



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة قاصدي مرباح ورقلة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم العلوم السياسية

استراتيجية تحديث المرفق العام في الدول الأنجلو سكسونية بمنظور مقارنة

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث في العلوم السياسية

تخصص: الإدارة العامة المقارنة

إشراف الأستاذ الدكتور:

من إعداد الطالب:

أ.د قاسم ملود

بن وارث شرف الدين

لجنة المناقشة:

الصفة	الجامعة الأصلية	الرتبة العلمية	الأستاذ
رئيسا	جامعة ورقلة	أستاذ التعليم العالي	أ.د. غنية شليغم
مشرفا ومقررا	جامعة ورقلة	أستاذ التعليم العالي	قاسم ملود
مناقشا	جامعة ورقلة	أستاذ التعليم العالي	أ.د. عبد المومن مجدوب
مناقشا	جامعة ورقلة	أستاذ محاضر "أ"	د. سمير بارة
مناقشا	جامعة الوادي	أستاذ محاضر "أ"	د. الهادي دوش
مناقشا	جامعة بسكرة	أستاذ التعليم العالي	د. كربوسة عمراني

السنة الجامعية: 2021/2020



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة قاصدي مرباح ورقلة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية



استراتيجية تحديث المرفق العام في الدول الأنجلو

سكسونية بمنظور مقارنة

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث في العلوم السياسية

تخصص: الإدارة العامة المقارنة

إشراف الأستاذ الدكتور:

من إعداد الطالب:

أ.د قاسم ملود

بن وارث شرف الدين

لجنة المناقشة:

الصفة	الجامعة الأصلية	الرتبة العلمية	الأستاذ
رئيسا	جامعة ورقلة	أستاذ التعليم العالي	أ.د. غنية شليغم
مشرفا ومقررا	جامعة ورقلة	أستاذ التعليم العالي	قاسم ملود
مناقشا	جامعة ورقلة	أستاذ التعليم العالي	أ.د. عبد المومن مجلوب
مناقشا	جامعة ورقلة	أستاذ محاضر "أ"	د. سمير بارة
مناقشا	جامعة الوادي	أستاذ محاضر "أ"	د. الهادي دوش
مناقشا	جامعة بسكرة	أستاذ التعليم العالي	د. كربوسة عمراني

السنة الجامعية: 2021/2020

الإهداء

هذه الأطروحة مهداة لأمي وأبي اللذين كانا مصدر
إلهامي لمتابعة درجة الدكتوراه.

تسكّر وتقدیر

أود أن أشكر الأشخاص والجهات التالية أسماؤهم الذين كانوا سندا لي في إكمال هذا الطروحة:

- إلى والديّ، اللذين وضعوني على طريق الصحيح.
- مشرفي الأستاذ الدكتور قاسم ميلود، لحماسه ودعمه وتشجيعه وصبره.
- كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، وأخص بالذكر: الأستاذ خميس محمد، الأستاذة غنية شليغم.
- أهل ورقلة الطيبون الذين كانوا كرماء.
- الأصدقاء والعائلة الأعزاء.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ

الرَّحِيمِ

ملخص :

ما بين عام 1980 إلى عام 2016، عرفت "المرفق العام" الأنجلو سكسونية (بريطانيا، نيوزيلندا، الولايات المتحدة الأمريكية) العديد من استراتيجيات التحديث. شملت هذه التحديثات الجوانب الهيكلية والموارد البشرية، علاوة على الموارد المالية. قد سعت هذه البلدان من خلال هذه التحديثات إلى تحقيق الفعالية والكفاءة في مخرجات "المرفق العام". تبحث هذه الرسالة في تفاعل وتأثير السياقات البيئية (البيئة الاقتصادية والسياسية والثقافية) في استراتيجيات التحديث التي تتبناها الدول الأنجلو سكسونية من خلال استخدام المدخل البيئي المقارن. توصلت هذه الأطروحة إلى أن البيئة الاقتصادية "للمرفق العامة" في هذه البلدان الثلاثة لعبت دورا محوريا في خلق الزخم والإطار الرئيسي لصياغة استراتيجيات التحديث. في الثمانينيات، عرفت الدول الأنجلو سكسونية أزمة اقتصادية ومالية فرضت حتمية التخلي عن السياسات الحمائية وتدخل الدولة في الاقتصاد الذي حدث في سياق الاقتصاد الكينزي واتجاهات دولة الرفاه. لمعالجة الأزمة، تبنا الاقتصاد النيوليبرالي الذي أدى إلى تحديث أساسي متقارب مس "المرفق العام" لهذه البلدان الثلاثة. في مضامين النيوليبرالية، سعت الدول الثلاث إلى نقل آلية إدارة القطاع الخاص إلى "المرفق العام" مما أدى إلى تغييرات في نطاق منظمة "المرفق العام" وكذلك الهياكل وموضوعات تخصصه، حدث ذلك في إطار التسيير العمومي الجديد. مما لا شك فيه أن استراتيجيات تحديث "المرفق العام" التي تمت صياغتها في بيئة وسياقات سياسية مختلفة أدت إلى اختلاف واضح بين الدول الثلاثة، فالمتغيرات الدستورية والثقافة السياسية، وكذلك هيكل الدولة وشكل الحكومة والتفاعل بين الجهات الفاعلة فيها لعبت دورا مهما في تبني ما يمكن تنفيذه في استراتيجيات التحديث. في سياق آخر يتعلق بالبيئة الثقافية، ترجمت نتائج الدراسة التشابه بين المحتوى الثقافي للدولة واستراتيجيات التحديث، ناهيك عن التشابه الثقافي بين هذه البلدان الثلاثة، مما سمح بتصدير واستيراد استراتيجيات التحديث.

الكلمات المفتاحية: التحديث الإداري، الاستراتيجيات، التسيير العمومي الجديد، الدول الأنجلو سكسونية، البيئة السياسية لتحديث الإداري، البيئة الاقتصادية لتحديث الإداري، البيئة الثقافية لتحديث الإداري

Abstract:

From 1980 to 2016, the Anglo-Saxon "public utility" (Britain, New Zealand, USA) has known several modernization strategies. These updates included the structural and human Resources sides, in addition to the financial resources. Through these updates, these countries sought to achieve the effectiveness and efficiency in the "public utility" outputs. This thesis examines the interaction and the effect of the environmental contexts (economic, political, and cultural environment) in the modernization strategies embraced by the Anglo-Saxon countries through using a comparative environmental approach. This thesis found out that the economic environment of the "public utility" in these three countries has played a pivotal role in creating the momentum and the principal framework to formulate modernization strategies. In the 1980s, Anglo-Saxon countries have known an economic and financial crisis that imposed the inevitability of giving up on the protectionist policies and the state's interference in the economy which applied in the context of Keynesian economics and the welfare state directions. To address the crisis, they adopted the neoliberal economy that resulted in convergent-fundamental modernization that touched the "public-utility" in these three countries. In neoliberal contents, the three countries aimed to transfer the private sector administration mechanism to the "public-utilities", which resulted in "public-utilities" scope changes, as well as the structures and the topics of its specialization, all of that happened in the New Public Management framework. The modernization strategies of "public-utilities" having been formulated in different political environments and contexts undoubtedly led to an obvious divergence between the three countries. Therefore, the constitutional variables, the political culture, as well as the state structure, the form of the government and the interaction between their

actors have all played an important role in adopting the requirements to implement modernization strategies. In another context related to the cultural environment, the study results translate similarity between the state's cultural contents and the modernization strategies, not to mention, having cultural similarity between these three countries allowed for the export and import of modernization strategies.

Keywords: administrative modernization strategies; new public management; the political environment for modernization; the economic environment for modernization; the culture environment for administrative modernization

Résumé:

De 1980 à 2016, le « public service » anglo-saxon (Grande-Bretagne, Nouvelle-Zélande, USA) a connu plusieurs stratégies de modernisation. Ces mises à jour comprenaient les aspects structurels et ressources humaines, en plus des ressources financières. A travers ces mises à jour, ces pays ont cherché à atteindre l'efficacité et l'efficience dans les extrants « d'utilité publique ». Cette thèse examine l'interaction et l'effet des contextes environnementaux (environnement économique, politique et culturel) dans les stratégies de modernisation adoptées par les pays anglo-saxons en utilisant une approche environnementale comparative. Cette thèse a révélé que l'environnement économique du « service public » dans ces trois pays a joué un rôle central dans la création de l'élan et du cadre principal pour formuler des stratégies de modernisation. Dans les années 1980, les pays anglo-saxons ont connu une crise économique et financière qui a imposé la fatalité de l'abandon des politiques protectionnistes et de l'ingérence de l'État dans l'économie qui s'appliquaient dans le cadre de l'économie keynésienne et des orientations de l'État-providence. Pour faire face à la crise, ils ont adopté l'économie néolibérale qui a abouti à une modernisation convergente-fondamentale qui a touché « l'utilité publique » dans ces trois pays. Dans les contenus néolibéraux, les trois pays visaient à transférer le mécanisme d'administration du secteur privé vers les « utilités publiques », ce qui a entraîné des changements de champ d'application des « utilités publiques », ainsi que les structures et les thèmes de sa spécialisation, tout cela s'est passé dans le cadre de la nouvelle gestion publique. Les stratégies de modernisation des « services publics » ayant été formulées dans des environnements et des contextes politiques

différents ont indubitablement conduit à une divergence évidente entre les trois pays. Par conséquent, les variables constitutionnelles, la culture politique, ainsi que la structure de l'État, la forme du gouvernement et l'interaction entre leurs acteurs ont toutes joué un rôle important dans l'adoption des exigences de mise en œuvre des stratégies de modernisation. Dans un autre contexte lié à l'environnement culturel, les résultats de l'étude traduisent la similitude entre les contenus culturels de l'État et les stratégies de modernisation, sans oublier que la similitude culturelle entre ces trois pays a permis l'exportation et l'importation de stratégies de modernisation.

Mots-clés : stratégies de modernisation administrative ; new public management; l'environnement politique de la modernisation; l'environnement économique de la modernisation; l'environnement culturel pour la modernisation administrative

مقدمة:

خلال العقود الثلاث الماضية، عرف العالم الأنجلو سكسوني تحديثات أساسية في سير إدارة المرفق العامة، فقد تم تحدي العديد من المبادئ والممارسات الراسخة على نطاق واسع في تعريف المرفق العام، مع زيادة التركيز على الكفاءة والفعالية. كان تحديث الإدارة العامة بشكل عام مختلفا بطريقتين. أولا، تم التعامل معها بشكل عام على أنها تقنية أو قانونية بدلا من كونها مسألة سياسية أو اقتصادية، كانت عادة مسألة تغييرات تنظيمية وإجرائية خافتة إلى حد ما، لم يكن الأمر شيئا يلفت انتباه قادة الأحزاب أو وسائل الإعلام، لم يكن هناك شيء مثل كمية الأوراق أو الكتيبات التي اعتاد عليها اليوم المهتمون بشأن الإداري والتنظيمي. ثانيا، كانت في الأساس مسألة تختصر في الشؤون الوطنية، كان هناك القليل من النقاش الدولي حول هذه القضايا، حيث كان الافتراض المعتاد هو أن كل دولة تتبنى تحديثات تتماشى وسياقها الخاص. تعزز هذا الموقف بالدور الهام الذي لعبه القانون الإداري الدستوري في التحديث الإداري، حيث كان الإطار القانوني مختلفا تماما عن ذلك الموجود في بريطانيا، وفي الولايات المتحدة الأمريكية، وفي نيوزيلندا، لذلك من المرجح أن تكون التحديثات نفسها مختلفة.

لم تكن المنتديات الدولية مثل لجنة الإدارة العامة التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أو شبكة الأمم المتحدة للإدارة العامة التي أصبحت فيما بعد مجال نقاش مهمة لتحديثات الإدارة العامة موجودة. وبالمثل، في العالم الأكاديمي، لم توجد أي مجموعة كبيرة من العلماء الذين جعلوا الإدارة العامة المقارنة في ذلك الوقت متغيرا ثابتا للنقاش والبحث والنشر. فيما يتعلق بالعالم المتقدم، كان هناك عدد قليل من الأعمال المعزولة، التي غالبا ما تكون ذات طبيعة قانونية / دستورية في الغالب.

في أواخر الستينيات وأوائل السبعينيات يمكننا أن نرى أن هذه "المحلية المحافظة" بدأت تتغير في الدول الأنجلو سكسونية. حدثت الموجة الأولى لتحديث التي كانت معنية أساسا بوضع سياسات وتقييم استراتيجي في الإدارة العامة أكثر عقلانية بشكل رئيسي في الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا ونيوزيلندا، تزامنت مع فترة "الحداثة" التي كانت جزءا منها مرتبط بالتقدم السريع في العلوم والتكنولوجيا، جنبا إلى جنب مع النمو الهائل في الدراسة الجامعية للعلوم الاجتماعية.

بعدها حلت الموجة الثانية التي كانت مرتبطة بالاضطرابات الاقتصادية العالمية في السبعينيات، حيث أصبح الاعتقاد السائد لدى جميع اللاعبين بأن الحكومات أصبحت "مثقلة" وأن دول الرفاهية الغربية أصبحت مكلفة، وغير فعالة، ومنه نشأت رغبة سريعة الانتشار في جعل الحكومة أشبه بتلك الإدارة الموجودة في القطاع الخاص ذلك من أجل عكس الاتجاه السابق في إطار توفير المال، وزيادة الفعالية، وإجبار البيروقراطيات العامة في الوقت نفسه على التصرف بشكل أكثر استجابة تجاه مستخدميها من المواطنين، لكن، هذه المرة بدا هذا الاتجاه مرتبط بالواقع على نطاق أوسع بحيث، على سبيل المثال، من بين الدول قيد الدراسة، أطلقت بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية ونيوزيلندا برامج رئيسية لتحديث الحكومات المركزية خلال الثمانينيات، هذه الأفكار والتحديات الرائدة أصبحت فيما بعد معروفة باسم التسيير العمومي الجديد (NPM).

بدأت هذه الموجة الثانية خلال فترات الانكماش الاقتصادي العالمي لكنها استمرت خلال الانتعاش اللاحق. انتشر الدافع لتحقيق مزيد من الكفاءة وتحسين جودة الخدمة واستمر حتى الثمانينيات وحتى التسعينيات. ولكن مع التسعينيات، بدأت تحولات جديدة. ظهرت أفكار جديدة فيما يخص التحديث في العديد من البرامج السياسية، لكن هذا التحديث حاد عن سياقه إلى "الحكومة" و"الشراكات" و"الحكومة التشاركية" / "النهج الحكومي الشامل"، ثم إلى "الثقة" و"الشفافية". لم تختف الكفاءة والجودة عن الحديث الرسمي، كان هناك رد فعل ضد بعض الآثار غير المرغوب فيها لموجة التسيير العمومي الجديد. كان الاعتقاد يدور حول أن تحديث الثمانينيات وأوائل التسعينيات أدت إلى تفتيت وتجزئة منظمات المرفق العام، مما أدى إلى خلق مرافق ذات هدف واحد، والأكثر من ذلك، أن هذه المرفق الجديدة غالباً ما يتم وضعها بشكل متعمد بعيدة عن الوزراء، من أجل منح المديرين مزيداً من الحرية في الإدارة. ولكن مع تزايد عددها، بدأت الحكومات تدرك أن هناك مشاكل تنسيق (أصبحت هناك العديد من المرفق العديد تتبع نفس الهدف). ما خلق مشكلات المساءلة السياسية. ولهذه الأسباب ظهرت أساليب جديدة لتسيير في الأجندات الحكومية تبحث أكثر عن التنسيق البيني والعمودي.

في سياق التحولات الدولية، ظهر شعار آخر حقق تداولا واسع يتمثل في "الحكومة الإلكترونية"، أصبح هناك تأييد بين مختلف الفاعلين حول الكيفية التي يمكن أن تؤدي بها تكنولوجيا المعلومات سريعة التطور إلى إحداث ثورة في إنتاجية المرفق العام، فضلا عن تزويد المواطنين بمعلومات أسرع وأفضل والحصول على الخدمات. قامت الحكومات في العديد من

البلدان باستثمارات كبيرة في أنظمة الكمبيوتر الجديدة وأنظمة الاتصالات القائمة على الويب، لا يوجد أدنى شك في أن التطورات في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (ICT) كانت مهمة للغاية بالنسبة للحكومات، فإن النقطة التي لا بد من إثارتها هنا ووفقا ما هو متداول لدى العديد من الأكاديميين في أنه الحكومة الإلكترونية لا يمكن اعتبارها نموذجا في حد ذاته. كما أنها لا تتماشى كنموذج بشكل حصري مع أي من النماذج المذكورة (البيروقراطية، التسيير العمومي الجديد، الشبكات، والحوكمة، وما إلى ذلك).

أهمية الدراسة:

تحدد أهمية هذه الأطروحة في النماذج والنظريات الإدارية الأكثر تأثيرا في أبحاث إدارة المرفق العام، بحيث يتم تحليل هذه النماذج من خلال المتغيرات التي تشترك فيها جميع الدول، واستخلاص العناصر المتكررة فيما بينها لتشكيل إطار عمل نظري يمكن تطبيقه واعتماده على إعدادات دراسة أوسع نطاقا، علاوة على ذلك، تتبع أهمية الدراسة في كيفية تكييف هذه النماذج النظرية عمليا في أماكن مختلفة من الدول الأنجلو سكسونية.

في سياق الدراسات المقارنة، توجه هذه الدراسة الانتباه أيضا إلى المقارنة بين الدول الأنجلو سكسونية (بريطانيا، نيوزيلندا، الولايات المتحدة الأمريكية) ذلك في شق تحديثات المرفق العام مع الأخذ بعين الاعتبار اختلاف الظروف الداخلية لدولة (البيئة السياسية، الاقتصادية، الثقافية)، كما تلقي الأطروحة الضوء على فائدة تطبيقات النماذج الإدارية الحديثة في تحديث المرفق العام في المستقبل على نطاق واسع.

أهداف الدراسة:

- التعرف على أهم النظريات والنماذج الإدارية، وأهم استراتيجيات التحديث التي عرفتتها الدول قيد الدراسة في تطوير سير مرافقها العامة.
- تشخيص واقع الدول قيد الدراسة من حيث سير مرافقها العامة ومدى فاعليتها وكفاءتها في تقديم الخدمة.
- التعرف على دور المتغيرات البيئة السياسية التي تشكل طبوغرافيا تنفيذ استراتيجيات تحديث المرفق العام فضلا عن ما هو ممكن تنفيذه من الناحية السياسية.
- التعرف على المتغيرات الاقتصادية والدور التي تلعبه في تشكيل وتبني مسارات معينة من التحديث في الدول قيد الدراسة.

- الكشف عن الخلفيات والإرهاصات الثقافية لدول قيد الدراسة ومدى تطابق استراتيجيات التحديث مع مختلف المتغيرات الثقافية.

مبررات اختيار الموضوع:

- هناك أسباب ذاتية وأخرى موضوعية دفعت الباحث إلى اختيار هذا الموضوع، يمكن إجمال هذه الأسباب فيما يلي:
- الرغبة الشخصية للباحث في التعرف وفهم الأسباب الحقيقية التي تقف وراء تطور المرفق العام وكفاءة وفاعلية مخرجاتها في الدول قيد الدراسة، وخلفيات تبني استراتيجيات تحديث في دولة معينة دون أخرى.
 - التقيد ومراعاة تخصص الطالب (الإدارة العامة المقارنة) حيث يتمحور موضوع الدراسة حول إجراء مقارنة بين بريطانيا ونيوزيلندا والولايات المتحدة الأمريكية فيما يخص استراتيجيات تحديث المرفق العام مع الاهتمام بدور مختلف المتغيرات والعوامل البيئية (السياسية، الاقتصادية، الثقافية).
 - تطور تقديم الخدمات التي يقدمها المرفق العام من حيث الكفاءة والفاعلية في العالم المتقدم خاصة تلك الموجودة في الدول قيد الدراسة ما يجعلها تجارب محل اهتمام كبير على مستوى الساحة الدولية سواء أكان ذلك بين الأكاديميين أو القائمين على تسيير المرفق العام.
 - يرى الباحث أن دول قيد الدراسة تمثل نماذج ناجحة إلى حد ما في تكييف المتغيرات البيئية خاصة منها الاقتصادية والثقافية مع تنفيذ ما هو ممكن تنفيذه وتبنيه كاستراتيجيات مثلى لمشاكل تسيير المرفق العام.

