

الإصلاح والحكم

سيطرت حركة الإصلاح الإداري على الحكومات في جميع أنحاء العالم في العقدين الأخيرين من القرن العشرين. وكان مستوى النشاط، من جهود نيوزيلندا القوية لتغيير شكل الدولة إلى جهود الدول النامية لتزيد من سرعة التحول فيها، مثيراً للدهشة. وربما لم يحدث من قبل أن يسعى مثل هذا العدد الكبير من الحكومات إلى تغيير أشياء كثيرة بسرعة كبيرة.

إن تقدير إن كانت هذه الإصلاحات قد أدت إلى نتائج ملموسة مسألة مختلفة. يزعم المتهاكمون أن كثيراً من الجهود المبذولة صرعة مؤقتة سرعان ما تزول. وبالفعل، إن التقدم المستمر في إصلاح الميزانية - من ميزانيات برامج تعتمد على التخطيط من خلال ميزانيات مبدأها الصفر إلى ميزانيات تقودها النوعية والنتائج، زاد في ادعاءات المتهاكمين: غالباً ما يبدو أنه بجانب الإصلاحات شبه الثابتة ينمو مزيد من الإصلاحات. وفضلاً عن ذلك، كانت المعطيات الجيدة حول ما تسعى

الحكومة إلى تحقيقه، دون ذكر ما أنجزته، نادرة في الغالب. وقد كان المصلحون منشغلين جداً بجهودهم حتى إنهم لم يتمكنوا من رسم بيانات نتائجهم. وكانت قدرة المعطيات أحياناً تسر العاملين المنتخبين، لأنه أصبح من الصعب مناقشة ادعاءاتهم بالنجاح. وفي أحيان أخرى كانت المعطيات الغامضة تثير خلافات سياسية حولها فتجعل شكاوى الإصلاح شرعية وهي مبالغ فيها. فمثلاً، في سنة 1999 سأل تقرير إدارة المحاسبة العامة حركة مراجعة الأداء القومي NPR عن الوفر بالتكاليف البالغ 137 بليون دولار الذي ادعته. فاتهم النائب دان بورتون Dan Burton إدارة كلينتون بالعمل على «زيادة الأرقام» وعلى «إعادة ابتكار قواعد المكمبيوتر».

ورد أحد العاملين في الإدارة بقوله «هذا وفر حدث فعلاً» وختم قوله «ونحن بصراحة فخورون به»⁽⁹⁵⁾.

ما هي آثار هذه الإصلاحات؟ وكيف تنوعت القضايا الكبيرة في الدول الأقل نمواً؟ إن هذه القضايا هي الأطار للموضوع الذي يناقشه هذا الفصل.

95 - ليزا غيتر، Lisa Getter : «GAO Report Disputes Gore Claims on Red - Tape Cuts», Los Angeles Times, August 14, 1999, p. 6.

الألغاز الأساسية

بدأ عدد قليل من قادة الحكومات (إن فعل أحد) إصلاحات إدارية لتحسين الإدارة وتقديم الخدمات. وكانت هذه الأهداف هامة ولكن في سياق الجهود النشيطة لتوفير المال فقط. كان الجمع بين الشعارين «تعمل أفضل» و«تكلف أقل» في معظم الدول هو ما دفع بالإصلاحات. لكن قياس الوفرة بتكاليف الإصلاح صعب جداً في كل مكان وذلك لعدة أسباب: أولاً، من المستحيل معرفة ما يمكن أن تكون قرارات الحكومة لو لم تتخذ هذه القرارات، لذلك لا يوجد خط أساسي للمقارنة. ثانياً، على الرغم من استثمار دول كثيرة في محاسبة أفضل للكلفة، فإن معظم أنظمة المحاسبة العامة تبقى غير كافية لأداء مهمة متابعة التكاليف الحقيقية والروابط بين المدخلات والنتائج. ثالثاً، كانت إصلاحات الإدارة معلقة بقرارات سياسية بصورة مستمرة وغالباً بمعارك سياسية حامية. وكان فصل الإدارة عن القضايا السياسية مستحيلاً بالعادة، كما أظهر الخلاف بين النائب الجمهوري بورتون ونائب الرئيس غور. وفي الواقع، تحظى الإصلاحات الإدارية بانتباه أكبر عندما تؤدي إلى نتائج سياسية هامة. وهكذا هو التناقض في تقدير الإصلاحات الإدارية: لقد أصبحت أكثر وضوحاً وأهمية عندما أصبحت أقل انفصالاً عن القوى السياسية.

يقترح التحليل المقارن لجهود الإصلاح الإداري الرئيسية بأن المصلحين الرئيسيين أظهروا مكاسب كبيرة في الإنتاجية. وكان التحليل ناقصاً - في أفضل الأحوال - ودليلاً قصصياً، يرتبط بمقارنات بين الدول، ويقترح بالواقع أن دولاً كثيرة نجحت في تحسين مقدرة الحكومة على إنتاج خدمات أكثر وأفضل بكلفة أقل⁽⁹⁶⁾. ولكن لا تتوفر في أية دولة معطيات جيدة وموثوقة تتعلق بالوفور الذي أنتجته الإصلاحات. ما هي أقوى مؤشرات النجاح؟ لقد حافظت دول كثيرة (لا سيما نيوزيلندا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة) على جهود الإصلاح على الرغم من المعارك السياسية الحامية، وفي نيوزيلندا والمملكة المتحدة على الرغم من التغيرات في الحكومة.

حجم الحكومة

كان أحد أهداف حركة الإصلاح في عدد من الدول تقليص حجم القطاع العام. ورأت حكومات كثيرة ذات جهود إصلاحية نشيطة أن التخفيضات في نفقات الحكومة هي حصة من الاقتصاد خلال التسعينيات (الشكل 4 - 1). فعلى سبيل المثال هبطت نفقات الحكومات في نيوزيلندا 18٪ إلى 40٪ من الناتج المحلي العام GDP. وتقلصت النفقات الأميركية (في كل المستويات

