

الحكم في القرن الحادي والعشرين

تبدأ معظم مناقشات إصلاح الإدارة العامة بفرضية خاطئة: يدور الإصلاح الإداري حول الإدارة بصورة أساسية. وغالباً ما يصبح النقاش حول حركة الإصلاح الإداري بسرعة متشابكاً بحوارات مبهمة حول القيمة النسبية للمخرجات ومقاييس النتائج، والاستراتيجيات لتغيير الثقافة وأهمية إعادة الهندسة مقابل الطرق «الناعمة» القائمة على الناس.

إن الإصلاح الإداري أساساً يتعدى إصلاح الإدارة. ولا يجري الموظفون المنتخبون إصلاح الإدارة لذاته، ولكن لأنهم يعتقدون أنه يساعدهم على تحقيق هدف سياسي أعرض. فالكفاءة ذات قيمة للعاملين لأنها تساعدهم على خفض الضرائب أو زيادة الخدمات. والـ عالية ذات أهمية لأن المواطنين لا يشتكون من البرامج التي يعتقدون أنها ستنجح. وحتى بالنسبة للمديرين، ليس الإصلاح الإداري حول الإدارة فقط. والدليل المسيطر يبين أن الإصلاح الإداري يتطلب توجيهاً ودعمًا سياسياً

قوميين؛ وتظهر الخبرة أن الإصلاح الإداري الذي يقوده المصلحون المحليون فقط هو إصلاح محدود بشكل داخلي وحاد. إن حافز المديرين للاهتمام بقياس الأداء صغير إذا لم يعط العاملون المنتخبون إشارة بأنهم مهتمون أيضاً. إن قياس النتائج اقتراح خطير دائماً؛ فقد تلقي النتائج الضوء على الأخطاء وتجلب هجوماً سياسياً من أولئك الذين يسعون لإلغاء البرامج التي لا يحبونها.

ويصح الشيء نفسه على الدول النامية، وربما بصورة أكبر. تواجه الدول النامية تحدياً من تعجيل تقدم اقتصادهم الداخلي بينما هم يضعون استراتيجيات لينافسوا منافسة فعالة في الاقتصاد العالمي. فبالإضافة إلى وضع استراتيجيات إدارية جديدة، يجب عليهم أن يحولوا مؤسساتهم السياسية. وكي تنجح الوكالات السياسية والإدارية، يجب أن يبنوا في الغالب بنى اجتماعية جديدة، وأنظمة قانونية وترتيبات للسوق. وتاماماً كالدول الصناعية، يجب عليهم أن يفهموا لا ما تستطيع الدول العامة فقط، بل وما لا تستطيع فعله أيضاً. ولقد قال أنريك إغليزياس

: Enric Iglesias

اسمحوا لي أن أطلعكم على سر صغير تعلمناه في عملنا في إصلاح الدولة. إن إصلاح الدولة قضية سياسية أصلاً. فقد نجح في دول أمريكا اللاتينية

حيث هناك موافقة عامة على الحاجة للتغيير .
ولتحقيق هذا الاتفاق ، وحيث يستطيع البنك أن يلعب
دوراً حيوياً ، فمن الأشياء الأساسية أن توجد رؤية
واضحة وقبول تام لدور الدولة وحدود ما تستطيع
عمله . إن القيادة السياسية والأحزاب السياسية ضرورة
لتساعد في صياغة أهداف الدولة ، ولذلك فإن الدور
المناسب للدولة هو متابعة هذه الأهداف⁽¹¹⁷⁾ .

تدور الإدارة العامة حول السياسة بشكل محتوم . لذا
فالإصلاح الإداري هو إصلاح سياسي أيضاً ، والإصلاح السياسي
يشق طريقه مباشرة إلى القضايا الجوهرية للعلاقة بين الحكومة
والمجتمع . فمن جهة ، يخاطر هذا التعريف بجعل الموضوع
عالمياً بصورة كبيرة لدرجة لا يمكن دراستها بدقة . ومن جهة
أخرى ، إن الميل لاعتبار الإدارة إدارة فقط ، يلغي معظم القضايا
المركزية في تعريف ما هو الإصلاح فعلاً وفي تشكيل درجة
الجودة التي يعمل بها .

