

الاتجاهات الحديثة في تسيير المنظمات العامة: مقاربتى جانيت وبوب دينهاردت والحكومة بأكملها

Recent Trends in the Management of Public Organizations: The Approaches of Janet and Bob Denhardt and the Whole-of-Government.



عاشور طارق

جامعة الدكتور مولاي الطاهر، سعيدة (الجزائر)

tarek.politic@yahoo.com

تاريخ الإرسال: 2023/03/01 تاريخ القبول: 2023/05/22 تاريخ النشر: 2023/06/01

ملخص:

يستكشف هذا البحث التحوّل المفترض من التسيير العمومي الجديد إلى عصر "ما بعد NPM" من خلال التركيز على مقاربتين لإصلاح البيروقراطية العامة هما: مقارنة الزوج دينهاردت (الخدمة العامة الجديدة) والحكومة بأكملها. للقيام بذلك، يعتمد البحث تحليل العديد من المصادر البحثية المتخصصة الحاضرة في أدبيات إصلاح الإدارة العامة، محاولاً بذلك تقديم إجابات عن مدى مساهمة المقاربتين في تحديد الاختلالات الناتجة عن إنفاذ النموذج السابق NPM من جهة، والنجاح في الدفع بكفاءة وفعالية المنظمات الحكومية من جهة ثانية؟ بناء عليه، يعرف البحث بالمقاربتين وأهم افتراضاتها، ويناقش الدروس والنتائج المستفادة من التجارب الإصلاحية القائمة على المقاربتين من خلال التشديد على تجربتي استراليا ونيوزيلندا. ليخلص البحث بأنّ إصلاحات ما بعد NPM تشير ضمناً إلى أنّ تركيز الحكومة قد تحوّل بشكل متزايد إلى التنسيق الأفقي بالإضافة إلى تعزيز السيطرة السياسية، وأنّ النظر إلى الحركة الإصلاحية ببرامغمية سيفرض اتجاهها مستقبلياً يقوم على التنوع، ما يعني كسر هيمنة نموذج بعينه على إصلاحات الإدارة العامة.

الكلمات المفتاحية:

الإدارة العامة، ما بعد التسيير العمومي الجديد، الخدمة العامة الجديدة، الحكومة بأكملها

Abstract:

This paper examines the potential move from New Public Management (NPM) to the "post-NPM" era by examining two reform approaches in public management: the NPS and the WG. Based on literature in public administration reform, the research aims to determine the extent to which these approaches address the imbalances caused by NPM implementation and improve government organization efficiency and effectiveness. The study defines the approaches and key assumptions and analyzes the experiences of Australia and New Zealand. It concludes that post-NPM reforms show a shift towards horizontal coordination and stronger political

control, and suggests a future direction of diversification, breaking away from reliance on a single model for public administration reforms.

Key words:

public administration , Post-NPM , the new public service, the whole-of-government.

مقدمة:

من أجل معالجة البيئة المجتمعية الديناميكية المعاصرة، تحتاج الإدارة العامة باستمرار إلى البحث عن فرص لتحسين إنتاجيتها وكفاءة عملياتها وزيادة التعاون والتركيز على الابتكار. أحدثت التغييرات الاجتماعية-اقتصادية تحديات جديدة باللغة الأهمية للإدارة العامة، والتي تتطلب استجابة أكثر فعالية فظهور الأزمات المالية العالمية، والرقمنة، وقضايا الهجرة والبيئة والإرهاب وغيرها تكشف عدم كفاية نماذج الحوكمة العامة الحالية لدعم احتياجات المجتمع الحديث بكفاءة وفعالية. بناء عليه، تم تحديد إصلاحات الإدارة العامة كأولوية باللغة الأهمية. على سبيل المثال، في أجندة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة لعام 2030، وفي استراتيجية الاتحاد الأوروبي لما بعد 2020، وفي الاستراتيجيات الوطنية للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.¹ تبرز في العقود الأخيرة موجتان مهمتان من الإصلاح العام، التسيير العمومي الجديد، وما بعده Post-NPM. ركزت الـ NPM على تحسين الكفاءة، وتخصصت أفقياً في الأجهزة العامة، والتعاقد والتسويق، وأسلوب إدارة القطاع الخاص، ومعايير الأداء الواضحة، ومراقبة المخرجات/ النتائج. في ظل الـ NPM كان للسياسيين دور استراتيجي في تحديد الأهداف، ومن المفترض أن يكون موظفو الإدارة العامة مديرين مستقلين يخضعون للمساءلة من خلال ترتيبات الأداء والحوافز.²

مثل الـ NPM، تقدّم ما بعد NPM نوعاً من "سلة تسوّق" تتشكّل من عناصر متعدّدة، ولكن هناك اختلافات واضحة بين موجتي الإصلاح. إنّ إصلاحات ما بعد NPM هي بشكل أساسي ذات توجّه تشاركي بين المنظّمات، إنّها تسعى إلى تحسين التنسيق الأفقي للمنظّمات الحكومية، وكذلك لتعزيز التنسيق بين الحكومة والفواعل الأخرى، علاوة على النظر للمصلحة العامة والمواطنين باعتبارهما أساس الخدمة العامة. تُضمّن مرحلة ما بعد NPM نمطاً مختلطاً من الخدمات المُسوّقة داخلياً، وشبكات توزيع/ تسليم قائمة على الزبون ونمط إدارة شامل، ومهارات تمتدّ عبر الحدود التنظيمية، وأهداف مشتركة، وتشديد إجرائي، وحيادية ومعايير أخلاقية ومركّزة أقوى من حيث الرقابة. في ظل ما بعد NPM، يكون السياسيون ضامنين للصفقات التوفيقية بين العديد من أصحاب المصلحة، فيما يكون موظفو الخدمة العامة هم مديرو الشبكات وقادة الشراكات.

¹Marko Ropret & Aleksander Aristovnik, "Public Sector Reform from the Post-New Public Management Perspective: Review and Bibliometric Analysis," *Central European Public Administration Review*, vol. 17, no. 2 (2019), pp. 89–115.

²Tom Christensen, "Post-NPM and changing public governance," *Meiji Journal of Political Science and Economics*, vol. 1. no. 1 (2012), p. 1.

تنشغل ما بعد NPM أيضاً بتعزيز قدرة المركز سياسياً وإدارياً، علاوة على إعادة الدمج الهيكلى أو السيطرة على المزيد من الوكالات والمؤسسات المملوكة للدولة.¹ ضمن هذا المنظور، تأتي الخدمة العامة الجديدة والحكومة بأكملها في سياق مقاربات الموجة الثالثة من الإصلاحات القائمة على عقيدة ما بعد التسيير العمومى الجديد Post-NPM، والتي ولدت نموذجاً تنظيمياً مغايراً يدعو إلى فلسفة جديدة أو معدلة تعيد التوازن لنمط التسيير العام في مقابل الاختلالات التي أنتجتها السياسات السابقة القائمة على NPM. فإلى أي مدى يمكن أن نلمس ذلك التحول والتغيير في تسيير المنظمات العامة القائمة على هاتين المقاربتين؟ من هذا المنطلق، سوف نركز في هذا البحث على دراسة السمات الرئيسة لكل مقاربة، لا سيما فيما يتعلق بالحكومة، وسوف نسأل لماذا ظهرت تدابير إصلاح الخدمة العامة الجديدة كما الحكومة بأكملها؟ وإلى أي مدى حلت هاتين الأخيرتين محل الإصلاحات السابقة؟ كما سندخلص بعض الاستنتاجات ونتطرق إلى بعض الآثار المترتبة.

على هذا الأساس، يساهم هذا البحث في تعميق النقاش بشأن تحليل الاتجاهات الجديدة في إصلاح الإدارة العامة وتعزيز كفاءة وفعالية منظماتها، من خلال الاعتماد على منهجية تقوم على النظر في الحجج الإدارية الكامنة في البحوث المتخصصة، قبل الانتقال إلى دراسة حالات بعينها. بناء عليه، يهدف البحث إلى تسليط الضوء على الجهود البحثية والممارساتية في هذا الشأن ونقلها إلى لغة بحثية مغايرة تعميقاً للفهم على نحو يحفز على حركة الإصلاح الإداري (محلياً ومركزياً) دون تكرار أخطاء وتعثرات التجارب السابقة. وللقيام بذلك، يُهيكل البحث إلى ثلاثة محاور رئيسة، يناقش الأول منها الخدمة العامة الجديدة وأهم الأفكار الأساسية التي تقوم عليها، وبالمثل يعالج الجزء الثاني مقارنة الحكومة بأكملها، فيما سيركز الجزء الثالث على رؤية المقاربتين ضمن سياق الممارسة العالمية من خلال حالات مختارة تطرحها أدبيات الإصلاح الإداري العام كتجارب رائدة يمكن تحليل مخرجاتها والاستفادة منها كدروس لعمليات دعم وتعزيز كفاءة وفعالية المنظمات العامة في المستقبل.