الدراسات السابقة:

قمنا بالاطلاع على مجموعة من الدراسات المهمة السابقة التي تناولت موضع تحديث المرفق العام، نذكر من بينها:

أطروحة دكتوراه للباحث "خوان دو" تحت عنوان:

"A Tale of Two Countries – New Public Management Reforms in Universities in the UK and China"

"قصة بلدين – إصلاحات التسيير العمومي الجديد في جامعات بريطانيا والصين"، تخصص محاسبة، سنة 2007، جامعة ادنبره، بريطانيا.

حاول الباحث ربط عناصر التسيير العمومي الجديد نظريا بما تم تبينه من إصلاحات على مستوى جامعات كل من بريطاني والصين، أخذا بعين الاعتبار الاختلافات الأيديولوجية لكلا البلدين

كون بريطانيا رأسمالية والصين اشتراكية، فالهدف من الدراسة هو الوقوف عن عناصر التشابه والاختلاف بين البلدين في تنفيذ استراتيجيات التسيير العمومي الجديد مع فحص الظروف المحيطة بهذه الإصلاحات.

يصل الباحث إلى نتيجة مفادها، وجود ترجمة لتقنيات التسيير العمومي الجديد من بلدها الأصلي (بريطانيا) إلى البيئة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية الصينية. كما قد وجد أنه على الرغم من أن بعض عناصر التسيير العمومي الجديد مثل نقل السلطة يتم تقاسمها من قبل كلا البلدين، إلا أن الاختلافات موجودة في العديد من جوانب التغيير التنظيمي، والتي لها آثار كبيرة على نتائج الإصلاح.

أطروحة دكتوراه "لويس هويل" بعنوان:

"New Public Management and Nursing Relationships in the NHS"

"التسيير العمومي الجديد وعلاقات التمريض في الخدمة الصحية البريطانية"، سنة 2011، مدرسة العلوم الاجتماعية التطبيقية، جامعة سترلينغ، بريطانيا.

تناول هذه الأطروحة تأثير التسيير العمومي الجديد على طاقم الخطوط الأمامية لتمريض بالمستشفى الأسكتلندي، واستكشف الطرق التي شكلت بها الممارسات الإدارية (خاصة الإدارة المهنية؛ الانضباط والتقشف؛ وقياس الأداء؛ والنزعة الاستهلاكية) وكذا علاقات العمل والتفاعلات وتبادل المعرفة بين المديرين والموظفين والمرضى ومدى قدرة الموظفين القيام بواجبات التمريض في بيئة متغيرة.

من النتائج المتوصل إليها، أنه هناك أربعة عناصر رئيسية حددها عمال المرفق الصحي التي تتأثر بالتسيير العمومي الجديد وهي الإدارة المهنية، الانضباط والتقشف في استخدام الموارد، المعايير وقياس الأداء والاستهلاك وجودة الخدمة تم تحديد هذه العناصر على أنها عناصر التسيير العمومي الجديد، في هذا السياق، أدى هذا النموذج إلى تقديم مديرين مهنيين محترفين (على عكس المديرين الذين لديهم خبرة سريرية) مما خلق صعوبات بين طاقم التمريض والمديرين على سبيل المثال، الخلفيات غير السريرية المتصورة للمديرين لها تأثير سلبي على كيفية رؤية طاقم التمريض لعلاقتهم مع المديرين وقد أظهر التحليل أن هناك الكثير من العداة والصراع نتيجة لذلك. ينظر طاقم التمريض إلى القرارات المالية والانضباط والتقشف في استخدام الموارد (عمل المزيد بتكلفة أقل)، يولد لديهم شعور أن لديهم القليل من السيطرة أو القوة لمقاومة القيود المالية مما يؤدي إلى الاستياء والعداء والإحباط من الإدارة ويؤثر أيضا سلبا على علاقة الممرضات مع المرضى والأقارب.

أطروحة دكتوراه للباحث "كو ، وونغ جو" بعنوان:

"Performance Management in Government: A Comparative Study of the UK and Korea"

"إدارة الأداء في الحكومة: دراسة مقارنة بين بريطانيا وكوريا" سنة 2008، العلوم

السياسية، جامعة أكستر، بريطانيا.

تتناول هذه الأطروحة دراسة مقارنة للإدارة الأداء بناء على دراسة حالة كل من بريطانيا وكوريا الجنوبية، توضح هذه الأطروحة أن إصلاحات التسيير العمومي الجديد يمكن أن تكون متشابهة على الرغم من الاختلافات في الخصائص السياسية والإدارية والثقافية. كما تبحث هذه الأطروحة في أنظمة إدارة الأداء في البلدين من حيث سرعة وطبيعة الإصلاح فضلا عن مقاومة الإصلاح، واستخدام معلومات الأداء وأهميتها كآلية للرقابة. لإجراء تحليل ومقارنة لأنظمة إدارة الأداء في كلا البلدين يعتمد الباحث في أطروحته على اتفاقيات الخدمة العامة (PSAs) في بريطانيا وتقييم الأداء الحكومي (GPE) ونظام إدارة الأداء المالي (FPMS) واتفاقيات الأداء في كوريا. تم إجراء دراسات الحالة مع وزارة الصحة البريطانية ووزارة الإدارة الحكومية والشؤون الداخلية في كوريا.

من النتائج المتوصل إليها، أن نظام PSA يعاني من مشاكل ناتجة عن التحكم المركزي المفرط ونقص مشاركة المهنيين وموظفي الخطوط الأمامية. تعتمد أنظمة إدارة الأداء الثلاثة في كوريا على التقييم. استخدمت الإدارات التقييم كأداة لممارسة الرقابة، مما أدى إلى ازدواجية التقييم والبيروقراطية المفرطة. التركيز على التقييم الموجه نحو العملية قوض قيمة الأنظمة لتحسين الخدمات العامة. بينما يظهر البلدان اختلافات في النهج الأساسي لإدارة الأداء، هناك أوجه تشابه في الممارسات التفصيلية والمسارات في تشغيل الأنظمة. يعزى حسب الباحث سبب أوجه التشابه هذه إلى القيادة القوية لكبار السياسيين في كلا البلدين.

أطروحة دكتوراه للباحثة "يموه، أفيا بوادي" بعنوان:

"The effects of fiscal decentralization on economic growth in the U.S. counties"

" آثار اللامركزية المالية على النمو الاقتصادي في المقاطعات الأمريكية" لسنة

2007، اقتصاديات الزراعة والبيئة والتنمية، جامعة أوهايو، الولايات المتحدة الأمريكية.

تبحث هذه الدراسة في آثار اللامركزية على النمو الاقتصادي في المقاطعات الأمريكية. تتمثل الأهداف الرئيسية لهذه الدراسة في بناء مقياس للامركزية والتحقق فيما إذا كانت اللامركزية تؤدي إلى اختلافات في النمو الاقتصادي في المقاطعات الأمريكية.

تكشف نتائج الدراسة، أن النمو السكاني والعمالة يؤثران بشكل إيجابي على بعضهما البعض. كما أنه اللامركزية لها تأثير كبير على النمو السكاني ولكن ليس لها تأثير على نمو العمالة.

فحسب الدراسة تظهر كل من المقاطعات الريفية والحضرية علاقة سلبية مع النمو السكاني، فاللامركزية تؤدي إلى انخفاض النمو الاقتصادي (من حيث عدد السكان). فحسب الباحثة فأن معدلات الجريمة والكثافة السكانية لها تأثير كبير على النمو الاقتصادي ولكن وسائل الراحة والدخل لا يظهران أي تأثير.

أطروحة دكتوراه للباحثين " لاموساس روساس، ايرفينغ جويل " بعنوان:

"The Impact of the U.S. Federal Government's Expenditure on Regional Growth - Towards More Comprehensive Measurements"

" أثر نفقات الحكومة الفيدرالية الأمريكية على النمو الإقليمي - نحو قياسات أكثر

شمولا"، لسنة 2014، كلية الاقتصاد، جامعة أريزونا، الولايات المتحدة الأمريكية.

تناولت هذه الأطروحة دراسة شاملة للنفقات الحكومية وتأثيرها على النمو الاقتصادي لاقتصادات الولايات المتحدة؛ من خلال مراجعة لمختلف الأدبيات النظرية وتحليلات النتائج التجريبية في أوروبا والولايات المتحدة. كما أعتمد الباحثان على تحليل دور رأس المال المادي والبشري في اقتصادات الولايات الأمريكية خلال الفترة 2000-2008، ودور التداعيات التكنولوجية غير المباشرة على الدخل. بالإضافة إلى ذلك تحلل الدراسة تأثير المبالغ الفعلية لجميع برامج التنمية الممولة اتحاديا على معدل النمو في الولايات المتحدة.

كتاب لـ "مايكل هيدلي بيرتون" تحت عنوان:

"The Politics of Public Sector Reform: From Thatcher to the Coalition"

سياسات إصلاح القطاع العام "من تاتشر إلى الإئتلاف"، سنة 2015، بريطانيا، تناول

الكاتب في هذه الدراسة، التحديات الاقتصادية التي واجهتها بريطانيا في سنوات الثمانينات عقب الأزمة الاقتصادية التي عرفها العام في ذلك الوقت تزامن ذلك مع التغيرات الديموغرافية الهائلة مما حتم على الفاعلين السياسيين توجيه أصابع الاتهام إلى طريقة عمل الخدمة العمومي التي يقدمها المرفق العام البريطاني الذي أستدعى تبني إصلاحات جوهرية واستمرت وتيرة الإصلاح هذه إلى فترة الائتلاف، كلها في خضم العديد من الفاعلين السياسيين الذين شاركوا في صياغة هذه الإصلاحات.

توصل الكاتب إلى مجموعة من الاستنتاجات منها، استهدف القائمون على الإصلاح الإداري في بريطانيا مجموعة من الأليات من أجل الارتقاء بالأداء الإداري للمرفق العام منها استهداف الموارد البشرية ذلك من خلال التخلي على الإدارات الوسطى، وتقليص الأجور والتعاقد مع هيئات خاصة من أجل تقديم الخدمة، من جهة أخرى يعزي الكاتب سبب فشل بعض الإصلاحات إلى نزوات بعض السياسيين الذين يرغبون في ترك بصمتهم مما يخلق فوضى من التحديثات لا حصر لها، من

بين النتائج كذلك، تلك المتعلقة بإطار تحقيق الوفرات على مستوى المرفق العام، حيث يجد أن بعض مسيري المرفق العام يتجهون بحماس نحو تقليص الإنفاق العام دون مبرر استراتيجي مما قد يخلق مشاكل في التسيير مستقبلا، خفض تكاليف عمل المرفق العام الذي يدفع تكلفته المواطن كضرائب مرتفعة يتوقع في المقابل أن تكون الخدمات في المستوى المطلوب ما يخلق معضلة متسلسلة متعلقة بالتقشف، فخفض التكلفة له عواقب على كفاءة الخدمة، فحسب رأي الكاتب لا يجب أن يقابل خفض تكاليف سير المرفق العام تأثير من ناحية سلبية على كفاءة الخدمة العمومية ومخرجات المرفق العام بشكل عام.

كتاب لـ "غرهام سكوت" بعنوان:

"Public Management in New Zealand: Lessons and Challenges"

"التسيير العمومي في نيوزيلندا دروس وتحديات"، سنة 2001، نيوزيلندا، تناول الكاتب في هذه الدراسة، تطور إدارة المرفق العام أخذا في عين الاعتبار الدروس المستفادة والحالة الحالية للنظام ومجالات التحديث. يناقش كذلك الإطار المحيط بالأنشطة الأساسية للحكومة المتمركزة في الإدارات والوزارات الذي يتكون من العلاقات الدستورية والعملية للمديرين مع السياسيين، وعمليات التوظيف والتعيين، ومواصفات الأداء وتقييماته، ونظام الحوافز، ومتطلبات المساءلة. يتناول الكتاب عمليات وسلوكيات المديرين والسياسيين داخل المرفق العام كل ذلك في إطار منظور حكومي واسع، لا سيما فيما يتعلق بموضوعات الاستراتيجية والتنسيق عبر الأجهزة الحكومية. يعطي هذا الكتاب تحليلا نقديا لبعض الأشخاص وبعض المواقف التي ظهرت في إطار إصلاحات الإدارة العامة في نيوزيلندا، بشكل عام يحاول الكتاب استخلاص الدروس التي يعتقد التي يجب تعلمها أثناء البحث عن تحسينات في الإدارة في المستقبل.

توصل الكاتب إلى مجموعة من النتائج من بينها: أن السياسيين في نيوزيلندا قادوا تحديث المرافق العام لأسباب عملية تتعلق بأسباب اقتصادية ومالية بدرجة أولى مما جعلهم يبحثون عن الفعالية الاقتصادية للحكومة من خلال التوجه نحو خصوصية المرفق العام متأثرين بالخلفيات البحثية لديهم حيث يرجع الكاتب بعض منشورات المسؤولين السياسيين في نيوزيلندا إلى بعض النظريات منها نظرية الاقتصاد المؤسسي، نظرية التسيير والمحاسبة، ما يشير إليه الكتب هنا أن الإصلاح الذي قام في نيوزيلندا نابع من رغبات النخبة السياسية المحلية، وليس متأثرا بالنماذج الدولية مثل بريطانيا. كذلك، في نيوزيلندا يعتمد نظام الإدارة العامة إجراء تفويض الإدارة جزئيا في المقابل تتم مساءلة الرؤساء التنفيذيين لتحقيق أهداف أداء محددة جيدا في إطار عقود منجزة مسبقا. فيرى الكاتب في هذا السياق، أن تحسين أداء المؤسسات العامة يعتمد على إيجاد مناهج عملية للإدارة لتحقيق نتائج أفضل، فلا يمكن القيام بذلك دون توضيح النتائج المطلوبة، كما لا يمكن التأكيد

على أن هناك شيء جيد أو سيء بطبيعته دون فحص العلاقة بين أطراف اتفاقية الأداء والمسؤوليات التي تحملها اتفاقيات الأداء.

كتاب لـ "جويل أبيرباخ وبيرت روكمان" بعنوان:

"In the Web of Politics: Three Decades of the U.S. Federal Executive"

"في شبكة السياسة: ثلاثة عقود في السلطة التنفيذية الفيدرالية الأمريكية" سنة 2001، مطبعة معهد بروكينغز، الولايات المتحدة الأمريكية، يركز المؤلفان على ثلاثة محاور رئيسية: أزمة التسيير التي عاشتها الإدارة الأمريكية، وتراجع في جودة ومعنويات المديرين التنفيذيين الفيدراليين. والأزمة المتعلقة باستجابة البيروقراطيين للسلطة السياسية، و"إعادة اختراع" الحكومة الأمريكية.

من النتائج المتوصل إليها في إطار هذا الكتاب أن روح المعنوية للمديرين التنفيذيين الفيدراليين قد تأثرت بشكل ملحوظ في مواجهة الانتقادات الشديدة المتعلقة بالاستجابة السياسية للتغيرات الإدارية الرئاسية. مشيرين إلى أن البيروقراطيين يعتبرون أهداف سهلة في المعارك السياسية المعاصرة، يؤكد المؤلفان أن التعقيد والتناقض والبرامج الضخمة أو غير الفعالة هي في الأساس نتاج سياسيين منتخبين وليس بيروقراطيين، وتشير الأدلة إلى أن المديرين التنفيذيين الفيدراليين الأمريكيين ينفذون الإرادة السياسية.

مقال لـ "جويل أرباخ وتوم كريستنسن" عنوان:

"Radical Reform in New Zealand: Crisis, Windows of Opportunity, and Rational Actors"

الإصلاح الجذري في نيوزيلندا: أزمة، الفرص، والجهات الفاعلة" سنة 2001، مجلة الإدارة العامة، أوكسفورد، بريطانيا، تناول الباحثون في هذا المقال، نيوزيلندا كحالة نموذجية من خلال تناول الظروف التي بموجبها تم إجراء إصلاح جذري في المرفق العام، والعوامل التي تحكم تبني الإصلاحات، وتأثير عملية الإصلاح على تقاليد التاريخية والثقافية للبلد، تختتم هذه الدراسة بمناقشة الآثار المترتبة عن تبني إصلاحات تتعارض مع التقاليد الراسخة لدولة.

يخلص الكاتبان إلى نتيجة مفادها، أن للأزمة الاقتصادية التي عانت منها نيوزيلندا في الثمانينات القرن الماضي كان لها تأثير قوي في تبني إصلاحات جذرية في مرافقها العامة، فمن نتائج الإصلاح هو تبني نظام التمثيل النسبي المختلط مما يؤثر على تكوين البرلمان النيوزلندي وقيام حكومة توافقية فعلى رغم من شرعية قراراتها التوافقية إلا أنها تحد من سرعة الإصلاحات الجذرية التي ستصبح تدريجية مرحلية ومتقطعة ما يغير ثقافة تسيير وتنفيذ تحديثات المرفق العام.

كتاب لـ "بيبر وروبرت ولينتون روبينز" بعنوان:

"Governing the UK in the 1990s"

"الإدارة في بريطانيا في سنوات التسعينيات"، يقدم هذا الكتاب لمحة عامة عن المؤسسات الحاكمة في بريطانيا والقضايا والتحديات التي تواجهها في السنوات الأخيرة من القرن. يركز الكتاب على ضرورة الاستجابة للضغوط الداخلية والخارجية من أجل التغيير بما يضمن الاستمرارية والاستقرار.

إشكالية الدراسة:

لقد عرف المرفق العام في الدول الأنجلو سكسونية تطورات سريعة على العديد من المستويات، ذلك بغية مواكبة متغيرات البيئة التي تعتبر الفاعل الأساسي لنمذجة الإطار العام لتحديث الإداري، فكانت للبيئة السياسية، الثقافية والاقتصادية دورا محوريا في التأثير على استراتيجية تحديث الإداري للمرفق العام، مما أدى بالنتيجة تبني استراتيجيات متنوعة من دولة إلى أخرى بغية البحث عن كفاءة وفعالية في تقديم خدمة المرفق العام، وعليه نطرح الإشكالية التالية:

هل كان للمتغيرات البيئية تأثيرا واضحا في بناء الاستراتيجيات التي تبنتها الدول الأنجلو سكسونية في تحديث المرفق العام؟

وبناء على هذه الإشكالية نطرح مجموعة من التساؤلات الفرعية:

- ما هي الاستراتيجيات التي تبنتها الدول قيد الدراسة في تحديث مرافقها العامة؟
- هل هناك استراتيجية واحدة موحدة أم هناك استراتيجيات عديدة مختلفة باختلاف الظروف الداخلية لدول قيد الدراسة؟
- كيف أثرت المتغيرات والعوامل البيئية المختلفة (السياسية والاقتصادية والثقافية) على استراتيجية تحديث المرفق العام من حيث حدود ما هو ممكن تنفيذه وكذا تطور سير المرفق العام من حيث كفاءة وفعالية تقديم الخدمة؟

حدود الدراسة:

جرى التركيز في هذه الدراسة على موضوع استراتيجيات تحديث المرفق العام في الدول الأنجلو سكسونية بصفة خاصة في ثلاث بلدان متباعدة جغرافيا، بريطانيا (القارة الأوروبية)، الولايات المتحدة الأمريكية (قارة أمريكا)، نيوزيلندا (قارة أوقيانوسيا)، فضلا عن ما يجمعهم في اللغة المشتركة، تعود العلاقات البريطانية-النيوزلندية إلى سنة 1841م، حيث أصبحت فيه نيوزلندا

مستعمرة بريطانية مما أثر لاحقاً على تكوين وشكل النظام السياسي لنيوزيلندا (نظام الوستمنسر)، أما العلاقات البريطانية-الأمريكية تعود 1607م عندما أسست بريطانيا مقاطعة أمريكا البريطانية أستمر الحكم لمدة 176 سنة، تقوم هذه الدراسة بإجراء مقارنة بين البلدان الثلاثة من حيث استراتيجيات تحديث المرفق العام فيها، وأيضاً دور مختلف العوامل والمتغيرات البيئية (السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية-الثقافية) في التأثير على تبني مسارات تحديث المرفق العام، ذلك في فترة زمنية تمتد ما بين سنة 1980 م إلى سنة 2016م.

