

تاريخ القبول: 2019/10/09

تاريخ الإرسال: 2019/10/03

تاريخ النشر: 2020/04/26

الموجة الثالثة لإصلاحات الإدارة العامة: من التسيير العمومي الجديد
إلى الحوكمة العامة الجديدة

**The Third Wave of Public Administration Reforms:
from NPM to NPG**

د. طارق عشور

جامعة الدكتور مولاي الطاهر (سعيدة)

tarek.politic@yahoo.com

المخلص:

يهدف هذا البحث إلى معالجة ذلك التحول الأوسع الذي حدث في التسيير والإدارة العامة. وفقًا لستيفن أزيورن Stephen P. Osborne (2006)، مرّت هذه الأخيرة بثلاثة نماذج رائدة يمكن النظر في خصائصها الأساسية على النحو التالي: الإدارة العامة (الإدارة العامة الدولية والبيروقراطية PA-statist and bureaucratic) والتسيير العمومي الجديد (التنافسية والإصلاحية NPM-competitive and minimalist)، والحوكمة العامة الجديدة (المتعددة والتعددية NPM-plural and pluralist). بناء على هذا التأسيس، يتناول هذا البحث بالتحليل أهمية المقاربتين الأخيرتين (المذكورتين أعلاه) - التي تمّ وضعهما وتطويرهما في الأدبيات الإدارية- في تعزيز وإصلاح الإدارة العامة. الكلمات المفتاحية: الإدارة العامة، التسيير العمومي الجديد، الحوكمة العامة الجديدة.

Abstract:

In this research we confine our focus to the broader shift that happened in the management and the public administration which has been defined by Osborne (2006) who outlines three models of public administration and management and, by association, their principal characteristics as follows: Public Administration (PA-statist and bureaucratic), New Public Management (NPM-competitive and minimalist) and New Public Governance (NPG-plural and pluralist). In this sense, the paper examines and analyses the two last approaches (mentioned above) that have been developed in administrative literatures for the consolidation and the reform of public administration.

Keywords: Public Administration, New Public Management, New Public Governance.

المؤلف المرسل: طارق عشور، TAREK.POLITIC@YAHOO.COM

1. مقدمة:

يسلّط أوزبورن Osborne (2006) الضوء على حقيقة أنّ "الإدارة العامة والتسيير مرّت بثلاثة نماذج رائدة: كان أطولها وأبرزها نموذج الإدارة العامة التقليدية (OPA)، الذي يمتد من أواخر القرن التاسع عشر إلى أواخر السبعينات/أوائل الثمانينات؛ فيما يشكّل التسيير العمومي الجديد (NPM) النموذج الثاني الذي يمتد من أواخر الثمانينات إلى بداية القرن الحادي والعشرين؛ فالنموذج الناشئ الذي يُعرف باسم الحوكمة العامة الجديدة (NPG).¹ علاوة على نماذج أخرى لإصلاح الإدارة العامّة جاءت تعبيرًا عن الاختلالات العلمية والعملية التي صاحبت تطبيق نموذج التنافسية (NPM)، كان أهمّها الخدمة العامّة الجديدة (NPS) والقيمة العامّة (PV)

والدولة الفيدرالية الجديدة (NWS) وغيرها. مع ذلك ولأسباب شكلية، سنركز في هذه المادة العلمية على نموذجين أساسيين لمرحلة ما بعد البيروقراطية (NPM و NPG)، حتى نفهم حركة التغيير التي حدثت مع كل نموذج جديد من حيث الأطر المفاهيمية، والمصادر النظرية، والبنى الهيكلية، أي الأسس التي يقوم عليها كل نموذج بشكل عام في سياق بحثنا عن ماهية المقاربات النظرية التي طوّرت ووضعت لتحديث وإصلاح الإدارة العامة ما بعد البيروقراطية؟ من هذا المنطلق يمكن تصميم هذا البحث في معالجته لأهم المقاربات المتنافسة في إصلاح الإدارة العامة على النحو التالي:

2. التسيير العمومي الجديد: الانتقادات وحدود التطبيق

1.2 التسيير العمومي الجديد: أهم الانتقادات

انتقد التسيير العمومي الجديد (NPM) الثقافة التنظيمية التقليدية للقطاع العام التي أفرطت في التركيز على القواعد والإجراءات بدلاً من النتائج، ودعا إلى التحول في التركيز من تقوية وإنفاذ القواعد الإدارية إلى تحقيق النتائج من خلال بيانات المهام mission statements، وإدارة الأداء، والمكافآت على أساس الأداء وتركيز أكبر على العملاء، والهيكل اللامركزية، وتوجيه المخرجات. بهذا الصدد يركز كانتر Kanter's (1983) على العلاقات الإنسانية متأثراً ومؤكداً على المبادرة الفردية والتمكين، ولا مركزية اتخاذ القرار. يرتبط هذا بنموذج العلاقات الإنسانية الذي يتضمن دعم عمل الفريق، ولا مركزة اتخاذ القرار، والتأكيد على الحاجة إلى التعاون وتقاسم الهدف المشترك لتحقيق النجاح التنظيمي، وقد شجّع هذا الخطاب على تطوير هياكل تنظيمية أكثر مرونة ولا مركزية، مع تركيز أقل على المدخلات والقواعد والإجراءات، وزيادة التركيز على المرونة والأهداف ومشاركة الموظفين وثقة المجموعة. لذلك، يمكن تصوّر NPM على أنه تشجيع للتحول من

البيروقراطية إلى مرحلة ما بعد البيروقراطية.² عموماً، يمكن معالجة الانتقادات التي وُجّهت للتسيير العمومي الجديد كما يلي:³

ينطوي الانتقاد الأول للـ NPM على مفارقة رئيسة من خلال اللامركزية ولتوضيح هذه النقطة يشير كابوليان Kaboolian (1998)، وخادميان Khademian (1998)، وماور Maor (1999) إلى أنّ إعطاء المسيرين العامّين مزيداً من السلطة لإدارة البرامج يؤدّي إلى تركيز اتخاذ القرار عندهم. وهكذا، قد يؤدّي NPM إلى تركيز اتخاذ القرار لدى المسيرين العامّين، بدلاً من تشجيع اللامركزية في المنظّمات العامّة كما تدّعي.