المبحث الأول

مقاربة الزوج دينهاردت: الخدمة العامة الجديدة (The New Public Service (NPS

بإدار بعض المعارضين لحركة إعادة اختراع الحكومة the reinventing government movement في صياغة مفهوم جديد للخدمة العامة. في هذا الإطار، يدرس كل من ديليون ودينهاردت DeLeon and Denhardt (2000) الجوانب الثلاثة لحركة إعادة الاختراع (نموذج السوق، والتأكيد على العملاء، والإدارة المقاولانية)، ووفقاً لهما هناك تقليد فيما يتعلق بنموذج السوق قائم منذ فترة في الإدارة العامة يشدد على أن الحكومة يجب أن تدار مثل الأعمال التجارية. بالنسبة للجزء الأكبر، تعني هذه التوصية أنه ينبغي على الوكالات الحكومية اعتماد ممارسات تتراوح من الإدارة العلمية إلى إدارة الجودة الشاملة، التي وُجد أنها مفيدة في القطاع

¹Ibid, pp. 1-2.

الخاص. تأخذ حركة إعادة الاختراع هذه الفكرة خطوة أخرى إلى الأمام، معتبرة أنّ على الحكومة ألاّ تعتمد تقنيات إدارة الأعمال فحسب، بل يجب عليها أيضاً تبني قيمها التي يمكن ملاسة بعض المراجع لها في العنصر الثالث من الإدارة المقاولاتية. ووفقاً لدليّون و دينهارت فإنّ رواد الأعمال يخلقون/ يبدعون ويبتكرون، فجانِب "الظل shadow" لرجال الأعمال يتميّز بتركيز ضيق، وعدم الرغبة في إتّباع القواعد والبقاء داخل الحدود، وتفضيل العمل بقوة لدرجة تهديد المساءلة وجميع القيم المعارضة لتلك التي نعتبرها تقليدية في القطاع العام، بل إنّ بيلون و جورل Bellone and Goerl (1992) يجادلان بأنّ المقاولاتية تضع قيمة على الاستقلالية، والرؤية الشخصية والسريّة والأخذ بالمخاطرة، وهي عكس القيم الإدارية من مثل المساءلة والديمقراطية والمشاركة والانفتاح والإشراف. يختتم دليّون ودينهارت دراستهما بتحذير للإداريين الذين يدعمون حركة إعادة الاختراع، بأنّ عليهم أن يعترفوا بجوانب الحوكمة الديمقراطية التي يرفضونها (المواطنة الديمقراطية، والمشاركة المدنية، والمصلحة العامّة)؛ إذ يشكّ الكثيرون في أنّهم سيشعرون بعدم الارتياح عندما يدركون أنّهم يتحرّكون بعيداً عن مثل هذه القيم الأساسيّة.¹

ضمن هذا الإطار، يجادل كل من جانيت وبوب دينهاردت Janet Denhardt and Bob Denhardt (2002) بأنّ الإداريين العامّين يؤثّرون ويتأثّرون بكل المعايير والقيم والخيارات المتنافسة لنظام الحوكمة الأمريكي المعقّد، هذه المتغيّرات لا تؤثّر فحسب، بل وتتأثّر بهم، كما أنّها تمثّل نقاط المساءلة؛ إنّهما يدعوان إلى "خدمة عامّة جديدة" بدلاً من "التسيير العمومي الجديد" تحت شعار "الخدمة بدلاً من التوجيه serving rather than steering"، فهما يتصوّران مقارنة الخدمة العامّة الجديدة (NPS) كبديلٍ ثالثٍ للانقسام الملاحظ بين الإدارة العامّة التقليديّة old public administration "OPA" و "NPM". وفي طرحٍ متّصل يصف مايشالك Maesschalck (2004) كيف أنّ مؤلّفي NPS يتشاركون بشكل كبير مع مجموعة التقليديين في تقييمهم السلبي للنتائج الأخلاقية لإصلاحات NPM، ولكنهم لا يتفقون مع حلولها. هنا، يأتي اقتراح الزوج دينهاردت لآليات جديدة يكون فيها "الدور الأساسي لموظّف الخدمة العامّة هو مساعدة المواطنين في التعبير عن مصالحهم المشتركة وتحقيقها بدلاً من رقابة أو توجيه المجتمع".²

تتألّف NPS (مثلها مثل OPA و NPM) من العديد من العناصر المتنوّعة، بالإضافة إلى مساهمة عدد وافر من العلماء والممارسين الذين كانوا غالباً في خلافٍ مع بعضهم البعض. مع ذلك يبدو أنّ بعض الأفكار العامّة تميّز هذه المقاربة كنموذج معياري يختلف عن ما سبقها. ففي حين يمكن أنّ تستند NPS إلى تراث فكري ثري يمتدّ إلى الإدارة العامّة في عمل دوايت والدو Dwight Waldo (1948)، وإلى النظرية السياسية في عمل شيلدون وولين Sheldon Wolin (1960)، فإنّها تُبنى بشكلٍ أساسي على المزيد من السلائف/السوابق المعاصرة

¹Emile Kolthoff, Leo Huberts, Hans van den Heuvel, "The Ethics of New Public Management: Is Integrity at Stake?," *Public Administration Quarterly*, Vol. 30, Issue. 4 (Winter 2007), pp. 404-405.

²Ibid, pp. 405-406.

لها، التى نجد لها مراجع فى نظريات المواطنة الديمقراطية، ونماذج المجتمع والمجتمع المدني ونظرية الإنسانية التنظيمية ونظرية الخطاب organizational humanism and discourse theory، ونظرية ما بعد الحداثة postmodernism¹.

لقد ساعدت هذه النظريات على إرساء مناخ يُمكننا منطقيًا اليوم أن نتحدث فيه عن خدمة عامة جديدة، وبالرغم من إقرار الزوج دينهاردت بأن الاختلافات (حتى تلك الجوهرية) موجودة فى وجهات النظر المختلفة هذه، فإنهما يجادلان بوجود أوجه تشابه تميز مجموعة من الأفكار التى يطلقان عليها "الخدمة العامة الجديدة" عن تلك المرتبطة بالتسيير العمومى الجديد والإدارة العامة التقليدية. ووفقًا لهما، هناك عدد من الدروس العملية التى تقترحها NPS لمن هم فى الإدارة العامة، لا تستثنى هذه الدروس بعضها البعض ولكنها تعزز اعتمادها المتبادل فيما بينها،² وهى الخطوط العريضة التى سنحدد ملامحها أدناه.

يمكننا فهم محتوى هذه الخطوط بتتبع مناقشة الزوج دينهاردت - فى مقالهما "الخدمة العامة الجديدة: مقاربة للإصلاح The New Public Service: An Approach to Reform" - لمايكل ساندل Michael Sandel الذى قام فى كتابه "استياء الديمقراطية Democracy's Discontents" (1996) بتعقب تقليدين فى الحياة السياسية الديمقراطية. الأول، الذى يقول ساندل بأنه ساد بشكل كبير فى التاريخ الحديث، ويصف العلاقة بين الدولة والمواطنين من حيث الإجراءات والحقوق. من هذا المنطلق، تفى الحكومة بمسؤولياتها اتجاه المواطنين من خلال التأكد من وجود إجراءات لضمان أن تعمل الحكومة وفقًا للمبادئ الديمقراطية (من خلال التصويت والتمثيل ومراعاة الأصول القانونية وغيرها من الأجهزة)، وأن حقوق الأفراد مثل حق التعبير، أو الحق فى الخصوصية محمي. من وجهة النظر هذه، يتمثل دور المواطن فى تطوير القدرة على اختيار تلك الممارسات التى تتفق واهتماماته، أو احترام حقوق الآخرين بالقياس لنفس الشيء. هذا الرأي قائم على فلسفة المصلحة الذاتية التى ترى أن الحكومة موجودة فقط للتوسط فى المصالح الشخصية والجماعية الخاصة بأولئك الذين فى المجتمع لتوفير ساحة يمكن من خلالها تحقيق مصالحهم الذاتية والتقاضي أو الحكم بشأنها. من الواضح أن هذا المنظور يتماشى بالكامل مع اقتصاديات الاختيار العام و NPM. فى المقابل، ترى وجهة النظر البديلة للمواطنة الديمقراطية democratic citizenship أن الفرد أكثر نشاطًا واندفاعًا للمشاركة فى الحكم الذاتى. إن دور المواطن هو الذى ينظر إلى ما هو أبعد من المصلحة الذاتية، إلى المصلحة العامة الأكبر، فهى التى تأخذ منظورًا أوسع وطويل الأجل؛ من الواضح أن مثل هذا التفسير للمواطنة الديمقراطية يتطلب الكثير من الأفراد. من بين

¹ Robert Denhardt & Janet Denhardt, "The New Public Service: Serving Rather than Steering," *Public Administration Review*, vol. 60, no. 6 (November/December 2000), pp. 552-553.

² Robert Denhardt & Janet Denhardt, *The new public service: serving, not steering* (New York: M.E. Sharpe, Inc, 2007), p. 42.

