997) p.p. 382 - 404.

- جونان بوسطن، جون مارتن John Martin وجون بالوت. وبات والش Pat Walsh :

Public Management: The New Zealand Model (Oxford University Press, 1996).

شيك Schick, The Spirit of Reform, p. 12. - 4

التقليدية في دفع الاقتصاد، وبدلاً من ذلك أعطت التضخم وقوداً، مما أدى إلى اشتداد الطلب على الدولار النيوزيلندي. وكلفت هذه الأزمة الاقتصادية الحزب القومي الأغلبية في مجلس النواب، وجاءت بحزب العمل إلى السلطة لأول مرة منذ تسع سنوات.

كان على رأس وزارة المالية في الحكومة الجديدة روجر دوغلاس Roger Douglas الذي ضغط باتجاه تغييرات كبيرة في سياسة الحكومة وإدارتها. وكان يقود هذه التغييرات اتجاه يعتمد على السوق: التزام بالمنافسة، وإيمان باستخدام أساليب السوق لصياغة حوافز لموظفي الحكومة، وطريقة لإصلاح الشكل المثقل بنظريات اقتصادية مؤسسية جديدة. وسرعان ما سميت هذه الطريقة روجرنوميكس (نظرية روجر الاقتصادية)، واعتمد على أفكار حول تكاليف العملية: فالكلفة العالية لجمع المعلومات حول السياسات تزيد من قوة المصالح الخاصة، وتزيد الفرصة لهذه المصالح لتلقت انتباه صانعي القرار. ويتطلب الإصلاح الفعّال إيجاد طريقة لصانعي قرارات الحكومة لكسر تلك الصلات. وكذلك اعتمد على نظرية مشكلة التوكيل: تتطلب إدارة السياسة من صانعي القرار بأن ينقلوا المسؤولية إلى العاملين من المستوى الأدنى من خلال صيغة عقد (تقديم عمل لقاء أجر). لكن الإشراف على هؤلاء العاملين يكلف كثيراً. فمن

الصعب توصيف العمل بشكل واضح، وكذلك مراقبة النتائج وتنفيذ العقود. شرح بعض العاملين الحكوميين السابقين في نيوزيلندا ذلك: «إن هدف مصممي مؤسسات القطاع العام وطرقه هو تجنب الاختيار العام وتقليل تكاليف التوكيل»⁽⁵⁾.

لقد جمع المصلحون هذه النظريات الاقتصادية مع أفكار

5 - سكوت، بول، وديل : «The New Zealand's Public Management Reform», p. 360.

وأنظر أيضاً: مالكوم بيل، Malcolm Bale وتوني ديل : Public Sector Reform in New Zealand and Its Relevance to Developing Countries, «The World Bank Research Observer, vol. 13 (1998) pp. 117 - 19.

وكذلك جونانان بوسطن، وجون مارتن، وجون بالوت ويات والش : Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution (Oxford University Press 1991)

وحول نظرية العامل الرئيسي أنظر : جيمس بوكنان James Buchanan وغوردون تالوك Gordon Tullock :

«The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy», (University of Michigan Press, 1962).

ومانكور أولسن Mancur Olson : The Logic of Collective Action Harvard University Press, 1965)

وغوردون تالوك : The Politics of Bureaucracy (Washington: Public Affairs Press, 1965).

ووليام نيسكانن William Niskanen : Bureaucracy and Representative Government (Chicago: Aldine Atherton, 1971)

وتيري مو Terry Moe ،

«The New Economics of Organizations»

American Journal of Political Science, vol. 28 (1984) pp. 739 - 75.

الإصلاح الإداري المأخوذة من القطاع الخاص . وكان المديرون يقولون إن العاملين لا يستطيعون الإدارة بشكل فعال ما لم تكن لديهم المرونة لإقرار أفضل الطرق التي تلبي أهداف السياسة . واتفق دوغلاس وزملاؤه على أن يكون المديرون مسؤولين عن النتائج . واحتاج المديرون لعمل ذلك إلى حرية للإنفاق ضمن موازنتهم ، وإلى استخدام أفضل العاملين للقيام بالأعمال ، وإلى شراء التوريدات والمعدات التي يحتاجون إليها للمهام التي يقومون بها . لقد أعطت الإدارة التقليدية في نيوزيلندا المديرين العاملين بعض الحرية وفرضت ضوابط ثقيلة مسبقاً . لقد سعوا - باختصار - إلى موازنة طريقتين متنافستين : إعطاء المديرين مرونة أكثر («السماح للمديرين بأن يديروا» كما يقولون في نيوزيلندا)، وجعلهم مسؤولين تماماً عن النتائج («جعل المديرين يديرون» ، كما تقول الحكمة الأخرى).

وتتصف هذه الجهود بصفتين جديرتين بالملاحظة، الأولى، نظريات قوية تقود الإصلاحات . والثانية، تشكل هذه الإصلاحات تفكير العاملين في الحكومة . لقد أعطى دوغلاس ورفاقه نماذج لمجهوداتهم بصورة واعية للتعامل مع المشكلات النظرية . إن اللغة الرسمية لكلفة العمليات الاقتصادية تنتشر من الخزينة إلى دوائر الحكومة في ويلنغتون Wellington وبسرعة إلى أن أصبحت المناقشات على المستويات العالية حول النظرية المجردة عامة كتلك المناقشات حول مادة برامج الحكومة .

وجعلت حكومة حزب العمال الإصلاح عملها المركزي، وبدأ العاملون حملة طموحة وقوية لإعادة صياغة الإدارة العامة.

استراتيجية نيوزيلندا

لم تكن إصلاحات نيوزيلندا جهداً فريداً بل مجموعة كانت تتطور أكثر فأكثر خلال خمس عشرة سنة من الجهود. وبالفعل، لقد عرفت جون بالوت June Pallot أربع مراحل مختلفة من الإصلاح. من 1978 إلى 1985 والمرحلة الإدارية التي قدمت الإدارة بأسلوب القطاع الخاص (بما فيها المحاسبة بالاستحقاق)^(*) إلى العمليات الحكومية. والفترة من 1986 إلى 1991، مرحلة التسويق التي جلبت التناول الاقتصادي إلى الإدارة الحكومية بما فيها العقود ومنافسة السوق ومصالحه الأفراد الذاتية. وخلال المرحلة الاستراتيجية من 1992 إلى 1996 سعت الحكومة إلى تأمين نظرة شاملة للبرامج الحكومية وذلك لتقليل التجزئة التي يشجعها التسويق. وبعد 1997، مرحلة القدرة على التكيف، وفيها ركزت الحكومة على تنمية قدراتها على إدارة استراتيجيات جديدة وخاصة في المصادر البشرية⁽⁶⁾.

(*) بموجبها يعتبر صافي الربح هو الفرق بين الإيرادات المكتسبة والمصاريف المتكبدة في كسب هذه الإيرادات، ولا أهمية للوقت الذي يتم فيه استلام النقدية أو إنفاقها. وطبقاً لهذه الطريقة تعمل التسويات للبنود المستحقة والبنود المؤجلة.

لقد كانت هذه الإصلاحات أكثر الإصلاحات قوة وطموحاً في العالم. فهي معاً تقدم مجموعة شاملة من الأفكار تدفعها النظرية. فقد فصلت بين وظيفة الشراء ووظيفة الإنتاج. فالحكومة تقرر ما يجب فعله ثم تعتمد على من يستطيع القيام بالعمل (كائناً من يكون) بشكل أكثر كفاءة وأرخص كلفة. فبعد أن يتخذ الموظفون المنتخبون قراراتهم السياسية الأساسية، يميز المديرون في الحكومة الطرق الأنسب لتنفيذ الأعمال. ثم يستأجر موظفو مجلس الوزراء - أعضاء حكومة رئيس الوزراء وكذلك أعضاء المجلس النيابي - المنفذين الرئيسيين بموجب عقود ذات شروط ثابتة وحوافز مرتبطة بالأداء لتنفيذ البرامج. ووصفت العقود المخرجات (مثلاً كم يبلغ طول الطريق المراد بناؤه بالأمتال، وكم عدد الأطفال الذين يجب تلقيحهم) ويكون الرؤساء المنفذون مسؤولين عن تقديم هذه النتائج. ويكافأ المنفذون الرئيسيون بموجب الجودة التي نفذوا فيها المهمة.

على العموم، لقد حاول المصلحون فصل صناعة السياسة عن إدارة السياسة، واستبدال السلطة والبيروقراطية الحكومية التقليدية بالمنافسة والحوافز التي يقودها السوق، وإعطاء المديرين في الحكومة مرونة في تقرير كيفية الوصول إلى هذه الأهداف. لم تكن الإصلاحات ضد الحكومة صراحة، ولم تبدأ بإعادة صياغة العمليات الحكومية. وبدلاً من ذلك، سعى

المصلحون إلى تقليل مجال الوظائف الحكومية، وإلى تقرير أفضل طريقة لأدائها - في الحكومة أو خارجها - وإلى استخدام النتائج كمقياس نهائي للمسؤولية.

الخصخصة والتنظيمات

لقد خصصت حكومة نيوزيلندا عدداً من الشركات التي تملكها الدولة وعدداً من الخدمات التي تديرها الحكومة (بما فيها شركات الهاتف والنفط والتأمين والبريد وال الطيران). وبالإجمال باعت الحكومة أكثر من عشرين شركة تملكها الدولة⁽⁷⁾. لكن الخصخصة لم تكن هامة بقدر الجهود الكبيرة لزيادة إنتاجية الشركات التي تملكها الدولة. اعتبرت الحكومة هذه الشركات كيانات للحكومة فيها مصلحة المالك. وكان دورها تأمين أكبر عائد لدافعي الضرائب. وكان قانون الشركات التي تملكها الدولة 1986 أول وأهم جزء في الإصلاح القانوني إذ صاغ كتابة هذه المبادئ بشكل قانون.