يتعلق الانتقاد الثاني بتطبيق تقنيات إدارة القطاع الخاص في القطاع العام. ففي حين شجّعت NPM على استخدام تقنيات إدارة القطاع الخاص، نجد أن هذه الخطوة قد تتطوي على مخاطر مرتبطة باعتماد بعض هذه الممارسات، حيث جادل العديد من المعلقين الأكاديميين مثل بوليت Pollitt (1990) و أرمسترونغ Armstrong (1998)، و ريني Rainey (2003)، أنّ معظم مجالات الخدمة العامّة والإدارة لها أبعاد سياسية وأخلاقية ودستورية واجتماعية متميّزة، وهي تجعل القطاع العام مختلفاً عن القطاع الخاص. هناك وجهة نظر تكميلية يوقّرها كل من سافوي Savoie (2002)، وسينغ Singh (2003) اللذان يريان بأنّ NPM معيبة أساساً، لأن ممارسات إدارة القطاع الخاص نادراً ما يتم تطبيقها في العمليات الحكومية، وبالنسبة إليهم فإنّ NPM غير ملائم للقطاع العام على اعتبار أن لديه أهدافاً ومسألة أكثر تعقيداً، وبيئة سياسية أكثر اضطراباً من القطاع الخاص. علاوة على ذلك، فإن العلاقة بين مديري القطاع العام والقادة السياسيين تعبر عن ترتيب مختلف لأية علاقة قد تتشكّل في القطاع الخاص. ودعماً للحجّة المذكورة أعلاه يدّعي بينتر Painter (1997) أنّ هناك خطراً في استخدام نماذج الأعمال الخاصة

private business في القطاع العام بسبب الاختلافات السياقية؛ ويضيف تشيونج و لي (1995) Cheung and Lee أنّ لـ NPM حدوداً من حيث استخدام تقنيات القطاع الخاص في القطاع العام، وأشار إلى أن القطاع العام لا يتمتع بنفس الدرجة من الحرّية كما هو الحال في القطاع الخاص، وقدّمًا مثلاً على Hongkong حيث تقوم الشركات الخاصّة بتسريح الموظّفين في أوقات الركود وإعادة الهيكلة بينما تنظر الحكومة (في القطاع العام) بعناية لقضايا معنويات الموظّفين.

أمّا النقد الثالث العام لـ NPM فيمكن في المسائل الأخلاقية، إذ يحتاج هيوز Hughes: "ربّما توفّر التسييرية الجديدة new managerialism المزيد من الشفافية، بحيث يمكن الكشف عن السلوك غير الأخلاقي أو الفاسد بسهولة أكبر فقد يفرض ضغط أكبر على الأداء القابل للقياس نوعه من السلوكي المعياري، وربّما يمكن تطبيع inculcated المسيرين بمعايير أخلاقية مشتركة موجودة في النموذج القديم". وعلى الرغم من أنّ NPM توفّر الشفافية للقطاع العام، إلّا أنّها يمكن أن تؤدي إلى ممارسات فاسدة. يجادل دويغ Doig (1997) على طول الخط نفسه أنّه في البلدان الغنيّة، يمكن لـ NPM تقويض المعايير الأخلاقية وتؤدي إلى الفساد ولتوضيح هذه النقطة، أشار مينوغ Minogue (2001) أيضاً إلى أنّ ازدياد الاستقلالية الإدارية أدّى إلى عدم وضوح المساءلة وزيادة المخاطر أمام المسيرين العامّين ليصبحوا فاسدين، في حين يؤكّد أورموند ولوفلر Ormond and Loffler (2006) أنّ زيادة الحرّية داخل منظمات القطاع العام تتيح مزيداً من الفرص للسلوك غير الأخلاقي. هناك مسألة أخلاقية أخرى تتعلق بعقود الـ NPM. هنا يشير هيوز (2003) إلى أنّه من المفترض أن تقدّم العقود تحسّناً في المساءلة، إلّا أن العقود المبرمة مع الحكومة غالباً ما تظلّ سرّية لأسباب مثل البحث التجاري بالتالي لا توجد شفافية من حيث الممارسة.

2.2 حدود تطبيق الـ NPM في الدول النامية

استكمالاً لما سبق، تبدو NPM مثيرة للجدل بما فيه الكفاية داخل البلدان الغربية من حيث الفوائد التي يُرَعَمُ أنها تُجَلَّبُ، وقد يواجه تطبيق هذه المبادئ على البلدان النامية طبقات إضافية من التعقيد، ففي حين أن أفكار NPM قد أدخلت لهذه البلدان، فإنّ بعض الباحثين يشيرون إلى وجود قيود قد تكون معها NPM غير ملائمة. مع ذلك، فإنّ معظم الانتقادات تستند إلى تعليق مسبق حول العناصر التي تبدو في قائمة NPM مناسبة للبلدان النامية، وليس على أيّ تقييم تجريبي لما حدث أو نُفِذَ. وبما أنّ نموذج إصلاح NPM نشأ في مجموعة صغيرة من البلدان الغنيّة فإنّه قد لا ينقل مباشرة منها إلى البلدان الأفقر غير الغربية بسبب تناقض الخصائص البيئية مثل الثقافة والممارسات السياسية. بهذا الصدد، أشار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP (1997) إلى أنّ بعض بنود الـ NPM ليست مفيدة للبلدان النامية، لأنّ أفكاره قد استمدّت من عدد قليل من بلدان منظّمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD، فقد صمّمت هذه الأفكار ونفّذت لتناسب الظروف السائدة في تلك البلدان وليس في غيرها. في سياق الأدبيات، يمكن تحديد ثمانية (08) انتقادات خاصة بـ NPM في البلدان النامية كالآتي:⁴