الأمر "معرفة بالشؤون العامة والشعور بالانتماء، ومصدر اهتمام/قلق الجميع ورابطة معنوية بالمجتمع الذي يكون مصيره على المحك".¹

المفتاح هو فكرة المشروع المشترك the idea of a common undertaking الذي يمكن ويجب أن يشارك فيه جميع المواطنين، إنَّ هذا المشروع الجماعي الذي غالبًا ما يطلق عليه المصلحة العامة ليس مجرد تراكم للمصالح الخاصة، ولا حتى مجرد تجاوز للمصالح الذاتية "المستنيرة enlightened". في الواقع تتجاوز هذه الخطوة المثالية كثيرًا السياسات القائمة على المصلحة الذاتية للفرد، ووفقًا لـ جانيت وبوب لديها القليل للقيام به اتّجاه مصالحنا الخاصة، لأنّها تتعلق بالعالم الذي يقع خارج نطاق الذات، الذي كان موجودًا قبل ولادتنا، وسيكون كذلك بعد وفاتنا، ونجد تجسيده في الأنشطة والمؤسسات مع الغايات الأساسية الخاصة بها، التي قد تكون في كثير من الأحيان متعارضة مع مصالحنا الخاصة، قصيرة الأجل. في هذا التقليد السياسي، وتحديدًا عندما يشتغل المواطنون مع الإشارة إلى المصلحة العامة، والمصلحة الأوسع للمجتمع يمكننا التحرك من وجودٍ وحيد منعزل إلى آخر يعبر عن الفضيلة والوفاء. في النهاية، عملية المساهمة في المجتمع هي من تصنع الفرد للكل one-whole، يؤكّد هذا المنظور بشكل واضح على الخدمة العامة الجديدة.²

وفي تَمَوُّضِ التمرکز الجديد على المصلحة العامة والمواطنين باعتبارهما أساس الخدمة العامة، يوقّر نموذج NPS تصحيحًا مفيدًا للمفاهيم السائدة المتعلقة بالرقابة والتوجيه المرتبطة بالنماذج السابقة للإدارة والتسيير العام، غير أنّه ما يزال بعيدًا عن تقديم براديجم شامل يقدم حلولاً كليّة أخفقت في تحقيقها إصلاحات القطاع العام المبنية على المقاربات السابقة. ومع تشديدها على إشراك المواطنين كمحور أساسي للإدارة العامة، فإنّ إطار NPS سيكون عالي المعيارية وموجّه نحو القيمة highly normative and value-driven. استكمالاً لما سبق، يسلّط علماء آخرون الضوء أيضًا على أهمية إدماج الأبعاد البين منظّماتية inter-organizational للخدمة العامة الجديدة من أجل استيعاب أهميّة تعددية تقديم الخدمات. لذلك فإنّ العديد من الجوانب الأخرى لمنظور "ما بعد التسيير العمومي الجديد" تستحق الاهتمام في السعي إلى ملاحقة مقارنة أكثر شمولية، هذا التركيز المتعاقب على مقاربات "الحكومة بأكملها whole-of-government"، والحوكمة الرقمية، والتحفيز على معالجة مشاكل التماسك التنظيمي والاستجابة المرتبطة بـ NPM، تضع احتياجات ومصالح المواطنين في مركز مساعي الإدارة العامة وإثارة روح القطاع العام.³

المبحث الثاني

¹Robert Denhardt & Janet Denhardt, "The New Public Service: An Approach to Reform," *International Review of Public Administration*, Vol. 8, issue.1 (2003), p. 7.

² Idem.

³ Mark Robinson, *From Old Public Administration to the New Public Service: Implications for Public Sector Reform in Developing Countries* (Singapore: UNDP Global Centre for Public Service Excellence, 2015), p. 11.

مقاربة الحكومة بأكملها (WG) Whole-of-Government

إنّ تنسيق النشاط الحكومي والتغلب على الانقسام وتحقيق الترابط صراع قديم قدم البيروقراطية نفسها، إنّها "مشكلة أبدية وواسعة الانتشار في الإدارة العامة". في هذا الإطار، أصبحت الأساليب الجديدة مؤخرًا رائجة "لتحقيق التفكير والعمل المنسقين أفقيًا وعموديًا"، حيث أنّ العديد من المشاكل التي تواجهها الحكومات اليوم لها طابع الاستعصاء a wicked character وبالتالي يجب معالجتها بجهد متضافر ومترابط من جميع الفواعل المعنية. تشمل الأمثلة على هذه الممارسات المنسقة خلق ميزانيات مشتركة وتجميع المسألة أو تأسيس وحدات عبر الإدارات في محاولة لتكامل المؤسسات الحكومية بغرض التعامل مع المشاكل المستعصية في مقاربة متكاملة توفّرها "الحكومة بأكملها". بناء عليه، تأمل الحكومات في تحقيق العديد من الأهداف من خلال ربط المنظمات المنفردة من خلال التكامل joining-up. على سبيل المثال: (1) لمنع السياسات من تقويض بعضها البعض، (2) للاستفادة بشكل أفضل من الموارد النادرة، (3) لخلق تآزر من خلال الجمع بين مختلف المساهمين الرئيسيين معًا في مجال سياسة أو شبكة معينة، (4) لتقديم خدمات عامة سلسلة بدلاً من أخرى مجزأة للمواطنين. باختصار، تسعى "الحكومة بأكملها" إلى إنتاج الترابط والتغلب على التجزئة والتقسيم من خلال مواءمة أنشطة المنظمات المنفصلة مع أهداف معينة للسياسة العامة والأسلوب المستخدم في ذلك هو تنسيق الأنشطة عبر الحدود التنظيمية دون إزالة الحدود نفسها.¹

على هذا الأساس، صاغ رئيس الوزراء البريطاني السابق توني بلير "مقاربة الحكومة بأكملها the whole-of-government" كخطة إستراتيجية تقوم على أنّ "المشاكل المشتركة تحتاج إلى حلول مشتركة joined-up problems need joined-up solutions".² تمّ عَنُونَةُ المفهوم في الأصل على أنّه "الحكومة المشتركة joined-up government" في المملكة المتحدة، و"الحكومة الأفقية horizontal government" في كندا، و"حكومة الشبكة network government" في الولايات المتحدة الأمريكية و"الحكومة المتكاملة integrated government" في نيوزيلندا. تعني مقاربة الحكومة بأكملها ببساطة تكامل وكالات الخدمة العامة لتحقيق هدف مشترك وحضور استجابات حكومية شاملة لقضايا معينة، إنّهُ مفهوم جديد في الإدارة العامة يتطلّع إلى تعزيز التعاون بين- قطاعي فيما بين الوزارات والوكالات "سعيًا لتحقيق أهداف سياسة الحكومة". تهدف المقاربة إلى استخدام الحكومة الالكترونية لتحويل المؤسسات العامة من صوامع متفرقة إلى كيانات

¹Philip Marcel Karré et al, Whole of government in theory and practice: An exploratory account of how Australian and Dutch governments deal with wicked problems in an integrated way, in: Fenger, M. & Bekkers, V. (Eds.), *Beyond Fragmentation and Interconnectivity: Public Governance and the Search for Connective Capacity* (Amsterdam: IOS Press, 2012), pp. 99-100.

²Anders Persson & Göran Goldkuhl, "Joined-Up E-Government – Needs and Options in Local Governments," in: Maria A. Wimmer et al (Eds.), *Electronic Government: the 8th International Conference, EGOV 2009- Proceedings* (Berlin: Springer, Linz, Austria: August 31 - September 3, 2009), p. 78.

منظمة تعمل بسلاسة نحو هدف موحد لإنتاج بيانات جيّدة من قابليّة العمل البيني والتفاعليّة والفعاليّة وكفاءة التكلفة والمساءلة والشفافيّة والرؤى الإستراتيجية للتنمية، إنّها سياسة جديدة مُمأسسة تُعنى بمزيد من التعاون بين الوكالات الحكوميّة من خلال أنظمة إدارة المعلومات المتكاملة integrated information management systems¹.

نشأت مقارنة "الحكومة بأكملها" ردّاً على عدم الاتّساق/ التماسك ومشاكل التنسيق المرتبطة بـ NPM. على وجه الخصوص، عندما أدّى نقل مسؤوليات الحكومة المركزية إلى المنظمات المتخصصة ذات الغرض الواحد single-purpose organization (مثل السلطات التنظيمية و وكالات توزيع الخدمة) إلى تفويض تماسك سلطة الحكومة المركزية وإضعاف قدرتها على الاستجابة للأزمات والمشاكل المعقّدة. ويعتبر تعزيز الرقابة المركزية وزيادة التعاون العمودي/ الأفقي المُضمّن في مقارنة "الحكومة بأكملها" صحيحاً ضرورياً لمشاكل التجزئة الناشئة مع NPM بالرغم من أن الجهود الرامية إلى تنسيق صنع السياسات الحكومية وتقديم الخدمة عبر الحدود التنظيمية ليست بالظاهرة الجديدة. وظهرت مقارنة "الحكومة بأكملها" في بلدان مثل استراليا ونيوزيلندا والمملكة المتّحدة التي تقدّمت إلى أبعد حدّ في/ ومع إصلاحات NPM، والتي كانت مشاكل التنسيق فيها أكثر وضوحاً على الرغم من أنّ مبادرات "الحكومة بأكملها" تميل إلى أن تكمل إصلاحات NPM بدلاً من أن تحلّ محلّها. في الواقع، إعادة التوازن لنموذج NPM البحث. في هذا الصدد، سعى إنشاء وحدة التوزيع Delivery Unit لرئيس الوزراء البريطاني في ظل حكومة العمّال عام 2001 إلى تعزيز معايير التوزيع والنتائج في مجالات السياسات ذات الأولوية من خلال زيادة التنسيق والوضوح بشأن الأهداف وصياغة خطط التسليم واستمرار تقييم الأداء، وقد اكتسبت مقارنة وحدة التوزيع The delivery unit approach منذ ذلك الحين قوّة جاذبية في أجزاء مختلفة من العالم كوسيلة لتحقيق فوائد في إتباع مقارنة أكثر اندماجاً في تنفيذ السياسات².