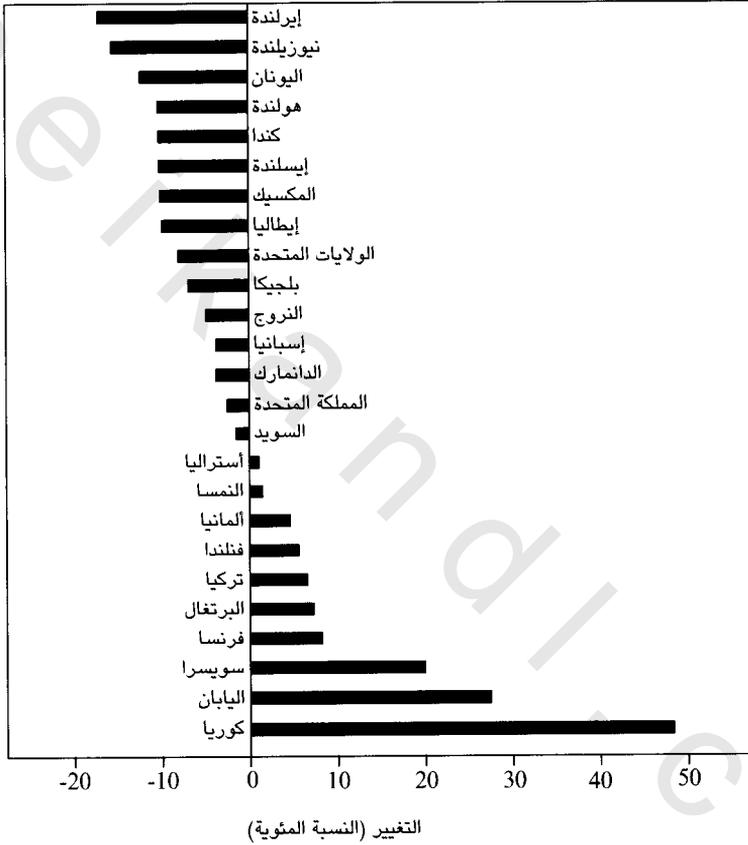
96 - كيتينغ، Keating, Public Management Reform and Economic and Social

الحكومية) أكثر من 8٪ إلى 32٪ من الناتج المحلي العام. ومالت حكومات أخرى ذات إصلاحات أكثر تواضعاً إلى زيادة الإنفاق مثل ألمانيا واليابان وجنوب إفريقيا. وزادت نفقات الحكومة اليابانية 27٪ إلى 40٪ من الناتج المحلي العام، كما زادت نفقات كوريا الجنوبية 49٪ إلى 27٪ من الناتج المحلي العام⁽⁹⁷⁾. على العموم، اتجهت الحكومات ذات الجهود الإصلاحية النشيطة إلى تخفيض إنفاقها كحصة من الاقتصاد (الجدول 4 - 1).

أثارت هذه الأرقام احتياطات كثيرة بقدر ما تقترحه من استنتاجات. لا يوجد ترابط بين حجم الحكومة ومجال جهود الإصلاح. بالواقع، إن السويد، التي بدأت حركة أكثر شمولاً في العالم لإصلاح الميزانية، هي في مقدمة الدول الصناعية في الإنفاق الحكومي. تقلص الإنفاق تقلصاً بسيطاً في التسعينيات بمقدار 1٪؛ وبدأت الحكومة إصلاحات لتتجنب شرخ دولة الرفاه. لا يرتبط الإصلاح الإداري بحجم معين للحكومة (كما تقاس بإنفاق الحكومة كنسبة مئوية من الاقتصاد). بالواقع، كان

97 - تشمل هذه الأرقام نفقات جميع مستويات الحكومة. وتختلف أنماط الإنفاق الحكومي اختلافاً كبيراً في جميع أنحاء العالم. في الأنظمة الاتحادية تقوم الحكومات المحلية وفي الولاية بجمع و صرف مبالغ كبيرة لتمويل المشاريع الحكومية بصورة تتبادل الاعتماد فيها. وفي الدول ذات الحكومات الواحدة، يختلف توزيع الصرفيات بين الحكومة القومية والحكومة المحلية اختلافاً كبيراً. وبالتالي، إن أفضل قاعدة للمقارنة بين الدول هو المبلغ الإجمالي الذي تنفقه كل الحكومات.

الشكل 4 - 1 التغير في الإنفاق الحكومي كنسبة مئوية
من الناتج المحلي العام 1990 - 2000



Source Analytical Databank, OECD.

إنفاق حكومة الولايات المتحدة قبل الإصلاح أصغر من إنفاق نيوزيلندا والمملكة المتحدة بعد الإصلاحات، (يقاس الإنفاق الحكومي بالمقارنة مع حجم الناتج المحلي العام GDP).

يمكن أن يتغير تناسب نتيجة للاقتطاع من الميزانية أو للنمو الاقتصادي. وتقيس هذه التغيرات كلاً من تقلص الحكومة والنمو الاقتصادي الذي مارسه دول كثيرة في التسعينيات. كان الهدف العالمي للمصلحين تنمية الاقتصاد الخاص. وفصل آثار التغيرات الأخرى التي تزيد في النمو الاقتصادي عمل صعب جداً، وهو - في أفضل الأحوال - يتطلب سنوات عدة كما يتطلب معطيات أكثر لعمليات التقييم. وعلى وجه العموم، كانت الإصلاحات الإدارية الحكومية تقودها أوامر سياسية لتزيد من النمو الاقتصادي ولتستوعب الإنفاق الحكومي. لعل النتائج السياسية للإصلاحات - وربما تقيسها بشكل أفضل رغبات الموظفين المنتخبين للضغط باستمرار إلى الأمام - هي أفضل مقياس لنجاح الإصلاحات.

كيف أثرت الإصلاحات الإدارية في جدول رواتب الحكومة؟ هبطت تعويضات مستخدمي الحكومة (وتقاس بنسبة مئوية من الناتج المحلي العام) في معظم الدول خلال التسعينيات، وهبطت بصورة أكبر في الدول التي ارتبطت بإصلاحات نشيطة (الشكل 4 - 2): في المملكة المتحدة هبط جدول الرواتب أكثر من الثلث، وفي نيوزيلندا بمقدار 14٪. وفي

ما يتعلق بالإنفاق الحكومي، اتجهت الحكومات التي أجرت إصلاحات أكثر نشاطاً إلى تخفيض القوى العاملة بصورة كبيرة.