التعاقد على أساس الأداء

ثبت قانون قطاع الدولة 1988 وقانون الأموال العامة لسنة 1989 الإصلاحات في قلب الإدارات الحكومية. وأعطت

القوانين الرؤساء التنفيذيين مرونة في تعيين وفصل العاملين ودفع أجورهم. والرؤساء التنفيذيون أنفسهم انتقلوا من العمل طوال الحياة إلى عقود مدتها خمس سنوات. وأصبحت عقود حكومة نيوزيلندا تعتمد على النتائج بين موظفي الحكومة ومديري الحكومة وهي حجر زاوية في إصلاحاتها.

ميزانية المخرجات

لقد جعل قانون قطاع الدولة لسنة 1988 المديرين بالحكومة مسؤولين عن الأداء. وسعى القانون بصورة خاصة إلى نقل المسؤولية من المدخلات (المصادر المستعملة لا سيما أموال الضرائب) إلى المخرجات (الفعالية المنتجة ونوعيتها). ولقد أصر المصلحون في نيوزيلندا على أن مديري الحكومة مسؤولون عن النتائج التي يستطيعون التحكم بها. ويعمل كثير من برامج الحكومة من خلال وسطاء أو يعتمد نجاحها على عوامل اجتماعية. فمثلاً يمكن أن يعتمد نجاح برنامج الرفاه الاجتماعي على الأداء الاقتصادي (مدى سهولة نقل الناس من العون الحكومي إلى العون العام) بقدر اعتماده على جودة عمل البرنامج.

التخطيط الاستراتيجي

منذ سنة 1992 تنتج حكومة نيوزيلندا ميزانيات

بالاستحقاق^(*). تجعل معظم الحكومات حساباتها على أساس الدفع نقداً (أي مجموع أموال الضرائب المجمعة في كل سنة منها النفقات الحكومية في السنة نفسها). وبذلك تكون حكومة نيوزيلندا أول حكومة تستخدم طريقة المحاسبة هذه لتقدير كامل كلفة برامجها بما فيها كلفة الالتزامات المعقودة لأجل طويل. لقد درس موظفو الحكومة النظريات الاقتصادية دراسة سديدة ليصنعوا قرار الحكومة، وتوصلوا إلى أن الحساب على أساس التعامل نقداً خلق الحوافز القوية لصنع قرارات اليوم التي لا تحتل كامل كلفتها حتى وقت آخر. أجبرتهم طريقة المحاسبة هذه على التعامل مع قرارات الكلفة الكاملة كما يصنعونها. إضافة إلى ذلك أقر قانون المسؤولية المالية لسنة 1994 أن تحدد الحكومة أهدافها المالية، وأن تقدم تقريراً عن جودة إنجازها.

وبعد ذلك خولت الحكومة خلق مناطق النتيجة الاستراتيجية SRAS ومناطق النتيجة الرئيسية KRAS. وكان يطلب من موظفي الحكومة أن ينتقلوا من أهداف السياسة العريضة إلى الاستراتيجية المحددة التي تتابعها الوكالات وتقرر هذه الاستراتيجيات مناطق النتيجة الاستراتيجية SRAS التي تركز عليها الوكالات خلال 3 - 5 سنوات المقبلة. عرفت الحكومة هذه المناطق SRAS التي

(*) أنظر الملاحظة في الهامش ص 32.

أصبحت ملزمة لدوائر الدولة . ثم صاغت هذه المناطق SRAS قرارات الميزانية، بينما احتاجت المخرجات المحددة من الرؤساء التنفيذيين - مناطق النتيجة الرئيسية KRAS - في عقودهم . ولم تشكل مناطق - SRAS و KRAS - الميزانية ونظام المحاسبة فقط، لكنها حددت أيضاً المسؤولية الأساسية في حكومة نيوزيلندا: من فعل ماذا، وكيف تتلاءم القطع المختلفة مع بعضها بعضاً في سياسة الحكومة .

عندما بدأت الحكومة دراسة الاستراتيجيات المتقاطعة صراحة، أُجبر العاملون في الدولة على التريث لدراسة نقطتين تتعلقان بالموضوع: الأولى، طرق السوق بمجازفة نشر برامج الحكومة . إن موظفي الحكومة، من حيث المبدأ، مسؤولون عن إنتاج المخرجات المحددة في عقودهم، وليس بالضرورة عن جودة اتصال البرامج مع بعضها . وبدأ النيوزيلنديون استكشاف المضامين العريضة لسياسة الحكومة، كيف تتراكم المخرجات لتكون نتائج . الثانية، إن موظفي الحكومة في قلق خاص حول قدراتهم بقبول التحديات الجديدة والكبيرة لإدارة الإصلاحات . وبالفعل، أوضح شيك Schick في دراسة لبذور الإصلاحات في نيوزيلندا أن هذه القضايا تمثل ألغازاً يجب أن تلتفت الحكومة إليها في الدور المقبل بينما تستمر روح الإصلاح⁽⁸⁾ .

الإصلاح على طريقة ويستمنستر

تمثل إصلاحات نيوزيلنדה واحدة فقط من الحركات الطموحة في الدول ذات الأنظمة البرلمانية على الطريقة البريطانية. وبذلت أستراليا جهوداً إصلاحية قوية مماثلة. وخلافاً لإصلاحات نيوزيلنדה التي اعتمدت اعتماداً قوياً على النظريات الاقتصادية لتحويل حوافز المدراء العاميين (لجعل المديرين يديرون)، ركزت الإصلاحات الأسترالية على رفع الحواجز من وجه الإدارة الفعالة (للسماح للمديرين أن يديروا)⁽⁹⁾. ركز الأستراليون على تقدير النتائج أكثر مما فعل النيوزيلنديون. كما اتخذت كندا إصلاحات واسعة لتقليص حجم الحكومة وتحسين تنسيق الخدمات العامة⁽¹⁰⁾.

9 - للمقارنة أنظر دونالد ف. كيتل، «The Global Revolution in Public

Management: Driving

Themes, Missing Links», Journal of Policy Analysis and Management, vol. 16 (Summer 1997), pp. 446 - 62.

إن الإصلاحات الأسترالية في مؤلف هيئة الخدمات العامة الأسترالية في الطبعة الثانية من:

A Framework for Human Resource Management in the Australian Public Service Canberra, 1995).

وبشكل أعم أنظر ديفيد أوزبورن David Osborne وبيتر بلاستريك Peter Plastrik:

Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government, (Reading, Mass.: Addison - Wesley, 1997).

10 - راجع بيتر أوكوان - Peter Aucoin،

في عالم ويستمنستر، تبقى الإصلاحات النيوزيلندية أكثر الجهود شمولاً وقوة، على الرغم من أن الإصلاحات البريطانية ربما كانت معروفة أكثر. بينما ابتدأت إصلاحات نيوزيلندا من اليسار، ظهرت الإصلاحات البريطانية من اليمين مع مشروع المحافظين الجدد بزعامة مارغريت تاتشر لتقليص حجم الدولة. في سنة 1982 بدأت تاتشر المبادرة الحكومية للإدارة المالية. تركزت المبادرة على فصل وظائف الحكومة إلى مراكز مسؤولية واضحة، وعلى تحديد التكاليف (على أساس حساب الاستحقاقات) المتعلقة بالمخرجات المنتجة في كل مركز، وعلى اعتبار المديرين مسؤولين مسؤولية تامة عن نتائجهم. واعتمدت المبادرة بقوة على طرق القطاع الخاص في الانتاج. فالشعار البريطاني «وثيقة المواطن»، على سبيل المثال، وضع مقاييس الخدمة لبرامج الحكومة، وكجزء من عملية «الخطوة التالية»، جرى تفكيك عدد من البيروقراطيات الحكومية إلى عدد من الوكالات (الهيئات) المنفصلة. وعملت هذه الوكالات الجديدة مع الدائرة الأم بموجب عقود لإنتاج المخرجات المحددة مقابل مرونة أكبر في استخدام المصادر. وهدف اختبار السوق - خصخصة الخدمات العامة حيثما أمكن وإخضاع

الخدمات العامة الباقية إلى منافسة السوق - إلى تحسين حوافز الكفاءة⁽¹¹⁾.

يقول المحللون، ارتقت تجارب دول الكومنولث البريطاني معاً إلى «إدارة عامة جديدة» وأنتجت الحركة التزاماً «بالإدارية» التي سماها كريستوفر بوليت Christopher Pollitt «الفرض الذي قلما تم اختياره، وهو أن الإدارة الأفضل سوف تبرهن أنها الحل الفعال لسلسلة من الأمراض الاقتصادية والاجتماعية»⁽¹²⁾. كانت جذور الإدارة العامة الجديدة في النقاش الاقتصادي الأساسي حول معاناة الحكومة من عيوب الاحتكار والتكاليف العالية للعملية. والمشكلات المعلوماتية التي أدت إلى عدم كفاءة كبيرة. وباستبدال منافسة السوق - والحوافز الشبيهة بالسوق -

11 - للتحليل راجع ساندفورد بورينز، Sandford Borins :

What the New Public Management Is

Achieving: A Survey of Commonwealth Experience, «in Lawrence R. Jones, Kuno Schedler And Stephen W. Wade, eds. Advances in International Comparative Public Management (Greenwich, Conn.: JAI Press, 1997), pp. 49 - 70;

وكريستوفر بوليت Christopher Pollit :

Managerialism and the Public Services: The Anglo - American Experience (Oxford: Basil Blackwell, 1990);

وكولن كامبل Colin Campbell، وغراهام ك. ويلسون، Graham K. Wilson : The End of Whitehall: Death of a Paradigm (Oxford: Blackwell, 1995).

بوليت، - 12

Managerialism and the Public Services, p. 1.