أولاً، يرى بوليدانو Polidano (1999) بأنّ NPM لا تتناسب مع البلدان النامية نظراً لأن الحكومات في هذه البلدان قد تفتقر إلى الخبرة اللازمة، ولنظم معلومات يمكن الاعتماد أو الوثوق بها، وأشار بوليدانو (2001) وكيدن Caiden و ساندارام Sundaram (2004) على نفس الخط، بأنّ البلدان النامية تفتقر إلى الموارد والقدرات الإدارية اللازمة لاعتماد إصلاحات NPM معقّدة نسبياً، بالرغم من أن بلدان مثل الهند قد دعمت إعادة توجيه دور الحكومة وقائمة الخيارات المتاحة لتوفير مختلف الوظائف والخدمات، وغالباً ما تمتدّ إلى ما وراء التصوّر الأصلي للـ NPM.

وهكذا، يمكن القول إن قدرة الدولة شرط مسبق للنجاح في تنفيذ NPM في البلدان النامية.

ثانيًا، في حين قد انتشر مبدأ اللامركزية لـ NPM من البلدان الغنية إلى البلدان النامية، فإنّ حكومات هذه الأخيرة كثيرًا ما تحتفظ بالقرارات المركزية، وما يزال كبار المسيرين العامّين يتمتّعون بسلطة اتخاذ جميع القرارات داخل منظماتهم، هذه المركزية في اتخاذ القرار يمكن أن تولّد ضغوطها الخاصة للعمل التعسفي والفساد. وجهة نظر داعمة يوقّرها كل من بوليدانو و هولم Hulme (2001) اللذان يجادلان بأنّ الإدارة العامة في البلدان النامية تعاني من الفساد والمحسوبية، وأنّ هذه الممارسات قد تعرقل تنفيذ NPM، فقد لا تكون هذه المقاربة مفيدة للقطاعات العامة في البلدان النامية التي تأثرت كثيرًا بالفساد.

ثالثًا، يدّعي العديد من العلماء مثل باتلي ولاري Batley and Larbi (2004) بأنّ NPM تقوم على تطبيق مبادئ السوق في السياسة العامة والإدارة، غير أنّ هيوز (2003) أقرّ بأنّ حكومات البلدان النامية لا تملك في كثير من الأحيان سوى خبرة صغيرة في تشغيل الأسواق، كما أنّ البنية الأساسية للإدارة في هذه البلدان لم يتم تطويرها بما فيه الكفاية لدعم الإصلاحات الموجهة نحو السوق. علاوة على ذلك، هناك عوامل مختلفة مطلوبة قبل أن يكون السوق فعالًا. في هذا، أشار هيوز (2003) إلى أن الأسواق غير فعّالة دون سيادة القانون، على سبيل المثال، لضمان الامتثال للعقود. مع ذلك، يمكن القول بأنّ الكثير من الناس في العالم النامي هم تجار بطبيعتهم، لديهم تاريخ من التجارة يمتد لقرون عديدة، وأنّ هذه الغرائز قد خنقت خلال فترة الاقتصاديات القيادية command economies (اقتصاد يتم فيه تحديد الإنتاج والاستثمار والأسعار والدخول مركزيًا من قبل الحكومة)، ولكن حتّى

تتطور أسواق رأسمال، وينشأ أصحاب المشاريع المحلية، قد يعني الاقتصاد سيطرة أكبر من الأجانب والشركات الأجنبية.

رابعاً، يجادل هيوز (2003) أنه من الصعب على الحكومة في البلدان النامية الانتقال إلى ترتيبات تعاقدية لتقديم الخدمات، لأن القوانين اللازمة وإنفاذ/تطبيق العقد غير مؤسس بشكل جيد، وإذا كانت المعايير غير الرسمية قد انحرقت كثيراً عن القواعد الرسمية (فيما يتعلق بممارسات الموظفين مثلاً)، فإن مجرد إدخال قواعد رسمية جديدة لن يغيّر في الأمر الكثير، وفي الحالات التي تكون فيها المهارات المتخصصة قليلة، يمكن لعقود الأداء، والمخرجات الأخرى القائمة على عقود من الخدمات المعقدة أن تستوعب نسبة كبيرة من القدرات البيروقراطية النادرة لتحديدها وإنفاذها. يبدو من الصعب على البلدان النامية الابتعاد عن النظام البيروقراطي الذي أشار له هيوز (2003) بأنه النموذج القديم من التنظيم الذي يسمح بالمحسوبية والزيونية.

خامساً، قد لا يكون الجانب المفيد من NPM لبلدٍ نامٍ بالضرورة مفيداً للبلدان النامية الأخرى، فقد أوضح تيرنر Turner و هولم (1997) ذلك عندما كتبا عن الجهود الرامية لفرض حزمة إصلاح موحدة في التسعينات فأشارا إلى أنه مهما كانت أسباب السداجة أو الجهل/ العمى التاريخي والبيئي أو الأيديولوجي للوبي الدولي القوي الذي يروج لمقاربة "مقاس واحد يناسب الجميع one size fits all" لإصلاح القطاع العام، فإن الأدلة المتراكمة من نظرية التنظيم والإدارة ومن الدراسات التجريبية توضح أن نتائج التغييرات المخططة لها في المنظمات مرهونة بالعديد من العوامل المحتملة ولاسيما تلك الموجودة في بيئة المنظمة. ففي بعض السياقات يمكن لـ NPM أن يُسَوِّرَ عن فوائده المرغوبة، ولكن في حالات أخرى يجب الاعتراف بإمكانية مساهمته في خفض الأداء وحتى في عدم الاستقرار السياسي. لذلك، رأى باورنواثانا

Bowornwathana (1995) أنه عندما تقترض البلدان النامية تقنية الـ NPM من البلدان الغنية، يجب عليها أن تفهم تفاصيل الاقتراض، وأن تنتظر فيما إذا كان ذلك ملائماً للظروف السائدة في بلدانها أم لا، وأن تتخذ قرارها وفقاً لذلك.