في الواقع، هناك عدّة اعتبارات منطقية لتبني مقارنة "الحكومة بأكملها". الأساس المنطقي الأوّل لتوظيف هذه المقاربة هو التعامل مع التجزؤ الناتج عن التقسيم البيئوي للإدارة العامّة"، مزيج من الأمراض السياسية والسياسيّة" لحكومة تهيمن عليها إدارات متخصصة وظيفياً، تتمتع هذه المقاربة الوظيفية بميزة تطوير خبرة محدّدة حول سلعة معيّنة ووفق سلاسل مساءلة واضحة، ولكن يمكن أن تؤدي أيضاً إلى وضعٍ يقوم فيه الموظفون المدنيون بحماية مصالح وکالاتهم والتركيز على العمل في صوامع السياسة (بشكل منفصل). الأساس المنطقي الثاني للتكامل هو الآثار الضارّة لإصلاحات التسيير العمومي الجديد NPM في الثمانيّات والتسعينات،

¹Said Azelmad, Abdelhamid Nfissi & Sidi Mohamed, "eGovernment Whole-of-Government Approach for Good Governance: Initiatives from Morocco," *African Journal of Governance and Development*, Vol. 7, no. 2 (2018), p. 29.

²Robinson, p. 11.

التي أدت إلى "صومعة القطاع العام" عن طريق "تجزئة تسليم/ تقديم" الخدمات خاصة من خلال إدخال مجموعة واسعة من المنظمات ذات الغرض الواحد التي تقودها آليات السوق، وعلى الرغم من أن الهدف من هذه الخطوة هو تحسين الكفاءة والاستجابة، إلا أنها قادت في النهاية إلى التجزئة والتعقيد وزيادة تكاليف التنسيق. على وجه الخصوص، أدى إدخال قياس الأداء إلى خلق حوافز لتحقيق الأهداف الفردية بدلاً من إنجاز المزيد من المقاصد على مستوى النظام. أثبتت المنظمات المتخصصة المنشأة حديثاً فعاليتها في تحقيق أغراض على مستواها بصفة انفرادية، ولكنها افتقرت إلى القدرة على دمج هذه المسألة في المنظور الأوسع للنظام. الأساس المنطقي الثالث للتكامل يكمن في التطور الأوسع من الحكومة إلى الحوكمة، ونظراً لأن الحكومة تفتقر إلى القدرة على التعامل مع المشكلات المستعصية بمفردها، يتعين عليها الاعتماد على إنتاج الخدمات في شبكات. على سبيل المثال، عن طريق الإنتاج المشترك مع أصحاب المصلحة الآخرين، إذ يتطلب التعامل مع هذا النوع من المشكلات (المستعصية) من الحكومات أن تصبح أكثر ارتباطاً بشركاء المجتمع الآخرين لكي يتمكنوا من القيام بذلك؛ وهو ما يفرض عليها تكيف هياكلها، بحيث تكون مرنة بما يكفي لمزيد من التعاون.¹

استكمالاً لما سبق، تشكّل المشكلة الأبدية حول نقص التنسيق محوراً أساسياً اليوم عند دراسات المؤسسات الحكومية (كما اشرنا أعلاه). في هذا الشأن، يتوصّل بريسمان و ويلدافسكي Pressman and Wildawsky إلى استنتاجات مماثلة عند التأكيد على أن الافتقار إلى التنسيق هو أحد الاختلالات الوظيفية للبيروقراطية شيوعاً، كما أنه جدول أعمال الإصلاح الذي يحظى بتقدير كبير. من هذا الباب، تُوصف "الحكومة بأكملها" بأنها طريقة لتحقيق عمل منسق رأسياً وأفقيّاً داخل الحكومة. على هذا النحو، تشكّل الحكومة بأكملها طريقة للعمل عبر الصلاحيات/ الاختصاصات ومجالات الميزانية والوظائف من أجل تعزيز التعاون ورؤية أكثر شمولية حول مجالات السياسة المختلفة [...] وفقاً لمولغان Mulgan، فإن مشكلة الحكومة بأكملها ذات شقين، مشكلة تنسيق، ومشكلة تكامل وتنظيم. فالأولى، تعبر عن مشكلة تشجيع الوكالات المعنية على العمل على نفس الأجندة وعلى نطاق واسع، وتشير الثانية إلى مشكلة مواءمة الهياكل والحوافز والثقافات لتناسب مع المهام البين منظماتية، فالجوانب الأساسية ذات الأهمية في الحكومة بأكملها هي التركيز على تحقيق تفكير وعمل منسقين رأسياً وأفقيّاً. ضمن هذا المجال، ركّز تنفيذ الحكومة بأكملها في المملكة المتحدة بشكل جوهري على السياسة عالية المستوى، ومن خلال ضمّ/ توحد الوكالات والفواعل الأخرى في هياكل شاملة متعدّدة الوظائف.² لهذه الاعتبارات وغيرها، قامت شبكة الأمم المتحدة للإدارة العامة the United Nations Public Administration Network (UNPAN) بتطوير سلسلة من الدراسات الاستقصائية بين عامي 2001 و 2014 لمساعدة البلدان، لاسيّما النامية منها والتي تمرّ بمرحلة اقتصاد انتقالي، على الاستجابة لتحديات

¹Karré, p. 100.

²Persson & Goldkuhl, p. 78

- الحكومة الجيدة في القطاع العام. تسعى الأمم المتحدة إلى بناء استراتيجية حكومة إلكترونية للحكومة بأكملها eGovernment Whole-of-Government strategy لربط الجهوية المحلية بالمؤسسات الوطنية، ليس لتقديم الخدمات العامة فحسب ولكن من أجل الكفاءة والشفافية والمساءلة وتقديم الخدمة بشكل انسيابي، الأمر الذي قد يُحقق وفورات في تكاليف المعاملات الحكومية. في الواقع، تمّ تبني المقاربة لتحقيق المكاسب التالية:
- (1) مقارنة مُبتكرة، وفعالية واستجابة جادة اتّجاه القضايا الإدارية المعقّدة.
 - (2) تبسيط الإجراءات الإدارية وتقديم خدمة متكاملة وسلسة.
 - (3) الحدّ من الازدواجية وتوحيد القواعد والقانون فيما بين الهيئات العامة.
 - (4) زيادة ثقة المواطنين في حكوماتهم، وكفاءة في التكلفة وتوفير للوقت.
 - (5) لا مركزية تقديم الخدمات العامة من خلال توظيف تكنولوجيا المعلومات والاتّصالات.
 - (6) زيادة الشفافية وآليات المساءلة للتعاون عبر الوكالات.
 - (7) التعاون ورؤى استراتيجية مشتركة.¹

ترى الأمم المتحدة (2008) أنّ "الحكومة المتّصلة Connected Governance" يجب أن تحلّ محلّ بيروقراطية الصوامع الهرمية التي فشلت في تقديم خدمات فعّالة في النقاط الأمامية (محلّيًا). في هذا السياق، يسلّط تقرير الأمم المتحدة "المسح الحكومي 2012: الحكومة الإلكترونية للشعب Government Survey 2012: EGovernment for the People" الضوء على ضرورة الحيوية لفهم المتطلّبات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية الجديدة التي يجب على الحكومات الوطنية التعامل معها لإصلاح استراتيجياتها نحو الحكومة الجيدة. لذلك، يجب أن تكون المقاربة الشاملة نحو الحكومة المتّصلة بديلاً "لانعزالية the siloization" القطاع العام في اتّجاه توحيد أنشطته وإيجاد حلول للقضايا المعقّدة من خلال التآزر المنسّق بين وكالاته.²

تركّز المناقشات حول الحكومة بأكملها أو الحكومة الشاملة one-stop government، أو أيّ مصطلح لها مستخدم بشكلٍ شائعٍ على القضايا التنظيمية والمؤسسية فضلاً عن تكنولوجيا المعلومات والاتّصالات ICT وتوظيفها في الحكومة. على سبيل المثال، يُشدّد مولغان على أنّ استراتيجيات ICT في الحكومة هي أحد المجالات الرئيسية، حيث من المهم استخدام التفكير المشترك joined up thinking من أجل تحقيق النتائج [...] مع ذلك تفتقر الحكومة بأكملها إلى منظور يوضّح ما تعنيه ICT لعملية تحوّل الإدارة العامة. هنا، تنتقد مارغيتس Margetts كيف تمّ إهمال ICT في أبحاث الإدارة العامة.³

¹Azelmad, Nfisi & Mohamed, pp. 29-30.