اعتقد المصلحون أنهم استطاعوا تقليص حجم الحكومة وتخفيض تكاليفها وتحسين أدائها. لقد أتى هذا القول من اليسار أحياناً كما في نيوزيلندا، ومن اليمين أحياناً أخرى كما في المملكة المتحدة. ولكن الحركة في جوهرها سعت إلى تحويل طريقة أداء الحكومة لمعظم وظائفها الأساسية.

لقد سأل عدد من المحللين إن كانت الإدارة العامة الجديدة حقيقية، وإن كانت فلسفة السوق التي وراءها صالحة، وإن كانت قد أنجزت بالفعل ما ادعته. وبالفعل فقد سأل لورانس ي. لين الابن Lawrence E. Lynn Jr. إن كانت الإدارة العامة الجديدة قد حوّلت فعلاً وظائف الحكومة الجوهرية وهو يزعم أنه «لا يوجد مثال يحتذى» يشكل النظرية والممارسة⁽¹³⁾.

حتى وإن كان المحلفون لا يزالون في الخارج بالنسبة لتأثير الحركة الإدارية الطويل الأجل، فإن عقدين من عقودها وضعاً تغييرات واضحة في حكومات ويستمنستر. لقد عرف ساندفورد بورينز Sandford Borins الصفات التالية للمكونات⁽¹⁴⁾:

13 - لورانس ي. لين الابن، Lawrence E. Lynn Jr. :

«The New Public Management as an International Phenomenon: A Skeptical View»،

في كتاب من إعداد: لورانس جونز، وكونو شيدلر، وستيفن ويد:

Advances in International Comparative Public Management (Greenwich, Conn: JAI Press 1997), p. 114.

14 - بورينز، «What The New Public Management Is Achieving»، p. 65.

- خدمة الزبون: لقد نفذ الموظفون مبادرات واسعة لتحسين تجاوب البرامج العامة.

- سيادة العمل: لقد فضّل الإصلاح وظائفه إلى وكالات مستقلة لإعطاء المديرين مرونة أكبر في متابعة أهدافهم (لا سيما في سياسات الميزانية والمصادر البشرية).

- قياس المخرجات: لقد أوجد الموظفون نظام قياس مبنياً على النتائج. يعمل به كل من الوكالات والمديرين الكبار بموجب عقود أداء. (ولكن يبدو أن الدفع على أساس الأداء لم ينجح).

- المصادر البشرية: إن تقليص الحجم وتجميد الدفع قد سببا أذى للمبدأ الأخلاقي، لكن الحكومات تسعى إلى تحسين ملفات التوظيف والتدريب حتى تدعم القوى العاملة.

- تكنولوجيا المعلومات: إن استخدامها الواسع لتحسين تقديم الخدمات قد أوجد جيلاً جديداً من قضايا السياسة، من الوصول إلى السرية، التي يجب على الحكومات حلها.

- التخصصية: لقد دفعت الحكومات العمليات إلى القطاع الخاص حيثما كان ذلك ممكناً، وطورت شركات لتقديم خدمات جديدة مع القطاع الخاص والمنظمات التطوعية.

ومع أن النقاش الأكاديمي يستمر حول إن كانت هذه الصفات تضع مثلاً جديداً يُحتذى، هناك شك بسيط في أن إصلاحات ويستمنستر قد حولت النقاش العالمي حول الحكم. وأصبحت هذه الإصلاحات الحجر الأساس لكل المناقشات حول ما تفعله الحكومة، وكيف يمكن أن تفعله بشكل أفضل.

إعادة الابتكار: الإصلاحات على الطريقة الأمريكية

وعلى النقيض، جاءت الحكومة الأمريكية إلى حركة إصلاح الإدارة متأخرة كثيراً عن حكومات ويستمنستر. وزيادة على ذلك، عندما بدأت إدارة كليتون حملة لإعادة ابتكار الحكومة في الولايات المتحدة كانت ميسّسة بشكل كبير. فمن جهة، لامست الإصلاحات الكاسحة الأمريكية أجزاء كثيرة من الحكومة وبسرعة أكبر من الإصلاحات في أماكن أخرى. ومن جهة ثانية، بسبب الصراع السياسي الذي ولدته، ركزت الإصلاحات في سلوك البيروقراطية أكثر من تحويل النسيج الأساسي لبنية الحكومة وطرائقها.

بعد انتخابات الرئاسة في سنة 1992 ألزم الرئيس بيل كليتون الإدارة بإعادة اكتشاف الحكومة، وهي استراتيجية لجعل الحكومة أذكى وأقل كلفة وأكثر فاعلية. وكلف نائب الرئيس آل غور بقيادة هذا المجهود، وكرّس غور انتباهاً فريداً لهذا العمل. وأصبحت إعادة ابتكار الحكومة الخطوة الأخيرة في حركة

إصلاح الإدارة الأمريكية، العنصر الهام الثابت في السياسة الاتحادية في القرن العشرين⁽¹⁵⁾.

أثارت جهود غور ردود أفعال مختلفة بشكل لافت للنظر. فقد رحبت الإدارة بإعادة الابتكار على أنها «خلق حكومة تعمل بصورة أفضل وتكلف أقل»⁽¹⁶⁾. ورفض ساخرون الجهد لأنه بدون معنى وزعموا أنه خطر على الديمقراطية⁽¹⁷⁾. وقال بيتر دراكر Peter Drucker إن الخطوات التي ادعى غور أنها جذرية، هي خطوات تافهة في مؤسسات أخرى لا تكاد تذكر إلا في

15 - أنظر بول سي. لايت، Paul C. Light : «The Tides of Reforms, 1945 - 1995» (Yale University Press, 1997).

16 - آل غور، Al Gore : From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less (Government Printing Office, 1993)

17 - أنظر مثلاً، تشارلز ت. غودسل، Charles T. Goodsell : «Did NPR Reinvent Government Reform?» «Public Manager, vol. 22 (Fall 1993), pp. 7 - 10.

وديفيد سيغال، David Segal : «What's Wrong with the Gore Report», Washington Monthly, November 1993, pp. 18 - 23;

رونالد سي. مو، «The 'Reinventing Government' Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences», Public Administration Review, vol. 54

(March - April 1994), pp. 125 - 36.

ولمراجعة متوازنة أنظر بييري إي آرنولد، Peri E. Arnold : Making the Managerial Presidency: Comprehensive Reorganization Planning, 1905 - 1996 (University Press of Kansas, 1998) (especially Chapter 12).

نشرات جدارية في المدخل . وقال دراكر إنها من الأشياء التي «يتوقع من المشرفين في إدارة سيئة أن يقوموا بها وحدهم، ودون أن يتلقوا أي مديح، ودع المكافآت الإضافية جانباً»⁽¹⁸⁾.

ثلاثة وجوه

إن فرز هذه الادعاءات والشكاوى صعب لأن الحركة بقيادة غور كانت في الواقع ثلاثة إبداعات مختلفة في سنواتها الست الأولى، وليس إبداعاً واحداً. فقد تطورت المبادرة خلال إدارة كلينتون بشكل جزئي للتكيف مع ما تعلمه المخترعون الجدد خلال مسيرتهم، والأكثر من ذلك للاستجابة للضغوط السياسية المعاكسة والماكرة.

ففي المرحلة الأولى بدأت الإدارة المبادرة وحققت انتصارات مبكرة هامة، وفي المرحلة الثانية اندفع المصلحون المجددون من جانب كلينتون ليتماشوا مع تحديات سيطرة الجمهوريين على الكونغرس بعد الانتخابات النصفية في سنة

Peter Drucker «Really Reinventing Government»

18 - بيتر دراكر،

Atlantic Monthly (February 1995) pp. 50, 52.

وانظر أيضاً تايجان د. غودارد Taegan D. Godard وكريستوفر ريباك Christopher

، Riback

You Won - Now What? How American Can Make Democracy Work from City Hall to the White House (Scribner, 1998), p. 49.

1994. وأخيراً في المرحلة الثالثة عمل المجددون على تجديد نشاط المبادرة، ولوضع غور في الانتخابات الرئاسية لسنة 2000. إن الصيغ المتغيرة للتجديد جعلت من الصعب توصيف (أو الحكم على) استراتيجية إدارة كلينتون في إعادة ابتكار الحكومة، لكنها تضع على الأقل مخططاً للقضايا الكبيرة التي تحدها.

الوجه الأول: تعمل أفضل وتكلف أقل

لقد سمى غور مراجعة الأداء القومي NPR وأرسل فرقاً من المصلحين إلى جميع الوكالات الحكومية للتعرف إلى فرص تقليل الهدر وتحسين الإدارة. بالنسبة «للديمقراطيين الجدد» من أمثال كلينتون وغور، كان بدء حملة إعادة ابتكار الحكومة الخطوة الطبيعية الأولى نحو رؤيتهم للتقدمية الجديدة⁽¹⁹⁾. وعد بيان حملة كلينتون وغور، «يجب أن نكافئ الناس والأفكار

19 - أنظر ديفيد أوزبورن وتيد غايلر،

Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon (Reading, Mass.: Addison - Wesley, 1992);

Reinventing Government: Creating an Entrepreneurial Federal Establishment : وديفيد أوزبورن

في كتاب من إعداد ويل مارشال Will Marshal ومارتن شرام Martin Schram : Mandate for Change (Berkeley Books, 1993)

العملية ونتخلص من أولئك الذين لا يعملون»⁽²⁰⁾. وضع إعلان إعادة ابتكار الحكومة في آذار سنة 1993 خطة للعمل ووظفت الإدارة مئات من العاملين الاتحاديين، وشكلت منهم فرقاً وأرسلتها إلى جميع البيروقراطيات الاتحادية. وفي أيلول سنة 1993 جمع غور مقترحاتهم في تقرير. وقدم هذا التقرير، 384 توصية تعد بتوفير مبلغ 108 بليون دولار وبنقص القوى العاملة الاتحادية بنسبة 12٪ خلال خمس سنوات.