سادساً، تفسير آخر لعدم ملاءمة الـ NPM ينطوي على توقعات الجمهور من الحكومة في البلدان النامية. في هذا الإطار، أشار مانيغ Manning (2001) إلى أنّ التوقعات العامة للحكومة في تلك البلدان تختلف عن تلك الموجودة في بلدان OECD، ويؤكد أنّ "التوقعات العامة لجودة الخدمة العامة من الحكومة في العديد من البلدان النامية منخفضة بشكلٍ مبرّر، مع العواقب التي من غير المرجح أن يشعر المواطنون معها بأنّ الشكاوى تستحقّ الجهد". فمن الصعب على البلدان النامية أن تتجح في تنفيذ NPM ما لم يكن مواطنو هذه البلدان متحمسين للشكاوى من خدمتهم المحليّة.

سابعاً، انتقد شيك Schick (1998) إدخال آلية المساءلة القائمة على الأداء من خلال الإشارة إلى وجود فجوة حادّة بين القواعد الرسمية وغير الرسمية للعبة في البلدان النامية، وهيمنة العالم غير الرسمي الذي لا يتّسم بالبيروقراطية which is non-bureaucratic. ويجادل بأنّ القواعد التي توجّه سلوك الناس في الواقع قد تكون مختلفة عن تلك التي تُكتَب. ولذلك فإنّ الآليات التعاقدية للمساءلة قد يكون لها تأثير ضئيل لأنّها موجودة في المجال غير الرسمي. هناك مثال كلاسيكي للآليات التعاقدية غير الرسمية المخالفة في غانا يُطرح من قبل كريستن وليغريد Christensen and Laegreid (1998)، أين حاول البلد تحسين أداء مؤسساته المملوكة للدولة من خلال عقود تُبَتّ عدم فعاليتها، بسبب الصلات السياسية بين المديرين (كأحد أهم الجوانب).

ثامناً، قد يكون من الصعب إدارة التزام الخصخصة لا NPM في البلدان النامية لأن هذه الأخيرة لا تملك القدرة الإدارية على الاضطلاع بهذه المهمة المعقدة بنجاح. علاوة على ذلك، هناك ظروف ستعني فيها الخصخصة حتماً الملكية الأجنبية أو الملكية من جانب إثنية معينة قد تتسبب في خطر التماسك الاجتماعي، ومن الأمثلة على حالات الإخفاق في الخصخصة التي قدّمها البنك الدولي (1995)، تأتي غينيا التي خصصت 158 مؤسسة عامة بين عامي 1985 و1992، ولكن هذا التغيير استمر دون وجود برنامج واضح أو إطار قانوني، فلم تكن إجراءات الصفقات التنافسية والمحاسبة واضحة، وغالباً ما تباع الأصول بأقل بكثير من قيمتها، كما عُرضت على مقدّمي العروض الفائزين شروط شملت أحياناً تراخيص الاحتكار وما شابه ذلك.

في سياق البلدان النامية، أشار مانينغ (2001) إلى أنه بدلاً من خيار واحد توفّر NPM محفظة من الخيارات، على أساسها تُمثّل بقائمة من التقنيات تقوم البلدان النامية بتجربة بعض بنودها. مع ذلك، لا تأتي NPM بعدُ كنموذجٍ أوحده للإدارة العامة في البلدان النامية، حيث أن المبادئ التنظيمية للبيروقراطية لم يتم استبدالها بشكل كبير بالمبادئ المستندة إلى السوق في نموذج NPM، كما أكد مانينغ أنّ معظم الوظائف الحكومية في البلدان النامية ما تزال تتفّدها البيروقراطيات الموحّدة/ المتكاملة رأسياً *vertically integrated bureaucracies*.⁵

عطفاً على ما سبق، قدّم تيرنر (2002) درجات اعتماد NPM في جنوب وشرق آسيا من أجل إظهار التباين في تلك المجموعة من المبادرات داخل منطقة معينة ولهذا الغرض يستخدم تيرنر استعارة من ثلاثة متناولين *diners* مختلفين في مواجهة قائمة من أطباق NPM بغية تصنيف البلدان في هذه المنطقة لجهة اعتمادها لإصلاحات NPM. وفق هذا الإطار، يطرح تيرنر المتناول المتحمّس

والحذر والغريب، فيصنّف سنغافورة وماليزيا على أنّهم من المتأولين المتحمسين لأنّ لديهم خبرة طويلة المدى في إنتاج البيروقراطيات العامة القادرة على التعلّم والتكيّف مع النجاح مقارنة بأمكان أخرى، في حين يربط الفلبين وتايلند واندونيسيا بالمتأول الحذر لأنّ اللامركزية والخصخصة واضحة في هذه الدول، ولكن لم تُحدّث سوى تغييرات طفيفة داخل الوكالات المركزية، كما أنّ أنظمة الأداء تبدو قليلة التطوّر هذه الدول على استعداد لتجربة النقل، ولكن مع عدد قليل من العناصر المختارة من قائمة NPM. الفئة الأخيرة من المتأولين (الغربية) تمثّلها فيتنام ولاوس Laos وكمبوديا إذ لم تقم هذه الدول ببناء القدرات والعمليات النظامية لبدء آلية NPM وتردّدت في التجربة بالرغم من أنّ جميعها تملك برامج لإصلاح الإدارة العامة. وفق هذه الدرجات من التّبني، استعارة مماثلة ترى في NPM بأنّها "سلّة للتسوّق" وأنّ البلدان النامية مجرد "متسوّقين"، ويجوز لكل بلد أن يختار أصنافاً مختلفة من السلّة لأسباب مختلفة. ويُظهِر التنفيذ في مختلف هذه البلدان أنّ هذه الأخيرة يمكن أن تبنّي على الظروف الوطنية والمحليّة، مع مراعاة التنوّع التنظيمي في داخل بلدانها. وهكذا، قد يعمل مفهوم معيّن للإصلاح في قطاع واحد للسياسات، ولكن ليس بالضرورة في مجال آخر، على اعتبار اختلاف الهياكل التنظيمية والثقافات.⁶