²Ibid, p. 30.

³Persson & Goldkuhl, p. 78

يعتبر التحول من الصوامع المعزولة isolated silos فى الإدارة العامة إلى الشبكات الرسمية وغير الرسمية التى يُطلق عليها الحكومة بأكملها أو غيرها اتجاهًا عالميًا مدفوعًا بقوة مجتمعية مختلفة مثل تعقد المشكلات التى تتطلب استجابات تعاونية، وزيادة الطلب من جانب المواطنين على خدمات أكثر تخصيصًا (وفق الطلب) يمكن الوصول إليها، والتى سيتم التخطيط لها وتنفيذها وتقييمها بمشاركتهم، والفرص التى توفرها الانترنت لتغيير طريقة التسيير العام نحو "حكومة تعمل من أجل الشعب". على هذا النحو، أصبحت قدرة الوكالات على العمل معًا والمواطنين على الانخراط فى حوار واسع النطاق مع الحكومة ذات أهمية خاصة فى سياق وضع الحكومة الالكترونية فى خدمة التنمية المستدامة الشاملة التى تركّز على الناس. فى هذا الإطار تساهم مقاربات السياسات المتكاملة التى يتم تمكينها من خلال آليات مؤسسية متماسكة وتكنولوجية حديثة فى الأهداف العامة للتنمية طويلة الأجل مع إضفاء مزيد من الشرعية على الأنشطة الحكومية. على النقيض من ذلك، يمكن أن يؤدي عدم وجود مقارنة شاملة للحكومة إلى إعاقة التقدم فى العديد من المجالات لا سيما فى البلدان منخفضة الدخل، حيث يمكن أن يقوّض التنسيق المحدود تقديم الخدمات الاجتماعية، وتوفير الأمن المادي، والإدارة الاقتصادية السليمة، والعمليات السياسية الشاملة¹.

إنّ السمة المميزة لمقاربة الحكومة بأكملها هي أنّ الوكالة الحكومية والمنظمات تشترك فى الأهداف عبر الحدود التنظيمية بدلاً من العمل داخل المنظمة الواحدة، وهى تتضمن تصميم وتقديم مجموعة متنوعة من السياسات والبرامج والخدمات التى تتخطى الحدود التنظيمية. من وجهة نظر المواطنين، تسمح مقارنة الحكومة بأكملها للحكومة الالكترونية بالوصول إلى المعلومات والخدمات دون الحاجة إلى معرفة شئ عن هيكل الحكومة، إنّها "تسوّي/ تُسطّح flattens" الهيكل الحكومي، بحيث حتّى ولو احتاجت عملية إدارية لقسم أو مجموعة إدارات حكومية، فإنّ المواطن لا يحتاج إلّا إلى نقطة اتصال واحدة لا غير مع الحكومة. تتمثل إحدى طرق تنفيذ مقارنة الحكومة بأكملها فى تجميع الخدمات والمعلومات الحكومية فى عدد محدود من المواقع الالكترونية، وفى أخرى عبر نشر تقنية بحث متقدمة تقوم بفهرسة مواقع الويب على مستوى جميع مستويات ونقاط الحكومة، إذ يتطلب توفير الخدمات المقدمة الشاملة عبر الانترنت الترابط بين جميع السلطات العامة².

المبحث الثالث

مقاربتى الإصلاح على مستوى الممارسة العالمية: مع التركيز على تجربتى استراليا ونيوزيلندا

على مستوى الخبرات العملية، حدث عدد من التجارب المهمة فى مشاركة المواطنين. أحد أكبر البرامج التى يتم الاستشهاد بها -على نطاق واسع- هو برنامج "المواطنون أولاً! Citizens First" فى مقاطعة أورانج Orange بولاية فلوريدا، يهدف هذا المشروع إلى تحسين العلاقة بين المواطنين وحكوماتهم. فمن ناحية يجب

¹United Nations, *E-Government Survey 2012: E-Government for the People* (New York: The United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2012), pp. 55-56.

²Ibid, p. 64.

على الأشخاص الذين يتصرفون كمواطنين تحمّل المسؤولية الشخصية ممّا يحدث في أحيائهم ومجتمعاتهم، ومن ناحية أخرى، بقدر ما يكون الناس مستعدين لتولّي دور المواطنين، فإنّ أولئك الموجودين في الحكومة يجب أن يكونوا مستعدين للاستماع وأن يضعوا احتياجات وقيم المواطنين أولاً. تبدأ فكرة "المواطنون أولاً!" بالتمييز بين العملاء customers و المواطنين citizens؛ فعندما يتصرّف الناس كعملاء فإنّهم يميلون إلى الأخذ بمقاربة معيّنة، وعندما يتصرفون كمواطنين فإنّهم يأخذون بأخرى. في الأساس، يركّز العملاء على رغباتهم المحدودة، وكيف يحققون رضاهم بشكل سريع. وعلى الجانب الآخر، يركّز المواطنون على الصالح العام، وعلى العواقب طويلة الأجل على المجتمع. إنّ فكرة "المواطنون أولاً!" هي تشجيع المزيد والمزيد من الناس على القيام بمسؤولياتهم كمواطنين، ودفع الحكومة لأن تكون حسّاسة بشكل خاص لأصوات هؤلاء المواطنين، ليس من خلال الانتخابات فحسب، ولكن عبر جميع جوانب تصميم وتنفيذ السياسة العامة.¹

بهذا الصدد، يشير هنري مينتزيبرغ Henry Mintzberg، منظر الإدارة الكندية، إلى تنوّع العلاقات التي يمتلكها المواطنون تجاه حكوماتهم (عملاء، زبائن، مواطنين، ومواضيع/ قضايا)، ويكتب بأنّه يتوقّع شيئاً أكبر من التجارة القائمة على أساس التنافس الحر، وشيئاً أقل من التشجيع على الاستهلاك. ويضيف، أنّنا كمواطنين نتوقّع من الحكومة أن تتصرف بطريقة لا تشجّع على استهلاك الخدمات فحسب، ولكن أيضاً تدعم وتعزّز مجموعة من المبادئ والمثُل المتأصّلة في المجال العام. لا يمكن اختزال المواطنين كعملاء دون عواقب وخيمة على مفهوم المواطنة الديمقراطية، نحن نعلم بأنّ الناس اليوم لا يثقون في الحكومات، لكن هذا ليس لأنّها لا تعمل بشكل جيّد فيمكن علاج ذلك بالتحسينات في الكفاءة، فمثلاً يمكن أن نهتم بما تحاول حركة "إدارة الحكومة مثل الأعمال التجارية run government like a business" فعله لزيادة الثقة من خلال الكفاءة، لكن هذا لن يكون كافياً فالسبب الحقيقي وراء عدم ثقة الناس بالحكومة، هو أنّهم لا يرون بأنّها تستجيب، خاصّة فيما يتعلّق بمسائل الأخلاق والنزاهة، وفي حين أنّ خدمة العملاء قد تقودنا للردّ على الهاتف من خلال الرنة الثالثة the third ring فهي لا تُعلّمنا بالاستجابة لاحتياجات المتّصل. لذا فقد أثار أولئك المرتبطون بـ NPS اعتراضات مهمّة على تبني الحكومة لقيم الأعمال فالممارسات ليست واحدة، ولكن كما رأينا، فإنّ العديد من الجهود المعاصرة "لإصلاح" إدارة الحكومة قد تجاوزت تبني ممارسات إدارة الأعمال. على النقيض من ذلك، يبدو أنّ ما أطلق عليه NPM قد قبل مجموعة متنوّعة من القيم التجارية مثل المصلحة الذاتية والمنافسة والسوق وروح المبادرة.²

ولكن ماذا عن أسئلة مثل المشاركة والمداولات والقيادة والخبرة والمسؤولية والعدالة والإنصاف...إلخ. في الولايات المتحدة، الكتاب المقدّس في التسيير العمومي الجديد هو "إعادة اختراع الحكومة Reinventing

¹Denhardt & Denhardt, "The New Public Service: An Approach to Reform, pp. 7-8.

²Ibid, p. 8.