على الرغم من أن الشعار «تعمل أفضل وتكلف أقل» ذو جرس موسيقي ذكي إلا أنه يُبرز للمجدين معضلة⁽²¹⁾. فتفهم طريقة العمل الأفضل على أن تدفع العاملين وتزودهم بقوة للقيام بالعمل بصورة أفضل، بينما تسعى طريقة الكلفة الأقل إلى إلغاء البرامج والوظائف غير اللازمة. لقد حسب المجددون والبيت الأبيض والسياسيون أن مصداقيتهم تعتمد على تحقيق وفر كبير. لكن تحقيق الوفر الكبير يتطلب عبارات قاسية وتخفيضات كبيرة لا سيما في أعداد الموظفين الحكوميين، ومثل هذه الاستراتيجية تجعل عملية تحفيز الموظفين أمراً صعباً. ولم تكن الحقائق السياسية أسهل حالاً. فقد شعر المجددون من داخل البيت

20 - بيل كليبتون وآل غور، (Times Books, 1992), pp. 23 - 24. Putting People First, Quoted in Gore, From Red Tape to Results.

21 - غور، From Red Tape to Results.

الأبيض وخارجه بضغط كبير لإظهار أن مراجعة الأداء القومي NPR أمر حقيقي وذلك بتخفيض الميزانية. إن توفير مبالغ كبيرة يمكن احتسابها رسمياً يتطلب تخفيضات في عدد العاملين الاتحاديين، لأن هذا العمل الوحيد يمكن أن ينتج وفراً كبيراً وسريعاً. فقد وعدت المراجعة NPR بإلغاء دائم لـ (252,000) عامل اتحادي. ورفع الكونغرس هذا الرقم إلى (272,900).

على الرغم من أن تقليص الحجم يقود النقاش، فقد برزت مبادرتان هامتان أخريان في الوجه الأول: إنجاز الإصلاح وخدمة الزبون. فقد سن الكونغرس في سنة 1994 قانون (تنظيم المكتسبات الاتحادية)، بسّط هذا القانون الإجراءات لاتخاذ تعليمات للإنجاز وأعطى المديرين مرونة أكثر لشراء السلع المتوفرة.

وكان هذا أول إصلاح كبير على قواعد التعاقد الحكومي في عقد من الزمن. فقد جعل حياة المديرين أسهل، ووفر مئات الملايين من الدولارات (مع أنه كان من الصعب تقدير الحجم والوفر بدقة). وهلل المصلحون له على أنه واحد من أعظم

22 - ومن أجل شرح هذا التوازن، أنظر إيلين سيولا كمارك، Elaine Ciulla Kamarck، «The Impact of Reinvigorating Government», The Business of Government (Washington: Price Waterhouse Coopers Endowment for the Business of Government, Fall 1999) pp. 18, 20

الإنجازات الهامة في برنامج إعادة ابتكار الحكومة. وفوّضت الإدارة أيضاً جميع الوكالات الاتحادية لتقوم بتطوير خطط لخدمة الزبون. وعلى الرغم من أن النقاد يناقشون أن الناس هم مواطنون أو مالكون وليسوا زبائن، فإن مبادرة خدمة الزبون بدأت، بدون شك، تحويلاً كبيراً في طريقة تفكير الكثيرين من العاملين الحكوميين الاتحاديين حول الأعمال التي قاموا بها وبالطريقة التي أدّوا بها هذه الأعمال. لقد شجّعت العاملين بالحكومة على التفكير بحاجات المواطنين الذين أوجدت برامج الحكومة من أجلهم وبالنسبة لمئات الألوف من العاملين الحكوميين الذين ركزوا على مساعدة العاملين الحكوميين الآخرين في إنجاز أعمالهم، شجعتهم مبادرة خدمة الزبون على التركيز على أهداف السياسة الأوسع بدلاً من التفكير في المصالح الذاتية الضيقة لكل دولة.

على الرغم من تقديم إصلاح الإنجاز وخدمة الزبون النص الفرعي للوجه الأول، يبقى تقليص الحجم هو الموضوع المحدد.

23 - بيل كلينتون وآل غور، Putting Customers First: Standards for Serving The American People,

(GPO, 1994); Also Putting Customers First '95: Standards for Serving the American People (GPO, 1995).

الوجه الثاني: ماذا يجب أن تفعل الحكومة؟

عند نهاية سنة 1994 بدأت مبادرة خدمة الزبون بالتقدم، فقد أصدر الكونغرس إصلاح الإنجاز، وقامت الحكومة بتقليص القوى العاملة الاتحادية بصورة كبيرة. وصفق نائب الرئيس غور «لأبطال إعادة الابتكار» الذين ناصرُوا الحكومة الأفضل وقلّصوا من الأشرطة الحمراء (الروتين). وعلى الرغم من جهود إدارة كلينتون، فقد كانت تراقب الجمهوريين وهم يحتلون مقاعد مجلسي الكونغرس في سنة 1994 لأول مرة خلال جيل. وراح الجمهوريون يشنون حرباً محمومة لتقليص الحكومة تقليصاً جذرياً.

أجبرت حملة الجمهوريين إدارة كلينتون على تحويل تأكيد الوجه الأول إلى: كيف تنفذ الحكومة أعمالها، وماذا يجب أن تفعل الحكومة؟ عند بداية الوجه الثاني تحدى غور المديرين الاتحاديين بأن «راجعوا كل شيء تفعلونه». يجب ألا يؤخذ أي برنامج على أنه محتوم الحدوث. بل وطالبهم بأن يدرسوا الآثار إذا ألغيت وكالاتهم⁽²⁴⁾. بكل بساطة، أراد غور أن يجابه جهود الجمهوريين لتحدي ما فعلت الحكومة وما هي درجة إتقانها لما فعلت.

24 - مذكرة من آل غور إلى الرؤساء التنفيذيين في مختلف الوزارات والوكالات،

«Second Phase of the National Performance Review», January 3, 1995.

لقد أخفق الجمهوريون في تمرير معظم مشاريعهم. فبقي عدد وكالات الحكومة على ما كان عليه، والاقتراع الكبير للبرامج الاتحادية الذي هددوا به لم يحدث قط. لكن حقق الكونغرس اقتطاعاً كبيراً في الميزانية وكانت الحكومة عند بعض نقاط المعركة مغلقة تماماً. وأخيراً ناورت إدارة كلينتون للخروج من الأزمة بتهميش الجمهوريين في الكونغرس. وعلى الرغم من المناوشات الكلامية الضخمة انتهت المعركة بالتعادل مع قليل من تصنيف وظائف الحكومة وإعادة تنظيم عملياتها أو تقليل دورها إلى الحد الأدنى.

قدم الوجه الثاني معجوناً لسد بعض الشقوق في السدود السياسية. ومع «العطاءات المستمرة» (الاحتفالات الصاخبة باختراق حواجز البيروقراطية)، نظم غور مرة ثانية عمل إعادة الابتكار على مستوى الوكالات. وحملت حركة خدمة الزبون ثماراً كثيرة، لا سيما في إدارة الضمان الاجتماعي وفي إدارة جمارك الولايات المتحدة. وساعد تغيير الإنجاز في جعل حياة المديرين الحكوميين أسهل، وجعل الحكومة الاتحادية شريكاً أفضل في عقودها الخاصة. وتقلصت مكاسب القوى العاملة بمقدار الثلث، وادعى أمر تمويل القوى الجوية أن تخفيضاً في عدد صفحات تعليمات المشتريات بلغ 64%. وكان تقدير الوفرة بالتكاليف صعباً. وأعلنت مراجعة الأداء القومي NPR وقرأ قدره

12,3 بليون دولار في السنوات الأربع الأولى من الجهود⁽²⁵⁾.
 لكن معارك الميزانية اجتثت كثيراً من الحماسة التي تولدت في
 الوجه الأول ومن ثم عززت تقليص الحجم، والوفر بالتكاليف
 كأحجار رئيسية في مراجعة الأداء القومي NPR.

الوجه الثالث: البحث عن الصلة الوثيقة بالسياسة

في سنة 1998، حوّل غور تركيز حركة المراجعة NPR مرة
 أخرى إلى (المشاركة القومية لإعادة ابتكار الحكومة) وحافظ
 على الرمز نفسه NPR - National Partnership for Reinventing
 Government - واعتبر حرف G صامتاً. وليعطي إشارة إلى أن
 إعادة ابتكار جديدة قد بدأت، فقد أعطى الحركة NPR شعاراً
 جديداً America @ Its Best مستخدماً أسلوب الإنترنت ليؤكد
 الدور الجديد لحكومة عصر المعلومات: استخدام التكنولوجيا
 التي يمكن أن تحسن كفاءتها. وتعهد بأن يستمر بالطلب على
 خدمة أفضل للزبون وعلى أهداف عريضة مثل «بناء أمريكا الآمنة

25 - أنظر موقع حركة NPR : www.napawash.org/waiver/index.htm.

وأنظر أيضاً سيدني ج. فريديغ الابن، Sydney J. Freedberg Jr. «Attention, Pentagon Shoppes!» National Journal (April 25, 1998), pp. 932 - 33.

وكذلك دائرة المحاسبة العامة (GAO): Acquisition Reform: Implementation of Key Aspects of the Federal Acquisitions Streamlining Act of 1994, NSIAD 98 - 99 (March 1998).