الجدول 4 - 1 التغيير في إنفاق الحكومة كنسبة مئوية
من الناتج المحلي العام 1990 - 2000

| الدولة | التغيير |
|---------------------------|---------|
| إصلاحات نشيطة جداً | |
| إيرلندا | -19,2 |
| نيوزيلندا | -17,6 |
| هولندا | -11,8 |
| كندا | -11,1 |
| الولايات المتحدة | -8,5 |
| بلجيكا | -6,7 |
| النرويج | -5,4 |
| الدانمرك | -4,6 |
| المملكة المتحدة | -1,7 |
| السويد | -1,0 |
| أستراليا | 0,6 |
| فنلندا | 5,4 |
| سويسرا | 20,7 |
| إصلاحات أقل نشاطاً | |
| ألمانيا | 3,8 |
| البرتغال | 7,1 |
| فرنسا | 7,6 |
| اليابان | 27,2 |
| كوريا | 48,6 |

المصدر: بنك المعلومات التحليلي (OECD)

بالمقابل زادت جداول الرواتب في ألمانيا واليابان وبلجيكا وفرنسا حيث لم تبدأ الجهود الكبيرة للإصلاح (جدول 4 - 2)⁽⁹⁸⁾.

إن الربط بين الإصلاح وجداول الأجور أضيّق من أي مقياس آخر. لقد هدفت حركات الإصلاح إلى تقليص عدد العاملين في الحكومة بينما هي تبحث عن زيادة في الإنتاجية. وسعت الحكومات إلى استخدام عدد أقل من العاملين لتحافظ، أو حتى تحسن، مستويات خدماتها. إن كان قياس الوفرة صعباً، فإن تقدير الأثر في نوعية الخدمات سيكون أكثر صعوبة. ويتضح على الأقل أن حكومات كثيرة قد قلصت نفقاتها العامة وأجورها كحصة من الاقتصاد القومي.

الثقة بالحكومة

في معظم الدول تعهد المصلحون بشكل واضح وصريح بتحسين ثقة مواطنيهم بحكوماتهم. وعلى الرغم من أن تراجع الثقة المدنية بالحكومة الأمريكية موثق توثيقاً جيداً⁽⁹⁹⁾، فإن

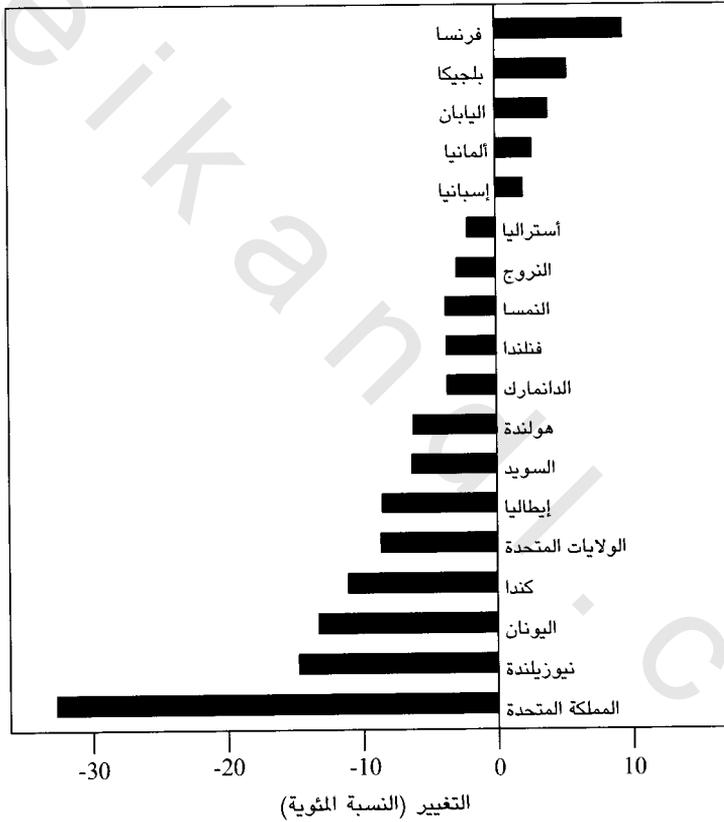
98 - قائمة الدول في الجداول مختلفة عن تلك الموجودة في الأشكال وذلك بسبب توفر المعطيات.

99 - أنظر جوزيف س. ناي، Joseph S. Nye وفيليب زيليكوف Philip D. Zelikow وديفيد سي كينغ

David C. King, eds., Why People Don't Trust Government (Harvard University Press, 1997).

المقارنات بين الدول صعبة لأن الباحثين قلما سألوا الأسئلة نفسها وبالطريقة نفسها، وفي الأوقات نفسها.

الشكل 4 - 2 التغيير في تعويضات العاملين بالحكومة
كنسبة مئوية من الناتج المحلي العام ما بين 1990 و1997



ولكن وجد الباحثون في دول كثيرة اتجاهات مزعجة مماثلة
من خلال بحث مثل استقصاء القيم العالمية World Values

Survey. ففي كل الدول الصناعية تقريباً بينت إجابات المواطنين انحدار الثقة بالمؤسسات العامة. وكان الانحدار حاداً بصورة خاصة في ألمانيا وإيطاليا والولايات المتحدة والسويد⁽¹⁰⁰⁾.

الجدول 4 - 2 تغير تعويضات العاملين بالحكومة
كنسبة مئوية من الناتج المحلي العام 1990 - 1997

| الدولة | التغير |
|---------------------------|--------|
| إصلاحات نشيطة جداً | |
| المملكة المتحدة | 34,2- |
| نيوزيلندا | 14,4- |
| كندا | 11,3- |
| الولايات المتحدة | 8,6- |
| السويد | 6,4- |
| هولندا | 6,1- |
| الدانمرك | 2,8- |
| فنلندا | 2,6- |
| النرويج | 2,2- |
| أستراليا | 1,0- |
| بلجيكا | 5,3 |
| إصلاحات أقل نشاطاً | |
| ألمانيا | 3,1 |
| اليابان | 4,3 |
| فرنسا | 9,1 |

المصدر: قاعدة البيانات التحليلية (OECD)

ذكر روبرت بوتنام Robert Putnam وسوزان فار Susan Phar وراسل دالتون Russel Dalton أن الثقة بالمؤسسات السياسية قد تراجعت خلال التسعينيات في 11 إلى 14 دولة شملها المسح. وكان التراجع حاداً بصفة خاصة في كندا وألمانيا والسويد والمملكة المتحدة والولايات المتحدة. واختلف عن الاتجاه العام كل من الدانمرك وإيسلندا وهولندا فقط. ففي سنة 1985 مثلاً عبر 48% من البريطانيين عن ثقة كبيرة تماماً بمجلس العموم، ولكن هبطت هذه النسبة إلى النصف في سنة 1995. وكانت نسب مماثلة أو أكبر في معظم الدول الديمقراطية الأخرى⁽¹⁰¹⁾. وجدت بيبا نوريس Pippa Norris أن الثقة العامة بمعظم المؤسسات السياسية قد انحدرت خلال التسعينيات (الجدول 4 - 3). وبقي المواطنون ملتزمين بالديمقراطية كشكل للحكومة لكنهم لم يكونوا سعداء بالطريقة التي تعمل بها في بلادهم. وتدعي نوريس أن الاستياء (وعدم الرضى) دليل على المحرك القوي الذي يقود إصلاح الحكومة⁽¹⁰²⁾.