تمّ انتقاد إصلاحات NPM على نطاق واسع، على أساس التركيز المفرط على مبادئ إدارة القطاع الخاص وإضعاف المساعلة الديمقراطية مع إنشاء وكالات تنفيذية، وفشلها في إبراز احتياجات المواطنين باعتبارها محور التركيز الرئيس لجهود إصلاح القطاع العام. وكان هناك مخاوف أيضاً من أنّ NPM قد قلّلت الاتّساق/ التماسك فيما بين الحكومة نتيجة لتجزئ السياسات، والانجاز عبر وكالات ومقدّم خدمات متعدّدين. علاوة على ذلك، يعارض آخرون الإدّعاء بأنّ NPM كانت براديعماً متميّزاً، وتساءلوا عن صياغتها المفاهيمية بدعوى أنّها تتألف من مجموعة

مقاربات مختلفة ذات خصائص مشتركة. شككت هذه الانتقادات في فعالية إصلاحات NPM وبدأت تظهر مقاربات جديدة في العقد الأول من الألفية الجديدة تسعى إلى معالجة مشاكل التماسك والتعاون من خلال مقاربات "كُل الحكومة whole-of-government"، ووضع/ تركز المواطنين بشكل متزايد في محور الإصلاحات بدلاً من منح امتياز للسوق كمحرك أساسي للإصلاح. هذه المجموعة الجديدة من المقاربات (التي سنعالج أهمها أدناه) لا تقدم ببساطة نموذجاً بديلاً للإدارة العامة ولكنها تقدم منظوراً جديداً ومتميزاً يركز على دور المواطنين في صياغة السياسات والإنتاج المشترك للخدمات العامة.⁷

3. الحوكمة العامة الجديدة The New Public Governance

1.3 الحوكمة العامة الجديدة: المرجعية والمفهوم

تعبّر الحوكمة العامة على نوع من أساليب الإدارة، تُحوكّم على أساسها هيئات الحوكمة مثل الحكومة والمنظمات الاجتماعية والقطاع الخاص الشؤون العامة من خلال التشاور والتفاوض وغيرها من الطرق الديمقراطية. في هذا الإطار، يعتقد توني بوفيرد Tony Bovaird (2003) أنّ "الحوكمة العامة" عبارة عن نوع من التفاعل بين عروض المصالح للتأثير في السياسة العامة. إنّ دلالة الحوكمة العامة أصغر من الحوكمة، فهي تؤكد على "العامة public"، لكن هذه الأخيرة لا تعني هنا عمومية publicness هيئات الحوكمة، ولكن تشير إلى محتوى الحوكمة في حد ذاته، بالتركيز على تشكيل الموارد العامة والنضال/ الصراع من أجل المصلحة العامة وإدارة شؤونها؛ فيما ترتبط الحوكمة العامة الجديدة (NPG) بالتفسير العمومي الجديد والخدمة العامة الجديدة the new public service، وينعكس "الجديد new" من خلال كيفية انتقال/ تحول مفهوم الحوكمة وتكيفه مع الشؤون العامة الاجتماعية الحديثة. بالإضافة إلى ذلك، تركز الحوكمة العامة على تخصيص وإدارة

الموارد العامّة، فيما تعمل NPG أكثر على التأثير الجماعي the collective effects لتفكير وسلوك المواطنين بشكل فردي. وتغطّي NPG العديد من المفاهيم الإدارية مثل "الحكومة متعدّدة المراكز polycentric governance" و"الحكومة الالكترونية electronic government" و"الحكومة متعدّدة المستويات multi-level governance" و"الحكومة العالمية global governance" و"الحكومة الإقليمية regional governance" و"الحكومة التنظيمية organizational governance". كخلاصة، تعرّف رونيا Xu Runya وآخرون NPG كأسلوب إداري أين تتعدّد فيه هيئات الحكومة، من حكومة وقطاع خاص ومنظّمات غير ربحية وسلسلة من المجموعات الاجتماعية، التي تتشاور وتتفاوض للتكيّف مع الشؤون الاجتماعية المتغيّرة.⁸

تقوم جذور NPG على علم اجتماع التنظيم ونظرية الشبكة، وتسلّم بالطبيعة المُجرّاة والمتغيّرة للإدارة العامة في القرن الحادي والعشرين، كما تستمدّ الكثير من العمل المؤثّر لأوشي Ouchi (1997) وباول Powel (1990) على الشبكات ومن أدبيات الرأسمال الاجتماعي التنظيمي الأساسية في إطار الإستراتيجية التنظيمية كما أنّ لديها القدرة على استخلاص رؤى من أدبيات التسويق العلائقية the relational marketing، بالتالي فإنّ لديها الإمكانيّة للاستفادة من تيّار أكثر معاصرة من نظرية التسيير، الذي يهتم بـ"التنظيم العلائقي" بدلاً من التركيز على المخرجات والتفاعلات بين منظّماتية الموجودة في NPM. ويفترض أسلوب الحكومة الجديدة -كما يحدّده أوزبورن- دولة تتسم بتعدّدية مزدوجة، أي الدولة المتعدّدة a plural state، حيث تساهم العديد من الجهات الفاعلة ذات الاعتماد المتبادل في توزيع الخدمات العامّة، والدولة التعدّدية a pluralist state، حيث تقوم العديد من العمليات بإثراء/إعلام inform نظام صنع السياسات. وكنتيجة لهذين الشكلين من