والصحية» و«المجتمعات الآمنة» و«اقتصاد قوي» و«أفضل حكومة تدار». ركزت الإدارة معظم جهودها في إعادة الابتكار في 32 «قسماً إدارياً عالي التأثير» تتعامل مباشرة مع المواطنين، وحيث الفشل في الإصلاح يقلل من قيمة الجهد بسرعة (كما حدث في حالة خدمات الدخل الداخلي IRS. وعلى سبيل المثال، التزمت الإدارة بإدارة الصحة والسلامة المهنية OSHA لتخفيض إصابات العمل في 5000 أخطر موقع عمل بنسبة 25٪ قبل سنة 2000، وإدارة الغذاء والدواء FDA لتخفيض عمليات الموافقة على الدواء إلى سنة واحدة، وخدمة بريد الولايات المتحدة لتسليم 92٪ من البريد المحلي من الفئة الأولى خلال ليلة واحدة⁽²⁶⁾.

كان هدف الوجه الثالث، قولاً وفعلاً، بناء حكومة عصر المعلومات تدار كما تدار أفضل شركة في أمريكا. وكان الأسلوب استخدام إصلاحات في طريقة دفع الناس في الداخل، وأهداف سياسية واسعة لإثارة الناس في الخارج⁽²⁷⁾. وهنا تكمن المعضلة المركزية للوجه الثالث: إنها لعبة داخل الحكومة تركز

26 - نائب مدير حركة NPR بوب ستون Bob Stone، «Gore Official Discusses High Impact Strategy»،

Gov Exec Daily Briefing (May 7, 1998) (www.govexec.com/failyfed [last accessed January 19, 2000])

27 - راجع آل غور من أجل نموذج من هذه المناقشات، Businesslike Government: Lessons Learned from America's Best Companies (GPO, 1997).

على تحسين أداء الحكومة الاتحادية بينما تعد لعبة خارج الحكومة بنتائج يكون للحكومة الاتحادية دور صغير في تحقيقها.

فالسيطرة الاتحادية على الاقتصاد غير مباشرة في أفضل أحوالها، ضعيفة على المدى القصير، وصعبة القياس دائماً. فالحكومات المحلية تحمي الشوارع، حتى وإن ساعدتها شرطة إضافية تمولها هبات اتحادية. ومن الواضح أن صحة وأمن الأمة ككل تهم الجميع، لكن القوى التي تشكلها معقدة جداً حتى إن تحديد المسؤولية (أو اللوم، أو الفضل لتلك القضية) صعب فعلاً. في البحث عن الصلة السياسية الوثيقة، لقد أبعاد المبتكرون الجدد الوجه الثالث لحركة المراجعة NPR عن قدرتها على إنجاز وإنتاج نتائج قابلة للقياس.

في الوجه الثالث قدمت الحكومة وعوداً لا تستطيع تنفيذها مباشرة، وركزت جهود مستخدمي الحكومة على مشكلات لا يستطيعون حلها بأنفسهم. فالفجوة بين السياسة الكبيرة (خاصة المعارك السياسية بين الإدارة والكونغرس) وإدارة خط الجبهة (خاصة محاولات مديري التجريب تحسين النتائج)، قد كانت مشكلة خلال الوجه الأول والثاني. وفي الوجه الثالث، ومع وعود أوسع وحتى معارك أشد، هددت هذه الفجوة بالاتساع أكثر.

آثار إعادة الابتكار

ماذا أنتجت حركة NPR؟ تجادل الواقعية (أو ربما التهكمية) بأن الحركة لم تكمل كل ما وعدت به وتناقش البراغمية أن أهداف الحركة جزء من طلب لا ينتهي أبداً ولذلك لا يستكمل. لقد شهد القرن العشرون وحده إحدى عشرة مبادرة إصلاح حكومية، من مهمة كيب Keep Commission (1905 - 1909) مروراً بمهمتي هوثر Hoover (1947 - 1949، 1953 - 1955) إلى حركة NPR⁽²⁸⁾. وبالفعل كما ناقش بول لايت Paul Light، لقد اكتسحت حركات الإصلاح الإدارة السياسية الأمريكية في «مد من الإصلاح لا ينتهي»⁽²⁹⁾: إصلاح الإدارة العامة لا ينتهي أبداً.

تعمل أفضل؟ طور الإداريون الناشطون من خلال الحكومة الاتحادية حلولاً خيالية. لقد طور المديرون في قسم الأشعة في مستشفى شؤون العاملين اتصالات إلكترونية خفضت الحاجة إلى

28 - أنظر جون ج. ديلوليو الابن، John J. Dilulio Jr وجيرالد غارفي، Gerald Garvey، ودونالد ف. كيتل، Donald F. Kettl : «Improving Government Performance: An Owner's Manual»، (Brookings, 1993), p. 8.

وأُنظر أيضاً غودارد Goddard وريباك Riback : «You Won - Now What?»

وكذلك آرنولد Arnold : «Making the Managerial Presidency»

وخاصة بول س. لايت : «The Tides of Reform»

29 - لايت : «The Tides of Reform»

أخصائي الأشعة تحت الطلب السريع. وفر عمال البريد في نيوتن، ماساشوستس، 50 مليون دولار بدليل النقل ومجموعة الترحيب التي حسنت الخدمة وخفضت نفقات خدمة البريد. إن التفويض من أجل تطوير خدمة الزبون أجبر كل الوكالات الاتحادية على أن تحدد وتخطب الزبائن الذين كانوا في العمل لتقدم لهم الخدمة. وإنجاز الإصلاح قد حدد مسير عملية الشراء الحكومي. ادعى عمال المراجعة NPR أن أكثر من 4000 مقياس لخدمة الزبون قد استخدمت في أكثر من 570 وكالة وبرنامجاً حكومياً، ويطور أكثر من 325 «مخبراً لإعادة الابتكار» تجديد طرق لتقديم خدمة الزبون⁽³⁰⁾.

لكن أثر حركة المراجعة NPR صغير في عدد من الوكالات. ففي سنة 1996، أي بعد أكثر من ثلاث سنوات من إطلاق حركة المراجعة، قال 37٪ من الموظفين الاتحاديين الذين شملهم المسح إنهم يعتقدون أن منظماتهم جعلت إعادة الابتكار ذات أولوية عليا. ونفذت أهداف حركة المراجعة إلى عمق أقل في البنتاغون مما نفذت في الوكالات المدنية⁽³¹⁾. كانت معنويات ضعيفة في وكالات متعددة. فقد قال 20٪ من العمال الاتحاديين

30 - أنظر موقع حركة NPR: www.napawash.org/index/waiver/htm.

31 - مكتب حماية أنظمة المزايا: Merit Systems Protection Board.

إن الحركة NPR قد جلبت تغييرات إيجابية إلى الحكومة. واعتقد 59٪ من العاملين في الوكالات حيث المراجعة NPR كانت أولوية عليا بأن الإنتاجية قد تحسنت؛ وفي الوكالات حيث لم تكن المراجعة أولوية عليا اعتقد 32٪ فقط أن الإنتاجية قد تحسنت. وفي الوكالات حيث تحققت أهداف المراجعة NPR اعتقد عدد من العاملين أن الحكومة قد استخدمت قدراتها استخداماً جيداً وبلغ عددهم ثلاثة أمثال عدد العاملين في الوكالات حيث لم تتحقق أهداف المراجعة. وكان عدد العاملين الذين أعطيت لهم مرونة أكبر يزيد مرتين تقريباً⁽³²⁾. واختلفت مواقف العاملين باختلاف الأولوية التي وضعتها الإدارة العليا لإعادة الابتكار.

لقد قللت نتائج هذا المسح من علامات أحد الإخفاقات الذكية والهامة لجهود المراجعة على الرغم من حماسة غور المدهشة والثابتة لمبادرته، فقد فشلت الإدارة في تطويع عدد كبير من السياسيين المعنيين في هذه القضية. وبدون قيادة سياسية من هؤلاء المعنيين لم تتصل وكالات كثيرة بحملة المراجعة NPR. هل عملت الحكومة بشكل أفضل بسبب المراجعة؟ كان إنجاز الإصلاح وخدمة الزبون انتصاراً واضحاً، لكن الفروق الشاسعة في جهود الإصلاح بين الوكالات جعلت تعميم الاستنتاجات أمراً صعباً.

تكلف أقل؟ وماذا يقال حول ادعاء حملة المراجعة NPR أن الحكومة تكلف أقل؟ ادعت إدارة كلينتون أنه إذا تم تبني توصياتها كافة، فإن الميزانية الاتحادية سوف توفر 177 بليون دولار حتى السنة المالية 1999. وقدرت المراجعة NPR الوفر الحقيقي بمقدار 112 بليون دولار⁽³³⁾. لكن هذه التقديرات لم يتم تدقيقها، وهي غير قابلة للتدقيق⁽³⁴⁾. كان البعض واضحاً ومباشراً: انخفضت العمالة الاتحادية بأكثر من 300000 وظيفة - منها 15,5% حتى شهر تشرين الثاني 1997 - وإلى أقل من مليوني موظف مدني⁽³⁵⁾.

وكان الآخرون غامضين وكان قياسهم أمراً صعباً، مثال، الإصلاح في الإنجاز وتكنولوجيا المعلومات والعملية الإدارية. ولكن لا يهم كم يكون المراقب متهكماً، فثمة حقيقة واحدة

33 - National Performance Review Savings for NPR Recommendations Made in 1993 and 1995 as of October 15, 1997 (www.napawash.org/waiver/index.htm [last accessed January 19, 2000]).

34 - GAO's assessment of the problem is presented in:

Management Reform: Implementation of the National Performance Review's Recommendations, OCG - 95 - 1 (December 1994).

35 - يستبعد هذا الرقم العاملين في دائرة البريد في الولايات المتحدة، مكتب شؤون العاملين، ومكتب معلومات القوى العاملة Monthly Report of Federal Civilian Employment, SF 113 - A (January 26, 1998).