فرضيات الدراسة:

كإجابة محتملة للإشكالية المطروحة والتساؤلات التي تندرج تحت إطارها تم وضع الفرضيات التالية:

- هناك استراتيجيات متقاربة لدول قيد الدراسة في تحديث المرفق العام لكن هناك اختلاف في نطاق تنفيذ هذه الاستراتيجيات.
- كلما كان هناك اختلافات في البيئة السياسية لدول الأنجلو سكسونية كلما كان هناك اختلاف في صياغة وتنفيذ استراتيجية تحديث مرافقها العامة.
- كلما زادت شدة الضغوط الاقتصادية كلما زاد ذلك تعقيد وتباين مسارات استراتيجية تحديث المرفق العام في الدول الأنجلو سكسونية.
- توجد علاقة ارتباطية بين قيم البيئة الثقافية لدول الأنجلو سكسونية وتماثل مضامين استراتيجية تحديث مرافقها.

مناهج وإقتربات الدراسة:

1- المنهج الوصفي:

نعمد على المنهج الوصفي في هذه الدراسة في وصف وتحليل وتفسير المعلومات والبيانات والإحصائيات والمؤشرات الخاصة باستراتيجيات تحديث المرفق العام في الدول قيد الدراسة التي تم تحصيلها بعد الاضطلاع والاستفادة من مختلف المصادر والمراجع المتخصصة في موضوع الدراسة أو تلك التي كتبت عنه أو بخصوصه.

2- المدخل البيئي المقارن:

يهتم هذا المدخل بدراسة وتوضيح العلاقة الموجودة بين الإدارة والبيئة المحيطة بها، فنمط الإدارة المتبع والخصوصيات التي يتميز بها خاضع لتأثير البيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية

والثقافية المحيطة به والتي تختلف بين بلد وآخر، ومن هنا يأتي توظيف المنهج البيئي المقارن في هذه الدراسة للتعرف وفهم كيف أثرت البيئة والسياقات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الدول قيد الدراسة في فترة ممتدة بين سنة 1980 إلى سنة 2016 ذلك من خلال مقارنة بينية بين الدول بتحليل السياقات البيئية لكل دول في تحديث مرافقها العامة، بغية التوصل إلى أفضل وأنجع الاستراتيجيات التحديث ودورها في تحقيق الفعالية و الكفاءة في تقديم الخدمة.

مصطلحات الدراسة:

نظرية التحديث: ظهرت نظرية التحديث في الخمسينيات من القرن الماضي، متجذرة في مفهوم الحدائة الذي وضعه فلاسفة التنوير. فحسب هذه النظرية، فإن التطور هو عملية خطية تمضي فيها المجتمعات عبر خطوات أو مراحل مماثلة قبل الوصول إلى الحدائة. فكل خطوة على طول ذلك الخط تشكل تقدما أو مكسبا¹. كانت مناهج التحديث من بين أكثر المنظورات النظرية تأثيرا على التنمية منذ ظهورها في الخمسينيات من القرن الماضي، وركزت في المقام الأول على الحال الذي ألت مجتمعات ما قبل الحدائة في الماضي والحاضر من خلال عمليات النمو الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، والتغيير الثقافي. ومع ذلك لا توجد نظرية واحدة، بل مجموعة متنوعة من النظريات ووجهات النظر ذات الصلة. على الرغم من وجود العديد من النظريات والأفكار ذات الصلة، إلا أن هناك بعض المبادئ الرئيسية المشتركة فيما بينها هي: (1) المجتمعات تتطور من خلال سلسلة من المراحل التطورية، (2) تستند هذه المراحل إلى درجات وأنماط مختلفة من التمايز الاجتماعي وإعادة دمج المكونات الهيكلية والثقافية المتوافقة وظيفيا للحفاظ على المجتمع، (3) المجتمعات النامية المعاصرة في مرحلة مبكرة من التطور ستحقق في النهاية نموا اقتصاديا، (4) سينتج هذا التحديث نتيجة استيراد التكنولوجيا الغربية المعقدة مع التغلب على السمات الهيكلية والثقافية التقليدية التي تعتبر غير متوافقة مع هذا التطور.

الاستراتيجية: خطة أو طريقة دقيقة لتحقيق هدف معين عادة على المدى الطويل، كذلك تعني مهارة وضع أو تنفيذ خطط لتحقيق هدف معين. الاستراتيجية هي منظور وخطة ونمط. الاستراتيجية هي الجسر بين السياسة أو الأهداف عالية المستوى من ناحية والتكتيكات أو الإجراءات الملموسة من ناحية أخرى. الاستراتيجية والتكتيكات معا تقطع الفجوة بين الغايات والوسائل. باختصار، الاستراتيجية هي مصطلح يشير إلى شبكة معقدة من الأفكار والرؤى والتجارب والأهداف والخبرات والذكريات والتصورات والتوقعات التي توفر إرشادات عامة لأعمال محددة في السعي لتحقيق غايات معينة. الاستراتيجية هي المسار الذي نرسمه، الرحلة التي نتخيلها، وفي نفس

¹ Fabiana Machiavelli, N. Charest "Modernisation De L'état." In *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, 2012. <https://bit.ly/3kE4g65> access date: 22/09/2020.

الوقت، هي المسار الذي نسير فيه. بشكل مجمل، تعني الاستراتيجية الانطلاق من النقطة أ إلى النقط ج، ذلك من خلال إتباع سبل وطرق معينة لتسهيل الوصول إلى الهدف المنشود، فالدول الأنجلو سكسونية في إطار تحديثات المرفق العام انطلقت من نقطة جمود الإدارة العامة وعدم فعاليتها إلى هدفها المتمثل في فاعلية وكفاءة المرفق العام من خلال تبني العديد من الاستراتيجيات.

نظرية الوكالة the agency theory : نظرية الوكالة هي نظرية إدارية واقتصادية تحاول شرح العلاقات والمصالح الذاتية داخل منظمات الأعمال، تصف العلاقة بين المديرين / الوكلاء وتفويض المهام والأعمال. تشرح أفضل السبل لتنظيم العلاقات التي يحدد فيها أحد الأطراف (المدير) ظروف العمل وطرف آخر (وكيل) الذي يؤدي أو يتخذ قرارات نيابة عن المدير¹. خلال الستينيات وأوائل السبعينيات، أوضح الاقتصاديون قضية تقاسم المخاطر بين الأفراد أو الجماعات المختلفة. وصفت هذه الأدبيات مشكلة تقاسم المخاطر على أنها مشكلة تنشأ عندما يكون لدى الأطراف المتعاونة مواقف مختلفة تجاه المخاطر. تهتم نظرية الوكالة بحل مشكلتين يمكن أن تحدثا في علاقات التي تحكم الوكالة. الأول هو مشكلة الوكالة التي تنشأ عندما (أ) تتعارض رغبات أو أهداف المدير والوكيل و (ب) يكون من الصعب أو المكلف للمدير التحقق مما يفعله الوكيل بالفعل. تكمن المشكلة هنا في أن المدير لا يمكنه التحقق من أن الوكيل قد تصرف بشكل مناسب. والثاني هو مشكلة تقاسم المخاطر التي تنشأ عندما يكون للمدير والوكيل مواقف مختلفة تجاه المخاطر.

نظرية الاختيار العام Public Choice Theory: نظرية الاختيار العام، هي "استخدام الأدوات الاقتصادية للتعامل مع المشكلات التقليدية للعلوم السياسية". يتضمن محتواها دراسة السلوك السياسي. تدرس الفاعلين (الناخبون، والسياسيون، والبيروقراطيون) وتفاعلاتهم. تتحدى هذه النظرية نظرية المصلحة العامة الراسخة تقليدياً في الحكم الديمقراطي، تفترض نظرية المصلحة العامة أن دافع الموظفين العموميين هو الرغبة في زيادة رفاهية المجتمع إلى أقصى حد، تقوم نظرية الاختيار العام على مجموعة من المبادئ تتمثل في: نهج مضاد للبيروقراطية. تشجع التعددية المؤسسية في تقديم الخدمات العامة. دعم تعدد الحكومات والهيئات العامة على أساس تفضيلات المستهلك. تطبق المنطق الاقتصادي على مشاكل توزيع الخدمات العامة. زيادة المنافسة في تقديم الخدمات العامة. الخصخصة أو التعاقد. نشر المزيد من المعلومات للمنفعة العامة حول

¹ Jensen, Michael C, and William H Meckling. "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure." *Journal of financial economics* 3, no. 4 (1976): 305-360.p.308

توافر بدائل للخدمات العامة المقدمة على أساس تنافسي وبتكاليف تنافسية. وهكذا، فإن نظرية الاختيار العام تنتقد الإدارة الهرمية¹.

النظرية الثقافية لمجموعة-الشبكة Grid-group cultural theory النظرية: الثقافية للمجموعة-الشبكة هي نموذج ثقافي طوره علماء الأنثروبولوجيا "ماري دوجلاس" و"مايكل طومسون" و"ستيف راينر"، بمساهمات من علماء السياسة "آرون ويلدافسكي" و"ريتشارد إليس" وآخرين. كان أحد أسباب تصميمه هو إظهار كيف كانت الطقوس والممارسات المحلية السابقة لها علاقة بالمجتمعات الحديثة. لهذا النموذج بعدين، كل منهما مقياس لسلوك اجتماعي معين وهو بعد المجموعة وبعد الشبكة.

- المجموعة: يصف بعد المجموعة مدى قوة الترابط بين الأشخاص، بحيث يوجد أفراد متميزون ومنفصلون، ربما يكون لديهم سبب مشترك للبقاء معا ولكن مع شعور أقل بالوحدة والاتصال.

- الشبكة: يصف بعد الشبكة مدى اختلاف الأشخاص في المجموعة وكيف يقومون بأدوار مختلفة. في أحد طرفي هذا الشبكة، يكون الأشخاص متجانسين نسبيا في قدراتهم وعملهم ونشاطهم ويمكنهم بسهولة تبادل الأدوار. هذا يجعلهم أقل اعتمادا على بعضهم البعض.

- نظرية "هوفستيد" للأبعاد الثقافية: تم تطويرها بواسطة جيريت هوفستيد Geert Hofstede، وهو إطار يستخدم لفهم الاختلافات في الثقافة عبر الدول ولتمييز الطرق التي تتم بها الأعمال عبر الثقافات المختلفة. بمعنى آخر، يتم استخدام إطار هذا العمل للتمييز بين الثقافات الوطنية المختلفة، وأبعاد الثقافة، وتقييم تأثيرها على بيئة الأعمال. (أنظر الفصل الرابع)

تحديث الإدارة العامة: وفقا لـ "فارغاس سابويا"، يستلزم تحديث المنظمة تغيير هيكلها وشكلها لجعلها مشابهة لتلك المنظمات التي تعتبر "حديثة". بالتالي، فمن أجل التكيف مع تطورات الحاصلة في العالم والمجتمع، ليس أمام الإدارات العامة خيار سوى التحديث². بالنظر إلى استراتيجيات تحديث المرفق في الدول الأنجلو سكسونية وفي ظل تطور أساليب إدارة القطاع الخاص تحتم على الفاعلين مجاراة إدارة القطاع الخاص في تحديث المرفق العام، فضلا عن التحولات الحاصلة في البيئة.

¹ Ostrom, Vincent, and Elinor Ostrom. "Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration." *Public Administration Review* 31, no. 2 (1971): 203-216. p.206.

² Ibid.p.207.

تحديث الإدارة العامة مفهوم متعدد المعاني تطور بمرور الوقت، تم استخدام الإصلاح والتحديث وحتى التجديد للإشارة إلى نفس الحقائق¹. من وجهة نظر عملية، من الممكن تمييز العديد من السمات الثابتة بين المبادئ والأدوات المستخدمة في عمليات التحديث، يمكن التمييز بين ثلاثة مستويات على الأقل: تكييف وصقل الممارسات المقبولة، اعتماد أدوات وتقنيات جديدة، الإصلاح الشامل. تجدر الإشارة إلى أن تكييف الممارسات المقبولة (المستوى 1) واعتماد أدوات جديدة (المستوى 2) يمكن أن يتوج بتنفيذ إصلاح شامل (المستوى 3). وبالتالي، فإن البلدان التي تعلن عن تحديث حكومي قد تشير إلى استراتيجيات ذات نطاق أكبر أو أقل تستهدف على سبيل المثال، تحسين العمليات دون التسبب في اضطراب الهيكل التقليدي للإدارة العامة أو القيم الخاصة به، يقدم كل من "بوليت بوخارت تعريفًا توضيحيًا لتحديث الإدارة العامة " يتكون إصلاح الإدارة العامة من تغييرات مقصودة في هياكل وعمليات مؤسسات القطاع العام بهدف جعلها تعمل بشكل أفضل".

يجب فهم تحديث الحكومة من حيث علاقته بأبعاد متعددة، وأهمها هو الطابع الأيديولوجي للأفكار الكامنة وراء التحديث خاصة تلك المرتبطة بالنيو ليبرالية، فقد دفعت بعض المؤلفين إلى تمييز ظهور نهج جديد والتحدث عن التسيير العمومي الجديد باعتباره يمثل نموذج تحديث، يتميز التسيير العمومي الجديد بالتركيز على النتائج، ونهج "الزبون" للخدمات العامة، وتقليص القواعد واللوائح. يمكن العثور على هذه العناصر بدرجات متفاوتة في عمليات التحديث المنفذة في العديد من الدول الأنجلو سكسونية.

التسيير العمومي الجديد: (NPM) New Public Management: هو مجموعة من المفاهيم والأدوات "الجديدة" لإدارة، لتصميم وتوجيه ومراقبة المؤسسات الحكومية². في هذا السياق، يغطي التسيير العمومي الجديد العديد من النماذج والمفاهيم التي تتعارض مع مناهج الإدارة العامة "القديمة" أو "التقليدية" بالمعنى الفييري³. على إثر تطبيقات التسيير العمومي الجديد تم نقل بعض المفاهيم "الجديدة" من قطاع الخاص، كان مؤيدو التسيير العمومي الجديد يفضلون الحلول من نوع السوق والحلول التجارية التي توقعوا أن تساعد الحكومات في تعزيز الكفاءة.

مقاربة الانضمام إلى الحكومة: Joined Up Government: تعنى بتنسيق أنشطة مختلف مؤسسات القطاع العام بطريقة لا يزعج المستهلك من الخدمات المرهونة بالحدود القائمة

¹ Pollitt, Christopher, and Geert Bouckaert. "Public Management Reform: A Comparative Analysis." *Long Range Planning* 33 (2000): p.81.

² Reichard, Christoph. "New Public Management." In *International Encyclopedia of Civil Society*, edited by Helmut K. Anheier and Stefan Toepler, 1030-1034. New York, NY: Springer US, 2010.p.1030.

³ Lynn Jr, Laurence E. *Public Management: Old and New*. Routledge, 2006.p.107.

بين المنظمات المختلفة خاصة في ظل إرهاصات التسيير العمومي الجديد الذي خلق منظمات ذات الغرض أو الهدف الواحد¹.

تقسيم الدراسة:

جرى تقسيم هذه الدراسة إلى أربعة فصول، خصص الفصل الأول لدراسة استراتيجيات التحديث الرئيسية في الدول قيد الدراسة، فيهتم المبحث الأول منه باستراتيجيات التحديث التنظيمي، ويركز المبحث الثاني على استراتيجيات تحديث الإدارة البشرية والمالية، في حين يتطرق المبحث الثالث إلى استراتيجيات ترقية الأداء الإداري من حيث الكفاءة والفاعلية.

بينما خصص الفصل الثاني لدراسة السياق والبيئة السياسية لتحديث المرفق العام في الدول الأنجلو سكسونية، حيث يعرض المبحث الأول هيكل الدول ومدى مركزية التحديث، ويتطرق المبحث الثاني إلى شكل الحكومة التنفيذية وتأثيرها على تنفيذ استراتيجيات التحديث، أما المبحث الثالث يدرس العلاقة القائمة بين الحكومات بكبار موظفي المرفق العام، أما المبحث الرابع يتناول مصادر والقنوات السياسية للاستشارة من أجل تحديث المرفق العام.

وبالنسبة للفصل الثالث فقد خصص لدراسة تفاعل البيئة الاقتصادية لاستراتيجيات تحديث المرفق العام، حيث يتضمن المبحث الأول السياسة الاقتصادية في الدول الأنجلو سكسونية لدول قيد الدراسة، ويتعلق المبحث الثاني بتحولات الهيكل الاقتصادي، في حين يبرز المبحث الثالث النمو والتعقيد الاقتصادية وأثره على تحديث المرفق العام.

وأما الفصل الرابع فقد خصص لدراسة البيئة الثقافية لاستراتيجيات تحديث المرفق العام، حيث يقدم المبحث الأول مفهوم الثقافة، بينما يستعرض المبحث الثاني النموذج البيروقراطي والتسلسل الهرمي لتسيير المرافق العام، أما المبحث الثالث يتعرض إلى التسيير العمومي الجديد من وجهة نظر الفردانية، والمبحث الرابع يتطرق إلى التسيير العمومي الجديد من وجهة نظر المساواة

صعوبات الدراسة:

أهم الصعوبات التي واجهت الباحث في هذه الدراسة تتعلق بقلة الدراسات السابقة باللغة العربية وشح المادة العلمية في المكاتب الجزائرية مما صعب عملية البحث خاصة فيما يتعلق بالمصطلحات العلمية الخاصة بالتحديث، وحرصا على استكمال العملية البحثية والحصول على

¹ van Os, Guido, Vincent Homburg, and Victor Bekkers. "Contingencies and Convergence in European Social Security: Ict Coordination in the Back Office of the Welfare State." In *Handbook of Research on Icts and Management Systems for Improving Efficiency in Healthcare and Social Care*: IGI Global, 2013.p.268.

أكبر عدد ممكن من المراجع العلمية تحصل الباحث على منحة إلى تركيا في إطار البحث العلمي،
ما مكن الباحث حصوله على عدد معتبر ومهم من المراجع باللغة الإنجليزية.

الفصل الأول

الفصل الأول: مسارات تحديث المرفق العام في دول الأنجلو سكسونية

عرفت الدول الأنجلو سكسونية استراتيجيات تحديثات عديدة، منها الهيكلية التنظيمية مست الهياكل الإدارية وشكلها وكذا نطاقها وموضوع تخصصها وأليات التنسيق التي تحكمها (المبحث الأول). في سياق آخر، عاشت الدول قيد الدراسة أزمات مالية واقتصادية ما أثر على سير العمليات المالية للمرفق العام، ففي التوجه العام لسياسة الاقتصادية (النيوليبرالية) خاصة بعد سنوات الثمانينات التي شهدت أكبر كساد اقتصادي راجع إلى سياسات دولة الرفاه، طبق فكر اقتصادي جديد في نماذج التسيير المالية والبشرية لدول الدراسة تخللها أساليب تبحث عن العقلانية (المبحث الثاني)، من خلال التقديم أعلاه يمكن استخلاص الهدف الأسمى لهذه الاستراتيجيات التي تتمثل في الارتقاء بالأداء الإداري والبحث عن الكفاءة والفعالية (لمبحث الثالث).