ليس إصلاح الإدارة العامة مجرد تحويل الإدارة إلى بني
وطرائق جديدة ، وفي الغالب بعدد أقل من الناس . لقد احتاجت
إصلاحات نيوزيلندا إلى عاملين منتخبتين للتركيز على ما أرادوا
إنجازه ، وإلى ثقة بالمديرين لمتابعة تلك الأهداف . لقد تحولت

المسؤولية إلى إشراف على العقود. واحتاجت حملة المراجعة GPRA في الولايات المتحدة أن يعرف المديرون الحكوميون أهداف برامجهم صراحة، وفرضت نقاشاً غير عام حول ما يجب أن تحققه البرامج الاتحادية. ونقل إصلاح الرفاه الأمريكي معظم قراراته إلى الولايات كما نقل مسؤوليات عملية كبيرة إلى شركات خاصة وإلى منظمات تطوعية. فعلى الرغم من أن الحكومة الأمريكية اعتمدت اعتماداً كبيراً على المنظمات التطوعية لتقديم خدمات اجتماعية على مر عقود من الزمن، فإن مجال ومسؤولية التعاقد ذهبتا إلى أبعد مما سعت إليه الحكومة في الولايات المتحدة وفي دول أخرى في برامج الخدمات الاجتماعية.

يرتكز إصلاح الإدارة العامة على تقوية قدرة العاملين المنتخبين على تحقيق النتائج. فهو يتطلب روابط قوية بين إداريي الحكومة والعاملين المنتخبين. فضلاً عن ذلك، لا يدور الإصلاح حول إصلاح القطاع العام فقط. ففي بعض الدول، كالمملكة المتحدة ونيوزيلندا، شمل الإصلاح خصخصة كبيرة لشركات الحكومة. وكان على القطاع الخاص أن يمتص هذه الشركات. وكان عليه أن يوسع خدماته التقليدية وأن يجد طرقاً جديدة لجعل الأسواق أكثر تنافساً. وفي دول من الصين إلى ألمانيا، تلعب المنظمات التطوعية (التي لا تسعى إلى الربح) دوراً أقوى في النظام. إن إصلاح الإدارة العامة حول السياسة

كما هو حول الإدارة، وحول القطاعات الخاصة والتطوعية كما هو حول الحكومة، إلى درجة متزايدة يصبح عمل الحكومة بصورة جزئية فقط عملاً تقوم به الحكومة. ويعتمد أداء الحكومة اعتماداً قوياً على العلاقة الإدارية مع باقي الحكومة، وعلاقة الحكومة مع شركائها غير الحكوميين.

قضايا حرجة في الحكم

لقد ألقى إصلاح الحكومة الضوء على قضايا حرجة يتعين على الحكومة حلها بكفاءة، وقضايا دائمة أصبحت مركزية بشكل كبير.

تقديم خدمات غير تقليدية

إن الموضوع الذي يتكرر حول الحركة العالمية لإصلاح الحكومة هو نمو أساليب تقديم خدمات غير تقليدية وغير هرمية وغالباً غير حكومية. وبالطبع، اعتمدت الحكومات زمناً طويلاً على الشركاء غير الحكوميين. وفي الولايات المتحدة، أصبح استخدام شركاء غير حكوميين جزءاً رئيسياً وربما لا يمكن التراجع عنه في نظام الحكومة. وتتبع دول أخرى القيادة الأمريكية، يجرها في ذلك النجاح الكبير في إصلاح الرفاه وفرصة الإنتاجية الأعظم والمرونة الأكبر. وسوف تصبح الحكومة معتمدة بصورة متزايدة على الشركاء غير الحكوميين

لتقديم الخدمات في القرن الحادي والعشرين، وسوف يعتمد الشركاء غير الحكوميين على دخل حكومي كجزء هام من تدفق دخولهم. وسوف يخلق هذا الاعتماد المتبادل تحديات جديدة للوحدة المؤسسية والفعالية العملية في كلا الطرفين.

مزيد من اللامركزية في المستويات الدنيا من الحكم

لقد أصبح نقل المسؤولية من الحكومة إلى المستويات الدنيا مقدمة رئيسية لكثير من الإصلاحات الحكومية. فقد حولت السويد برامج الرعاية الصحية إلى الحكومات المحلية. كما حولت المملكة المتحدة المسؤوليات المحلية إلى برلمانات جديدة في اسكتلندا وويلز. وحتى الحكومات المركزية والبيروقراطية نسبياً كما في كوريا الجنوبية واليابان تفكر في زيادة هذا التبادل. ومن المحتمل في القرن الحادي والعشرين أن يزداد تحويل صناعة السياسة ومسؤولية الإدارة إلى مستويات دنيا من الحكم. وبالنسبة للأنظمة الاتحادية، سوف تأتي اللامركزية بتحديات أكبر حتى لإقرار من المسؤول عن ماذا.