وعلى السطح نادراً ما تكون مثل هذه النتائج تفويضاً بالإصلاح

101 - المرجع نفسه.

102 - بيبا نوريس، «Mapping Political Support in the 1990 s: A : Pippa Norris Global Analysis»

وفي كتاب من إعداد بيبا نوريس: Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance (Oxford University Press, 1999), Chapter 2.

الحكومي، وهذا ليس دليلاً على أن جهود المؤسسة للإصلاح الإداري والسياسي قد أوقفت انحدار الثقة العامة بالحكومة. لكن يحتمل أن الثقة العامة مؤشر متراجع للإصلاح قد يستغرق زمناً طويلاً وتحسيناً حكومياً مستمراً للتسجيل مع المواطنين حتى تنعكس بثقة أكبر في الحكومة. لقد بدأ انحدار الحكومة قبل عقود من الزمن على ابتداء الحركة العالمية للإصلاح الإداري. بدأت جهود الإصلاح في دول كثيرة كجزء من استراتيجية أوسع لعكس الاتجاه. إن حركة الإصلاح العالمية علامة - على الأقل - ورد فعل على انحدار الثقة العامة في مؤسسات الحكومة وأدائها.

الجدول 4 - 3 تغيير آراء المواطنين حول أداء الحكومة في التسعينيات

| منطقة الأداء | عدد الدول | المتوسط العام للتغير |
|---------------------------------|------------|----------------------|
| | زيادة | نقصان |
| | نسبة مئوية | نسبة مئوية |
| نظام أداء عام (N = 12) | 4 | 8 |
| الثقة بالبرلمان (N = 22) | 3 | 15 |
| الثقة بالحكومة (N = 9) | 3 | 5 |
| الرضى عن العملية الديمقراطية | | |
| الاتحاد الأوروبي (N = 12) | 7 | 4 |
| الدول المركزية الشرقية (N = 18) | 7 | 0,0 |

المصدر: تحليل من بيبا نوريس «رسم خريطة التأييد السياسي في التسعينيات، تحليل عالمي» في كتاب من إعداد بيبا نوريس

«Critical Citizens: Global Support for democratic Governance»

(Oxford University Press, 1999), Table 2. 15.

إن المعدل الوسطي ينحرف بسبب النسبة المئوية للبرتغال وهي نقص 35,5 / . لو حذفت البرتغال لأصبح المعدل الوسطي 2,4٪ زيادة.

التقدير

إن التقدير لحركة الإصلاح العالمية في النهاية غير كاف. وعلى الرغم من الجهود التي تصل السنين بل العقود، فمن الصعب أن تجد مؤشرات على النجاح. فالجهود الإدارية الضرورية مرتبطة بالقرارات السياسية. يبدو أن المواطنين يثقون بمؤسساتهم أقل مما كانوا يفعلون بالماضي. ولكن إن كانت حركة الإصلاح قد ساعدت على سد الثغرة في الثقة، فهذا غير واضح. فضلاً عن ذلك، من الصعب إن لم يكن من المستحيل، فصل الثقة بصانعي القرارات المنتخبين عن الثقة بإداريين غير منتخبين ينفذون القرارات.

تُظهر سمتان قويتان من سمات حركة الإصلاح قوة هذه الحركة. الأولى، انتشار الحركة في أرجاء كثيرة من العالم. ويدافع موظفو الحكومة عن الإصلاح لاعتقادهم أن من المحتمل أن يساعد هذا الإصلاح. والثانية، ما من حكومة بدأت حركة الإصلاح وتخلت عنها مطلقاً. ومع أن التغيير في الحكومات أدى إلى تحويل في الاستراتيجيات والأساليب، إلا أنه لم يحصل أي تراجع عن الحركة قط خلال التسعينيات. ويستمر موظفو الحكومة في سعيهم إلى الإصلاح لأنهم يعتقدون كما يبدو أن الإصلاح يعطيهم ارتقاء سياسياً، وربما لأن التحديات الإدارية للحكومة العصرية لا تترك لهم أي خيار.

تحديات للدول النامية

لقد رحبت الدول النامية بالإصلاح لمساعدتها على مساندة مشكلات الحكم وزيادة سرعة عملية التنمية. لقد كانت مشكلاتهم كبيرة. يتحدث الموظفون العموميون من غانا مثلاً، بصورة إيجابية عن حاجتهم إلى تقليص حجم الحكومة حتى تحسن مردودها، وتخفف الضرائب وتحفز نمو القطاع الخاص. يعني تحقيق هذا الهدف تقليص جداول الرواتب والأجور الحكومية وخصخصة الخدمات الحكومية. ولكن الحكومة لفترة طويلة كانت المصدر الكبير للتشغيل في الدولة، وقد يزيد تقليص جدول الرواتب والأجور من البطالة قبل خلق وظائف جديدة في القطاع الخاص. لقد ناقشت الحكومة الخصخصة، لكن من الصعب التخلص من الشركات العامة قبل أن يكون للقطاع الخاص استطاعته - المالية والإدارية - لامتصاصها جميعاً. وفضلاً عن ذلك، يتطلب هذا الشكل الجديد من الحكومة مهارات إدارية بين عاملي الحكومة وهي التي تشكو من نقص مواردها. شعر العاملون أن أمامهم خياراً صغيراً وهو التحرك السريع في هذا الطريق؛ على العكس من ذلك، يحمل العمل خطر الانزلاق إلى الخلف في السياق العالمي للحصول على نمو في رأس المال والنمو الاقتصادي. وهكذا فهم يواجهون مهمة إعادة ابتكار حكومتهم بينما هم يزيدون من قوة المؤسسات الاجتماعية الأساسية.