المبحث الأول: مسارات التحديث التنظيمي

تعتبر إعادة هيكلة المرافق العمومية ميزة واسعة الانتشار في الدول الأنجلو سكسونية، فمن بين الطرق العديدة لإعادة الهيكلة نجد:

1- التخصص: هل يجب على المؤسسة الإدارية أن تكون قائمة على هدف واحد، أم يجب أن تكون متعددة الأهداف؟

2- التنسيق: بأي وسيلة يجب تحقيق التنسيق عبر مختلف المستويات والوظائف على مستوى المرافق؟

3- المركزية / لامركزية: ماهي الوظائف التي ينبغي أن تكون مركزية / لا مركزية؟

4- النطاق: ما هو الحجم المثالي للمنظمة الإدارية؟

كتعميم واسع يمكن القول أن الهدف الرئيسي لتحديثات البريطانية / النيوزلندية/الولايات المتحدة الأمريكية في وقت مبكر من سنوات الثمانينات حتى منتصف التسعينات يتجه نحو منظمات أكثر تخصصا يدفعها التنسيق عن طريق أليات السوق والعلاقات التعاقدية وشبه التعاقدية بدلا من التسلسل الهرمي، كما تميزت نفس الفترة بلامركزية السلطة من المركز نحو المحيط (في كل من التسلسل الهرمي والجغرافي) كما تقلص عدد المنظمات عن طريق تفتيت المنظمات

البيروقراطية متعددة الأغراض¹. اعتمدت الولايات المتحدة الأمريكية نظاماً إدارياً مجزئاً ومتخصصاً إلى حد ما منذ البداية، وكانت مهتمة بمحاولة تطوير أنظمة شاملة تسمح بمزيد من التماسك (مثل إجراءات المحاسبة المشتركة، وإجراءات التقارير المشتركة من خلال قانون الأداء والمراجعة الحكومية، أنظر الفصل الثالث). أما بالنسبة للامركزية، فيبدو أن جميع الدول قيد الدراسة قد اتخذت اللامركزية سبيلاً لها لكن بشيء من الاختلاف في كل حالة.

مع بداية القرن الحادي والعشرين، ظهر اتجاه جديد يدعو إلى تطوير ميكانيزمات التنسيق لدى الدول التي تعرضت بشكل متطرف إلى التجزئة في هياكلها الإدارية، من خلال تعزيز التنسيق الرأسي والأفقي علاوة على ذلك، تم اعتماد تكنولوجيا المعلومات والاتصال الحديثة كوسيلة وميكانيزم فرعي. إن التحديثات السابقة خلقت صعوبات لصانعي السياسة العامة، الذين لم يعد بإمكانهم السيطرة على مختلف المرفق العام ذات الغرض الواحد، في ظل هذه الصعوبات بدأ البحث عن استراتيجية جديدة تجعل عمل المرفق العام أكثر تنسيقاً في تنفيذ السياسات، من التطورات الأخرى في سياق فكرة التفاعل ضد إرهابات التجزئة والتخصص خاصة مع زيادة التطور التكنولوجي الذي شكل ضغطاً على صانعي القرار، ظهر نموذج الحكومة الرقمية الذي يقوم بدوره على فكرتين رئيسيتين: الأولى تعنى بإعادة الإدماج وذلك من خلال دمج ما كان مختلطاً في ظل تبعات التسيير العمومي الجديد، والثانية، تقوم على فكرة الشمولية من خلال تبسيط العلاقة القائمة بين المواطن والمرفق، بحيث يمكن للأول الحصول على الخدمة من موقع الإلكتروني ومكان محدد فقط².

إن السعي نحو تحسين عمليات التنسيق واضحة، كانت من المبادرات الأكثر شهرة لدى الدول قيد الدراسة تتجه نحو شكل من أشكال التخطيط الاستراتيجي³، لهذا تم تجربة هذا النمط بطرق مختلفة في كل من بريطانيا ونيوزيلندا والولايات المتحدة الأمريكية، أشهرها النظام النيوزلندي "مناطق النتائج الاستراتيجية"، اتبعت الحكومة العمالية نفس المسار تحت قيادة 'توني بليير' التي

¹ Hughes, Owen, and Deirdre O'Neill. "Public Management Reform: Some Lessons from the Antipodes." In *Learning from International Public Management Reform: Part A. Research in Public Policy Analysis and Management*, 61-75: Emerald Group Publishing Limited, 2001.

² Dunleavy, Patrick, Helen Margetts, Simon Bastow, and Jane Tinkler. "New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance." *Journal of Public Administration Research and Theory* 16, no. 3 (2005): 467-94. pp.467-468.

³ Bouckaert, Geert, B Guy Peters, and Koen Verhoest. "The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management." (2010). pp.3-4.

التزمت بتحسين صنع السياسات المنسقة أفقياً كما دفعت إلى تنسيق مشترك ما بين المرافق من بينها: العادلة الجنائية ، وخدمات رعاية الأطفال، كما أجرت مراجعة شاملة للإنفاق الحكومي¹. إن أبعاد الإدارة المذكورة سابقاً والتي تقوم على النظرية الكلاسيكية في التنسيق، المركزية/لامركزية، التخصص، والحجم المثالي للمرفق العام سيتم التطرق إليه بشيء من التفصيل في الأجزاء الموالية.

المطلب الأول: التحول من التعدد إلى التخصص في وظائف وهياكل المرفق العام

كان الجدول قائماً حول المفاضلة بين المنظمات ذات النطاق الواسع ومتعددة الأغراض والميل نحو المنظمات المتخصصة أحد السمات البارزة في تاريخ الفكر الإداري، ففكرة التخصص كأساس لتسيير العمومي الجديد يمكن تتبعها من خلال الوصول إلى مؤيديها "أدم سميث" و"جيرمي بنتام"، أما المذهب المعاكس والذي يرى في التسيير العمومي هو التسيير الأكثر تنسيقاً من بين رודה "إدوين تشاوديك" و"كارل ماركس". في هذا السياق، نجد أن الحكومات المركزية للمملكة المتحدة البريطانية/نيوزيلندا/الولايات المتحدة الأمريكية كانوا يتجهون نحو تفضيل نموذج الوزارات المركزية الكبيرة الشاملة في سنوات الستينيات والسبعينيات، أما في نموذج الإداري الذي بدئ مع التثمينيات الذي في سياقاته تم إعادة النظر في الهياكل فأنجر عنه تقليص الوزارات التي تحيط بها مجموعة من المرافق المتخصصة. يمكن استخلاص أن هذه الدول تأثرت وبشكل كبير بتطبيق التفكير الاقتصادي الجزئي التي تخص مسائل التصميم المؤسسي، ففي نيوزيلندا تم تفضيل المنظمات ذات الغرض الواحد وفصل الوظائف التي يمكن في بعض الحالات أن تكون متضاربة هذا ما أدى إلى ظهور منظمات متميزة عن بعضها البعض². في السياق البريطاني فبعد إقرار برنامج 'الخطوات التالية' في بريطانيا سنة 1988، كانت النتيجة إنشاء 140 مرفق متخصص. باختصار يمكن القول إن الدول قيد الدراسة نهجت هذا الاتجاه نحو هيئات إدارية أكثر تخصصاً³.

¹ Treasury, Her Majesty's. "Modern Public Services for Britain: Investing in Reform." *Comprehensive spending review: new public spending plans*. London: HMSO (1998).p.60.

² Scott, Graham Cecil. *Public Management in New Zealand: Lessons and Challenges*. New Zealand Business Roundtable, 2001.

³ Du, Juan. "Tale of Two Countries: New Public Management Reforms in Universities in the UK and China." 2007.

عرفت معظم الدول الأنجلو سكسونية تحديثات التسيير العمومي الجديد، مع ذلك، فمن حيث الفكرة وسياق عمليات التحديث، والآثار المترتبة عنه، كان تطبيق مبادئ التسيير العمومي الجديد مختلف تماما من بلد إلى آخر.

قبل التحول نحو نموذج التسيير العمومي الجديد، زاد حجم ونطاق أنشطة الدولة في جميع أنحاء الدول الأنجلو سكسونية إلى حد أنه نمت النفقات على مستوى المرفق العام إلى حوالي 50٪ من الناتج المحلي الإجمالي. أدى هذا التطور مباشرة إلى إدارة غير فعالة تقوضها العديد من المشاكل البيروقراطية، نتيجة لذلك، ظهرت مرحلة جديدة من الليبرالية الجديدة تحت قيادة الفلسفة التاتشيرية. في هذا السياق، ناقش "فرانسيس فوكوياما" في كتابه "بناء الدولة: الحكم والنظام العالمي في القرن الحادي والعشرين"، نطاق مؤسسات الدولة وسلطتها من خلال التمييز بين نطاق أنشطة الدولة وسلطة الدولة. الذي ادعى فيه أن التمييز بين هذين البعدين يسمح لنا بفهم مدى قوة الدولة. كما جادل بأنه كلما تراجع نطاق أنشطة الدولة، كلما أصبحت مؤسسات الدولة أقوى، والعكس، فعلى هذا النحو، تتحرك الدولة نحو موقع اقتصادي أفضل¹.

بعد الركود والضغوطات الاقتصادية الذي عرفها العالم بما في ذلك الدول الأنجلو سكسونية، كان الحل الأمثل لدى صانعي السياسات العامة من أجل تحقيق الفعالية على المستويين الاقتصادي والإداري كان من خلال التخلي عن نموذج البيروقراطية بشكل شامل، ذلك بناء على ثلاث مكونات (التسويق، التصنيف، والتحفيز)، فمن خلال هذه الاستراتيجيات، تحولت الإدارة في كل من بريطانيا/نيوزيلندا/الولايات المتحدة الأمريكية، من خلال تعزيز مؤسسات الدولة وتقليص أنشطتها. هذه الأفكار أدت إلى مرحلة جديدة في أدبيات الإدارة العامة، التي سميت فيما بعد بالتسيير العمومي الجديد².

¹ Fukuyama, Francis. *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Cornell University Press, 2004.p.6.

² Hood, Christopher. "The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a Theme." *Accounting, organizations and society* 20, no. 2-3 (1995): 93-109.p.93.

جدول 01 : كرونولوجيا التحديث التنظيمي للمرفق العام

الفترة	بريطانيا	نيوزيلندا	الولايات المتحدة الأمريكية
1990-1980	<p>1979: تدقيق راينر (دراسات في الكفاءة يرأسها رجال أعمال).</p> <p>1983: أول مجموعة من مؤشرات الأداء للمرفق الصحي.</p> <p>بداية الخصخصة، بريتش 'أيروسبيس' (1981) و'بريتيش تيليكوم' (1984)</p> <p>1988: مبادرة 'الخطوات التالية' لإنشاء مرافق تنفيذية.</p> <p>بحلول عام 1996 أصبح هناك 127 وكالة توظف 375000 موظف مدني.</p> <p>1989: ورقة عمل من أجل إدخال ميكانيزمات السوق للمرفق الصحي البريطاني.</p>	<p>1986: تم اعتماد قانون الشركات المملوكة للدولة حولت على إثره المرافق التجارية التابعة لدولة إلى شركات تحمل مبادئ القطاع الخاص.</p> <p>قانون قطاع الدولة 1988: على إثر هذا القانون أصبح الرؤساء التنفيذيون يخضعون للمسؤولية الكاملة في تسيير المرافق من خلال قواعد الكفاءة والفعالية. تحول دور مفوض الخدمات الحكومية إلى رئيس الرؤساء التنفيذيين ومستشار الحكومة في الإدارة العامة وقضايا الموظفين. أصبح الرؤساء التنفيذيون مسيري موظفي إداراتهم.</p>	<p>1981: مجلس النزاهة والكفاءة.</p> <p>1982: مجلس الإدارة والتنظيم.</p> <p>1984: مجلس تحسين الإدارة.</p> <p>1985: برنامج الرئيس للإنتاجية - يهدف إلى زيادة إنتاجية المرافق بنسبة 20 % بحلول عام 1992.</p> <p>1989: يسمح نظام "الإدارة بالأهداف" للبيت الأبيض بمراقبة البرامج الرئيسية. توقف في عام 1991.</p>
1990-2000	<p>1991: ميثاق المواطن .</p> <p>1993: برنامج المراجعات الأساسية للوزارات (أدى إلى تقليص حجم الوزارات بنسبة 20 %).</p> <p>1999: ورقة بيضاء "تحديث الحكومة"</p> <p>. 1999: ورقة استراتيجية الحكومة الإلكترونية.</p>	<p>1991: اللجنة التوجيهية تقوم بمراجعة التحديثات لمرافق الدولة.</p> <p>1996: تقييم 'شيك' لتحديثات نيوزيلندا حيث كان تقييم إيجابي بشكل عام لكنه لفت الانتباه إلى بعض نقاط الضعف</p>	<p>1991: التعاقد من خلال استعمال تكنولوجيا المعلومات.</p> <p>1996: قانون إدارة تكنولوجيا المعلومات من خلاله أنشأ منصب رئيس قسم المعلومات لكل مرفق عمومي</p>

الجدول 01: تابع

<p>2001: أجنحة التسيير لبوش الأبن 2001: إطلاق Results.gov، بوابة الإلكترونية لأجنحة التسيير لرئيس بوش الأبن 2002: تقديم أداة تقييم البرامج. 2002: إنشاء وزارة الأمن الداخلي، التي دمجت من خلالها 22 إدارة ووكالة سابقة لها نفس الغرض، وتركز على منع المزيد من الهجمات الإرهابية. 2007: الرئيس بوش يوقع على أمر تنفيذي يطالب جميع المرافق بتعيين موظفي تحسين الأداء.</p>	<p>2001: التنمية وتحديثات كيان التاج 2002: يستعرض تقرير المركز. تجزئة بارزة وفصل غير مفيد للسياسة والعمليات الإدارية. قانون تعديل خدمات الدولة لعام 2004: محاولة لتعزيز التنسيق وتنشيط سلطة لجنة خدمات الدولة. 2004: يؤكد قانون كيانات التاج على أطر موحدة للحكومة والمساءلة لجميع "كيانات التاج". 2005: لجنة خدمات الدولة تنشر أهداف تطوير خدمات الدولة الرئيسية (نقحت في 2007). 2008: لجنة الخدمات الحكومية تنشر عوامل التنسيق الناجح.</p>	<p>2002: مزيد من استراتيجيات الحكومة الإلكترونية 2004: "مراجعة غيرشون" لكفاءة المرفق العام. 2004: إطلاق موقع DirectGov. 2005: مجلس الوزراء يطلق مراجعات لقدرات الإدارة تم من خلاله مراجعة 17 قسما في أقل من عامين. 2009: وضع خط المواجهة الأول حكومة أكثر ذكاء. 2010: الحكومة الجديدة (حكومة كامرون) تلغي اتفاقيات دعم البرامج والإدارة والأهداف الاستراتيجية للإدارات وعدد من مؤشرات الأداء الأخرى.</p>	<p>2010-2000</p>
<p>2010: قانون الأداء الحكومي. 2010: قانون حماية المرضى والرعاية، الذي يوسع نطاق سلطة الحكومة إلى قطاع التأمين الصحي المخصص.</p>	<p>2013: قانون تعديل كيانات التاج، الذي يؤكد على القيادة، ومقاربة الانضمام إلى الحكومة، كما يضيف صبغة رسمية على قدرة وزير خدمات الدولة في طلب المعلومات وإعداد التقارير.</p>	<p>2011: ورقة بيضاء لفتح الخدمات العامة. 2012: خطة تحديث الخدمة المدنية. تقليل حجم الخدمة المدنية مع جعلها أكثر استراتيجية.</p>	<p>2016-2010</p>

الجدول 1 : تابع

<p>تركيز البيت الأبيض على إدارة الأداء والشفافية ومشاركة المواطنين، ولكن لا يوجد برنامج "رئيسي" للإدارة العامة.</p> <p>قامت إدارة أوباما بتحسين الأداء في الإدارة.</p> <p>وضعت إدارة أوباما "إدارة أداء شفافة"، مما يزيد من التركيز على جودة وشفافية الخدمات العامة.</p>	<p>2014: تقديم إطار الأداء والحوافز المتكامل لقياس أداء النظام الصحي في نيوزيلندا.</p> <p>2015: تتبنى وزارة الصحة النيوزيلندية خدمة الحوسبة من شركة IBM لتلبية متطلبات جميع الحكومة.</p>	<p>2012: استراتيجية الحكومة الرقمية تهدف إلى جعل الحكومة 'رقمية'.</p> <p>2012: ورقة بيضاء 'البيانات المفتوحة' برنامج الشفافية والبيانات المفتوحة.</p> <p>2013: يحدد ميثاق الاختيار مبادئ الحكومة لزيادة الخيارات المتاحة للمواطن والجودة في تقديم الخدمات العامة.</p> <p>2013: اتفاقيات المدينة نقل الكفاءات من الحكومة المركزية إلى "المدن الأساسية" الثمانية.</p> <p>2016: 'تيريزا ماي' تعيد هيكلة إدارات "وايتهول" لتسهيل مفاوضات خروج الاتحاد الأوروبي وإعادة التفاوض بشأن التجارة.</p>	<p>2016-2010</p>
--	--	---	------------------

المصدر: من إعداد الطالب اعتمادا على مجموعة من المراجع

أساساً، هناك ثلاثة أعمدة نظرية لعبت دوراً رئيسياً في تشكيل النموذج الجديد (التسيير العمومي الجديد) تتمثل في: نظرية الوكالة، نظرية الاختيار العام، المناجيرية. يقوم الأول على العلاقة التعاقدية بين المديرين والوكلاء الذين يعملون وفقاً لشروط العقد، وأصبح هذا هو الأساس لتغيير الطبيعة الأساسية للمرفق العام.¹ بالعودة إلى استراتيجيات التحديث التي تبنتها كل من الدول قيد الدراسة بريطانيا/نيوزيلندا/الولايات المتحدة الأمريكية نجد أنه تم تبني نفس المسار بالنسبة لبريطانيا سنة 1988 تبنت مبادرة 'الخطوات التالية' لإنشاء مرافق تنفيذية قائمة على أساس تعاقدية، أما بالنسبة لنيوزيلندا خلق "قانون قطاع الدولة" لسنة 1988 علاقة تعاقدية بين الوزير والرئيس التنفيذي حيث يخضع هذا الأخير للمسؤولية الكاملة عن النتائج التي يصل إليها، أما الولايات المتحدة الأمريكية فقد تجاوزت ذلك من خلال اعتماد "التعاقد الحكومي الإلكتروني". في هذا السياق اعترف "ديكين" و"ميشي" بهذه المعتقدات أيضاً: "إذا كان هناك مسار واحد تمر عبره التغييرات التي أحدثتها الثورة الليبرالية الجديدة. . . هو إحياء العقد باعتباره أول آلية تنظيم للنشاط الاقتصادي"². الأساس الثاني لتسيير العمومي الجديد يبنى على افتراض أن حصول الناس على الخدمات يقوم على أساس المصلحة الذاتية، في هذا السياق نجد أن الحكومة البريطانية عملت على توسيع خيارات المواطن من خلال "ميثاق الاختيار سنة 2013" و"ميثاق المواطن" سنة 1991، بما يتوافق المصالح الذاتية للمواطن، بطريقة أخرى سعت الولايات المتحدة الأمريكية من خلال إشراك المواطن في عملية تحسين جودة مخرجات المرفق العام حتى تصب في صالحه. أما الأساس الثالث يتمثل في التغلب على الركود و الجمود الذي ظهر مع نموذج البيروقراطي عن طريق إدارة المرفق العام من خلال آليات المراقبة وإعدادات الأداء والسيطرة على مخرجات الأنشطة الإدارية ففي الفترة الممتدة بين 1980 إلى يومنا هذا سعت الدول قيد الدراسة إلى تبني العديد من المقاربات والأدوات على اختلاف تسميتها والجهات القائمة عليها ذلك من أجل فرض الرقابة على نوعية المخرجات من أجل تحقيق ظروف الكفاءة والفعالية (أنظر الجدول رقم 01)، من جهة أخرى تم نقل المسؤوليات ومنح حرية أكثر من خلال السماح للمديرين بتسيير الشؤون الداخلية للمرفق، وجعلهم مسؤولين عن النتائج المترتبة عن ذلك (قانون قطاع الدولة نيوزيلندا 1988)، مرة أخرى جعلت الدول قيد الدراسة الفعالية الموضوع الرئيسي في الإدارة العامة من خلال عدم تسييس (قانون باندلتون الولايات المتحدة الأمريكية) بالتالي منع السياسيين من التدخل في عملية الإدارة، وإقامة المجالس المختلفة التي تعنى

¹ Gruening, Gernod. "Origin and Theoretical Basis of New Public Management." *International Public Management Journal* 4, no. 1 (2001/03/01/ 2001): 1-25.pp.2-7.

² Deakin, Simon, and Jonathan Michie. "Contracts, Co-Operation, and Competition: Studies in Economics, Management, and Law." (1998).p.112.