واضحة: لقد حققت المراجعة NPR تخفيضاً فعلياً في عدد العاملين في الحكومة الاتحادية إلى أدنى مستوى منذ إدارة كيندي. وفضلاً عن ذلك، إن نصف الوفر الذي تدعيه حركة المراجعة إنما يعود إلى التخفيضات في العمالة. حتى وإن ناقش ناقد تقديرات الوفر في بعض النقاط، فإن مبادرة الحكومة لإعادة الابتكار قد وفرت مبلغاً كبيراً من المال بدون سؤال، ولو من تقليص الحجم الموثق فقط.

أين حدث تقليص الحجم؟ تبين المعطيات أن معظم التخفيضات إنما حدثت بين العاملين المدنيين في الدفاع الاتحادي، وبين العاملين الاتحاديين من المستوى الأدنى. والدليل صغير جداً على أن التخفيضات قد استهدفت الوظائف الإدارية من المستوى المتوسط أو العالي. وبصورة إجمالية تقلصت القوى العاملة المدنية الاتحادية (مع استبعاد دائرة البريد) بنسبة 15,4% من كانون الثاني / ديسمبر 1993 إلى نهاية نيسان / أبريل 1998. والعمالة في الدفاع مسؤولة عن قسم كبير من هذه التخفيضات بسبب التخفيضات الإجمالية في مؤسسة دفاع الدولة. وتقلص إنجاز القوى العاملة، كما تقلص عدد عمال الدعم في الخطوط الأمامية ذوي الياقات البيضاء والزرقاء. وكان تقلص العمالة في أمكنة أخرى أقل (لكن تنوعت التخفيضات بشكل واسع في الحكومة).

بدأ تقليص الحجم في البنتاغون قبل بدء حملة المراجعة NPR، ويكتفي المتهاكمون بالقول إن الحركة وافقت على التخفيضات في القوى العاملة المدنية في وزارة الدفاع التي كانت تجري على كل حال. ويناقد بعض النقاد أن الحركة قد أنجزت شيئاً قليلاً لأن البنتاغون كان ينفذ عملية تقليص الحجم، وأن العمالة في وزارة الدفاع مسؤولة عن عدم التناسب في تخفيضات القوى العاملة لدى الحركة، وهذه التخفيضات في القوى العاملة مسؤولة عن حصة الأسد في الوفر الذي حققته الحركة NPR. بالواقع، لقد سرّعت حركة المراجعة خطة وزارة الدفاع التي كانت قد بدأت. كما نشرت هذه التخفيضات إلى وكالات مدنية. وكانت التخفيضات حقيقية، وبالنسبة إلى بعض العاملين في الحكومة مؤلمة جداً. بالواقع، إذا لم تنجز حركة المراجعة شيئاً آخر، فإنها بالتأكيد أنتجت تقليصاً كبيراً وثابتاً في العمالة الاتحادية - من جميع الفئات تقريباً - بطريقة لم يسبق أن عرفتها الحكومة الاتحادية.

تنوع تأثير تقليص القوى العاملة تنوعاً كبيراً بين البيروقراطيات في الوزارات الاتحادية. على الرغم من أن القوى العاملة بمجملها قد تم تخفيضها بمقدار السدس، فإن وزارة العدل قد زادت عمالتها بمعدل 21٪ (والسبب الكبير هو تعيين حراس جدد للسجون).

وقامت بعض الوكالات والأقسام بتخفيض قليل. فقد تقلّصت وكالة حماية البيئة بمقدار 2,2٪، ووزارة الصحة والخدمات الإنسانية بمقدار 4,2٪، واتخذت بعض الوكالات خطوات أكبر: فوزارة الدفاع 23,4٪، وإدارة الخدمات العامة 30,8٪، وإدارة الشؤون الشخصية 47,7٪⁽³⁶⁾. فقد نقلت إدارة الشؤون الشخصية معظم العاملين الحكوميين إلى الوكالات، بينما كانت تخفيضات وزارة الدفاع جزءاً من عملية كبيرة لتقليص الحجم العسكري. لم يكن تقليص الحكومة الاتحادية ظاهرة، بل عدة ظواهر؛ والأسباب متنوعة بقدر تنوع الوكالات نفسها.

لقد ألزمت إدارة كلينتون نفسها بتخفيض الإدارة المتوسطة في الحكومة الاتحادية، وعكس هذا الجزء من الاستراتيجية إصلاحات القطاع الخاص في الثمانينيات التي سيطر فيها (التأجيل) وتكتيكات أخرى لتقليص المسافة ما بين مدراء القمة وعمال الخط الأمامي على التحولات المشتركة. إن الحجة في كلتا الحالتين بسيطة. فالمدراء من مستوى القمة يصنعون القرارات الرئيسية؛ ويقدم عمال الخط الأمامي الخدمات. وتمضي المناقشة للقول بأن المدراء من المستوى المتوسط يدفعون بالأوراق ويساهمون بالبيروقراطية. يعتقد المصلحون أن

تنزيل عدد طبقات البيروقراطية إلى الحد الأدنى وزيادة جسور التحكم (أي عدد العاملين الذين يشرف عليهم كل مدير) سوف يحسن من تركيز المؤسسات على أعمالها ويحسن التجاوب مع الزبائن. لقد دفع الخطاب تقليص حجم الحكومة الاتحادية. لكن النتائج كانت مختلفة جداً. جاءت أكبر التخفيضات في عمال الحكومة الاتحادية من الوظائف الداعمة وليس من مراتب الإدارة. فمن جدول عمال الحكومة الاتحادية GS، تقلص عدد العاملين من المستويات (1 - 4 وهي مستويات دنيا: كتبة وعمال ياقة زرقاء) بمقدار النصف تقريباً. وتناقص أيضاً عدد العاملين من المستوى المتوسط، عمال وكتبة GS (5 - 8) وكذلك من المبتدئين والمتوسطين الحرفيين والعمال الفنيين (GS 9 - 12). لكن عدد المديرين (GS 13 - 15) ازداد قليلاً. بكل بساطة، الواقع لا يماثل الشعارات⁽³⁷⁾.

من المسؤول عن هذا التفاوت؟ لقد كان معظم هذه التخفيضات تطوعياً. فقد خصصت الحكومة مبلغ 25000 دولار إضافة إلى المزايا التقاعدية المتراكمة للعمال الذين يوافقون على ترك العمل الحكومي. وهذا يعني أن التناسب بين استراتيجية تقليص الحجم الكلي بحسب NPR والنتائج على المدى الطويل

اعتمد على الحسابات الفردية أكثر من اعتماده على قرارات رؤساء الحركة NPR. والأهم من ذلك حتى، اعتمدت التخفيضات على عمليات الانتقال من إدارة الحكومة الاتحادية إلى استراتيجيات السياسة. فقد جاء كثير من التقليل في الدرجات 1 - 4 من خلال تقليل حجم العاملين بالدفاع. فعندما أغلقت القواعد العسكرية كان العمال الأكثر تأثراً هم من عمال الدعم ببيقاتهم الزرقاء، من الميكانيكي إلى الحاسب. وكان هؤلاء العمال في أسفل جداول الرواتب والأجور في الحكومة الاتحادية، وقد انتقلوا في الغالب إلى أعمال في القطاع الخاص. إضافة إلى ذلك، زادت الحكومة الاتحادية من تعاقدها من أجل الخدمات، من عمال الكافيتيريا في المباني الاتحادية إلى عمالي التخطيط لبرامج الحكومة. ولقد شجع على هذه الاستراتيجية التخفيضات في عدد العاملين من الدرجات GS 5 - 12) الذين قاموا بمثل هذه الأعمال، وكذلك الاستراتيجية الكلية لتخفيض العاملين في الحكومة حيثما أمكن ذلك. فالزيادة في التعاقد تعني نقصاً نسبياً في عدد عمال الخطوط الأمامية (لأن عمال الخطوط الأمامية كانوا يزدادون في القطاع الخاص بموجب عقود) وزيادة نسبة في عدد المدراء من المستوى الأعلى (وهم المكلفون بالتفاوض من أجل العقود وكتابتها ومراقبتها). وهكذا لا يعكس كثير من تقليل الحجم بحسب الحركة NPR كثيراً من خطاب

«تقليص الإدارة الوسطى» كتغيير أساليب تنفيذ البرنامج الاتحادي.

بالفعل، كان التقليص في عدد العاملين الاتحاديين من المستويات الدنيا، بينما بقي عدد العاملين في المستويات العليا كما كان أو زاد، وهذا جزء من «زحف الدرجات» على المدى الطويل. خلال السنوات الثلاثين الماضية، ارتفع متوسط التدرج بين العاملين الاتحاديين نحو الأعلى من (GS - 7) في سنة 1970 إلى أكثر من (GS - 9) عند دخول القرن الجديد. لقد بيّن النقاد أن هذا الارتفاع بالمستوى هو في الغالب دليل على زيادة البيروقراطية في الحكومة الاتحادية وعلى الامتصاص الذاتي. إن جزءاً من مصدر الزيادة دون شك هو زيادة طبقات الحكومة الاتحادية. واستنتج بول لايت Paul Light أن الحكومة الاتحادية قد راکمت طبقاتها لاسيما عند مستويات القمة البيروقراطية التي قلّت من تجاوب الحكومة الاتحادية وضمّت فعاليتها⁽³⁸⁾.

يتدفق كثير من «زحف الدرجات» مباشرة من أساليب تغيير سياسة الحكومة الاتحادية. وحيث التفويض والمنح والقروض وبرامج التنظيم الاتحادية - ويتناقص تقديم الخدمات المباشرة

38 - بول س. لايت:

Thickening Government: Federal Hierarchy and the Diffusion of Accountability (Brookings, 1995).

تناقشاً ثابتاً - فقد كانت القوى العاملة الاتحادية تتكيف وفقاً لذلك. إن الحكومة التي تقدم خدمات مباشرة أقل، وتعتمد على المتعاقدين من القطاع الخاص، وعلى الحكومات المحلية وحكومات الولايات وعلى المنظمات التطوعية التي لا تسعى إلى الربح للقيام بالأعمال، لا شك سيكون لديها عمال من المستويات الدنيا أقل، ويكون لديها مدراء من المستويات العليا أكثر نسبياً.