وما يدهش قليلاً أن خبرة المصلحين، لا سيما في نيوزيلندا، ذات جاذبية كبيرة. فقد أثنى البنك الدولي والمنظمات الدولية الأخرى على إصلاحات نيوزيلندا. وكان مصلحو نيوزيلندا أنفسهم مبشرين يسافرون إلى جميع أنحاء العالم ليتحدثوا عما أنجزوا من أعمال. إن أفكارهم جذابة، لاسيما أنهم نقلوا بنجاح كبير اقتصاد نيوزيلندا من الركود إلى نمو قوي. ومع أن خطاب الإصلاح قد انتشر في العالم فإن شيك Schick وجد أن عدداً قليلاً من الدول الصناعية وبعض الدول النامية فقط (مثل منغوليا) قد اتبعت السمات الأساسية للنظام. لماذا؟

يناقش شيك Schick، «على العموم، إن بعض الدول الصناعية والنامية لم تستخدم مثل هذه الإصلاحات لأنها كانت بعيدة المنال، أو لأنها لا تناسب حاجاتهم الراهنة»⁽¹⁰³⁾.

الشروط المسبقة للإصلاح

يناقش Schick بشكل مقنع بأن نيوزيلندا قد أسهمت إسهاماً كبيراً في كل من النظرية والممارسة بالنسبة للإدارة العامة. ولكن، يعتمد عمل الإصلاح «شروطاً مسبقة هامة» لا يحققها

103 - آلن شيك، «Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms»،

عدد من الدول النامية، وحتى بعض الدول الصناعية⁽¹⁰⁴⁾. إن خبرة نيوزيلنדה وكذلك صفات بعض المصلحين الآخرين، تتطلب تشابهاً دقيقاً مع استطاعة المؤسسات العامة والخاصة. بإيجاز، إن إصلاح الإدارة هو قضية توحيد الجهود الإدارية مع نسيج كل من المجتمع المدني والحكومي في كل دولة. لاحظ أنريك إغليزياس Enrique Iglesias، رئيس بنك التنمية الأميركية Inter - American Development Bank (IADB)، «إننا لا نسأل إن كنا نحتاج إلى تدخل الدولة قليلاً أم كثيراً. وليس الأمر بكل بساطة تقليص الحجم بل جعله صحيحاً. والكلمة الرئيسية، كما نعلم جيداً، هي نوعية الحكومة»⁽¹⁰⁵⁾.

ويزعم جيمس د. وولفنسون James D. Wolfensohn، رئيس البنك الدولي أن التنمية والإصلاح يعتمدان على أربعة أسس:

- الحكم الجيد. «ينبغي أن يكون لديك حكومات ذات قدرات، وأن يكون لديك أناس مدربون، وأن يكون لديك قوانين واضحة شفافة، وحيث توجد مواجهة عند أعلى مستوى من قضايا الفساد. وإن لم يكن لديك ذلك، فلديك فرصة صغيرة جداً للنجاح في ممارستك للتنمية».

104 - المرجع نفسه.

105 - Luncheon Address, Global Forum, January 14, 1999

- نظام عدالة فعال. «إنك بحاجة إلى قوانين تحمي حقوق الملكية، وتحتاج إلى نظام للعقود، وتحتاج إلى قوانين الإفلاس، وتحتاج إلى حماية حقوق الإنسان، تتغير مع تغير الدولة، وتحتاج إلى نظام قضائي يظل نظيفاً وشريفاً».

- نظام مالي فعال. «وخاصة بعد الأزمات المالية في إندونيسيا وتايلاند وكوريا الجنوبية والمكسيك ودول كثيرة أخرى، . . . وينبغي أن تتأكد من أن لديك نظاماً مالياً فعالاً، ليس مجرد مؤسسات مالية، ولكنه نظام مالي تحت الإشراف والمراقبة والتحكم، مع أناس مدربين في كلا الجانبين».

- نظام اجتماعي فعال. «إنك بحاجة إلى نظام اجتماعي . . . يستطيع أن يحمي الضعفاء والمسنين والأطفال والمعوقين، ويستطيع فعل شيء ما للناس الذين لا يعملون. لا يحتاج النظام الاجتماعي لأن يكون على نمط النظام الاجتماعي الأمريكي أو البريطاني أو الألماني - قد يكون نظاماً قبلياً أو عائلياً - لكنك تحتاج إلى شيء ما يستطيع العناية بالمرضى أو المسنين».

وأضاف وولفنسون أن الدولة التي تنقصها هذه الأسس الأربعة هي «كزورق فيه خرق كبير».

من المستحيل، مثلاً، الخصخصة في دولة ليس فيها نظام متطور في أسواق تنافسية. إن نظام نيوزيلندا بإدارة ذات أنظمة عقود - أو أي نظام تعاقد في القطاع

العام - لا يمكن أن ينجح في مجتمع بدون نظام متطور وقانون تعاقدي. فضوابط الإدارة تفشل إن لم يكن لدى الحكومة نظام ميزانية قوي يضع الأهداف، ونظام مكومبيوترة يتابع النتائج. تضع حركة إصلاح الحكومة ضغطاً شديداً بصورة خاصة على مديري الحكومة الذين ينبغي أن يقوموا بالكثير وبالكلفة الأقل فقط. ويجب عليهم أيضاً بناء قدرة جديدة لإيجاد طرق خيالية لفعل الأشياء التي لم يقوموا بفعلها من قبل⁽¹⁰⁶⁾.

بإيجاز، ليس إصلاح الإدارة العامة وظيفية للقطاع العام وحسب. تتطلب استراتيجيات الإصلاح المركزي مشاركة واسعة من أعضاء المجتمع في وضع الأهداف، وفي بعض الأحوال تتطلب مشاركة لصيقة من القطاعات الحكومية وغير الحكومية. وناقش شيك أن الجهود لإصلاح الحكومة التي لا تتوافق مع المبادئ في مكان آخر في المجتمع محكوم عليها بالفشل. ويخلص إلى القول «إن ظهور أسواق مفتوحة وقوية هو بمثابة شرط مسبق لتحديث القطاع العام بقدر ما هو للاقتصاد النامي والخاص». و«من غير المحتمل بشكل كبير أن تعمل الحكومة بواسطة كتاب عندما تتم مخالفة القواعد والتعليمات بشكل روتيني في التعاملات الخاصة». ويزعم شيك، خاصة في دول

نامية كثيرة أن ثقافة الحكومة والقطاع الخاص غير رسمية. ويجب على المواطنين والموظفين العاملين أن يمشوا (الأشرطة الحمراء - الممنوعات)، والبيروقراطية التي تحدها القوانين، والسياسات السيئة والأداء الحكومي البائس. يمكن أن تساعد المنظمات غير الحكومية الجميع على مسaire مثل هذه الأنظمة. لكن غير أن المنظمات غير الحكومية هذه قد تنمي الفساد وعدم الكفاءة كما يمكن أن تحبط الجهود لفرض إصلاحات إدارية من الأنواع المألوفة في أمكنة أخرى⁽¹⁰⁷⁾.