بالفعالية والكفاءة فضلا عن النزاهة في تسيير شؤون المرفق، في بريطانيا سيطرت المراجعات الدورية المستمرة لفعالية الحكومة وأقسامها على مقاربة التحديث التنظيمي سواء أكان ذلك من خلال الاعتماد الوسائل الداخلية (الوحدات الحكومية المختصة مثل وحدة الكفاءة التي تم إنشائها من طرف توني بليير) أو بالاعتماد على الأفراد (تدقيق راينير لسنة 1979 ومراجعة غيريشون لسنة 2004)، وبالمثل نجد أن نيوزيلندا والولايات المتحدة الأمريكية قد ركزوا في استراتيجياتهم المختلفة على الكفاءة والفعالية كموضوعات رئيسية. تعد الأسباب الرئيسية التي دفعت بالتسيير العمومي الجديد إلى الظهور كانت لتقليص حجم المرافق العام وجهلها أكثر تخصصا (بريطانيا 1993 تقليص حجم الوزارات بنسبة 20 بالمائة)، التي كانت واسعة بشكل كبير خلال الحقبة السابقة من دولة الرفاهية ذلك قبل الانتقال إلى التخصصية وميكانيزمات السوق. ولد هذا النموذج التخلي الكامل عن الإدارة البيروقراطية، مع التركيز على المعايير المتعلقة بمعايير اختيار الرؤساء التنفيذيين في المرافق، كما تحول الاهتمام بالتركيز على احتياجات المواطنين بجعل الإدارة أكثر مرونة ومواءمة من خلال تجزئة المرفق العام إلى وحدات متخصصة وجعلها تتنافس في تقديم الخدمات من خلال تبني تحديثات نمط ومبادئ القطاع الخاص¹.

كما سبق ذكره بموجب التسيير العمومي الجديد، يمتنع السياسي عن المشاركة اليومية في شؤون الإدارة، بحيث يتم توجيه المسؤولين والوكالات اللامركزية (التجديف) من قبل السياسيين (التوجيه) من خلال المخرجات المترتبة. فوفقا "لأوسبورن وجايلر"، فإن دور الحكومة "هو التوجيه، وليس عملية تجديف للقارب لأن الحكومة ليست جيدة في عملية التجديف"². من خلال تحديد الميزانية، واختيار الأشخاص المناسبين على رأس الوكالات، وإنشاء هيئات مراقبة (لجان التدقيق) لمراقبة الأداء، يعد التسيير العمومي الجديد محاولة لإعادة تشكيل الخدمات العامة بطرق تشبه تلك الموجودة في القطاع الخاص من خلال جلب ممارسات القطاع الخاص إلى المرفق العام وإزالة الاختلافات بينها³. ومع ذلك، برز العديد من النقاد في أدبيات الإدارة العامة التي ناقشت التسيير العمومي الجديد منها: التفتت والتخصص الناتج عن المرافق ذات الغرض الواحد، الذي يؤدي مباشرة إلى عدد لا يحصى من المشاكل في الإدارة العامة. كما لاحظ العديد من العلماء أن الموجة الأولى (التسيير العمومي الجديد) تميزت بنقص التنسيق والرقابة المفروضة على المرافق، وفي ظل التسيير العمومي الجديد، أصبح التنسيق أكثر صعوبة جزئيا لأن الحوافز لتحقيق أهداف كل منظمة على حدى كانت أكبر من الحوافز لتحقيق الأهداف

¹ Ewan, Kate McLaughlin Stephen P Osborne. *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. Psychology Press, 2002. p.7.

² Osborne, David. "Reinventing Government." *Public Productivity & Management Review* 16, no. 4 (1993): 349-56.p.352.

³ Ewan, Kate McLaughlin Stephen P Osborne. Op cit.p.99

على نطاق واسع يشمل جميع المنظمات. كما سبق تم ذكره جادل كل من "أوسبورن" و"جابلر" بأن التسيير العمومي الجديد يفصل بين "التوجيه و التجديف"، تاركا المركز يوجه بينما المرافق الأخرى تقوم بعملية التجديف، لكن، السؤال الذي يجب طرحه هنا هو إذا كانت المنافسة التي فرضتها فلسفة التسيير العمومي الجديد والتي جعلت المرافق تجدف بطريقة تنافسية (التجديف الفوضوي) دون تنسيق، بالتالي قد يبحر القارب (المرفق العام) بشكل عشوائي، مما يجعل الأهداف صعبت التحقيق. في هذا السياق، علق وزير خدمات الدولة السابق النيوزيلندي "تريفور مالارد" في إحدى خطابه بأن "الإدارات تتنافس ضد بعضها البعض، في بعض الأحيان على حساب الحكومة بشكل عام"¹. مشكلة أخرى ظهرت في ظل نموذج التسيير العمومي الجديد خاصة تلك التي تتعلق بعدم المساواة الاجتماعية وانخفاض جودة الخدمات التي تقدمها الحكومة. علاوة على ذلك، فإن التسيير العمومي الجديد خلق سيطرة أضعف من قبل الرؤساء على المرؤوسين، بسبب التفتت.² تتطلب مشكلات التجزئة والتخصص استجابة متعددة وحلول متنوعة، هذا ما أكده "تيم كلارك" "لا يتم البحث عن حلول للمشاكل من خلال الوسائل التقليدية للإدارات الحكومية الفردية ولكن من خلال وسائل متنوعة وفقا لطبيعة المشكلة"³. شهدت جميع الهياكل التنظيمية (المرفق العام) في الدول الأنجلو سكسونية الكثير من التحديات، من النموذج البيروقراطي إلى نماذج ما بعد التسيير العمومي الجديد. فكل تحديث له العديد من الأسباب والمنطق الخاص به، علاوة على ذلك، كل نموذج يأتي على أنقاض النموذج السابق، من النموذج البيروقراطي (1) الذي لديه نقص واضح في الأداء والشفافية والسيطرة والقدرة السياسة لضمان الوصول إلى أفضل النتائج الممكنة، (2) أدى هذا إلى إيجاد حلول جديدة، تم من خلالها إنشاء مرافق قائمة على مزيد من الاستقلالية، والتخصص، (3) لكن هذه الحلول أوجدت هي الأخرى فقدان السيطرة من قبل المركز ومرفق عام مجزأ حيث تم تصميم التسيير العمومي الجديد ليشبه تأثيرات الموشور، بالتالي، عندما يمر الضوء على الموشور، فإن الضوء يتفتت إلى ألوان مختلفة، في الواقع، هذا ما حدث للمرفق العام في ظل استراتيجيات التسيير العمومي الجديد، (4) في سياق البحث عن الحلول والتحديات المناسبة لتجاوز هذه المشاكل، واصلت الجهات الفاعلة في مجال التحديث البحث عن استراتيجيات جديدة لمعالجة فشل التسيير العمومي الجديد بطريقة يتعين على جميع اللاعبين تقديم خدمات

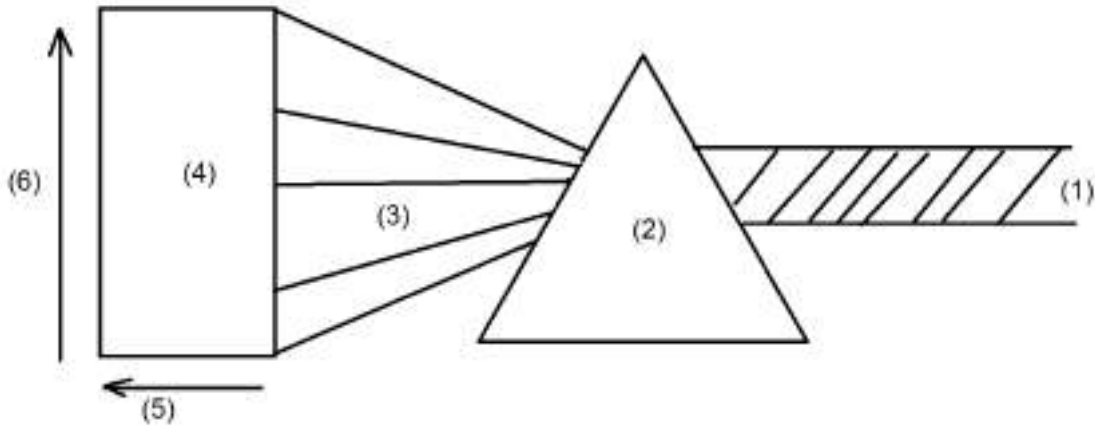
¹ Massey, Andrew. *International Handbook on Civil Service Systems*. Edward Elgar Publishing, 2012.p.77.

² Barzelay, Michael. *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Vol. 3: Univ of California Press, 2001.p.7.

³Clark, Tim. "New Labour's Big Idea: Joined-up Government." *Social Policy and Society* 1, no. 2 (2002): 107-117.p.108.

مترابطة من خلال الاعتماد تقنيات جديدة مثل التنسيق بواسطة (5) التكامل الأفقي و(6) التكامل الرأسي، أنظر الشكل رقم (1)

شكل 1: التحول من النموذج البيروقراطي إلى استراتيجيات ما بعد التسيير العمومي الجديد



المصدر: من إعداد الطالب

تعتبر العديد من الأدبيات أن نماذج ما بعد التسيير العمومي الجديد تمثل الجيل الثاني أو الموجة الثانية من التحديثات. ومع ذلك، خلقت هذه التحديثات جدال واسع بين الباحثين تأخذ بعين الاعتبار الصعوبات التي ظهرت في تحديد الجوانب المحيطة بهذه التحديثات. على سبيل المثال، يؤكد "كريستوفر بوليت" و"جيرت بوكيرت"، فيما يتعلق بالتعقيدات المتعلقة بهذه الاستراتيجيات، على أنه: "... مع التسعينيات، بدأت شخصية الإدارة تتغير ... فالحديث تحول إلى الحوكمة، والتشاركية أو الحكومة التشاركية، والحكومة الكاملة ثم إلى الثقة والشفافية. بمعنى آخر، بدأ أن الأجندة قد تغيرت. فقد كانت عملية معقدة ...¹ يرى آخرون أن نموذج التسيير العمومي الجديد هو شيء من الماضي، هذا ما حاجج به "لين" " الآن يمكن لمعظمنا أن يكتب عن التسيير العمومي الجديد بعد الوفاة"². يجادل البعض الآخر بأن النماذج البديلة، مثل الحكومة الإلكترونية، قد تجاوزت فعلا التسيير العمومي الجديد، هذا ما يراه "باتريك دونليفي" في تحليله لظهور حكومات العصر الرقمي، حيث

¹ Pollitt, Christopher, and Geert Bouckaert. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press, USA, 2004.p.56.

² Lynn, Laurence E. "The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy." *Public Administration Review* 58, no. 3 (1998): 231-237.p232.

يقول "يمكننا القول للمرة الأولى، من المنطقي الآن وصف النطاق الواسع لتحول أنظمة الإدارة العامة الحالية إلى تلك الأنظمة التي تمتلك إمكانيات جديدة لمعالجة المعلومات، والتي تجعل من الممكن الانتقال إلى أوضاع رقمية بالكامل في العمل بالنسبة للعديد من المرافق الحكومية"¹. إلا أنه هناك أسباب للتشكيك في هذا التفسير، على سبيل المثال، اعتبر العديد من الباحثين أن تقنيات المعلومات IT هي أداة فرعية لتعزيز إما التسيير العمومي الجديد أو نماذج ما بعد التسيير العمومي الجديد. فعلى نفس السياق، يرى كل من "كريستوفر بوليت" و"جبرت بوكيرت" أن "... الحكومة الإلكترونية ليست نموذجاً في حد ذاته. كما أنه لا يصنف مع أي من النماذج المذكورة من التسيير العمومي الجديد، والشبكات، والحوكمة، وما إلى ذلك"².

المطلب الثاني: من التنسيق الهرمي إلى التنسيق القائم على آليات السوق

في التسلسل الهرمي التقليدي البيروقراطي، يتم ضمان التنسيق من خلال ممارسة السلطة الفوقية، يتم ذلك من خلال تمرير أوامر متماسكة ومتسقة إلى الوحدات السفلية، والتحقق من المقترحات المستوى الأدنى من الهرم الإداري كي يتحقق منها أنها تتوافق بشكل إيجابي مع الاستراتيجية، يتم إصدار اللوائح من المركز والتي يجب على الجميع مرعتها، عندما تحدث حالات جديدة في العمل الإداري، يتم صياغة لوائح جديدة لتعامل معها والتي تتجسد في مجموعة من القوانين والإجراءات التي توجه إلى كل جزء من المؤسسة³، غير أن ممارسة السلطة الهرمية ليست هي الطريقة الوحيدة لتحقيق التنسيق لأنه يمكن تحقيق التنسيق بشكل أقل رسمية من خلال التعاون التطوعي داخل الشبكة الإدارية، هذا الشكل من 'التضامن' يكون تحقيقه بسهولة أكبر من خلال تقاسم الأهداف على نطاق واسع بين جميع أعضاء الشبكة، حيث تكون الاتصالات سهلة وكاملة في نفس الوقت ويكون نطاق العمليات متواضع وصغير الحجم⁴، النمط الثالث هو التنسيق القائم على آلية السوق، فمن المميزات التي يمتاز بها السوق هو ميكانيزم السعر الذي يمكن المنتجين/ البائعين والمستهلكين/ المشترين من التنسيق دون تدخل أي سلطة (ما يسمى باليد الخفية للعرض والطلب) خاصة في ظل التطور التكنولوجي الذي يمكن من إنجاز العمل التجاري بسرعة أكبر. إن الوزن الرئيسي لحجج التسيير العمومي الجديد التي تتمثل في أنه هناك العديد من الفرص الغير المرئية لتسويق العلاقات داخل المرفق العام، بالفعل، بشكل لا يخلو من الدلالة

¹Dunleavy, Patrick, Helen Margetts, Simon Bastow, and Jane Tinkler. Op cit .p.478.

² Pollitt, Christopher, and Geert Bouckaert. *Public Management Reform: A Comparative Analysis-into the Age of Austerity*. Oxford University Press, 2017.p.7.

³Thompson, Grahame. *Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life*. Sage, 1991.

⁴ Pollitt, Christopher, and Colin Talbot. *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*. Routledge, 2004.p.12.

أصبحت كلمات معينة مثل 'التمكين'، و'اللامركزية'، إيجابية، وأمسى التسلسل الهرمي سلبيا في الخطاب سواء الذي يحمله التسيير العمومي الجديد أو ذلك الخطاب الذي يدعو إلى المزيد من التنسيق الشبكي (الحكم العمومي الجديد)، حتى وإن بقي التنسيق الهرمي بلا منازع، قد تكون هناك محاولة لتعبئته في الشكل الذي يحمله 'العقد' حيث يوافق الوكيل (المرؤوس، في المصطلحات التي تحملها الهرمية التقليدية) على تزويد 'الرئيس' بمجموعة محددة من المخرجات في نطاق الفترة الزمنية وبتكلفة محددة سلفا. في الدول التي تبنت أليات التسيير العمومي الجديد، كان هناك استبدال واسع النطاق لتنسيق القائم على الهرمية بالتنسيق القائم على أليات السوق¹، ففي نيوزيلندا مثلا يعقد الرؤساء التنفيذيين القائمين على المرفق العمومي اتفاقا مسبقا مع الوزارات المعنية في عقد شبه سنوي يحمل عهود يتكفل بها الرؤساء التنفيذيين من أجل الوصول إلى مخرجات محددة كان من المفترض أن تؤدي في النهاية إلى نتائج يستهدفها الوزير والحكومة، ففي معظم الدول التي دفعت بالتعاقدية عانت من فقدان السلسلة الهرمية التي تصل إلى الوزير / كبير الموظفين، فلطالما كان منطوق إدماج الإدارات إحدى الطرق الفعالة لتحقيق المبتغى الذي يرمي إلى تنسيق أفضل، بالطبع فمن منظور آخر يتناقض هذا المسار مع الاتجاه الذي يدعو إلى التخصص أكثر والتجزئة الإدارية، فبينما كانت نيوزيلندا تسمح لعدد من وزرتها أن تتجه نحو تخصص أكثر كانت الحكومة البريطانية تسعى لعقلنة وترشيد عمل الوزارات من خلال خلق أقسام وزارية كبيرة أكثر استراتيجية، السمة البارزة للحكومات الأنجلو-سكسونية هي محاولة السياسيين أنفسهم ممارسة سيطرة أكبر على البيروقراطية (التي سيتم التطرق إليها بالتفصيل في الفصل الثاني)، ولكن يجب الإشارة هنا إلى أنه في الواقع هناك نوع آخر من جهود لتنسيق لقد كان ملحوظا بشكل في الدول الأنجلو سكسونية، فقد ازداد عدد التعينات المؤقتة والمستشارين السياسيين.

إن تعقيد تقديم الخدمات، علاوة على ذلك، منطوق المنافسة التي طرحها التسيير العمومي الجديد في مختلف المرفق العام، جعلت الباحثين والقائمين على عمليات التحديث يبحثون عن طرق وحلول لتقديم الخدمات بالشكل المطلوب، خاصة في ظل ظهور لاعبين جدد في الفناء الخلفي للمرافق العامة (القطاع الخاص، المجتمع المدني) الذين دفعوا لتقديم الخدمات بطريقة أكثر تكاملا يشارك فيها الجميع، من خلال خلق شبكات تنسق عمل المرفق العام. في هذا السياق، هناك العديد من النظريات والمقترحات صاغها الباحثون في مجال الإدارة

¹Lane, Jan-Erik. *New Public Management: An Introduction*. Routledge, 2002.p.201.

(لتسيير العمومي الجديد، والحكم الرشيد) حاولت الحكومات الأنجلو سكسونية المختلفة ترجمة هذه النظريات إلى برامج واستراتيجيات حقيقية، من بينها استراتيجية "الانضمام إلى الحكومة"¹ (نيوزيلندا وبريطانيا).

بشكل عام، دفعت المشكلات التي ظهرت في ذروة التسيير العمومي الجديد الحكومات إلى البحث عن طرق جديدة لزيادة الكفاءة والفعالية وما إلى ذلك. اتبعت جميع الدول قيد الدراسة ما عدا الولايات المتحدة الأمريكية مسارات جديدة لتحديث إدارتها، من خلال التحرك نحو استجابة واقعية لهذه المشكلة، حيث تطلب تعقيد هذه المشاكل وطبيعتها الشاملة لعدة قطاعات بأن تكون الحدود التنظيمية أكثر وضوحاً.² مع الأخذ هذا في عين الاعتبار، كان التحديث من خلال تقديم حل يسمى مقارنة "الانضمام إلى الحكومة"، وهو شعار نشأ في بريطانيا،³ تسعى مقارنة "الانضمام إلى الحكومة" إلى المضي قدماً في منظور تنظيمي جديد يتعارض مع منطق استراتيجية التسيير العمومي الجديد،⁴ تم قبول هذه المقاربة بحماس في الدول الأنجلو سكسونية،⁵ في هذا السياق، يؤكد "بوليت" أنه قد تبدو استراتيجية الانضمام إلى الحكومة جديدة ولكن يمكن اعتبارها أحدث مظهر لأحد أقدم التصورات في مجال السياسة والإدارة العامة (تنسيق صنع السياسات والتنظيم الإداري).⁶ في سياق آخر، كما ذكرنا أعلاه، يرى العديد من الباحثين في هذا المجال أن نماذج الإدارة العامة لما بعد التسيير العمومي الجديد (مثل الحكم العام الجديد) تقترح عدة استراتيجيات متجددة بقوة في نظرية "المؤسسات والشبكات".⁷

¹ Charf Eddine, Benouareth, and Gacem Miloud. "Understanding 'joining-up-Government' reforms in Anglo-Saxon Nations from a Cultural Point of View." *Вопросы государственного и муниципального управления*, no. 5 (2019).p.32.

² Keast, Robyn. "Joined-up Governance in Australia: How the Past Can Inform the Future." *International Journal of Public Administration* 34, no. 4 (2011/03/08 2011): 221-231.p.221.

³ Castellani, Lorenzo. "1997–2007: Coordination, Consolidation and Delivery in Blair's Government." In *The Rise of Managerial Bureaucracy: Reforming the British Civil Service*, 161-205. Cham: Springer International Publishing, 2018.p.190.

⁴ Exworthy, Mark, and David J. Hunter. "The Challenge of Joined-up Government in Tackling Health Inequalities." *International Journal of Public Administration* 34, no. 4 (2011/03/08 2011): 201-212.p.202.