"Government"، ولكن إذا قمنا بفحص فهرس هذا الكتاب لن نجد واحدًا من هذه المصطلحات، لا العدالة ولا المشاركة ولا حتى القيادة، كما لن نجد لا "المواطنين" ولا "المواطنة". أليس من الغريب أن تتم مناقشة الإصلاح الحكومي بطريقة جوهريّة ومؤثّرة دون اقتراح أيّ دور نشط، مهما كان، للمواطنين أو المواطنة؟ لاستعادة ثقة المواطنين في الحكومة، على المؤسّسات العامة أن تظهر مستجيبة to be responsive وأفضل طريقة لذلك هي أن تكون مستجيبة to be responsive is to be responsive. هذا له آثار هامّة على دور الحكومة، لقد استجابت هذه الأخيرة تقليدياً للاحتياجات بالقول "نعم، يمكننا تقديم تلك الخدمة" أو "لا، لا يمكننا ذلك"، كان هذا هو ما أطلق عليه أحد المسؤولين نموذج "آلة البيع vending machine" الحكومي. في المستقبل، سيحتاج المسؤولون المنتخبون والمديرون إلى الاستجابة لأفكار المواطنين، ليس فقط بالقول "نعم" أو "لا"، بل بقول أشياء مثل "دعونا نفكر معاً لنعرف ما الذي سنفعله، ومن ثمّ نعمل على تحقيقه". في عالم يتمتّع بالمواطنة النشطة سيضطلع المسؤولون الحكوميون بشكل متزايد بدور أكبر من دور تقديم الخدمات، فهم سيؤدّون دوراً في التوفيق أو الوساطة أو حتى التقاضي، وسوف تتطلّب هذه الأدوار الجديدة مهارات جديدة، دون المهارات القديمة للرقابة الإدارية ولكن أخرى جديدة تقوم على السمسرة والتفاوض وحل النزاعات، فالقضايا الرئيسة لمستقبل الحكومة والخدمة العامة هي الاستجابة والنزاهة.¹

باختصار، يقترح الزوج دىنهاردت أنّنا نعتد إطاراً مرجعياً مختلفاً، يسمّيه الخدمة العامة الجديدة ويحثّان أنّها يجب أن تُبنى على سبع أفكار متعاونة ومُتداخلة هي: خدمة المواطنين وليس العملاء، والسعي للمصلحة العامة والوعي بأنّ قيمة المواطنة أسمى من المقاولاتية entrepreneurship، والتفكير استراتيجياً والتصرّف ديمقراطياً والاعتراف بأنّ المسألة ليست بالبسيطة، والخدمة بدلاً من التوجيه، علاوة على أنّ القيمة يجب أن تشمل الأشخاص/الأفراد، وليس الإنتاجية فحسب.²

بالتحوّل إلى ممارسة مقارنة الـ WG، نجد أنّ الرغبة الرئيسة للإدارة الأفقية تتمثّل في زيادة الطلب على المواطنين، وتقنيات المعلومات والاتّصالات الجديدة والضغط المستمر على ميزانيات القطاع العام وتجريب طرق جديدة لتقديم الخدمات، وإدراك أكبر لتعقيد المشكلات الاجتماعية، وحضور لمجموعة الخبرات من مختلف المؤسّسات والقطاعات المطلوبة للتعامل معها؛ فالتحدّيات مثل الأمن ومكافحة الإرهاب وإدارة البيئة المستدامة ودعم المجتمعات في المناطق الريفية النائية، ومعالجة المشاكل الاجتماعية المستعصية مثل المخدرات، هي مسائل معقّدة يُجادل رئيس الوزراء الاسترالي بأنّ حلّها يتطلّب استجابات استراتيجية تتخطّى الحدود التنظيمية وحكومات الولايات والحكومات المحليّة، وتنخرط فيها مجموعات من خارج الحكومة نفسها. دعمًا لما سبق، يقود التغيير التكنولوجي المنافسة الدوليّة التي لن يكون القطاع العام محصّناً منها، ولمساعدة الاقتصاد الاسترالي على

¹Ibid, pp. 8-9.

²James L. Perry, "Democracy and the New Public Service," *The American Review of Public Administration*, Vol. 37, Issue 1 (March 2007), pp. 7-8.

أن يظلّ قادرًا على التفوّق، يجب الاستمرار في تحقيق مكاسب الإنتاجيّة في السياسة العامّة وتقديم الخدمات العامّة. يوفّر هنا التكامل الأكبر والبنية التحتيّة المشتركة للحكومة بأكملها إحدى الفرص لتحقيق هذه المكاسب، ويُسهّل التغيير التكنولوجي ويزيد من ضرورة العمل عبر الحدود التنظيميّة. بالخصوص، يُزيل الحدود ويرفع توقّعات المجتمع من الخدمات المتكاملة integrated services [...] وباستخدام أحدث التكنولوجيا والبُنى التحتيّة للاتّصالات، يريد الناس أن تكون الحكومة أكثر إتاحةً more accessible وأقلّ تعقيدًا، وأسرع في استجابتها لمخاوفهم. مع ذلك، فإنّ أحد الإكراهات الكبيرة التي يرفعها الأفراد في سياق هذا التوجّه هي تلك المرتبطة بمسألة الخصوصية¹.

تجدر الإشارة أنّ فكرة الحكومة بأكملها ليست جديدة، فكان التنسيق سمة لها تقاليدًا في الإدارة العامّة الاسترالية مع ثلاثة أنواع رئيسة من النشاط الحكومي المتكامل: بين الوكالات الحكومية الاسترالية وبين مختلف مستويات الحكومة، وبين القطاعات العامّة والخاصّة وغير الهادفة للربح والمجتمع [...] حتّى التسعينات، كانت العديد من المبادرات المتكاملة تنازليّة، من أعلى إلى أسفل، مع التركيز على تماسك السياسات. في السنوات القليلة التي سبقت، كانت هناك مجموعة من المشاريع الحكومية المتكاملة تهدف إلى تقديم دعم متماسك للمجتمعات والمناطق والأفراد، مع التركيز على التشاور والمشاركة المجتمعية، تضمّنّت الأمثلة برامج تنمية المجتمع مثل إستراتيجية الأسر والمجتمعات الأقوى Stronger Families and Communities Strategy، ومراكز المعاملات الريفيّة the Rural Transaction Centres، التي تجمع بين خدمات Centrelink، و Medicare، و Telstra، وغيرها من الخدمات في مكان واحد لاستراليّ الريف. ركّزت حكومة هوارد Howard أيضًا على تطوير "تحالف اجتماعي" من خلال الشراكات بين الحكومة وقطاع الأعمال والمجموعات المجتمعيّة، تعزّز مبادرة شراكة الأعمال والمجتمع التي أطلقها رئيس الوزراء الاسترالي مثل هذه الشراكات وتُكافئ رسميًا الأكثر نجاحًا منها².

في أواخر 2002، حدّد رئيس الوزراء سلسلة من القضايا الرئيسة ذات الأولويّة لجميع الأنشطة الحكوميّة، وكلّها تتطلّب مستويات كبيرة من التشاور وتطوير الشراكة وشملت: الأمن الوطني والدفاع، والعمل والحياة الأسريّة والتركيبية السكانيّة، والعلم والابتكار، والتعليم، والبيئة المستدامة، والطاقة، والشؤون الريفيّة والإقليمية والنقل. وبالرغم من عدم تقديم القائمة على أنّها شاملة، وأنّ الأولويات ستتغيّر بمرور الوقت، فقد واصل رئيس الوزراء التأكيد على أهميّة القضايا التي تتخطّى حتمًا الحدود التنظيميّة. في عام 2003، عزّزت إدارة رئيس الوزراء ومجلس الوزراء دورهما التنسيق من خلال إنشاء وحدة التنفيذ التابعة لمجلس الوزراء Cabinet

¹Australia Management Advisory Committee, *Connecting government: whole of government responses to Australia's priority challenges* (Canberra: Management Advisory Committee, 2004), pp. 4-5.

²Ibid, pp. 6-8.

Implementation Unit، والذى ستدعم فيما بعد جميع الأنشطة الحكومية الرئيسية باعتبارها إحدى وظائفها¹.

توضح دراسات الحالة الواردة من استراليا النطاق الواسع لنشاط الحكومة بأكملها، تسلط إحداها الضوء على تجارب مجلس الحكومات الاسترالية المتعلقة بالسكان الأصليين the Council of Australian Governments (COAG Indigenous Trials)، وهو مثال حالى لمقاربة الحكومة بأكملها لتلبية الاحتياجات المعقدة للعديد من مجتمعات السكان الأصليين النائية. لدى هذه المجتمعات احتياجات تتجاوز الحدود التنظيمية على مختلف المستويات، بما فى ذلك الصحة والتعليم والإسكان والبنية التحتية المجتمعية والتوظيف. على سبيل المثال، وجدت تجربة وداى Wadeye (وهى مدينة فى الإقليم الشمالى باستراليا تعتبر السادسة من حيث عدد السكان، وتضم أكبر تجمع من السكان الأصليين فى الشمال) أنّ النمو السكانى كان يضغط على الإسكان، وأنّ الاكتظاظ أدّى إلى نتائج صحية وتعليمية سيئة، وبينما كانت كل هذه النتائج مرتبطة، كان السكن هو المفتاح لمشاكلها. إنّ حتمية التركيز على الحكومة بأكملها أضحت أقوى من أى وقت مضى بالرغم من أنّه ليس بالأمر الجديد فى استراليا كما أوضحنا أعلاه، وهى مطلوبة بمقاربة أكثر تشاركية وتأزيرية على مستوى الخدمة والوكالة².