زيادة أعباء تنسيق الخدمات

من استراتيجية المملكة المتحدة النافذة الواحدة لكل الأعمال - وما تسميه الحكومة «نافذة خدمات وحيدة» - إلى البرنامج الأمريكي الواسع NPR لخدمة الزبون، تسعى الحكومات

بصورة متزايدة لتحسين تنسيق خدماتها. بالفعل، إن واحدة من الأغراض الجانبية السلبية للإصلاحات القائمة على الوكالة في دول ويستمنستر هي تجزئة تقديم الخدمة. للوكالات حوافز قوية للبحث في برامجها، وحوافز ضعيفة للعمل مع وكالات أخرى تخدم المواطنين أنفسهم. حتى في الولايات المتحدة حيث يكون تقاطع العمل عبر الوحدات وعبر الحكومة أمراً شائعاً، إن سحب المديرين من الرؤية النفقية إلى الرؤية من الأسفل إلى الأعلى للخدمة الموحدة أمر صعب بالفعل. وسوف يتطلب الحكم في القرن الحادي والعشرين جهوداً لتقوية قدرة منظمات الحكومة للقيام بالإدارة الفعالة. وأمر مماثل هام، يحتاج الحكم إلى زيادة القدرة والحوافز لمديري الحكومة حتى يعملوا عبر حدود منظماتهم لجعل الحكومة وخدماتها أكثر سلامة وشفافية للمواطنين.

العولمة المتنامية

عرضت أحداث أواخر التسعينيات بصورة واضحة أن الحكومات لم تعد تستطيع العمل وحدها؛ إن التعاون والتنسيق هما اسم اللعبة. إن قوات المهمة المتعددة الحكومات التي خاضت الحرب في البوسنة طالبت بموافقة جميع الحكومات المشاركة على كل شيء من الاستراتيجية العريضة إلى أهداف القصف المحددة. وعلى الرغم من نقد الكثيرين، لقد لعب

صندوق النقد الدولي دوراً حاسماً في مهاجمة الأزمة المالية في جنوب شرق آسيا، وقاد البنك الدولي حملة قوية من أجل الإصلاح كجزء من استراتيجيته لمساعدة الدول النامية. وعندما تفسخ مشروب الكوكاكولا في بلجيكا وجدت الشركة نفسها تتعامل مع تعليمات الأغذية للاتحاد الأوروبي. لقد أصبحت العولمة أكثر من شعار. وهي بدون سؤال عقيدة مركزية للحكم في القرن الحادي والعشرين: تحافظ الحكومات القومية على سيادتها، ولكن يجب أن تشارك بالقرارات الهامة مع المنظمات متعددة الجنسيات، ومع دول قومية أخرى في العالم. وفضلاً عن ذلك، يجب أن تحدد المنظمات متعددة الجنسيات - كصندوق النقد الدولي، والبنك العالمي، والاتحاد الأوروبي وغيرها - أدوارها الجديدة بعناية في النظام العالمي للحكم، وأن تطور القدرة اللازمة لتلعب هذه الأدوار.

دور الحكومات القومية

يركز دانيال بيل Daniel Bell، في عموده الذي يستشرف فيه المستقبل والذي ظهر في الواشنطن بوست في كانون الثاني من سنة 1988، على القضايا الكبيرة تركيزاً حاداً:

إن المشكلة هي في عدم مناسبة المسؤوليات الحكومية للبنين. ومع مرور الوقت، اتجهت المشكلات، بانحدار ولكن بثبات، لتصنف نفسها

إلى المستوى الحكومي المجهز بشكل أفضل لمعالجتها. فالبرامج التي تتطلب تكييفاً مع الحاجات المحلية، مثل إصلاح الرفاه، اتجهت نحو الأسفل باتجاه الحكومات المحلية. والمشكلات التي تتطلب تعاوناً متعدد الجنسيات، مثل السياسة التجارية وحفظ السلام، اتجهت نحو الأعلى باتجاه المنظمات العالمية والائتلاف العالمي الحالي⁽¹¹⁸⁾.

هذا التحويل التدريجي للمشكلات إلى مؤسسات يجري بشكل جزئي فقط. وفي أفضل الأحوال، إن جيلاً من التكيف الصعب لا يزال أمامنا. وفضلاً عن ذلك يبقى السؤال الأساسي بدون جواب: إن تدفقت مشكلات سياسية أكثر نحو الأسفل إلى حكومات كثيرة، ونحو الأعلى إلى أشكال تنظيمية متعددة الدول، ماذا سيكون دور دولة الأمة في القرن الحادي والعشرين؟ سوف تحتاج الحكومة لتشارك بشكل مركزي في خمس مهمات على الأقل:

- إدارة الوظائف الرئيسية: سوف يتعين على الحكومات المركزية أن تقدم الدفاع العام، وتدير السياسة الخارجية، وتؤدي الوظائف الأساسية التي تحدد جوهر الهوية القومية.