⁵ Durose, Catherine, and Kirstein Rummery. "Governance and Collaboration: Review Article." *Social Policy and Society* 5, no. 2 (2006): 315-21.p.318.

⁶ Pollitt, Christopher, and Geert Bouckaert. *Opcit* .pp.77-80.

⁷ Powell, Walter W, Kenneth W Koput, and Laurel Smith-Doerr. "Interorganizational Collaboration and the Locus of Innovation: Networks of Learning in Biotechnology." *Administrative science quarterly* (1996): 116-145.p.132.

في الأدبيات الإدارية، تميل مقارنة "الانضمام إلى الحكومة" إلى استراتيجية تهدف إلى تنسيق وتنفيذ السياسات عبر الهياكل الحكومية، وبعبارة أخرى، يعني الأدوات والآليات التي تهدف إلى تعزيز التوافق الطوعي أو القسري بين مهام وجهود المنظمات في المرفق العام. أيضا، يتم استخدام هذه الآلية من أجل خلق قدر أكبر من التماسك وتقليل التكرار، والثغرات، والتناقضات بين السياسات. لقد حاول العديد من الباحثين تحديد مفهوم الانضمام إلى الحكومة، لكن إلى حد الآن، لم يتعارف على تعريف واحد، لكن، في المقابل، يمكن العثور على العديد من تعريفات لهذا المصطلح. يعرف "بيري" الانضمام إلى الحكومة بأنه "الاتساق بين الترتيبات التنظيمية للبرامج أو السياسات أو المرافق التي قد تمكنهم من التعاون".¹

من هذا المنطلق، قد نعتبر أن هناك العديد من الأسباب لإدخال استراتيجية الانضمام إلى الحكومة. فمن وجهة نظر عملية، يعبر شعار "الانضمام إلى الحكومة" عن طموح لإدارة التنسيق الأفقي والعمودي من أجل تقليل الحالات التي تقوض فيها السياسات المختلفة بعضها البعض من خلال دمج تقديم الخدمات وتقديم الخدمات الحكومية الجماعية في منطقة واحدة، وتبني مناهج حكومية مثل آليات التنسيق التقليدية، ناهيك عن استخدام الأفضل للموارد المحدودة، وتحسين الفعالية من حيث التكلفة عن طريق إزالة التداخلات، وتوليد أوجه التآزر من خلال الجمع بين مختلف أصحاب المصلحة (الشراكات بين القطاعين العام والخاص) وتشجيع العمل الجماعي، وتبادل المعلومات ومنح المواطنين أفضل وصول إلى الخدمات بدلا من الوصول المجزأ، كما توفر روابط أكثر صرامة بين كيانات الخدمة عن طريق إنشاء خدمات متسلسلة ومتاجر شاملة وتوفير خدمات سهلة الاستخدام (شاملة وفعالة).² في هذا السياق، صرح "جاك كينغهام"، الوزير السابق لمكتب مجلس الوزراء في بريطانيا، بأنه "لتحسين الطريقة التي نقدم بها الخدمات، نحتاج إلى جميع أجزاء الحكومة لكي تعمل معا بشكل أفضل، نحتاج إلى حكومة مشتركة نحتاج إلى حكومة متكاملة".³

¹ Perri. "Joined-up Government in the Western World in Comparative Perspective: A Preliminary Literature Review and Exploration." *Journal of Public Administration Research and Theory* 14, no. 1 (2004): 103-38.p.106.

² Keast, Robyn. Opcit.pp.222-223.

³ tony.blair, and Jack. Cunningham. "Modernising Government." 1999.p.5

لذلك، باختصار، يمكن اعتبارها مجموعة من الردود على تصور الذي يرى أن الخدمات أصبحت مجزأة وأن هذا التشرذم يحد من نجاح الأهداف المهمة للسياسة العامة. يلخص "توم كريستنسن"¹ الأساليب التي قدمتها الدول الأنجلو سكسونية (بريطانيا ونيوزيلندا) لتبني هذه المقاربة:

1. زيادة سيطرة كبار القادة

2. توسيع التحكم الأفقي من قبل الإدارات المختلفة

3. التنسيق بين القطاعات "شبكات كبيرة"

4-تنسيق الأنشطة بين وعبر الحدود التنظيمية المشتركة (بين الإدارات، الإدارات المحلية، المجتمعات، الهيئات التطوعية، وأصحاب المصلحة المختلفة).

يلفت "لينغ"، في تصنيفه العملي انتباهنا إلى الأبعاد المرتبطة بمقاربة "الانضمام إلى الحكومة" والتي هي على النحو التالي: طرق جديدة للعمل عبر المنظمات (انضمام إلى قيادة مشتركة والميزانيات المجمعة وميزانية الاستثمار من أجل التوفير والهياكل المدمجة والفرق المشتركة وجدول أعمال مشترك) ، وأنواع جديدة من المؤسسات (مرتبطة بالثقافة والقيم، وتغيير كامل للمعلومات)، وطرق جديدة لتقديم الخدمة (مرتبطة بالاستشارة، والتركيز المشترك على الزبون / العميل، وواجهة العملاء المشتركة، الحوافز (أهداف النتائج المشتركة ، مقاييس الأداء ، التنظيم)².

تختلف الممارسات المرتبطة باستراتيجية الانضمام إلى الحكومة من سياق إلى آخر، ذلك من خلال زيادة أدوات التعاون والتنسيق التي تربط الجهود على المستوى المحلي والإقليمي والدولي وكذلك القطاعات الحكومية المختلفة. لا تتطلب مقاربة الانضمام إلى الحكومة فقط الإدارات والوكالات الحكومية، ولكن أيضا الهيئات المستقلة والمجتمعات المدنية، ذلك عبر الحدود التنظيمية من خلال هدف واحد مشترك هو تقديم الخدمة³. في هذه المرحلة من الفهم، نعتقد أنه لتحقيق أغراض مقاربة الانضمام إلى الحكومة، يوجد بعدان يجب

¹ Christensen, Tom, and Per Lægheid. "The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform." *Public Administration Review* 67, no. 6 (2007): 1059-1066.p.1061.

² Ling, Tom. "Delivering Joined-up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems." *Public Administration* 80, no. 4 (2002): 615-642.p.625.

³ Khan, Niaz Ahmed, and Kazi Mysha Musarrat. "Joined-up Governance." In *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, edited by Ali Farazmand, 1-7. Cham: Springer International Publishing, 2016.p.2

تحقيقهما: الأول هو البعد العمودي (من الأعلى إلى الأسفل): يمكن الوصول إلى هذه الطريقة بواسطة القيادة السياسية والهيئات الرسمية كاستراتيجية تكامل (من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي إلى مستويات الإدارة والخدمات) فعلى هذا النحو، يتم ترجمة هذه الاستراتيجية كقانون بعد التفاوض والمساومة مع موظفي الخدمة المدنية. البعد الآخر، مقترن بالبعد الأول، هو التكامل الأفقي: هذه الطريقة تقف على التكامل الناشئ في واجهة تقديم الخدمة ذلك راجع إلى (ندرة الموارد، وظروف العمل، وما إلى ذلك). من المعلومات الواردة أعلاه، نخلص إلى أن استراتيجيات الانضمام في جوهرها هي محاولة لدمج هيئات جديدة (أصحاب المصلحة) في الشؤون العامة، بعيدا عن احتكار السيطرة والتحكم¹. تحتوي مقارنة الانضمام إلى الحكومة على العديد من الجهات الفاعلة التي يمكن أن يكون لها عدة أنواع وأشكال (القطاع العام والقطاع الخاص والقطاع التطوعي والدولة والفرد وبين القطاعات القانونية)².

للمضي قدما في استراتيجية "انضمام" جديدة، لا بد أن تكون هناك شروط مهمة لضمان أن جميع الجهات الفاعلة تتبع نفس الاتجاه. في هذا الشق، يمكن العثور على هذا الضمان في أشكال وأنواع العلاقات والروابط التي تتحكم في الجهات الفاعلة (رسمي أو غير رسمي أو تعاقدية)، قد يكون هناك أيضا مؤشر آخر له تأثير مهم ويمكن أن يظهر من خلال جودة العلاقات، على سبيل المثال (علاقة ثقة) بين الجهات الفاعلة. من وجهة نظر هيكلية، هناك جانب مهم آخر، وهو ما تقوم به هذه الجهات الفاعلة داخل بنية معينة، لكن، نوع الهيكل يلعب دورا محوريا في نجاح استراتيجيات الانضمام، في هذا السياق، يمكننا أن نجد نوعين من الهياكل: الأول، يتمثل في بنية متساوية على سبيل المثال، بين القطاعين العام والتطوعي أو القطاعين العام والخاص، الثاني يكون بين المستوى الوطني والمحلي³.

¹ Rhodes, Rod AW. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open university press, 1997.p.70.

²Balloch, Susan, and Marilyn Taylor. *Partnership Working: Policy and Practice*. Policy Press, 2001.p.243.

³ Davies, Jonathan S. "The Limits of Joined-up Government: Towards a Political Analysis." *Public administration* 87, no. 1 (2009): 80-96.p.94.

حاول العديد من الباحثين والهيئات العامة تحديد استراتيجيات الانضمام إلى الحكومة اللازمة لوضعها في المسارات الصحيحة. في ضوء تقرير من قبل مكتب مجلس الوزراء البريطاني، تم تحديد خمسة محاور من التوصيات لتحسين استراتيجيات الانضمام إلى الحكومة¹:

1- القيادة للسياسات والخدمات الشاملة: مكافأة النشاط الشامل.

2. تحسين عملية صنع السياسات الشاملة: الاستفادة بشكل أفضل من الخبراء الخارجيين.

3. مهارات صنع السياسات والخدمات الشاملة: تشجيع تبادل الموظفين بين الإدارات ومع الوكالات الخارجية.

4. مزيد من المرونة في تمويل السياسات الشاملة: إدخال تغييرات على الإجراءات المالية البرلمانية.

5. ضمان إدارة فعالة ونظم المعلومات الأداء.

في جزء آخر، عمل "سوليفان" و"سكيلشر" على الطرق التي يمكن بها لأصحاب المصلحة المختلفين تسهيل العمل المشترك من خلال تحديد المكونات التي تربط كل من الفاعلين الذين يرغبون في التحرك نحو العمل المشترك من بين هذه المكونات، فهم القضايا التعاونية والشركاء، والتغلب على المشكلات الحالية الثقافات المؤسسية، ووضع رؤية استراتيجية، وضمان الموارد والقدرات المتاحة، وإضفاء الطابع الرسمي على العلاقات والمعايير وتطوير أطر للاتصالات والأداء².

لا تخلو هذه المقاربة من المشاكل، يجادل "بوليت" بأن تكاليف اتخاذ استراتيجية الانضمام إلى الحكومة، في جوانبها العديدة، قد تؤدي إلى مخاطر أكبر للفشل (بسبب التعقيد والخلافات غير القابلة للتوفيق وترتيبات المساءلة)³هشاشة مقارنة الانضمام إلى الحكومة دفع مكتب مجلس الوزراء إلى البدء في مراجعة أولويات "القضايا الشاملة"، في سياق هذه المراجعة يرى مكتب مجلس الوزراء بخصوص مقارنة الانضمام إلى الحكومة أن "... السياسات الشاملة تميل إلى أن تكون لها المزيد من أصحاب المصالح، وتكون أكثر

¹ Great, Britain, Cabinet, Office "Wiring It Up: Whitehall's Management of Cross-Cutting Policies and Services: A Performance and Innovation Unit Report." PO Box 276, London SW8 5DT: The Stationery Office, 2000.p.7.

Sullivan, Helen, and Chris Skelcher. *Working across Boundaries: Collaboration in Public Services*. Macmillan International Higher Education, 2017.p.119.

³ Pollitt, Christopher. "Joined-up Government: A Survey." *Political Studies Review* 1, no. 1 (2003): 34-49.p.38.

صعوبة في المراقبة والتقييم؛ والتعرض لمخاطر فشل الاتصالات¹ في هذا الاستعراض ، حدد مكتب مجلس الوزراء المشاكل التي يمكن أن تظهر، من بين هذه المشاكل، خطوط المساءلة التي تكون أقل وضوحا في تقديم السياسات والخدمات، صعوبة أكبر في قياس الفعالية والآثار، والحاجة إلى تطوير وصيانة أنظمة قياس أداء أكثر تطورا، الوقت الذي يقضيه الموظفين في إنشاء والحفاظ على ترتيبات العمل. وجوب أن يتعلم موظفو الخدمة المدنية كيفية التواصل بشكل أسرع مع مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة، الحاجة لاكتساب مهارات جديدة، والتكاليف التنظيمية والانتقالية لإدخال المقاربات الشاملة لهياكل مختلفة². لخص "خان" وزميله المخاطر والتحديات التي يمكن أن تقف في طريق مقاربة الانضمام إلى الحكومة: قلة التعاون في التنفيذ بين مستويات الحكومة، وعدم مراعاة تقسيم المسؤوليات بين مستويات الحكومة، ونقص التدريب في إنجاز المهمة ذات الأولوية للحكومة، وتعاون محدود مع منظمات المجتمع المدني في هذا المجال³. شيء مهم آخر يجب ذكره، أن المجتمع المدني يعتبر أحد العوامل المهمة في العمل المشترك، ولكن من منطلق "البقاء للأقوى"، يمكن أن يؤدي إلى أن تكون هناك خسائر للقطاع التطوعي في مواجهة منطوق الربحي للقطاع الخاص.

المطلب الثالث: لامركزية المرفق العام

اللامركزية تجعل من المرفق العمومي أكثر استجابة وخدمة عمومية سريعة تتوافق مع الحاجيات المحلية والفردية، كما أنها تسهل من عملية التقليص، ذلك من خلال القضاء على المستويات الإدارية غير الضرورية خاصة منها الطبقات الوسطى للإداريين، كما أنها تخلق الحنكة والتحفيز لدى الموظفين الذين تم إثراء وظائفهم عن طريق تولي المسؤوليات المنوطة بإدارة الشؤون المالية والموظفين والهروب من العبء المفرط للوائح التنظيمية المركزية. كل الدول قيد الدراسة استفادة من تبعات التوجه نحو لامركزية المرفق العمومي، ومع ذلك، يتم تفسير اللامركزية بشكل مختلف هذا إذا أردنا أن نصف المسارات الفعلية بطريقة تحمل بعض من الواقع فإنه لا بد أن نميز بين الجوانب المختلفة للامركزية، فالألفاظ مختلفة وكذلك بين الواقع وما يوجد على مستوى النظري.⁴

جدول 2: أشكال اللامركزية

¹ Great, Britain, Cabinet, Office. Op cit. p.10.

² Ibid.pp.11-12.

³ Khan, Niaz Ahmed, & Musarrat, Kazi Mysha. Op cit, p. 5.

⁴ Ewan, Ferlie, E. Lynn Laurence, Pollitt Christopher, and Pollitt Christopher. "Decentralization Central Concept in Contemporary Public Management." Oxford University Press. (2009).p.140.

أو	إما
لا مركزية إدارية	لامركزية سياسية
لا مركزية غير تنافسية	لامركزية تنافسية
لا مركزية خارجية	لا مركزية داخلية

المصدر: ¹

إحدى طرق تفكيك مفهوم اللامركزية تكمن من خلال اعتبارها عملية تتضمن ثلاثة خيارات استراتيجية على الأقل، (أنظر الجدول رقم 02) الخيار الأول، له بعدين سياسي وإداري فيه يتم تحويل السلطات إلى ممثلين سياسيين منتخبين (عندما تقوم الحكومة المركزية بتحويل السلطة إلى وحدات غير مركزية) اللامركزية الإدارية عندما تقوم الحكومة المركزية بتفويض سلطتها لتسيير مرافقها إلى وحدات متخصصة، الخيار الثاني يكمن في تحويل السلطة من هيئة إلى هيئة أخرى ، فعلى خلاف الخيار الأول فإن هذا الخيار يقوم على الأساس التنافسي (على سبيل المثال، من خلال المناقصة التنافسية للحصول على خدمة جمع النفايات من سلطة محلية) ونقل السلطة عن طريق الوسائل غير تنافسية (على سبيل المثال، ما فعلته الهيئة المركزية لصحة في بريطانيا التي نقلت بعض من سلطتها إلى هيئة الخدمة الوطنية لصحة)، الخيار الثالث، ما يسمى باللامركزية الداخلية (حيث يحدث النقل داخل جدران المنظمة الواحدة) أو لامركزية خارجية، حيث يتم نقل السلطة إلى هيئة خارجية منفصلة (قد تكون موجودة بالفعل أو جديدة صنعت خصيصا لهذا الغرض) ².

كان رصد التوازن بين هذه الأشكال المختلفة من اللامركزية مختلفا إلى حد ما في مختلف الدول الأنجلو سكسونية، مرة أخرى لا بد من التذكير أن دافع كل دولة عن حدى في اختيار مسار معين للامركزية مختلف منذ نقطة البداية، كان خيار الدول الأنجلو سكسونية مختلف في بداياته، فنيوزلندا وبريطانيا أخذتا بمسار اللامركزية الإدارية، خلاف ذلك فإن بعض من السلطات فقط تم إعطائها للحكومات اللامركزية، ففي كل حالة كانت اللامركزية تتمثل في تحويل السلطات لنطاق واسع من المرافق المتخصصة، مع ذلك فقد عرفت بريطانيا لامركزية

¹ Treisman, Daniel. "Defining and Measuring Decentralization: A Global Perspective." *Unpublished manuscript* (2002).p.4-6.

² Pollitt, Christopher, Johnston Birchall, and Keith Putman. *Decentralising Public Service Management*. Macmillan International Higher Education, 2016.p.8.

سياسية عندما قامت حكومة 'توني بلاير' بخلق 'مجالس منتخبة' في أسكوتلندا وويلز، إلا أن هذا العمل السياسي يبقى له تداعيات مستمرة، خاصة إذا خصصنا بالذكر، فأن البرلمان الأسكتلندي مر عليه حزب يهتم بالاستقلال الوطني والانفصال عن بريطانيا، وبالفعل كان له شأن في ذلك فقد قام باستفتاء حول هذه المسألة وقد يسعى وراء استفتاء آخر.

بالعودة إلى الفرق بين اللامركزية التنافسية وغير التنافسية، نرى أنه تم الأخذ بأنماط متشابهة بالنسبة لدول الأنجلو سكسونية، فقد كان لنهج التنافسي بارزا في نيوزيلندا وبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية، من المؤكد أن الولايات المتحدة كانت متحمسة للتعاقد الخارجي، ربما كانت تعتبر الحالة الأكثر تطرفا خاصة ذلك التعاقد الذي تعرض لانتقادات كثيرة منها المتعلق بالأنشطة العسكرية والأمنية خلال حرب العراق¹.

أما بالنسبة إلى التمييز بين اللامركزية الداخلية واللامركزية الخارجية، فيمكن القول أن جميع البلدان الأنجلو سكسونية تمارس كلا الأمرين إلى حد ما، لكن من المحتمل أن تكون الدول التي أخذت بمبادئ التسيير العمومي الجديد قد اضطلعت بقدر أكبر من اللامركزية الخارجية لأنهم كانوا الأكثر حرصا على إنشاء هيئات جديدة ومستقلة ومتخصصة، ومن ثم تم نقل صلاحيات لها مثل ما قامت به بريطانيا على إثر إنشاء "وكالات الخطوات التالية".

مع ذلك، سيكون من المضلل تماما الإيحاء بأن هناك اندفاعا نحو اللامركزية. تعتبر المركزية أيضا جزءا من الاستراتيجية: نظرا لأن بعض السلطات كانت لا مركزية في الأصل، فقد حدث في نفس الوقت أمثلة مهمة عن تشديد الرقابة المركزية. إحدى الأمثلة البارزة هي الطريقة التي عززت بها السلطات المركزية (الوزارات، وزارة المالية بالتحديد) قوتها على الإنفاق العام في بريطانيا² (هذا ما سيتطرق إليه في الفصل الثالث بالتفصيل).