التعددية ينصب تركيز NPG بشكل كبير على العلاقات بين-منظماتية وحوكمة العمليات، وتشدّد على فعالية الخدمة والنتائج. علاوة على ذلك، فإنّها تؤكد على تصميم وتقييم العلاقات الدائمة المشتركة بين المنظمات حيث تعمل الثقة والرأسمال العلائقي والعقود العلائقية كآليات أساسية للحكومة. وعليه، فإنّ NPG لديها القدرة على توفير إطارٍ لتغذية الجيل الجديد من نظرية الإدارة والتسيير العامين، ودعم تحليل وتقييم تطوّر السياسة العامّة.⁹

2.3 الأجنحة الأساسية للحكومة العامة الجديدة:

تتبنّى مقاربة NPG التي اقترحها أوزبورن (2006-2010) نقطة انطلاق مختلفة جداً عن تقاليد نمذجي الإدارة العامة السابقين، وعلى النقيض من التركيز على الهريراريكية البيروقراطية والمصلحة الإدارية باعتبارها السمتين المميّزتين للإدارة العامة التقليدية، وحرية التصرف التسييرية والآليات التعاقدية المرتبطة ب NPM تضع مقاربة NPG المواطنين بدلاً من الحكومة في مركز إطارها المرجعي. في سياق مماثل، يدعو بورغون Bourgon (2007) إلى نظرية جديدة للإدارة العامة تستند إلى مفاهيم المواطنة والمصلحة العامّة، بدلاً من اقتراح شكل جديد من أشكال الإدارة العامة، معبّراً عنها على أنها المصالح المشتركة للمواطنين بدلاً من اعتبارها تجميع للمصالح الفردية التي يحددها المسؤولون المنتخبون أو تفضيلات السوق. إنّ مركزية المواطنين كمنتجين مشتركين co-producers للسياسات وتقديم الخدمات تميّز أساساً مقاربة NPG عن كُلاً من المقاربة الإحصائية المرتبطة بالإدارة العامة التقليدية، والمقاربة القائمة على السوق لا NPM.¹⁰

ومن أجل زيادة تطوير مفهوم NPG، يأخذ كل من يعقوب تورفنج وبيتر تريانتافيلو Jacob Torfing and Peter Triantafillou (2013) باقتراح أوزبورن ويعتمدان نسخة معدّلة قليلاً من نموذج ديفيد ايستون للنظام السياسي

كجهاز تحليلي لوصف وقياس تحوّل الحوكمة العامّة، فبدلاً من عرض النظام السياسي كصندوق أسود (black box) يتلقّى مدخلات وينتج مخرجات، يتمّ استخدام مفهوم المُدخّل withinput لا يستون لفتح الصندوق الأسود، ممّا يؤدّي إلى الكشف على العناصر الأربعة المكوّنة للنظام السياسي-إداري political administrative system كما سيتمّ توضيحه أدناه:¹¹

أولاً، يمكن فهم المدخلات في ظلّ NPG على أنها توسيع لساحة المشاركة التي تجمع بين الفواعل العامّة والخاصّة في حوار مستمرّ. مرّة أخرى، وفي حين يتم الاحتفاظ بعناصر قويّة من الإدارة العامّة التقليديّة OPA و NPM مثل التصويت المنتظم للجمعيات التشريعية والمسوحات المنهجية للمستخدمين، يقترح يعقوب تورنغ وبيتر تريانتافيلو استخدام مصطلح NPG عندما تكون المدخلات في النظام السياسي الإداري مكتملة بشكل منهجي مع المزيد من الأشكال المباشرة للمشاركة المدنية التي -مثالياً على الأقل- تتجاوز المصالح الضيقة التي تروّج لها نخبة جماعات المصالح. وقد تمّ توثيق توسيع المجالات لتمكين المشاركة التي تجمع بين الفواعل العامّة والخاصّة في حوار مستمر في جميع بلدان OECD بشكل أو بآخر فالهدف من مشاركة المواطنين ليس لتسهيل الحكم الذاتي للمواطنين في المجتمع المدني فحسب، ولكن أيضاً لتعبئة الموارد الخاصّة، والطاقة والأفكار في مجال الإنتاج المشترك للحوكمة العامّة من أجل تعزيز شرعية مدخلاتها ومخرجاتها. في أسفل هذا الاتجاه التشاركي الجديد لدينا مفهوم "المواطنة الفاعلة"، الذي يؤكّد على توافق الحقوق والالتزامات التي يمنحها المواطنون للمجتمع الذي ينتمون إليه، وعليه تميل NPG إلى استبدال المفهوم الليبرالي للمواطنة الذي ينظر للمواطن بأنّه حامل سلبي وفردي للحقوق القانونية.

ثانيًا، في إطار NPG، تتميز عملية الحكم الإداري (المُدخَلُ withinput) بالتعاون وليس المنافسة، من أجل معالجة مشاكل السياسة المعقّدة والمتشعبّة والتغلّب على الجمود السياسي. ففي هدف NPM لخلق صوامع الفعالية والتنافس، تسعى NPG إلى حفر ثغرات في تلك الصوامع، وتحسين المفاوضات بين السلطات العامّة على المستويات المتعدّدة، وتعزيز التفاعل بين أصحاب المصلحة في القطاعين العام والخاص من خلال تشكيل شبكات وشراكات وعقود علائقيّة relational contracts. الهدف العاجل لمثل هذا التعاون المتقاطع هو لتبادل وتجميع الأفكار والموارد العامة والخاصّة من خلال التفاعلات الخاضعة للتفاوض بغرض تعزيز الفعالية والحوكمة الديمقراطية، بينما يتمثّل الهدف الآخر في تسهيل التعلّم المتبادل وبناء ملكية مشتركة للحلول الجديدة المبتكرة. مرّة أخرى، نجد مؤشرات على الإصلاحات في عدد من بلدان OECD التي تسعى لتحسين التعاون بدلاً من المنافسة بين الوكالات العامّة، ممّا يوحي بأنّ عمليات صنع القرار (المُدخَلُ withinput) يمكن تغييرها في اتجاه NPG كذلك.