إن نظام نيوزيلندا الذي تقوده العقود هو أكثر نظام حكم رسمي في العالم. لقد أغرى التحول الاقتصادي المذهل في نيوزيلندا، وإن تراجع أدائه في أواخر التسعينيات، حكومات كثيرة للتفكير في تقليد أساليبه. وهكذا فعل تقلص حجم حكوماتها تقلصاً درامياً. فبدون بناء قطاع خاص، أولاً، ذي قدرة على اللحاق بإصلاحات القطاع العام، وتطوير نظام الحكم، فإن الدول النامية تخاطر، كما يحذر شيك، «باتباع طرق قصيرة تصل إلى نهاية مسدودة»⁽¹⁰⁸⁾. وليس تحذيره هذا وصفة للحالة الراهنة ولا للعمل البطيء. لقد تحركت سنغافورة

107 - شيك : «Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms», pp. 127 - 28.

108 - المرجع نفسه p. 131.

وتشيلي بسرعة لتطور تنميتها الاقتصادية وإدارتها العامة. فانتقلت سنغافورة من الميزانيات التقليدية line - item budget إلى نظام ضم عناصر هامة من نظام نيوزيلنדה. إن الدرس للدول النامية أنه لا يمكن إصلاح القطاع العام دون إصلاح القطاع الخاص بالتتابع.

السياسة والإدارة

على الرغم من تقليص حجم الحكومة على نطاق واسع، اعتقد المصلحون اعتقاداً جازماً أن للحكومة دوراً هاماً وقوياً. وخلافاً لأتباع النظرية المحافظة الذين سعوا ببساطة إلى تقليص الحكومة بالقدر الممكن، كان المصلحون عمليين (براغماتيين) واعتقدوا أن للحكومة دوراً هاماً تلعبه في المجتمع ولكن يجب أن تلعب دورها بطريقة مختلفة. يناقش كاتب المجلس الاستشاري في كندا وأمين الحكومة جوسلين بورغون Jocelyne Bourgon، «الحكومة الأقل ليست ضماناً للحكومة الأفضل»⁽¹⁰⁹⁾. وبالفعل يذكر إغليزياس، «لا نعتقد بالضرورة أن الحكومة يجب أن تحكم أقل، ولا أن تسعى لأن تحكم بموارد أقل. إن الدور المهم للقطاع الخاص، وهو محرك النمو، ليس الجواب عن كل المشكلات الاجتماعية»⁽¹¹⁰⁾.

. Global Forum, Plenary 3 (January 15, 1999) - 109

. Luncheon address, Global Forum, January 14, 1999 - 110

كان طلب الإصلاح غالباً ما يعني إعادة تعريف دور الحكومة. ففي بوليفيا زادت الحكومة من وصول المواطنين إلى الخدمات الأساسية كالكهرباء والهاتف. وطورت «الدعائم الأربع»: الفرصة، والمساواة، وتقوية المؤسسات الحكومية، والكرامة. شرح وزير الإسكان والخدمات الأساسية أمبارو باليڤين Amparo Ballivain «تشمل الخطوات المتخذة في بلادي إعادة الدولة من السيطرة على ما نسميه (المرتفعات الاقتصادية الحاكمة) إلى العمل كمسهل. فقد خصصت الحكومة الشركات التي تملكها الدولة وعملت على نقل دور الحكومة نحو تشجيع النمو القائم على السوق⁽¹¹¹⁾. واتبعت الحكومة البولونية إصلاحات مماثلة، فقد بنت على مبدأ التفرع: نقل سلطة الحكومة ولا مركزيتها لتصبح أقرب إلى الناس وتشجيع قدرة القطاع الخاص ليقوم بأداء أفضل.

الإصلاح: الالتقاء أو الاختلاف

لقد انتشرت حركة إصلاح الإدارة في جميع أنحاء العالم بسرعة مذهلة. وتبع المصلحون في كل دولة هذه الحركة بطرق مختلفة، وبتوجه جريء لإعادة الابتكار والإصلاح المفصل بحسب المشكلات الإدارية الخاصة والسياسية التي تواجههم.

ولكن كما اقترحت في الفصل 2، لقد اتجه المصلحون إلى التأصل في واحدة من فلسفتين مختلفتين أساسيتين: أسلوب ويستمنستر وأسلوب أمريكا⁽¹¹²⁾.

بدأت استراتيجية أسلوب ويستمنستر بإعادة تعريف ما يجب أن تفعله الحكومة. وأدت إلى خصخصة الوظائف التي استنتج الموظفون أن الحكومة يمكن بل يجب أن تتوقف عن القيام بها. وأنتجت عمل ميزانيات جديدة وسياسات شخصية مع إعادة هندسة استراتيجيات التعاقد الداخلية. لقد بدأت حكومات ويستمنستر إصلاحات شاملة وكاسحة سعت إلى إعادة بناء الحكومة وما تفعله من القمة إلى القاعدة.

سعت استراتيجية الأسلوب الأمريكي إلى تحقيق حكومة أقل كلفة وأكثر فاعلية دون تقليص مجال الأنشطة الحكومية. وحاولت أن توحد أفضل ممارسات الشركات في العمليات الحكومية من خدمة الزبون إلى التركيز على النتائج. كانت إصلاحاتها ضافية أكثر من كونها كاسحة وشاملة.

وجمعت الدول الاسكندنافية هاتين الطريقتين في توجهها نحو الهدف نفسه. فقد استخدمت الإصلاحات الميزانية الكاسحة المميزة لإصلاحات أسلوب ويستمنستر لتحافظ على دولة الرخاء

112 - مناقشة لهذه القضية في محاضرة غراهام سكوت في: Global Forum, Plenary 1

(Januray 14, 1999)

الأساسية. لكن جهودها كانت مستمرة بالاستراتيجية الأمريكية الواسعة لتجنب التحولات الأساسية في نطاق ومجال الحكومة.

لقد ناقش غراهام سكوت Graham Scott، مهندس الإصلاحات النيوزيلندية، أن هاتين الاستراتيجيتين تلتقيان. ويقترح «بالنسبة لمعظم العالم كانت أواخر القرن العشرين تدور حول تخفيض مجال الحكومة. لكن يجب أن تتباطأ هذه العملية بالضرورة». وعند نقطة معينة تنقلص الحكومة إلى درجة لم تكن لتستطيع - لأسباب سياسية واقتصادية وعملية - أن تنقلص أكثر. وفي النهاية سوف تصل كل الحكومات إلى الحجم الذي يمكن أن يبقى. وعند تلك النقطة، ستواجه الدول مشكلة عامة لجعل برامج حكوماتها تعمل بشكل أفضل وبكلفة أقل. ويستنتج سكوت، «ومع مرور الوقت، سوف يبدو معظمنا كالولايات المتحدة أكثر فأكثر، وعندما تصبح المشكلات التي ستقوم بها الحكومات أقل إلحاحاً، وتعامل معها مع تعديلات هامشية بدلاً من تغيير مفاجم وجذري، ونركز على الطرق الثابتة لتحسين المنظمات التي ستبقى»⁽¹¹³⁾.