دعمًا لما سبق، يُنظر -على نطاق واسع- لإصلاحات القطاع العام فى نيوزيلندا -القائمة على NPM- على أنّها رائدة من حيث محتواها ومداها. تشمل الأمثلة البارزة الترتيبات التعاقدية بين الرؤساء التنفيذيين للإدارات ولجنة الخدمات الحكومية the State Services Commission (SSC)، وبالتالى إنهاء فكرة الدوام)، واعتماد تقسيم المخرجات/ النتائج فى إدارة الأداء، فضلاً عن التصنيف الشامل للأنشطة (بما فى ذلك الفصل بين "السياسة" و "التسليم/ التوزيع" للسماح بـ "التركيز focus" و "التخصّص")³.

تمّت مراجعة تجربة الإصلاح هذه. بهذا الصدد، أشار تقرير شيك Schick (1996) إلى الطبيعة الواسعة المتسقة لإصلاحات القطاع العام، كما أثار بعض المخاوف التى تمّ التقاطها لاحقاً فى أدبيات ما بعد التسيير العمومى الجديد (Post-NPM)، وهى الحاجة إلى المزيد من التوجيه المركزى والحفاظ على القدرة التعاونية فى ضوء تفكيك الحكومة وتجزئتها القائمة على NPM. استجابة لهذه المخاوف والانتقادات المتعلقة بمعايير السلوك فى القطاع العام تمّ إجراء "مراجعة المركز Review of the Centre" من قبل حكومة حزب العمال عام 2001، ودعت هذه المراجعة إلى تقديم خدمات متكاملة بشكلٍ أفضل، وإعادة التفكير فى التجزئة

¹Ibid, p. 8.

²Ibid, p. 9.

³Martin Lodge & Derek Gill, "Toward a New Era of Administrative Reform? The Myth of Post-NPM in New Zealand," *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 24, Issue 1(January 2011), pp. 144-145.

التنظيمية، والتركيز القوي على الجمهور والثقافة التنظيمية. نتيجة لذلك، يُجادل بأن نيوزيلندا تعرض خصائص "رائدة leading-edge" فيما يتعلق بما بعد NPM. يشير دنليفي وآخرون Dunleavy et al إلى أن الإصلاحات الأولى لنيوزيلندا ساهمت بشكل مباشر في ضعف أدائها الاقتصادي النسبي (حتى انتخابات حكومة حزب العمال عام 1996)، وأشادوا بورقة عمل أعدتها SSC -وهي دائرة الحكومة المركزية المكلفة بالخدمة المدنية وأسئلة آلية الحكومة Machinery of government (MOG) (التي تشير إلى هياكل الحكومة وكيفية عملها)- والتي دعت إلى مبادئ "الحكومة بأكملها" لمكافحة التجزئة باعتبارها تسلط الضوء على الابتعاد عن "NPM". في السياق نفسه، يصنّف نورمان Norman الحكومة العمالية لعام 1999 بأنها "تتكوّن من المشكّكين [...] ومعارض تقنيات NPM"، ويقترح كلّ من بوسطن وإيشباوم Boston and Eichbaum (2007) أن بيان حزب العمال لعام 1999 يمثل تحوّلًا واضحًا من "المرحلة 1" إلى "المرحلة 2" لإصلاحات الإدارة العامة مدعومًا بفلسفة "ديمقراطية اجتماعية" بدلاً من فلسفة "نيوليبرالية".¹

في المقام الأول، كانت محاولات معالجة المشكلات الإدارية من خلال المزيد من البرامج غير الرسمية بدءًا من مبادرة "الإدارة من أجل النتائج Managing for Outcomes"، التي تمّ التخلي عنها تدريجيًا وصولاً إلى استبدالها "بالمقاربة القطاعية sectoral approach" التي لم تتبلور بشكل كامل آنذاك. حدّدت المراجعة الداخلية للخدمة العامة العديد من أوجه القصور المألوفة الآن في الـ NPM، ممّا أدّى إلى برنامج جديد يركّز على معالجة هذه المشكلات كـ (لجنة خدمات الدولة State Services Commission عام 2011). إلى ذلك، أثمر برنامج خدمات عامة أفضل The Better Public Services Results program عن منظورات عديدة حول كل من العوائق المستمرة والناشئة أمام توفير الخدمات العامة والتي لم تكن إزالة البيروقراطية وزيادة السلطة التقديرية (حرية التصرف) كافية للتغلب عليها. في عام 2018، بدأت حكومة نيوزيلندا مشاورات عامة للمساهمة في مراجعة قانون عام 1988 والتي من شأنها أيضًا الاستفادة من الأفكار الجديدة حول التعاون بين وكالاتي. عند هذه النقطة، كان المجال الأكاديمي للإدارة العامة يتصارع مع وجهة نظر معقّدة بشكل متزايد اتّجاه الموظّفين العامّين، والتي لم يكن من السهل انسجامها مع الموظّف العام الاقتصادي العقلاني الذي يفرضه نموذج الـ NPM. عكس مهندسو الخدمة العامة النيوزيلندية ذلك مع زيادة الاهتمام بأفكار الخدمة والمواطنة والمصلحة العامة، وتقديم منظور أكثر إنسانية أو رؤية "ثقافية" للسياسة في العمل. يُعدّ إقرار القانون التشريعي للخدمة العامة كمشروع قانون شامل ألغى قانون الدولة لعام 1988 واستبدله بقانون الخدمة العامة the public service Act لعام 2020، وعدّل بموجبه قانون المالية العامة لعام 1989. بناء عليه، رسّمت الخدمة العامة النيوزيلندية قائمة الإصلاحات الأخيرة، فسمح القانون بآلية جديدة للترتيبات الحكومية تهدف إلى تحسين

¹Ibid, p. 145.

التعاون البين وكالاتى، ويفرض التركيز على قيادة النظام عبر الخدمة العامة، إنه يرسخ مبادئ وقيم الخدمة العامة فى ظل "روح الخدمة a spirit of service" التى تهدف بدورها إلى توحيد جميع الموظفين العموميين.¹ بشكل عام فإن أحدث الإصلاحات كانت ملامسة لبقية رحلة إصلاح الإدارة العامة فى نيوزيلندا فبدلاً من الرفض التام للهيكلى والأسس التى توفرها القوانين السابقة، يبنى قانون الخدمة العامة لعام 2020 عليها لتحقيق نتائج أفضل فى نهاية المطاف للنيوزيلنديين.² بهذا الشأن، يخلص مارتين وديريك Martin and Derek إلى أن التغيير فى نيوزيلندا كان من حيث الدرجة وليس على أساس تغيير النماذج [...] فلا تسود مجموعة واحدة من المذاهب الإدارية المتناسكة والمتسقة فى هذا البلد، وحتى عصر الـ NPM كان يبدو أكثر تنوعاً مما يُسمح به فى كثير من الأحيان، فكان الاتجاه فى العقد الأول من القرن الحادى والعشرين (الألفينات) هو التنوع بالتأكيد. إن تشخيص هذا التنوع هو أحد الاتجاهات التى تشاركها دراسات مقارنة أخرى حول التطورات فى الحكومة التنفيذية. هنا، قام هود ولودج Hood and Lodge بالمثل عندما شخّصا الاتجاه نحو التنوع فى المملكة المتحدة وألمانيا واقترحا أن مثل هذه الاتجاهات البراغمايية هى التى ستستمر وتسود.³

خاتمة:

هل أدت المقاربتين المدروستين إلى زيادة القدرة على العمل لصالح القادة السياسيين والإداريين وإلى المزيد من التعاون والتكامل بين المنظمات العامة؟ لا توجد مجموعة محدّدة من الدراسات أو الأدلة القويّة للتوصل إلى استنتاج واسع النطاق حول الإشكالية. ما اقترحناه هو عرض أولي ومحدود حول القدرات الكامنة التى توفرها المقاربتين للإجابة عن التساؤل السابق. الأهم هنا هو استكمال مناقشة بعض التحديات التى يبدو أنها ستواجه الـ WG على سبيل المثال. أثارت هذه الأخيرة قضايا حاسمة حول أداء القطاع العام فى أعقاب الـ NPM. قد يتساءل المرء عن المدى الذى تكون التصحيحات التكاملية مجدية بالنظر إلى خصائص معيّنة من أشكال التجزئة والتقسيم، مثل التسويق والخصخصة والاستعانة بمصادر خارجيّة. ما لم تحصل الأهداف الشاملة على مكانة متساوية كأهداف خاصّة بالمنظمة، ستواجه مبادرات الـ WG صعوبة فى أن تصبح أداة رئيسة. ضف إلى ذلك، أن الجميع يتفق تقريباً على أن الجهود التنسيقية ضرورية لمواجهة المشاكل المستعصية، ولكن يُجادل أيضاً أن مثل هذه الأجهزة الإدارية الجديدة معقّدة للغاية وغير فعّالة، ناهيك عن صعوبة إقناع الوحدات الإدارية التابعة للمشاركة بالتعاون. تتميز مقاربات الـ WG بصفة ايجابية قويّة، ويُنظر إليها عمومًا على أنّها شيء جيّد، ولكن من المهمّ أيضاً التأكيد على أنّ "الذهنيات المنعزلة silo mentalities" التى من المفترض أن تهاجمها

¹Rodney Scott, Flavia Donadelli & Eleanor Merton, "Theoretical Paradigms in the Reform of the New Zealand Public Service: Is post-NPM still a myth?" paper presented at the 2021 World Congress for Political Science, Lisbon, Portugal, July 10-15 2021, pp. 3-4.