ثالثًا، لا تتضمّن المخرجات في إطار NPG توفير الخدمات العامّة والممنوعات/المحظورات والرخص/الإجازات، والأحكام الرسمية فحسب، بل وتشمل أيضًا نشر أدوات جديدة للحوكمة تهدف إلى تعزيز القدرة على حلّ المشكلات لدى أصحاب المصلحة في القطاع الخاص الذين ينخرطون إمّا في نوع من التنظيم والتنظيم الذاتي " أو من خلال الإنتاج المشترك للحلول العامّة". ففي الوقت الذي ما يزال فيه صانعو السياسة مهتمّين للغاية بتوفير أشكال من المخرجات في شكل خدمات عامّة قابلة للاستهلاك، فإنّنا نجد مؤشرات قويّة على نشر أدوات جديدة للحكم تهدف إلى دعم قدرة أصحاب المصلحة في القطاع الخاص على حل المشاكل أيضًا. وأخيرًا، يتم تطبيق مصطلح NPG عندما يتم استخدام ما يسمى بـ"تكنولوجيات الوكالة

technologies of agency" لتمكين الفواعل الاجتماعية والاقتصادية، والبناء عليها على أنها قادرة ومثابرة ومسؤولة، ويتم نشر تكنولوجيات الأداء في سياق ضمان أن يتصرف ويتفاعل المؤثرون وفقاً لإطار معياري خاضع لمعايير، ولأنواع من التوجيه الناعم soft guidance.

رابعاً، لا تتضمن آلية التغذية العكسية feedback لا NPG المساواة الدستورية والسياسية فحسب، بل أيضاً مجموعة متنوعة من إجراءات المساواة التي تسمح بمعايير وأشكال متعددة لتقديم المحاسبة صعوداً ونزولاً وأفقياً. في جميع بلدان OECD، نجد تجارب إصلاح أقل أو أكثر تطوراً، مع تنمية لأساليب المساواة التي تسعى إلى تحفيز الدوافع الداخلية لموظفي القطاع العام، والقدرة على التعلم التنظيمي والابتكار. عندما نستخدم مصطلح NPG، نقوم بتضمين أنظمة إدارة الأداء التي تُقاس ليس وفقاً لمجموعة المعايير التي تضعها السلطات السياسية المركزية فحسب ولكن أيضاً وفقاً للأهداف التي يتم التفاوض عليها بشكل مشترك، وكذا التي تخلق قيمة وتحفز موظفي القطاع العام المحليين. تتضمن NPG أيضاً أنظمة المساواة "من أعلى إلى أسفل" التي ترتبط بشكل أو بآخر ومنهجياً بنظام مراجعة الأقران/النظراء horizontal peer review systems وبنظام تقديم الحساب العام public account-giving للمواطنين وأصحاب المصلحة stakeholders.

لقد مكّنتنا نموذج إيستون المعدل (من طرف يعقوب تورفنج وبيتر تريانتافيلو) والمفصل للنظام السياسي-إداري من تحديد ووصف العناصر المكونة لـ NPG فيما يتعلق بالمشاركة المُمكنة، والتعاون متعدد الفواعل وأدوات الحوكمة الجديدة والأشكال المتعددة من المساواة. ترتبط هذه العناصر الأساسية وتعزز بعضها البعض لتشكيل نموذج حكم متماسك إلى حد ما، بالتالي، فإن المشاركة المُمكنة للمواطنين وأصحاب المصلحة من القطاع الخاص توفر شرطاً لإمكانية استناد الحوكمة العامة إلى تفاعل

تعاوني، واحتمالية وجود تأثير حقيقي على تشجيع المشاركة فيما يتم حل المشاكل وتقديم الخدمات من خلال أنواع مختلفة من الحوكمة التعاونية التي تتضمن الفواعل العامة والخاصة في الإدارة البنّاءة للاختلافات التي تهدف إلى تحديد المشكلات وصياغة وتنفيذ الحلول المشتركة.¹²

إنّ التحوّل من NPM إلى NPG ينطوي على تغيير في طريقة النظر للمواطنين من مستهلكين سلبيين ومجهولين إلى منتجين مشاركين، وأكثر نشاطاً وانخراطاً في صناعة القرار وتقديم الخدمات، وتلك التي تتطلب خدمات منسّقة من وكالات متعدّدة. يتمّ ربط هذه التغييرات بإصلاحات تكشف عن خيارات تشريعية أقوى لتعزيز توجّه المواطن ودعم أكبر لجوانب النوعية في تقديم الخدمات بدلاً من التركيز من جانب واحد على تحسين الكفاءة والأداء الاقتصادي. وقد صاحب ذلك نقد متزايد للترتيبات الشبيهة بالسوق market-like arrangements ونشر أشكال قائمة على الشبكات للتنظيم تركز بشكل أقوى على التعاون بين منظّماتي بدلاً من المنافسة لتلبية حاجيات العملاء. وهكذا يصبح التنسيق الفعّال للشبكة، بدلاً من التبادل الفعّال للأسواق مهمّة أساسية للوكالات العامّة، كما تعطي فكرة خيار العميل customer choice كعلامة للمنافسة مجالاً نحو اهتمام أوسع مع ما إذا كانت الوكالات تلبّي بشكل مشترك احتياجات المواطنين؛ يستدعي ذلك إعادة توجيه ممارسات الرقابة من التركيز الضيق على مخرجات الوكالات فردياً إلى العمليات بين منظّماتية والنتائج الإجمالية لتقديم الخدمة، ويُنظر إلى هذه النتائج بشكل عام باعتبارها توشّراً عمّا إذا كانت الوكالات تلبّي أهدافاً اجتماعية أوسع، وبالتالي تشير إلى التركيز على الفعالية بدلاً من الكفاءة كأحد جوانب الأداء الرئيسة. مع ذلك، فإن الصعوبات في تحديد مؤشّرات النتائج "الموضوعية" المقترنة بالضغوط لإظهار كيف تلبّي الوكالات العامة احتياجات المواطنين وتفضيلاتهم قد أدّت إلى استخدام واسع