إن السؤال الأكثر تعقيداً هو إن كانت الحركة NPR قد سرّعت الاتجاه المؤسس تأسيساً جيداً. يبيّن الدليل أن تقليص الحجم وتغييرات الأساليب الإدارية التي تمثلها الحركة NPR قد تكون نقلت العمالة الحكومية إلى عمال من المستوى العالي. والأمر الصعب هو فصل ما أسهم به تقليص الدفاع في هذا الاتجاه. اتجه بناء الدفاع في الثمانينيات إلى تخفيض مستوى الدرجات للعاملين الاتحاديين، لأن البنتاغون أضاف عاملين كتبة لمعالجة العقود، وعاملين للدفاع في الميدان. وبالطبع أدى تقليص حجم الدفاع من العاملين من الدرجات الدنيا إلى تراجع مستوى الدرجة الوسطى. والزمن وحده سوف يرى إسهام الحركة NPR في «زحف درجات» الحكومة الاتحادية. ولكن يبدو، على المدى الطويل، أن الحركة NPR قد سرّعت بشكل متواضع اتجاهها جيد التأسيس قائماً على استراتيجيات وأساليب متغيرة في الحكومة الاتحادية.

إن أكثر ما يلاحظ حول الحركة NPR عجزها عن الإمساك بهذه الاتجاهات طويلة المدى. ويعظ مدراء القمة حول فضائل الإدارة المتوسطة كما في القطاع الخاص الذي أعاد اكتشاف أهمية المدراء المتوسطين «كلاعبين ذوي تأثير كبير»⁽³⁹⁾. لقد فشلت الحركة NPR في التعامل مع تصنيف الحكومة وخاصة مع 3000 موظف معين سياسي يغلفون البيروقراطية عند القمة لأسباب سياسية واضحة. وإذا أضيف إلى ذلك عجز الحركة NPR عن تطويع هؤلاء المعينين بقوة في قضيتها، فإن هذا السهو علامة على خطأ كبير في البرنامج. وهذا جعل من الصعب على الحركة NPR تنفيذ وعودها بتقليص حجم الإدارة المتوسطة بطريقها إلى تحسين خدمة الزبون. من الصعب تقليص المسافة بين المدراء الذين في القمة والعاملين على الأرض - أولئك الذين يقدمون السلع والخدمات مباشرة - عندما يقع العمل على الأرض خارج الحكومة.

هل كانت تكاليف الحكومة أقل نتيجة لحركة NPR؟ على الرغم من أن الحركة NPR قد قلّصت التكاليف بدون شك لاسيما من خلال إنجاز الإصلاح وعدد أقل من العاملين، فإن تقييم أية

39 - أنظر هال لانكاستر، «Middle Managers Are Back - But Now They're High

Impact Players»،

Wall Street Journal, April 14, 1998, p. B1.

توصية أنتجت أي وفر بالذات عمل مستحيل عملياً لسببين: لأن من الصعب التنبؤ عادة بما يمكن أن تكون التكاليف بدون الحركة NPR، ولأن أنظمة حساب التكاليف الحكومية تجعل في الغالب مثل هذا التحليل أمراً مستحيلاً.

إن الاستنتاج الأكيد والوحيد هو أن القوى العاملة الاتحادية المدنية كانت أصغر مما قد تكون بدون الحركة NPR، وإن التقليل قد وفر رواتب كبيرة وتكاليف الفوائد على المدى القصير والطويل. ومن المحتمل أيضاً أن يكون زحف الدرجات في القوى العاملة الدائمة قد تسرع.

إن التوفير في مجالات أخرى (كإصلاح الإنجاز مثلاً) وفر حقيقي لكنه من الصعب جداً تقديره لأننا لا نعرف ماذا يمكن أن تكون تكاليف الحكومة في غياب الإصلاح. ويدعي كثيرون أن الوفر آمال ورغبات لا يمكن إقرار قيمتها. هل أدت الحركة NPR إلى وفر حقيقي؟ أجل، وخاصة في تقليص عدد القوى العاملة في الحكومة الاتحادية وفي جدولة الإنجازات.

نمار إعادة الاختراع: مهما يكن أثرها الاقتصادي والبرامجي فإن للحركة NPR نتيجة سياسية واحدة واضحة: إنها متصلة بشكل لا مفر منه بنائب الرئيس آل غور الذي قاد جهود الإصلاح الإداري دون كلل أو ملل. لاحظ مراقبون سياسيون كثيرون الاستمرار المدهش والمتابعة الحيوية لإعادة الابتكار لدى غور،

على الرغم من فقدانه الجاذبية إضافة إلى ضغط المتطلبات الأخرى على وقته كواحد من العاملين الذين يمكن أن يقصدوا في إدارة كلينتون. وحيث إن نائب الرئيس قد حدّد فصل الحملة الرئاسية لسنة 2000، فإن الحركة NPR أصبحت جزءاً من شخصيته إضافة إلى سياسة البيئة ومبادرات التكنولوجيا العالية. لقد شعر غور بأهمية الحركة NPR لكنه وقع في فخ تناقضها السياسي. أظهرت المعارك العنيفة حول إصلاح الرعاية الصحية والضمان الاجتماعي والعناية الطبية كم هي صغيرة معدّات الأمريكيين على هضم المبادرات السياسية الكبيرة، وكم هم يريدون حكومة تعمل بصورة أفضل.

وعدت إدارة كلينتون بحكومة تكون أقرب إلى الشعب (أصغر وأكثر فاعلية وتقدم خدمة للزبون أفضل)، لكن الجهد - والمصمم بوضوح بشكل يناسب إمكاناتها السياسية وإغراء أصحاب الأصوات Perot voters وتعريف طريقة «الديمقراطية الجديدة» للحكم في سنة 1993 - بالكاد تم تسجيله على شاشة الرادار السياسية. وغالباً ما دفنت تحت جبال جليدية من قصص حول جمع أموال سياسية وWhitewater. تقلل من قيمة الجهود تقارير عن استغلال دافع الضرائب في IRS ومن دخول قوات مسلّحة إلى بيوت دافعي الضرائب إلى شكاوى حول التعليمات الضريبية التي لا تحل ألباسها. وكانت فضائح IRS هي بالضبط

المشكلات الحكومية التي صممت الحركة NPR لاقتلاعها. لقد وضعت كل هذه الأحوال غور والحركة NPR في وضع صعب. إن حركة المراجعة NPR، التي صممت على أنها مبادرة إدارية بتوقيع كلينتون، قد فشلت في إشعال الحماس الشعبي. وحيث إنها تركزت على تحسين أداء الحكومة، فقد فشلت في عزل الإدارة عن الإحراج الكبير. وحيث إن إعادة الابتكار قد صممت على أنها استراتيجية إدارية تقدم الدعم السياسي، فإنها قد حققت نتائج إدارية غير مستوية وأثراً سياسياً صغيراً نسبياً.

مع ذلك، جعل تحدي إنتاجية الحكومة الاتحادية - أي الحصول على خدمات حكومية أكبر لقاء دفع ضرائب أقل - إعادة الابتكار ضرورة مستمرة لا مفر منها. وفي أثناء العمل كان المبتكرون يحاولون إيجاد استراتيجيات لضبط الحكومة بصورة أكبر.

قانون أداء الحكومة ونتائج هذا الأداء

في سنة 1993 صدر قانون تحسين أداء الحكومة ونتائج هذا الأداء يطالب الوكالات الحكومية بوضع خطط استراتيجية لأنشطتها ومؤشرات لقياس نتائج أدائها حتى شهر آذار من سنة 2000 كآخر موعد لذلك. وكان المصلحون الاتحاديون السابقون قد بدأوا عرضاً لجهود مماثلة، وإن كانت أقل طموحاً. فقد حقق

روبرت ماكنمارا، وزير الدفاع، وعده بإحضار نظام التخطيط والبرمجة والميزانية PPB إلى البنتاغون؛ وكان هدف ريتشارد نيكسون ونظامه القائم على الأهداف، الإدارة بالهدف MBO؛ وبذل جيمي كارتر جهده لتطوير نظام الميزانية ذات الأساس صفر ZBB؛ وإصلاحات السلوك التنظيمي في الثمانينيات من خلال الإدارة النوعية الكاملة TQM.

وألف باء الإصلاحات PPB أدت إلى MBO التي نتج عنها ZBB والتي أدت إلى TQM التي أدت إلى GPRA. وتنبيأ المتهكمون أن البحث الجديد والطموح عن أهداف ونتائج اتحادية، سوف يقود إلى استخدام عدد كبير من المستشارين واستعمال أسماء جديدة لتحل محل الاستراتيجية الفاشلة. وخلص بعض مدراء الحكومة وهم يسخرون من هذا العرض بأنهم سيختبئون بأمان ويسمحون للإصلاح الجديد هذا أن يمر بجانبهم.