²Ibid, p. 4.

³Lodge & Gill, p. 160.

مبادرات الإصلاح هذه موجودة لأسباب وجيهة، كما لا ينبغي النظر إلى الحدود التنظيمية الرأسمالية والأفقية المحددة جيدًا على أنها مجرد عرض من أعراض التفكير الزائل. علاوة على ذلك يُعتبر تقسيم العمل والتخصّص سمات حتمية للمنظّمات الحديثة، ممّا يعني أنّ مبادرات الـ WG سيكون من الصعب تنفيذها. كذلك، فإنّ العمل أفقيًا هو نشاط يستهلك الكثير من الوقت والموارد، والاهم أنّ مبادرات الـ WG أبعد ما تكون عن كونها مجرد مسألة تقنيات إدارية محايدة، فالمساءلة والشرعية وعلاقات السلطة والثقة في المنظّمات الحكومية هي قضايا سياسية في الأساس. عمومًا، تثير المقاربة صعوبات أخرى مثل المخاطر غير المقصودة والأجندات الطموحة والعواقب غير القابلة للضبط.¹

أحد الدروس هو أنّنا إذا أردنا تشجيع المزيد من الممارسات التعاونية، فإنّ مقاسًا واحدًا قد لا يناسب الجميع. فالمقاربة ليست حلًا سحريًا من شأنه أن يحلّ جميع المشكلات في كل مكان وفي جميع الأوقات، قد يُنظر للمقاربة على أنّها مشروع انتقائي غير مناسب في كامل المواقف أو مناسب لجميع أنشطة القطاع العام، فقد تشارك الإدارات التي تعمل أفقيًا في نفس مجال السياسة في المنافسة والمجاعة بدلًا من التعاون. في هذا الإطار، يُلاحظ أيضًا أن للدول مقاربات مختلفة في تنفيذ الـ WG. درس آخر، هو أنّ السياسات رفيعة المستوى والتغييرات في مؤسسات الحكومة المركزية ليست بالضرورة أهم أداة لإصلاح وتعزيز مبادرات الـ WG، تتناول المقاربة -إلى حدّ كبير- السياسات ذات المستوى الأدنى وإشراك الأشخاص على أرض الواقع في المنظّمات الحكومية المحلية ومنظّمات المجتمع المدني والمنظّمات القائمة على السوق للعمل معًا. الدرس الثالث، هو أنّ بناء نظام الـ WG هو مشروع طويل الأمد يستغرق وقتًا لتنفيذه، فالمهارات الجديدة والتغييرات في الثقافة التنظيمية وبناء علاقات الثقة المتبادلة تحتاج إلى الصبر، إذ يتمثّل دور وكيل الإصلاح الناجح في العمل كبستاني أكثر من كونه مهندسًا أو مهندسًا معماريًا. في الأخير، تحتاج الـ WG إلى جهد تعاوني ولا يمكن فرضها بسهولة من أعلى إلى أسفل. السؤال هو ما إذا كانت ستستمر هاتين المقاربتين في كونهما حركة إصلاحية قوية أم أنّهما ستتلاشيان تدريجيًا وتستكملان أو تحلّ محلّهما مبادرات إصلاحية جديدة، على اعتبار أنّ مفاهيم إصلاح جديدة ظهرت في بعض البلدان مثل التحديث، والخدمات عالية الجودة والتوزيع، والحكومة متعددة المستويات، أم أنّ عصر هيمنة النموذج الواحد قد ولى لصالح مقاربة مختلطة تقوم على التنوع؟²

بناء على ما سبق مناقشته، ستقارع الحكومة اليوم وفي المستقبل قوى تغيير هائلة تؤثر بعمق في عمل المسؤولين الحكوميين، سوف تحتاج طرقًا جديدة لتوجيه المجتمع، وللنظر في معايير مبتكرة لتقييم الأداء الإداري ليس بإعادة التفكير في المعايير القانونية والسياسية الكلاسيكية التي تربطها بالإدارة العامة التقليدية فحسب، ولا بمعايير السوق والاقتصاد المرتبطة بالتسيير العمومي الجديد، ولكن أيضًا بالاهتمام بالمعايير

¹Tom Christensen, & Per Lægreid, "The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform," *Public Administration Review*, Vol. 67, Issue 6 (November/December 2007), p. 1063.

²Ibid, pp. 1063-1064.

الديمقراطية والاجتماعية المرتبطة بالخدمة العامة الجديدة. إنَّ انشغالنا الأخير بالتسيير العمومى الجديد - بحسب جانبى وبوب دينهاردت- قد جذب انتباهنا إلى مسائل السوق والقياس measurement، ولكن فى نهاية المطاف فإنَّ أهمَّ معيارٍ لتقييم الأداء الإدارى هو السؤال عن مدى فعالية عملنا فى تعزيز المصلحة العامة؟ وفى حين أنَّه من المهم الحفاظ على الاهتمام بالمعايير القانونية والسياسية والمعايير الاقتصادية، إلَّا أنَّه يبقى من الضرورى -وفقًا لدينهاردت- أن نضع فى مركز عملنا مفهومًا للخدمة العامة يستند ويتكامل كليًا مع خطاب المواطن والمصلحة العامة.¹ كما تحاول أن نخبرنا به الخدمة العامة الجديدة أو الحكومة بأكملها أو غيرها من المقاربات الجديدة.

قائمة المصادر والمراجع

- Azelmad, Said. Abdelhamid Nfissi & Sidi Mohamed. "eGovernment Whole-of-Government Approach for Good Governance: Initiatives from Morocco." *African Journal of Governance and Development*. Vol. 7. no. 2 (2018), pp. 24-34.
- Australia Management Advisory Committee. *Connecting government: whole of government responses to Australia's priority challenges*. Canberra: Management Advisory Committee, 2004.
- Christensen, Tom. "Post-NPM and changing public governance." *Meiji Journal of Political Science and Economics*. vol. 1. no.1 (2012), pp. 1-11.
- Christensen, Tom & Per Lægreid. "The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform." *Public Administration Review*. Vol. 67. Issue 6 (November/December 2007), pp. 1059-1066.
- Denhardt, Robert & Janet Denhardt. "The New Public Service: Serving Rather than Steering." *Public Administration Review*. vol. 60. no. 6 (November/December 2000), pp. 549-559.
- Denhardt, Robert & Janet Denhardt. "The New Public Service: An Approach to Reform." *International Review of Public Administration*. Vol. 8. issue.1 (2003), pp. 3-10.
- Denhardt, Robert & Janet Denhardt. *The new public service: serving, not steering*. New York: M.E. Sharpe, Inc, 2007.
- Karré, Philip Marcel et al. Whole of government in theory and practice: An exploratory account of how Australian and Dutch governments deal with wicked problems in an integrated way. in: Fenger, M. & Bekkers, V. (Eds.). *Beyond Fragmentation and Interconnectivity: Public Governance and the Search for Connective Capacity*. Amsterdam: IOS Press, 2012.
- Kolthoff, Emile. Leo Huberts & Hans van den Heuvel. "The Ethics of New Public Management: Is Integrity at Stake?." *Public Administration Quarterly*. Vol. 30. Issue. 4 (Winter 2007), pp. 399-439.
- Lodge, Martin & Derek Gill. "Toward a New Era of Administrative Reform? The Myth of Post-NPM in New Zealand." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. Vol. 24. Issue 1 (January 2011), pp. 141-166.
- Perry, James L. "Democracy and the New Public Service." *The American Review of Public Administration*. Vol. 37. Issue 1 (March 2007), pp. 3-16.
- Persson, Anders & Göran Goldkuhl. "Joined-Up E-Government – Needs and Options in Local Governments." in: Maria A. Wimmer et al (Eds). *Electronic Government: the 8th International*

¹Denhardt & Denhardt, The New Public Service: An Approach to Reform, p. 9.

Conference, EGOV 2009- Proceedings. Berlin: Springer, Linz, Austria: August 31 - September 3, 2009.

- Robinson, Mark. *From Old Public Administration to the New Public Service: Implications for Public Sector Reform in Developing Countries*. Singapore: UNDP Global Centre for Public Service Excellence, 2015.
- Ropret, Marko & Aleksander Aristovnik. "Public Sector Reform from the Post-New Public Management Perspective: Review and Bibliometric Analysis." *Central European Public Administration Review*. vol. 17. no. 2 (2019), pp. 89-115.
- Scott, Rodney. Flavia Donadelli & Eleanor Merton. "Theoretical Paradigms in the Reform of the New Zealand Public Service: Is post-NPM still a myth?." paper presented at the 2021 World Congress for Political Science. Lisbon, Portugal, July 10-15 2021.
- United Nations. *E-Government Survey 2012: E-Government for the People*. New York: The United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2012.