النطاق لمؤشرات رضا المواطن أو العميل كتدابير بديلة للفعالية، يعزّز هذا المفاهيم الاستهلاكية لمصالح المواطنين.¹³

يمكن تلخيص الاختلافات في فكرة استهلاكية consumerism القطاع العام المرتبطة بالتحوّل من NPM إلى NPG على النحو التالي: حيث ينطوي منطق NPM على تركيز ضيق نسبياً على خيار العملاء في ظلّ ظروف السوق التنافسية كوسيلة لتعزيز كفاءة الوكالات بشكل فردي؛ في المقابل يمثّل منطق NPG الانتقال نحو الاعتراف المتنامي بالمشاركة الأوسع والأكثر ايجابية للمواطنين كمنتجين مشتركين ضمن أنظمة أكثر تعاونية لتقديم الخدمات العامّة. تجدر الإشارة أنّه قد يكون دمج هذه المفاهيم المتناقضة للاستهلاكية في المنظّمات واضحاً ضمن أنماط التغيير المختلفة.¹⁴ (ربّما في المراحل الانتقالية للتحوّل).

4. خاتمة:

بناء على ما سبق مناقشته، ستقارع الحكومة اليوم وفي المستقبل قوى تغيير هائلة تؤثر بعمق في عمل المسؤولين الحكوميين، سوف تحتاج طرقاً جديدة لتوجيه المجتمع والنظر في معايير مبتكرة لتقييم الأداء الإداري ليس بإعادة التفكير في المعايير القانونية والسياسية الكلاسيكية التي تربطها بالإدارة العامّة التقليدية فحسب ولا بمعايير السوق والاقتصاد المرتبطة بالتسيير العمومي الجديد، ولكن أيضاً بالاهتمام بالمعايير الديمقراطية والاجتماعية المرتبطة بالحكومة العامّة الجديدة. إنّ انشغالنا الأخير بالتسيير العمومي الجديد قد جذب انتباهنا إلى مسائل السوق والقياس measurement، ولكن في نهاية المطاف فإنّ أهمّ معيارٍ لتقييم الأداء الإداري هو السؤال عن مدى فعالية عملنا في تعزيز المصلحة العامّة؟ في حين أنّه من المهم الحفاظ على الاهتمام بالمعايير القانونية والسياسية والمعايير الاقتصادية، إلاّ أنّه يبقى من الضروري وفقاً لدينهارت أن نضع في مركز عملنا مفهوماً للخدمة العامّة

يستند ويتكامل كليًا مع خطاب المواطن والمصلحة العامة¹⁵. كما تحاول أن نخبرنا به الحوكمة العامة الجديدة أو غيرها من مقاربات الموجة الثالثة الجديدة.

5. المراجع

¹ Nicola Mario Lacovino, (et al), "Public Organizations Between Old Public Administration, New Public Management and Public Governance: the Case of the Tuscany Region", Public Organization Review, Vol. 17, Issue. 01, March 2017, p. 62.

² Rachel Parker, Lisa Bradley, "Bureaucracy or Post-Bureaucracy? Public Sector Organisations in a Changing Context", Asia Pacific Journal of Public Administration, vol. 26, No. 02, December 2004, pp. 198-199.

³ Kulachet Mongkol, "Implementing New Public Management in a Developing Country: The Case of Thailand", A Thesis Submitted for the Degree of Doctor of Philosophy, Canberra, October 2007, pp.24-26.

⁴ Kulachet Mongkol, "The Critical Review of New Public Management Model and its Criticisms". Research Journal of Business Management, Vol. 05, Issue. 01, 2011, pp. 37-39.

⁵ Ibid, p. 39.

⁶ Ibid, pp. 39-40.

⁷ Mark Robinson, From Old Public Administration to the New Public Service: Implications for Public Sector Reform in Developing Countries, UNDP Global Centre for Public Service, 2015, p. 09.

⁸ Xu Runya, (et al), "The Third Wave of Public Administration: The New Public Governance". Canadian Social Science, Vol. 11, No. 07, 2015, pp. 13-14.

⁹ Stephen P. Osborne, op.cit, pp. 382-384.

¹⁰ Mark Robinson, op.cit, p. 09.

¹¹ Jacob Torfing, Peter Triantafillou, "What's in a Name? Grasping New Public Governance as a Political Administrative System", International Review of Public Administration, Vol. 18, No. 02, 2013, pp.12-16

¹² Ibid, p. 16.

¹³ Fredrika Wiesel, Sven Modell, "From New Public Management to New Public Governance? Hybridization and Implications for Public Sector Consumerism", Financial Accountability and Management, Vol. 30, Issue. 02, May 2014, p. 179.

¹⁴ Ibid, pp. 179-180.

¹⁵ Robert B. Denhardt, Janet V. Denhardt, "The New Public Service: An Approach to Reform", International Review of Public Administration, Vol. 08, No. 01, 2003, p. 09.