منذ الأزمة الاقتصادية العالمية في عام 2008، اكتسبت وزارات المالية تأثيرا قويا في الدول الأنجلو سكسونية. علاوة على ذلك، لم تكن المركزية مسألة حصرية. هناك حالات لا حصر لها، خاصة في ظل التسيير العمومي الجديد، أصبحت السلطات المركزية تستخدم أنظمة مؤشرات الأداء أو وضع المعايير، لإعادة تأكيد السيطرة على المستويات الدنيا أو الوحدات المحلية. في بريطانيا، فرضت الحكومة المركزية "جداول الدوري"

¹ Scahill, Jeremy. *Blackwater: The Rise of the World's Most Powerful Mercenary Army*. Hachette UK, 2008.p.11.

² Kickert, Walter, and Tiina Randma-Liiv. *Europe Managing the Crisis: The Politics of Fiscal Consolidation*. Routledge, 2015.p.3.

الوطنية على كل مدرسة ومستشفى، ومنذ عام 1988 للمرة الأولى فرضت منهج تعليمي وطني (مفصل) على جميع المدارس الحكومية. في ظل إدارة توني بلير الجديدة لحزب العمل، زادت كثافة تحديد الأهداف والمراقبة المركزية¹.

المطلب الرابع: نطاق وحجم هياكل المرفق العام

من الواضح أن متغير النطاق يرتبط ارتباطاً وثيقاً ببعض الأبعاد السابقة للمنظمة التي تمت مناقشتها سابقاً. بالإضافة إلى الضغط من أجل "تقليص حجم" الناتج عن هدف تحقيق الوفورات، لقد لعبت متغيرات التخصص واللامركزية أيضاً دوراً في تقلص حجم العديد من مؤسسات المرفق العام. فالمرفق العام المثالي كما يتصوره المتحمسون لرؤى التسيير العمومي الجديد وإعادة اختراع الحكومة، سيكون متخصص ولا مركزي. وتحمل هذه الأساليب لتحديث شكوك عميقة حول البيروقراطيات المركزية الكبيرة مثل هذه المنظمات تمثل "العالم القديم" الذي كان الكثير من مسؤولي تحديث التسيير العمومي الجديد مصممون على التخلي عليه. في هذا السياق، علق نائب الرئيس الأمريكي السابق في عهد بن كلنتون "ال غور" على هذا الأمر هكذا: "لم تمنع المكاتب الرئيسية الكبيرة وكتب القواعد الحكومية من ارتكاب الأخطاء. في الواقع، كانوا غالباً ما يمنعون العاملين في الخطوط الأمامية من القيام بالأمر بشكل صحيح. لذلك طلبنا من المرافق خفض طبقات المشرفين وموظفي المكاتب ووظائف الرقابة الإدارية الأخرى بنسبة 50٪"².

ومع ذلك، فإن هذه الرؤية الصغيرة لا يتم مشاركتها عالمياً بل إن الاتجاه الأخير لإعادة تأكيد "التنسيق" (المشار إليه في بداية المبحث) قد أدى إلى عدد من عمليات الدمج أو إعادة استيعاب المرافق الصغيرة في الإدارات المركزية. تم تخفيض حجم الوزارات المركزية إلى حد كبير في نيوزيلندا وبريطانيا³. في عام 2001، دمجت حكومة "توني بلير" عناصر الضمان الاجتماعي واستشارة التوظيف والاستثمار والاستفادة من العمل، في

¹ Barber, Michael. *Instruction to Deliver: Tony Blair, Public Services and the Challenge of Achieving Targets*. Politico's Publishing, 2007.p.41.

²Gore, Al. "The Best Kept Secrets in Government." VICE PRESIDENT'S NATIONAL PERFORMANCE REVIEW WASHINGTON DC, 1996.p.16.

³ Southgate, Colin, Cook Suzanne, Heywood Jeremy, Southgate Colin, and Richard Thomas. *Fundamental Review of Hm Treasury's Running Costs: A Report to the Chancellor of the Exchequer*. Great Britain. HM Treasury, 1994.p15.

إدارة عملاقة جديدة وزارة العمل والمعاشات التقاعدية¹. في سياق آخر، فلمواجهة هجمات 11 سبتمبر الإرهابية، قام الرئيس جورج بوش بدمج 22 منظمة مختلفة في وزارة الأمن الداخلي.

يمكن ربط بعض هذه الاتجاهات في الهياكل التنظيمية بسهولة بنماذج الإدارة العامة التي تبنتها الدول الأنجلو سكسونية. كما أشير إليه سابقاً، ارتبط الكثير من تقليص الحجم واللامركزية (تفتيت) في الثمانينيات والتسعينيات بالدول التي تبنت التسيير العمومي الجديد (بريطانيا، نيوزيلندا، الولايات المتحدة الأمريكية). مع ذلك، كانت توجهات اللامركزية وعمليات الدمج في الألفية الجديدة - في نفس الدول - رد فعل واضح للعواقب غير المرغوب فيها الناجمة عن التشرذم السابق الناجم عن نماذج التسيير العمومي الجديد.

المبحث الثاني: استراتيجيات تحديث الإدارة المالية والبشرية

المطلب الأول: تحديثات الإدارة المالية

انتشرت بشكل واسع تحديثات الإدارة المالية بصفة عامة وتحديث الميزانيات بصفة خاصة، لسببين يتعلقان بالدرجة الأولى بالضغوطات الخارجية: الأول، يتمثل في كبح الإنفاق العام الذي يتعلق بالاقتصاد الكلي للبلدان الأنجلو سكسونية بريطانيا/ نيوزيلندا/الولايات المتحدة الأمريكية، بالطبع هذه السبب يتضاعف أثره أثناء الأزمات الاقتصادية التي مرت عليها هذه البلدان منها 1980 و2008.

أدت هذه الظروف المتعلقة بالبيئة الاقتصادية المتغيرة بدرجة أولى إلى تقوية يد المؤسسات المركزية المسؤولة على الميزانيات داخل معظم الحكومات الأنجلو سكسونية، كما حدث ذلك من قبل في الأزمة الاقتصادية لسنة 1980.²

بالتالي من الواضح بأن الحاجة إلى تقليص من الأنفاق العام، يتعلق بالدورة الاقتصادية كذلك يتعلق من جهة أخرى، بقوة وضعف الأداء الاقتصادي للدولة معينة. السبب الثاني كان ولا زال ذلك الذي يتعلق بالأداء الاقتصادي للمرفق العام.

¹ White, Anne, and Patrick Dunleavy. "Making and Breaking Whitehall Departments: A Guide to Machinery of Government Changes." 2010 p.53

² Wanna, John, Lotte Jensen, and Jouke de Vries. *Controlling Public Expenditure*. Edward Elgar Publishing, 2003.p.44.

بشكل مجمل، أدت هذه الضغوطات إلى اتساع نطاق أو أهداف وضع الميزانية. على خلاف الوضع السابق، أين كانت الميزانيات عملية يتم فيها وضع مخصصات مالية سنوية بشكل تدريجي مع جعلها عرضة للمساءلة أمام الهيئة التشريعية، فأن وضعها أصبح الآن مرتبط بشكل وثيق بعمليات أخرى، منها: التخطيط، التسيير العملياتي، وقياس الأداء. فمنذ الأزمة الاقتصادية أصبح معدو الميزانيات العامة للمرفق العام يضعون نصب أعينهم وكالات التصنيف الائتمانية وأهدافها مثل: المعيار، ضعف الأداء، التقلبات، فلقد كان لتكامل بين مختلف بين جميع هذه العمليات الهدف الأسمى في الدول الأنجلو سكسونية¹

سابقا وصف "كيدن" هذه التوسعة والتشابك في وضع أجدات الميزانية "بالميزانية الممتازة"، مؤخرا لاحظت منظمة الدول التعاون الاقتصادي أن معظم الدول الأنجلو سكسونية عملت على تحسين جودة الإنفاق العام من خلال التركيز على نتائج التسيير وأنظمة الميزانية، موازه مع ذلك، التسيير المالي، الذي كان في العادة حكرا على مختصين في الإدارة المالية فإنه الآن أصبح عنصرا أساسا في التأهيل والتدريب إن لم نقل لمعظم الإداريين فإنه أصبح شرطا أساسا للمهنيين والمسيرين الذين يعملون في المستويات الوسطى للإدارة، التحديثات هذه كلها كانت تعتبر تحول في إطار نموذج التسيير العمومي الجديد أين كان التركيز ينصب على النتائج والفعالية، فأصبحت الميزانية مدرجة في أعمال العديد من المسيرين الإداريين ليس فقط حكرا على المكاتب المختصة في التسيير المالي².

لم تكن التحديثات في إطار التوفير والادخار دائما تصب في مسار التحديث الذي يتطلب تشجيع تحسين من الاداءات، مثلا الردود فعل الأولى من قبل بعض الحكومات بالنسبة لضغوطات الإنفاق كانت تصب في سياق تقوية يد وزارات المالية من أجل تقليص ميزانيات البرامج المخصصة لمختلف المؤسسات الحكومية، ففي حالة بريطانيا، لطالما سيطرت وزارة المالية على سياسة الميزانية، التي اكتسبت موارد سياسية وإدارية تجعلها مزيجا ليس فقط كوزارة المالية وقسم اقتصادي، ولكن أيضا إدارة مركزية قوية وفاعل سياسي مؤثر تكتسب سلطتها في إدارة ومراقبة الإنفاق العام، وتحديد معدلات الضرائب، وإدارة الاقتراض. نفس الاتجاه نجده في نيوزيلندا حيث تم تعزيز سلطات وزير المالية سنة 2013. (أنظر الجدول رقم 03)

¹ OECD. *Measuring Government Activity*. paris OECD, 2010.p.79.

² Matheson, Alex, and Hae-Sang Kwon. "Public Sector Modernisation." *OECD Journal on Budgeting* 3, no. 1 (2003): 7-23.p.9.

إن عمق وحالات وأنواع التقليل الذي مس الميزانيات يعتمد على خلفية هذا المسار فقد تكون بعض حالات التقليل سياسية التوجه، مثلاً قد يكون تقليل ميزانيات أنظمة التسليح أو استثمارات في البنى التحتية أسهل من تقليل في ميزانيات المعاشات التقاعدية، كما تقف حدة التقليل التي تمس الجانب الميزانياتي لدولة حسب وضعية الاقتصاد الكلي للبلاد مثل ما عاشته نيوزيلندا على إثر الأزمة الاقتصادية سنة 1980.

جدول 3 : كرونولوجيا التحديث المالي للمرفق العام

الفترة	بريطانيا	نيوزيلندا	الولايات المتحدة الأمريكية
1990-1980	<p>1982: مبادرة الإدارة المالية: تفويض الشؤون المالية للموظفين للمديرين التنفيذيين.</p> <p>1990: يوسع قانون الصندوق التجاري نطاق المرافق الحكومية القادرة على استخدام صناديق التداول.</p>	<p>1989: قانون المالية العامة: قدم المحاسبة على أساس الاستحقاقات وأصر على التركيز على المخرجات والنتائج بدلا من المدخلات والأنشطة.</p>	<p>1982: إطلاق تحديثات (88)</p> <p>1982: استقصاء فيما يخص التحكم في التكاليف (بيتر غرايس). كانت من بين مخرجاتها العديد من التقارير والتوصيات، ولكن في كثير من الأحيان لم تنفذ.</p> <p>1984: تم تخفيض عدد الأنظمة المالية المستقلة من 370 إلى 253.</p>
2000-1990	<p>1992: وضعت لجنة التدقيق 77 مؤشر أداء للحكومات المحلية.</p> <p>1994: إطلاق مبادرة التمويل الخاص (التي طورتها لاحقا حكومة العمال وأصبحت أداة رئيسية لاستثمارات المرفق العام).</p>	<p>1990: أجبرت الحكومة الوطنية الجديدة على إنقاذ بنك نيوزيلندا الوطني.</p> <p>1994: قانون المسؤولية المالية يلزم الحكومة بأن تحدد أهدافها المالية وأن توضح كية ارتباط هذه الأهداف بالمبادئ المعلنة للإدارة المالية.</p>	<p>1991: قانون رؤساء المالية.</p> <p>1991: مكتب لتسيير المالي الفيدرالي.</p>

الجدول 3: تابع

<p>شهدت رئاسة بوش عجزا متزايد راجع إلى زيادة الإنفاق العسكري والتخفيضات الضريبية للأثرياء. تفاقم الوضع الفيدرالي بشكل كبير مع بداية الأزمة الاقتصادية العالمية مع تزايد النفقات الفيدرالية الضخمة لدعم المؤسسات المالية وشركات صناعة السيارات الأمريكية.</p>	<p>2004: تعديل قانون المالية العامة، تقديم التمويل القائم على المخرجات، والمحاسبة على أساس الاستحقاق، التقرير والشفافية على مستوى الحكومة بأكملها (مقاربة الانضمام إلى الحكومة).</p>	<p>2001: إدخال المحاسبة والميزانية المتعلقة بالموارد. 2010:مراجعة الإنفاق الشاملة: أعلنت حكومة الائتلافية عن تخفيضات مالية كبيرة على مدى السنوات الأربع التالية في المرفق العام.</p>	<p>2010-2000</p>
<p>ميزانية عام 2011: جمد قسم "استعادة المسؤولية" أجور المعينين وخفض المدفوعات غير الملائمة ميزانية عام 2012: تجميد التمويل التقديري غير الأمني لمدة 5 سنوات 2013: أزمة سقف الديون</p>	<p>2013: يوفر تعديل قانون المرفق الحكومي مزيدا من التركيز على التمويل على أساس النتائج. 2013: أنهى تعديل قانون المالية العامة اعتمادات نفقات الإنتاج متعددة الفئات وأدخل مخصصات متعددة الفئات وعزز سلطة وزير المالية وشدد على مقاربة الانضمام إلى الحكومة.</p>	<p>2013: أداة استجواب حول الإنفاق الحكومي يعطي المواطنين نظرة عامة عن إنفاق وميزانية الحكومة.</p>	<p>2016-2010</p>

المصدر: من إعداد الطالب اعتمادا على مجموعة من المراجع

مع ذلك، بشكل إجمالي، فإن هذا النوع من السياسيات لا يتماشى مرة أخرى مع أهداف تحسين الأداء ذلك لأن هذه التقليلات تخلق بيئة سلبية وغير متنبئ بها بالنسبة للمديرين التنفيذيين، بحيث يجيدون أنفسهم يخسرون فحجنا بعض من الميزانية المخصصة لهم بدون أسباب وجيهة بسبب قوة المؤسسات المالية المركزية، عوضاً من تفويض هذه المهام وتركها إلى أشخاص (مديرين تنفيذيين) أكثر دراية بالبرامج العملية، وأبرز مثال على ذلك ما خضعت له السلطات الصحية البريطانية في تحديد نسب مئوية ثابتة في التوفير لكن من جهة أخرى أعطيت للمرافق الحرية الكاملة في كيفية تحقيقها وكيفية الوصول إليها¹.

المسار الثاني للتوفير قد يكون أكثر توافقاً مع ما يحمله هدف تحسين الأداء، الذي يعتمد على أنظمة وسياسيات التسقيف كما تم القيام به في الولايات المتحدة الأمريكية، في هذه الحالة تضع الوزارات المركزية سقوفاً للميزانيات يتم توكيل هذه المسؤولية للسياسيين المحليين أو المديرين التنفيذيين، هذه ما يؤدي بالنتيجة إلى المرونة وإيجاد علاقة جديدة بين المؤسسات المركزية والمحلية يضع فيها المركز ميزانيات محددة لكل الجماعات المحلية مع تركها تتصرف بحرية في كيفية توزيع هذه الميزانية بين مجموعة من النشاطات يسمح بتحديد الأولويات وترتيبها بالنسبة للجماعات المحلية، مع ذلك، فإن هذا التفويض من جهة أخرى يضع الجماعات المحلية في وضع صعب، لأن بعض الأولويات تضع ثقلها على الخيارات التي تقوم بترتيبها هذه المؤسسات في اختيار المناسب منها خاصة إذا كانت الموارد التي يتم تخصيصها غير كافية، كذلك من جهة أخرى قد يتطلب نظام تسقيف الميزانية إعادة النظر في تصميم إجراءات الميزانية، فقد تكون هناك حاجة إلى توضيح وفصل مراحل مناقشة الميزانية، أولاً، من خلال تحديد الإطار المالي الإجمالي وتحديد الصيغ الأكثر ملائمة، ثانياً، مناقشة مفصلة حول المخصصات المالية التي تحدد للبرامج وكيفية قياسها.

في دراسة لسلوك الموازنة في نيوزيلندا وبريطانيا، خلصت هيئة المحاسبة العامة الأمريكية إلى أن الحكومات ابتعدت عن نهج الموازنة السابقة وفرضت قيوداً "من القمة إلى القاعدة" صارمة شاملة على الإنفاق الحكومي. . . ، يمثل كل منها مقارنة متعددة السنوات سعت الدول من خللها إلى خفض الإنفاق الحقيقي الكلي². خلصت دراسة لاحقة أجريت في نيوزيلندا وبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية إلى أن وزارات المالية

¹ Pierre, Jon, and Patricia W Ingraham. *Comparative Administration Change: Lessons Learned*. McGill-Queen's Press-MQUP, 2010.p.269.

² Kerrey, J Robert Danforth, John C. "Deficit Reduction: Experiences of Other Nations." US General Accounting Office, 1994.p.7.

حاولت بشكل أساسي إجبار مختلف الفاعلين السياسيين على العمل ضمن أطر التحكم مع آفاق طويلة لأجل، بدلا من الاعتماد على الصفقات العاجلة والترتيبات الثنائية للفترات السابقة من الموازنة العامة¹.

المقاربة الثالثة، هو أن يأخذ التقليل منحى استراتيجي كأن يتم اختيار مثلا البرنامج 'أ' و 'ب' كبرامج ذات أهمية عالية وبالتالي فإن التقليل يمس بالنتيجة البرامج 'د' و 'هـ'، تعتبر بريطانيا إحدى الدول الأنجلو سكسونية الناجحة في تطبيق هذه المقاربة مثل الحالة التي مرت عليها في سنوات الائتلاف الحكومي 2010-2015 على أعقاب الأزمة الاقتصادية حيث عرفت التقليل في النفقات منحى استراتيجي من خلال حماية نفقات مرافق الخدمات الصحية في حين تم تقليص النفقات في المرافق العمومية الأخرى، مع ذلك رغم الامتيازات الذي تحصل عليه المرفق الصحي البريطاني إلا أنه تبقى تتصاعد حدة الانتقادات الموجهة إلى الحكومات البريطانية المتعاقبة، خاصة في ظل زيادة الطلب على الخدمات الصحية وزيادة العدد الديموغرافي لكبار السن، وإدخال التكنولوجيات الجديدة، كل هذا ساهم في حماية ميزانية المرفق العام الصحي البريطاني. بالعودة إلى جوانب تحديث التسيير المالي التي تتعلق بالأداء أكثر منه التوجه إلى التوفير يمكن إيجاد ثلاث فئات من الأنظمة المتعلقة بأداء الميزانية ذلك حسب منظمة التعاون الاقتصادي²:

1- وضع الميزانيات مع معلومات توضيحية ذلك من خلال نشر معلومات عن الأداء جنبا إلى جنب مع ملفات الميزانيات السنوية.

2- البدء في عملية تغيير شكل ومحتوى الميزانية نفسها، ذلك من خلال التخلي عن ميزانية البنود والذهاب نحو ميزانية مصنفة أكثر بمتغيرات الأداء أو من خلال ربط الميزانية بعمليات التخطيط الاستراتيجي.

3- تغيير إجراءات الميزانية: مثلا من خلال تغيير حوافز الفواعل الرئيسية أو من خلال تغيير بنية الميزانية وتغيير توقيت مناقشتها، أو الأكثر من ذلك من خلال تغيير دور الهيئات التشريعية في عمليات الميزانية.