قضية الالتقاء

تركز مناقشة سكوت Scott على عدد من القضايا الهامة.

ومع انتشار التجديدات الإدارية العامة، هل تتركز حركة الإصلاح بصورة متزايدة على أسئلة جوهرية محددة؟ هل هناك التقاء في إصلاحات الإدارة العامة؟ هل تتحرك الإصلاحات بصورة أكبر باتجاه التجارب الأمريكية؟

هناك دليل قوي على الالتقاء بالواقع. أولاً، ركز الوجه الأول للإصلاح في عدد من الأمم على تقليص حجم ودور الدولة. فلم تكن جهود التقليص موجودة عملياً في أمريكا فيما عدا الخدمة المدنية الاتحادية؛ واتبعت الدول الأخرى طريقة ويستمنستر فقامت بخصخصة كبيرة. ولكن، في معظم الدول مهما كان تقليص الحجم الذي يمكن أن يحدث قد حدث. لقد نتج عن هذا الجهد حكومات من أحجام مختلفة اختلافاً واسعاً، لكن واجهت جميع الدول مهمة إدارة الحكومة الباقية إدارة فعالة. وفضلاً عن ذلك، صنع عاملون منتخبون كثيرون قضية قوية لدور إيجابي للحكومة التي بقيت. تلتقي دول عدة على الاعتراف بمشكلات أساسية: اللغز التوأم لإعادة تعريف دور الحكومة وحجمها، وبناء القدرة لجعلها تعمل بكفاءة. دفعت هذه القضايا المركزية حملة إدارة كليتون لإعادة ابتكار الحكومة.

ثانياً، لقد أبعدت حركة الإصلاح حكومات كثيرة من مركز المدخلات (الأموال التي تصرف والناس الذين تستخدمهم الحكومة) للتركيز على النتائج (الإخراجات أو ما ينتج). ربما

بدأت الولايات المتحدة، بحركة المراجعة GPRA، النظام المبني على النتائج والأكثر طموحاً بالعالم. إلى أية درجة يستطيع مديرو الحكومة السيطرة على التفاصيل الفنية للبرنامج وكيف يعامل الموظفون المنتخبون قياس النتائج، يمكن أن يكون أي شيء إلا أن يكون واضحاً، لكن النظام يوجد طريقة جديدة على الأقل. لقد قادت حكومة نيوزيلندا المسيرة في قياس النتائج. وطورت دول أخرى من دول ويستمنستر أنظمة ذات علاقة، من إجراءات خدمة الزبون إلى نقاط بارزة مأخوذة من القطاع الخاص. ليس من المحتمل أن يتخلى الموظفون المنتخبون عن المدخلات. إن عملهم في معظم الدول تحديد الأهداف العامة وأن يقرروا أفضل طريقة لاستخدام مصادر المجتمع. إن الميزانيات واستخدام الناس هي العملة في مملكة السياسة. لكن الحكومات تهتم أكثر بالنتائج التي تأتي بها برامج إنفاقهم.

ثالثاً، لقد حولت دول كثيرة مسؤوليات كبيرة من السياسة المحلية إلى حكوماتها المحلية. في الأنظمة الاتحادية كأستراليا وكندا وألمانيا وخاصة في الولايات المتحدة كان مثل هذا التحويل جزءاً مركزياً من الحكم. ولكن في دول أخرى، جرى تحويل المسؤوليات الحكومية إلى مستويات أدنى. في المملكة المتحدة، أدت الاستفتاءات في اسكتلندا وويلز إلى تحويل كبير. أعطت الحكومة السويدية مسؤولية جديدة إلى الحكومات

المحلية، وناقشت حكومة كوريا الجنوبية تحويلاً أكبر أيضاً. إن نقل المسؤولية عن برامج إدارية - كما في حالة إصلاح الرخاء الأمريكي لتشكيل سياسة - كان العلامة المميزة لعدد من استراتيجيات الإصلاح الحكومي.

رابعاً تلعب مؤسسات المجتمع المدني لا سيما الشركات الخاصة والمنظمات التي لا تسعى إلى الربح دوراً أكبر في تقديم الخدمات. كان الإصلاح يعني في دول كثيرة تقليص الحجم، وأدى تقليص الحجم إلى خصخصة هامة. ولم يكن لدى حكومة الولايات المتحدة إلا عدد صغير نسبياً من الشركات حتى تخصصها، لكن الحكومة زادت من اعتمادها على المقاولين من القطاع الخاص والقطاع التطوعي. كما سعت دول أخرى إلى زيادة المرونة في أعمالها لا سيما في كندا وألمانيا، فقد نظروا إلى المقاولين أيضاً. وزاد استخدام القوى غير الحكومية في تقديم الخدمات، وأظهرت الحركة دليلاً واضحاً على الانتشار.

خامساً، يبحث مديرو الحكومة عن أفكار يستطيعون تبنيها، فقد تم اشتقاق شعار «أفضل الممارسات» من دول أخرى ومن القطاع الخاص. (أخذت حركة إعادة الابتكار الأمريكية كثيراً من عناصرها الهامة، لا سيما التركيز القوي على خدمة الزبون وتكنولوجيا المعلومات، من خبرات الشركات الخاصة.

وبالواقع، أعطى نائب الرئيس غور عنواناً لتقريره عن المراجعة NPR في سنة 1997 حكومة تشبه الشركة، دروس مأخوذة من أفضل الشركات في أمريكا⁽¹¹⁴⁾. وأبرز كتاب «إعادة ابتكار الحكومة» لأوزبورن وغايبلر Osborne & Gaebler «روح المديرين» المستعارة من الشركات الخاصة. وأكد المؤلفان كثيراً أنه «لا يمكن إدارة الحكومة كشركة». لكنهما حددا عشرة مبادئ أساسية تكمن وراء نجاح أية مؤسسة في عالم اليوم، العامة أو الخاصة أو التطوعية⁽¹¹⁵⁾. كانت أفكار الإصلاح التجاري مزعجة في الغالب. ولقد وقع المصلحون تحت إغراء انتقاء الأفكار التي تعجبهم وتجاهل الأفكار الصعبة. وقد فشلوا مراراً في بناء بنية تحتية تحتاج إليها أصعب المشاريع. وغالباً ما استعارت الحكومات من القطاع الخاص دون التوقف للتفكير بالفروق العميقة في ما بينهما⁽¹¹⁶⁾. وفضلاً عن ذلك، استعارت الحكومات من القطاع الخاص أفكاراً تماماً كما وجدها المصلحون الخاصون غير عملية وغير كافية. ومع سرعة

114 - غور، Businesslike Government.