- إعادة توزيع الدخل: اتخذت الحكومات آراء مختلفة جداً حول مدى تكرار إعادة التوزيع الذي يكون مرغوباً به. بغض النظر عن مستوى إعادة التوزيع، لا تستطيع الحكومات من المستويات الدنيا أن تؤديه بصورة كافية. يجب أن تبدأ إعادة التوزيع من قاعدة عريضة حتى تكون فعالة.

- جمع المعطيات وتشجيع الروابط القائمة على المعلومات: هناك تناقض أساسي في الانتشار السريع للكمبيوتر الصغير. على الرغم من أنه جعل تكنولوجيا المعلومات ديمقراطية بشكل أكبر مما كانت عليه أيام الكمبيوتر ذي الإطار الكبير، يحتاج الاتصال عبر هذه الأنظمة المترابطة إلى تخطيط دقيق ليؤكد وحدة لا شرح فيها. تغذي هذه الأنظمة مجلدات من المعطيات التي يجب أن تجمع بطرق موحدة لتكون فعالة. وهكذا يكون للحكومات المركزية دور هام تلعبه في جعل عمر المعلومات يعمل.

- بناء الجسور: تعتمد إصلاحات الإدارة اعتماداً كبيراً على علاقات جديدة ووثيقة بين بيروقراطيات الحكومة المختلفة وبين الحكومة والمجتمع المدني. يتوجب على الحكومات المركزية دور موحّد وفعال لتؤكد خدمات عامة وفعالة.

- التفكير استراتيجياً: حتى تتماشى مع كل شيء من تخطيط

القوى العاملة إلى الجيل التالي من التكنولوجيا، تحتاج المجتمعات إلى المؤسسات التي تفكر استراتيجياً وتشكل الاستثمارات التي تحتاجها لصنع أنظمة واضحة الحدود. يحتمل أن يكون الطلب كثيراً جداً لدرجة قد لا يحدث التفكير الاستراتيجي معها عفويًا في السوق.

الإصلاح والحكم

إن الدروس المستخلصة من الحركة العالمية لإصلاح الإدارة هي:

- هذه المهمات الخمس أساسية.
- يجب أن تلعب الحكومة، لا سيما المركزية، دوراً فعالاً في إكمال هذه المهمات.
- تتطلب هذه الوظائف غالباً مهارات مختلفة لدى مديري الحكومة، والعمليات المختلفة في الحكومة، وفي بعض الأحيان مؤسسات جديدة لتجعلها تعمل.
- إن كان على الحكومات أن تتعلم هذه الدروس، فإنها ستحتاج إلى بناء غريزة ثابتة للإصلاح في عملياتها، ولتركيز هذه الغريزة في بناء القدرة لمواجهة هذه التحديات التي تقف في وجهها.

ومن المحتمل أن يصبح الإصلاح وإعادة الابتكار ممارسة
قياسية للحكومات من كل الألوان. يسأل كاتب مجلس الشورى
وأمين سر الحكومة، جوسلين بورغون، Jocelyne Bourgon إن
كنا خدشنا السطح من هذا التحدي:

هل يمكن أننا سنحتاج جميعاً إلى أن نقوم بأشياء
كثيرة جداً لنحقق القوة الكاملة لإعادة ابتكار
الحكومة، ولنحقق القوة الكاملة لمجتمع عصري،
مجتمع عصري هو اقتصادي المعرفة ومجتمع
المعرفة، حيث نريد كلاً من كمال وثراء نظام اقتصاد
السوق، وكمال وثراء المجتمع الديمقراطي تجتمع
معاً لصالح جميع المواطنين؟⁽¹¹⁹⁾.

سيحتاج إصلاح الإدارة في القرن الحادي والعشرين إلى أن
تصبح غريزة الإصلاح مبنية بقوة في صلب ممارسة الحكومة.
وفي الختام، تعني هذه الاستراتيجية ربط الدافع لإصلاح الإدارة
بالحكم، وهي العلاقة الهامة بصورة متزايدة للحكومة مع
المجتمع المدني والمؤسسات التي تشكل الحياة العصرية.