لقد كان القانون GPRA مختلفاً عن الجهود السابقة بطريقتين هامتين: أولاً، لقد استثمر الكونغرس نفسه مباشرة في هذا القانون عندما أصدره. ثانياً، لقد وجد كل من الكونغرس وإدارة كلينتون قيمة سياسية لهذا التشريع سريعاً. ففي سنة 1997 اكتشف ديك آرمي Dick Armeي زعيم الأغلبية في مجلس النواب أن GPRA قدم جهازاً لإحضار موظفي الفرع التنفيذي أمام

لجان الكونغرس للإجابة عن برامجهم. وجذبت (بطاقاته الخاصة بتقارير GPRA) انتباه وسائل الإعلام وأخرجت عدداً من كبار المديرين الاتحاديين. بدأت دائرة الإدارة والميزانية OMB بدورها بالاعتماد على GPRA لتشكيل أنشطة الوكالات. وحيث إن التعويضات والنفقات الأخرى التي لا تضبط تأخذ حصة متزايدة باستمرار من الميزانية الاتحادية، كان موظفو الإدارة والميزانية OMB تواقين للحصول على أداة تحسن ضبطهم لعمليات الوكالات الاتحادية. لقد نتج عن هذه الحوافز السياسية نزاعات سياسية كبيرة. لكنها أعطت GPRA اهتماماً أكبر مما كان لسابقتها. ثالثاً، بدأ بعض الوكالات، مثل وكالة البيئة EPA ووكالة الفضاء NASA ووزارة الدفاع باستخدام طريقة GPRA لتحسين إدارتها الداخلية. حتى وإن كان التطبيق في مرحلته الابتدائية، فإن GPRA سوف تحقق قوة أكبر إلى درجة تثبت فيها فائدتها للمديرين في تحسين الطريقة التي يديرون فيها وكالاتهم. بالفعل كان الضعف الرئيسي في سابقتها هو الفشل في توحيد أدوات الإصلاح مع عمليات الإدارة المحلية، والسياسة الخارجية.

تكنولوجيا المعلومات

لقد أصبح نائب الرئيس غور معروفاً - على الأقل - باهتمامه بالإنترنت والتكنولوجيا كاهتمامه بإعادة ابتكار الحكومة. بالنسبة

للمبتكرين في عهد كلينتون إن NPRM وتقنية المعلومات لا سبيل للخلاص منها. إنهم يرون تكنولوجيا المعلومات كالجهاز العصبي المركزي للحكومة في المستقبل: طريقة لتسهيل الملفات الضريبية، ولجعل الخدمات أكثر اندماجاً، ولجعل خدمة الزبون أفضل. وبالفعل، عندما بدأت الحكومة الوجه الثالث من الحركة NPR في ربيع 1998، كانت «الإدارة للمستقبل» القائمة على المعلومات قطعة من قطع توقيعها.

خلال سنة 1999 كانت قيادة تكنولوجيا المعلومات كلاماً أكثر منها واقعية، بشكل مبدئي، لأن موظفي الحركة NPR كانوا قليلي العدد، ولأن بنية الحكومة الاتحادية كانت معقدة بصورة كبيرة جداً. لكن حاسة المصلحين للتركيز على تكنولوجيا المعلومات أعطت قوة كبيرة. كلما قلَّت الطبقات في تشكيل الإدارة العامة، كلما زادت حاجة المديرين للأدوات حتى يعبروا الحدود البيروقراطية، وحتى يصلوا العمليات ذات الاعتماد المتبادل. وفضلاً عن ذلك، سعى المصلحون إلى دمج الخدمات العامة، مثلاً لجمع التدريب على الوظائف، والرعاية اليومية، والنقل، وخدمات التعيين في الوظائف التي يعتمد عليها الرفاه الاجتماعي. ودمج الخدمة يعني التفكير مكانياً بدلاً من وظيفياً: من الأسفل إلى الأعلى، حول كيف يجتمع البرنامج ليؤثر في من يتلقى الخدمة، بدلاً من أن يكون من الأعلى إلى الأسفل، لأن

المدراء في القمة وصانعي السياسة يضعون ويصنعون البرامج الفردية⁽⁴⁰⁾.

الثورة

بينما كان غور يعمل في إعادة ابتكار الحكومة الاتحادية، حولت ثورة ذكية الإدارة الأمريكية بهدوء. فقد حولت الحكومة الاتحادية المسؤوليات الإدارية وصناعة القرار إلى الولايات. لقد ابتكر الأمريكيون اتحاداً عصرياً في القرن الثامن عشر، وكان للولايات مسؤولية كبيرة عن برامج محلية كثيرة. ولكن وسعت الحكومة الاتحادية في القرن العشرين مجال السياسة المحلية وفرضت قيوداً جديدة على الولايات في إدارتها. وعندما كافتحت الحكومة الاتحادية لإعادة ابتكار عملياتها الخاصة بها، قامت بإرجاع مسؤوليات كثيرة إلى الولايات.

فعلى سبيل المثال، قامت الحكومة الاتحادية بكل فخر «بإنهاء الرفاه الاجتماعي كما نعرفه» بأن أعطت الولايات مسؤوليات بتحويل متلقي الإعانات الحكومية إلى أعمال منتجة، وكذلك هيئة حماية البيئة EPA نقلت مسؤوليات أكبر إلى الولايات لإيجاد استراتيجيات للوصول إلى أهداف تقليل التلوث. مارست الولايات هذه الخطط الجديدة مع من يتلقون العون الطبي

وأوجدت أنظمة لإدارة الأداء. إضافة إلى ذلك زادت الولايات من اعتمادها على مقاولي القطاع الخاص والمنظمات التي لا تسعى إلى الربح زيادة كبيرة؛ فتراوح ذلك من الرفاه الاجتماعي إلى السجون وذلك في كفاحهم لجعل عملياتهم أرخص وأكثر جدوى.

كانت الصلات بين الإصلاح الإداري والنتائج السياسية ضيقة على مستوى الولاية والمستوى المحلي. وتدعم الأدلة من الولايات المتحدة الأمريكية والمدن الأمريكية هذا الاستنتاج. لقد نشأ جيل جديد من البراغماتيين في عواصم كثيرة من الولايات ومجالس المدن. وفي أفضل إدارات ولايات الأمة ومدنها، يصعب أن تجد موضوعاً جمهورياً أو ديمقراطياً متميزاً يشكّل الطريقة الجديدة لمشكلات السياسة. فمن المحافظ الجمهوري ستيفن غولد سميث Stephen Goldsmith وخصخصة كبيرة في الخدمات العامة في إنديانا بوليس إلى المحافظ الديمقراطي مايكل وايت Michael White وتحويله كليفلاند، عرّف جيل جديد من موظفي الولايات والمدن النجاح بأنه حصيلة صنّع الأشياء. لا تشير هذه الجهود إلى أن الأحزاب السياسية قد تبخرت أو أن المحافظ رودولف جيولياني Rudolph Giuliani لم يعد يفاخر بجمهوريته كسبب لتقليل الجريمة في نيويورك. لكن ذلك يعني

أن الموظفين المنتخبين على المستوى المحلي ومستوى الولاية - لا سيما أكثرهم نجاحاً - جعلوا الحصول على النتائج أفضليتهم الرقم واحد. ونظر الناخبون بدورهم إلى النتائج أكثر من الحزب في وضع الأصوات. إن انتصار البراغماتية على الحزبية قد أنتج نجاحات معلنة للغاية (حكومة أقل كلفة، أكثر فاعلية، أكثر استجابة) إضافة إلى الفوائد السياسية الواضحة لأن الناخبين ينتخبون قادة أصحاب سجلات معروفة.

إن واحداً من أقوى الانتقادات الموجهة إلى جهود إعادة الابتكار وتقليص الحكومة الاتحادية هو أنها شجعت تحويل برامج أكثر إلى الولايات، وهذا التحويل قد حسّن تجاوب الحكومة الأمريكية بصورة واضحة، لكنه قد شوّه خطوط المسؤولية وجعل من الصعب تقرير من المسؤول عن نتائج ما. فالتحول الأمريكي نصر للبراغماتية لكنه أيضاً غالباً ما يكون مشاركة كبيرة للسلطة الإدارية. وبصورة خاصة إذا قورن بالإصلاح في دول أخرى سعت لوضع أهداف سياسية جادة ومن ثم أسست مسؤولية واضحة عن النتائج، فقد جعل الإصلاح الأمريكي طريقة وضع مثل هذه الأهداف مشوشة، كما جعل عملية الوصول إلى قرار حول من هو المسؤول عن نتيجة ما أكثر صعوبة. الإصلاح الإداري في الحكومة الأمريكية ذو أسلوب فريد ومختلف تماماً عن الجهود في أي مكان في العالم.

دروس إعادة الابتكار

على الرغم من أن مبادرات إعادة ابتكار الحكومة في إدارة كلينتون واجهت مشكلات عنيفة، فقد أظهرت إنجازاً أصيلاً في سنواتها الخمس الأولى. فقد وفرت مبلغاً كبيراً من المال، وأنجزت إصلاحات إدارية كبيرة (خاصة في خدمة الزبون وعمليات الإنجاز) وشجعت النقاش على أساس الأداء في الوظائف الحكومية. وكان غور بطل الحملة التي قرر الجمهوريون أن يشوهوا سمعته بأخطائها.

لكن أخطاء الحركة NPR مدرسة تعليمية مثل ما كانت نجاحاتها المبكرة. إن تصريح الرئيس كلينتون الجريء حول هدف «الحكومة الكبيرة» أخطأ ما هو أكثر أهمية إذا نجحت في الولايات المتحدة التحولات الكبيرة والذكية في طرائق الحكومة. ولقد عرضت حركة NPR إنجازاتها وأخطاءها، التي لم تعد الحكومة الاتحادية تنظمها للوظيفة التي يكلفها بها القانون والدستور. لم تقم الحكومة الاتحادية ببناء القدرة المطلوبة لإدارة فعالة لحكومة تعمل من خلال وكالات بصورة متزايدة. لقد احترق كل من الديمقراطيين والجمهوريين سياسياً من جراء مبادرات سياسية كبيرة، ولم يظهر أي من الطرفين القدرة على هضم مغامرات أكثر.

لهذه الأسباب فإن برنامج الإدارة هام جداً. وهم يعطون

أهمية أيضاً لنقطة هامة: يهتم الإصلاح الإداري على الأقل بالسياسة والحكم اهتماماً كبيراً كما يهتم بالإدارة. ووراء هذه النقطة الهامة نقطة أخرى أكثر ذكاءً: لمبادرات السياسة مضامين إدارية هامة يمكن تجاهلها عند وجود خطر سياسي جسيم.