115 - أوزبورن وغايبلر، Reinventing Government, p. 21.

116 - مراجعة نقد قوي لاستعارة أفكار الإصلاح، أنظر جون ميكلثويت John Micklethwait وأدريان ولدريدج: The Whitc Doctors: Making Sense of the Management Gurus (Times Books, 1996), especially Chapter 13.

الاتصالات للإنترنت والضغط الكبير المستمر لتقليص التكاليف وتحسين الإنتاجية فإن البحث الدائم عن أفكار إدارية سوف يستمر في جميع أنحاء العالم.

نقاط الاختلاف

على الرغم من هذه النقاط الهامة للالتقاء، فإن فروقاً هامة في البنيان يحتمل أن تمنع الخبرة الأمريكية من إعادة تشكيل الإصلاح الإداري العالمي. لقد سعت إصلاحات نيوزيلندا وويستمنستر المماثلة إلى توضيح أهداف السياسة، والمسؤولية الإدارية لتحقيق هذه الأهداف، والمقاييس لقياس درجة الجودة التي حقق فيها المدبرون هذه الأهداف. فقد أعطت إصلاحات ويستمنستر المدبرين مرونة عملية مقابل مسؤولية شديدة عن أدائهم. وبالممارسة، غالباً ما كان هناك نسبة تفويت كبيرة بين الكلام والوقائع. وفضلاً عن ذلك، كان بعض الدول نشيطاً مثل نيوزيلندا في متابعة إطار العمل هذا. لكن المنطق الدافع لإصلاحات ويستمنستر سعى إلى رسم خطوط واضحة تحدد المسؤولية بشكل حاد: خطوط بين الأهداف والنتائج، وبين المدخلات والمخرجات، وبين صانعي السياسة والمدبرين.

على النقيض من ذلك، إن نظام الحكم الأمريكي مبني على نظام دستوري من فصل السلطات والمسؤولية المشتركة. وبصورة خاصة في السياسة المحلية حيث تشترك في مسؤولية

البرامج الإدارية كل من الحكومة الاتحادية وحكومة الولاية والحكومة المحلية، وبين الشركاء الحكوميين وغير الحكوميين. وحتى ضمن الحكومة، تشترك السلطات الثلاث في صنع القرارات. إن السياسة المتنافسة في النظام الأمريكي تعزز السمات الدستورية، وتجعل هذه العناصر من الصعب على الحكومات الأمريكية مجاراة متطلبات إصلاحات ويستمنستر. بالنسبة لحكومات ويستمنستر، إن التحرك نحو المسؤوليات الغامضة للنظام الأمريكي قد يقلل من الإصلاحات التي طوروها نفسها.

بإيجاز، تقوم الإصلاحات على طريقة ويستمنستر على رسم حدود حادة. وقام النظام الأمريكي تقليدياً على تجنب هذه الخطوط. وفضلاً عن ذلك، لقد شوهدت الاستراتيجية الأمريكية وتكتيكاتها خلال النصف الثاني من القرن العشرين الخطوط الموجودة تشويهاً أكبر. فقد اعتمدت الحكومات من كل المستويات بصورة أكبر على التعاقد للمشاريع التي تراوحت من عقود للدفاع إلى عقود لتقديم الخدمة الاجتماعية. وسرع هذا الاتجاه نمو المساعدة والغاية الطيبين. كما أدى إصلاح الرفاه في التسعينيات إلى نظام شركة غير حكومية جديد لتقديم الخدمة. وبالفعل، ربما كانت الإصلاحات الأمريكية أكثر تمييزاً في توحيدها للحكم في أعماق نسيج المجتمع المدني.

لقد تحركت حكومات ويستمنستر نحو استخدام المجتمع المدني في نظام الحكم. لم يرقم أي نظام برلماني على غرار ويستمنستر من كوريا الجنوبية إلى أوروبا الشرقية بدراسة مثل هذا التوجه بنفسه. وفي الأنظمة الاتحادية ذات السلطة المشتركة لقد أتت هذه الأنظمة بسهولة وتحركت بسرعة كبيرة وخاصة في أستراليا وكندا. لكن هذه القضية تؤطر لغزاً مركزياً لأي مفهوم بأن الإصلاحات تلتقي. تتحرك الإصلاحات الأمريكية نحو غموض أكبر من المسؤوليات عن السياسات ضمن الحكومة، والمسؤوليات عن إدارة هذه السياسات بين الحكومة والمجتمع المدني. وعلى الرغم من تزايد أهمية المجتمع المدني في الدول الأخرى، فقد انتقل كثير من الإصلاح في الاتجاه المعاكس تماماً، نحو محاولات لتوضيح الحدود بين السياسة والإدارة، وبين الحكومة والمجتمع. بالواقع، إن «الإدارة العامة الجديدة» (النظرية الأكاديمية التي دعمت الإصلاحات على أسلوب ويستمنستر) كانت جهداً لإعادة الابتكار والتمييز بين صنع السياسة وتنفيذها، الأمر الذي أمضى المثقفون الأمريكيون معظم القرن العشرين وهم يحاولون إلغاءه.

يبقى موضوع الالتقاء والاختلاف مفتوحاً جداً. هل ستسحب الأنظمة غير الأمريكية لا سيما دول ويستمنستر من جهودها لرسم حدود حادة وتتوجه إلى السلطة المشتركة على

الطريقة الأمريكية؟ هل سيتحرك المصلحون الأمريكيون باتجاه طريقة الوكالات المتبعة لدى حكومات ويستمنستر وتعطي وكلاء الحكومة مسؤولية أكبر مقابل مكومبيوترة أشد؟ تضمن الأسئلة المتبقية استمرار النقاش والإصلاح. وإن لم يحدث شيء، فإن ممارسة حركة الإصلاح العالمي تؤسس إصلاحاً جارياً كأساس للحكومة في القرن الحادي والعشرين.