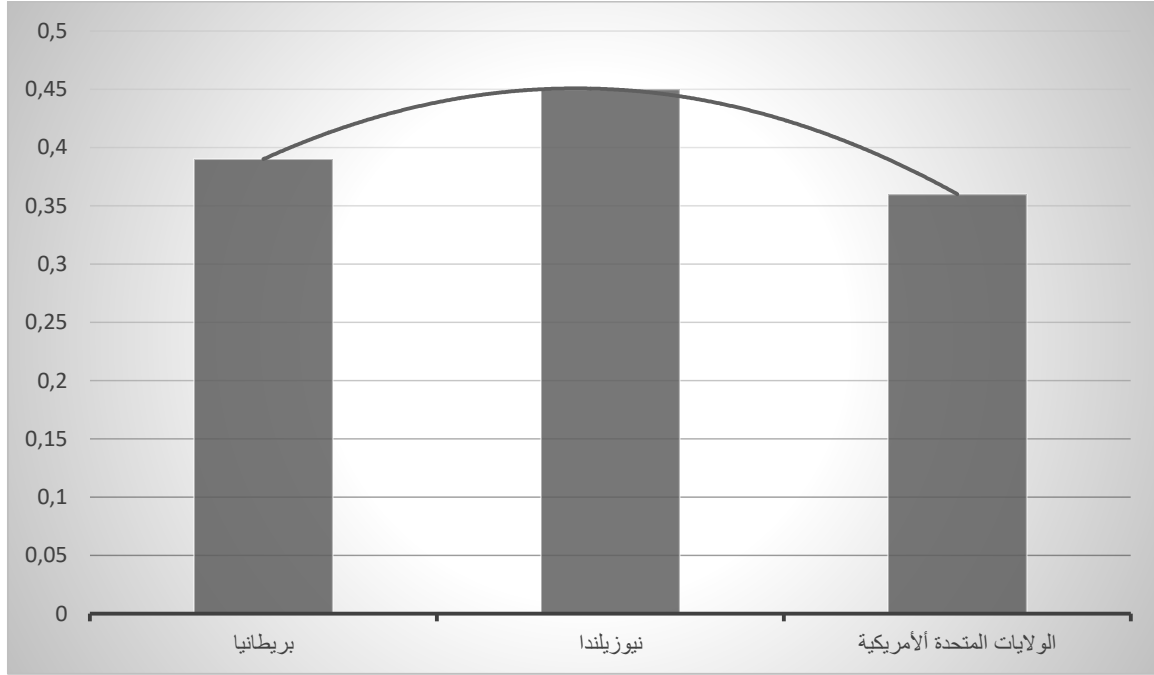
الشكل رقم (02) يمثل وجهة نظر منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية حول المدى الذي وصلت إليه كل حكومة مركزية في تطوير موازنة الأداء، يظهر نطاق كبير من استخدام مكثف للأداء في كل الدول الأنجلو

¹ Wanna, John, Lotte Jensen, and Jouke de Vries. Op cit.p 259.

² OECD. *Pensions at a Glance: Public Policies across OECD Countries 2007 Edition*. Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007.p.59.

سكسونية هذا ما يدفع بالقول أن الدول الأنجلو سكسونية دفعت نحو التحديث بشكل أسرع والذي يتمشى مع ما تحمله مبادئ التسيير العمومي الجديد.

شكل 2 : مدى استخدام الموازنة القائمة على أساس الأداء من قبل الحكومات المركزية



المصدر: ¹

قبل إعادة ترجمة هذا المخطط لابد من الإشارة إلى منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية نفسها، تعلم أن هذا المخطط يصور كيفية قيام الدول الأنجلو سكسونية بوضع ترتيبات أداء الميزانية، لكن لم يشر إلى الكيفية التي استطاعت بها هذه الأنظمة أن تنجح في الواقع العملي لأنه هناك فجوة كبيرة ما بين القرار الرسمي لاتخاذ مسار معين في عمليات التحديث (أداء الميزانية، وحرية مشاركة المعلومات) وبين التنفيذ الواقعي بالنسبة للمرافق العامة، علاوة على ذلك، فإنه وكما ما تم شرحه من قبل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، فإن وضع مؤشر استخدام متغير الأداء في عمليات الميزانية (حيث يعبر 0 لا يوجد استخدام لميزانية الأداء و 1.0 وجود نظام موازنات أداء شاملة)، فعلى الرغم من بريطانيا ونيوزيلندا تعتبر من الدول الرائدة في عمليات التحديث الإداري عامة وفي المجال الإدارة المالية خاصة إلا أنه ومن خلال الشكل رقم(2) يبدو أنه لا يزالان في منتصف طريق

¹ OECD. *Government at a Glance 2013*. paris: OECD, 2013.p.95.

التحديث الذي له علاقة بالجانب الأدائي للميزانية، لكن، يبدو أن نيوزيلندا قد خطت خطوات لبأس بها ما يجعلها في منتصف الطريق نحو تحقيق أهداف الموازنة القائمة على الأداء¹.

تقريباً، عاشت كل الدول الأنجلو سكسونية لقرابة نصف قرن من الصعوبات المستمرة في محاولة التأسيس لعلاقة دائمة بين أداء البرامج والمخصصات الميزانية، لا يوجد هناك سبب خاص لاعتقاد بأن كل التحديثات التي مست الجانب الميزانياتي من الناحية العملية تتمتع بالنجاح أكثر من الذي سبقها من المجهودات، لكن في المقابل، ما الذي يلفت إلى الانتباه، هو الاستمرار في هذه المقاربة التي تتعلق بربط الأداء بالميزانية، كما أن معظم الدول الأنجلو سكسونية لا تزال متحمسة في جانب التحديث خاصة بعد الأزمة الاقتصادية التي عاشها العالم سنة 2007².

ما يشكل الفكرة العامة، هو أن الميزانية تعتبر عملية سياسية بدرجة أولى، فيكون من الصعب تغيير السلوك الحالي حتى وإن تم تعديل الإجراءات الرسمية، حتى لو كان هناك نجاح في عملية تنفيذ تحديثات الميزانية، فقد يأخذ من التنظيم الإداري سنوات كي يكون متوافقاً مع الإجراءات والعمليات الجديدة.

قد حدثت بعض التحركات المتواضعة بحيث اتخذت الحكومات الأمريكية خطوات لتغيير تنسيق مستندات الميزانية، وعرض معلومات الأداء (إما في وثيقة الميزانية الأساسية أو بجانبها) مما كان عليه الحال في العادة من عشرين أو حتى عشرة سنين مضت.

يمكن تمييز نمط عام لتحديث الميزانية في كل الدول الأنجلو سكسونية، فمنذ سنوات الثمانينات، تحديثات رئيسية تم تنفيذها مرتبطة بشكل أساسي بتحسين الأداء للجانب الميزانياتي، فقد تم الذهاب بخطوات سريعة نحو الأمام لتغيير صيغ ملفات الميزانية بعرض المزيد من المعلومات حول الأداء، طريقة واحدة لتصنيف تحديثات الميزانية هي من خلال تقسيمها إلى مجموعة من الخطوات:

- الخطوة الأولى هي القيام بوضع معلومات حول الأداء في ملفات الميزانية بدون تغيير الأسس التي تقوم عليها الميزانية فكل الدول الأنجلو سكسونية نهجت نفس الخطوة بدرجة معينة.

¹ OECD.Op cit.p.p 93-94.

² Pollitt, Christopher. "Integrating Financial Management and Performance Management." *OECD Journal on Budgeting* 1, no. 2 (2001): 7-37.p.22.

- الخطوة الثانية تتعلق بتغيير صيغ الميزانية ذلك من خلال إرفاق بنود الميزانية بمعلومات توضحه حول الأداء، هذا ما يعطي مزيد من الشفافية والمعلومات مثلا أن يرفق بند من بنود الميزانية بمعلومات متعلقة بالتسلح أو التواجد العسكري في منطقة معينة من العالم بدلا من وضع حاجات التسلح وأنواع الأسلحة المستعملة.

- الخطوة الثالثة متعلقة بتغيير التوقيت وتسلسل إجراءات الميزانية لتأكد أنه تم الأخذ بعين الاعتبار المعلومات الجديدة بشكل صحيح، كأن أن تكون هناك مرحلة تمهيدية لمناقشة الميزانية.

- الخطوة الرابعة متعلقة بتغيير أسس الميزانية بالانتقال من الأساس النقدي إلى أسس الاستحقاق، من الملاحظ أنه في العديد من الدول الأنجلو سكسونية لديها عناصر من المرحلة الرابعة ما يتطابق مع نموذج التسيير العمومي الجديد الذي يتعلق بالأداء والنتائج والفاعلية.

كذلك، ليس محتما أن تكون عملية وضع وإعداد الميزانية كمثل تنفيذها على أرض الواقع، فجانبا التحديثات التي رافقت الميزانية وإجراءاتها، عرفت العديد من الدول الأنجلو سكسونية محاولات موازية من الوزارات المالية لزيادة وتيرة التدقيق والمراقبة. "وانا" وآخرون وجدوا أن وزارات كل من الحكومات النيوزيلندية والبريطانية والولايات المتحدة الأمريكية أصبحت فيها المرافق مجبرة على إعداد تقارير توضيحية لأي انحراف في المخصصات المالية المخصصة لهذه الهيئات.

إن النقاش الواسع حول الشفافية ترك أثره على الميزانية. فجعل الميزانية أكثر شفافية تضمن ألا تبقى على سبيل الحصر عملية تقنية داخل الجهاز التنفيذي للحكومة، لكن، يجب أن يكون هناك نقاش وحوار وتواصل بين الفواعل المختلفة مثل المشرعين والمجتمع المدني والمؤسسات المانحة. إن بعض التحديثات في الجانب الأدائي للميزانية كان من المفترض منها أن تكون أكثر وضوحا في مقاصدها، بالرغم من ردود البرلمانين لم تكن دائما تصب في اتجاه هذه التحديثات، في هذا السياق، أشار استطلاع دولي أن الدول قيد الدراسة التي هي من بين أكثر الميزانيات "انفتاحا".¹

إذا انتقلنا الآن من تحديثات الميزانية في حد ذاتها إلى تحديث الأنظمة المحاسبية، فسنجد نمطا مشابها تقريبا لمسارات الدول الأنجلو سكسونية، بحيث، كانوا السابقين في اتخاذ إجراءات جريئة وبعيدة المدى

¹ Carlitz, Ruth, Paolo de Renzio, Warren Krafchik, and Vivek Ramkumar. "Budget Transparency around the World." *OECD Journal on Budgeting* 9, no. 2 (2009): 1-17.p.7.

بأنماط متقاربة، بداية، كان الانتقال من النظام التقليدي للمحاسبة القائم على أسس نظام المحاسبة النقدي، ثم كان التحول نحو نظام القيد المزدوج في المحاسبة وأخيرا الانتقال نحو المحاسبة على أساس الاستحقاق الكامل مع التركيز على توفير معلومات ذات العلاقة بالأداء، فجميع الدول الأنجلو سكسونية أخذت منحى نظام المحاسبة القائمة على أساس الاستحقاق¹.

يمثل التحول من النظام التقليدي للمحاسبة نحو النظام المستحدث للمحاسبة القائم على القيد المزدوج تحولا جذريا ما يجعل المحاسبة العامة شبيهة بتلك الموجودة في القطاع الاقتصادي، فحسب هذا النظام المحسبتي فإن كل معاملة يتم إدخالها إلى الحسابات مرتين، الأولى كإتمثال والثانية كخصم، مثلا: إذا تم دفع الأجر، يمكن عرض المبلغ كإتمثال في الحساب النقدي المركزي للمنظمة وفي الوقت نفسه يكون الخصم في حساب الأجر، يعتمد هذا النهج على وجهة نظر مفادها أن المنظمة عبارة عن نشاط تجاري مستقل، حيث يجب أن يظل إجمالي أصولها مساويا لرأس مالها والتزاماتها الذي يمكن استخدامه على نطاق واسع في القضايا المتعلقة بالتسيير التي غالبا ما تثار في أنظمة المحاسبة القائمة على أساس النقد وعلى الوجه الخصوص إذا كان نظام الحاسبة القائم على أساس الاستحقاق الكامل يتضمن أصولا ثابتة مثل البنيات والأراضي، فإن هذا يعمل على تحفيز المسيرين على زيادة استخدام هذه الموارد بكفاءة، بدلا من التعامل معها على أساس سلع مجانية، كما يحدث في أنظمة المحاسبة على أساس النقد، هذا من جهة، أما من جهة أخرى، يعتمد الكثير في المستوى التنظيمي على الموازنة وعلى درجة ومدى توضيح الروابط الخاصة بالأداء، كما تم ذكره سابقا نظام المحاسبة القائم على أساس الاستحقاق جعل من المرفق العام قريب من الأسس التي يقوم عليها القطاع الخاص، هذا ما يجعل بالضرورة من المرفق العام أن تبلغ عن التزاماتها وليس عند صرفها هذا ما يسمح بالتقييم واستهلاك الرأس المال وتقديم البيانات السنوية المالية، " الميزانية العمومية"²، فعند ربط هذا النظام المحسبتي بالتسيير المالي اللامركزي يمكن أن يشكل أسس الترابط بين تخصيص الموارد وإدارة الأداء على مستوى المرفق العام والبرامج، تعتبر هذه التحولات في عمليات المحاسبة بالنسبة لتسيير جوهري، فمن الصعب أن تكون هناك روابط بين الإنفاق والتكلفة من جهة ومن جهة أخرى بين التكلفة والأداء خاصة في ظل النظام القائم على النقد، كما أن تطبيق أنظمة الاستحقاق لا يتماشى بالضرورة على قدم المساوات مع جميع أنواع الخدمة والظروف المختلفة

¹ Brusca, Isabel, Eugenio Caperchione, Sandra Cohen, and F Manes Rossi. *Public Sector Accounting and Auditing in Europe: The Challenge of Harmonization*. Springer, 2016.p.8.

² Khan, Abdul, and Stephen Mayes. *Transition to Accrual Accounting*. International Monetary Fund, 2009.pp.3-5.

يمكن لهذا التحديث أن يخلق سلبيات وفي نفس الوقت إيجابيات¹، فقد يكون من الصعب فهمه خاصة بالنسبة للأشخاص العاديين (قد يكون أي مواطن أو عضو من أعضاء البرلمان) . هناك مجموعة من الدلائل في كل من دولة نيوزيلندا وبريطانيا أن أنظمة المحاسبة المزدوج غالبا ما يساء فهمه من طرف البرلمانين.

قد تأخذ عملية التحديث في شكلها المرحلي، من المرحلة التجريبية إلى طرحها في أوسع نطاقاتها، كما أنه قد تأخذ في شكلها الجزئي (التحديث الجزئي)، في هذا السياق قد يمكن أن تظهر بعض تشوهات في عملية التحديث الذي يؤدي إلى التعديل في مساره، مثلا في بريطانيا، طبق نظام المحاسبة الشاملة في المرفق الصحي الوطني قبل أن يعمم على مستوى مركزي والمستويات لأخرى². في الاتجاهات الأخيرة فيما يتعلق بأنظمة المحاسبة في المرفق العمومي أصبح الاهتمام يصب في مسار مقارنة الانضمام إلى الحكومة كما سميت من طرف الحكومة البريطانية والنيوزيلندية، رغم أنه توجد هناك اختلافات في التسميات إلا أنه كلها تصب في مصب واحد ألا و هو " الحكومة المتكامل"، بشكل عام، من خلال ما تم التطرق إليه سابقا، (في بداية المبحث الأول) تبحث هذه المقاربة في الصورة الكلية أن تجعل المرفق العام تحت إطار واحد، الذي يقوم على منطلق أنه من أجل محاسبة الحكومة أنه لا بد على المرء أن يرى ليس فقط الأقسام الحكومية بل أيضا المرفق العام الموكلة له عملية تقديم الخدمة بما فيها تلك المرافق التي تقدم الخدمة بالشراكة مع القطاع الخاص، يعزز هذا المنطق خاصة في كل الدول التي تجزئ مرفقها العام إلى منظمات عديدة، كذلك تلك الدول التي اعتمدت على التعاقد والشراكة في تقديم الخدمة، يمكن أن نرى من خلال هذا التوجه أفكار " الحكم العام الجديد"، الذي يكون في جميع الفواعل (القطاع العام، القطاع الخاص، المجتمع المدني) الذين يمكن أن يساهموا في عملية التوزيع، وفي هذا الشق نجد منشور " الحكومة في لمحة" يشير بوضوح حاجة توسيع مفهوم الحكم ليشمل كذلك الفواعل المذكورة أنفا.

هناك دائما غموض حول مدى انتشار وتطبيق مقاربة "الحكومة الكاملة" (مركزيا - محليا، أو معا)، بشكل واسع، هناك تفسيرات طموحة "للحكومة الكاملة" تنطوي على درجة من المركزية في عمليات المحاسبة، كما أنه لا يبدو أنه تم تطبيقها في جميع الدول (الولايات المتحدة الأمريكية) .

¹ Newberry, S. "New Zealand's Public Sector Financial Management System: Resource Erosion in Government Departments." Ph. D. thesis, University of Canterbury, New Zealand, 2002.p.29.

² Treasury, Her Majesty's. "Whole of Government Accounts." *Scoping Study, July* (1998).p.12.

المطلب الثاني: تحديثات تتعلق بالموارد البشرية

دخلت الدول الأنجلو سكسونية في سنوات الثمانينات بافتراضات قانونية، وثقافية مختلفة حول طبيعة الخدمة العمومية، رغم هذه الاختلافات، فإن معظم هذه الدول عانت من ضغوطات متشابهة كما كانوا مجبرين على إيجاد حلول فورية.

دفعت الأزمة المالية العالمية لسنة 2008 الموظفين العموميين إلى العيش أوقات صعبة في العديد من الدول، حيث تم تقليص الرواتب أو الأكثر من ذلك تم تجميدها، تم تخفيض عدد الموظفين بشكل كبير، كما خفضت الحقوق المعاشية بطرق متنوعة، اتسمت معظم التدابير المذكورة باتجاهها الواسع. في هذا السياق، أراد السياسيين من الخدمة العمومية أن تكون أكثر مرونة واستجابة مع التركيز أكثر على النتائج وموظفين أكثر مهارة وأقل عددا في نفس الوقت (بالتالي، أقل تكلفة بشكل إجمالي).

جدول 4 : كرنولوجيا تحديث الإدارة البشرية

الفترة	بريطانيا	نيوزيلندا	الولايات المتحدة الأمريكية
1990-1980	1981: ألغيت إدارة الخدمة المدنية، وتم إنشاء وإدارة شؤون الموظفين داخل مجلس الوزراء.		1983-1988: تم تخفيض أنظمة الرواتب الفيدرالية المنفصلة من 132 إلى 53.
2000-1990	1991: تمنح وزارة المالية للإدارات صلاحيات جديدة فيما يتعلق بشؤون إدارة الموظفين والأجور. 1992: 13 مرفق يقدم خطط المكافئة. 1994: ورقة بيضاء تعنى الاستمرارية والتغيير في تحديث الخدمة المدنية. 1996: إنشاء الخدمة المدنية العليا. 1999: لإطلاق برنامج إصلاح الخدمة المدنية.		1990: قانون مقارنة أجور الموظفين الاتحاديين 1994: قانون إعادة هيكلة القوى العاملة الفيدرالية يخفض عدد القوى العاملة الفيدرالية بمقدار 272,000 موظف بدوام كامل.
2010-2000	2004: إصلاح الخدمة المدنية: التسليم والقيم 2004: دعم المرافق التي يخولها موقعها تقديم الخدمات المناسبة. 2005: إطلاق برنامج التدريب الحكومي	2007: المعايير الجديدة للنزاهة والسلوك تدخل	2002: قانون الأمن الداخلي يتضمن أحكاما تسمح للوزير بتخفيف لوائح شؤون الموظفين المعتادة. 2004: الإدارة بالأهداف والمكتب الإداري لإدارة شؤون الموظفين يحددان القواعد المتعلقة بالأجر مرتبط بالأداء لكبار التنفيذيين.

جدول 4: تابع

<p>2010: قانون تفويض الدفاع يلغي نظام أفراد الأمن الوطني في وزارة الدفاع، ويعيد موظفي وزارة الدفاع مرة أخرى في إطار الجدول العام.</p> <p>2010: 17500 من 41000 وظيفة من قطاع الأمن من مصادر محلية.</p>		<p>2010: خطة تعويضات الخدمة المدنية. تحديث لظروف العمل في الخدمة المدنية.</p> <p>2012: إطار كفاءة الخدمة المدنية. الخطوط العريضة للمهارات والسلوك المتوقع من موظفي الخدمة المدنية في جميع المستويات.</p> <p>2013: مراقبة التعيينات العامة في المجلس بإنشاء مفوض مستقل لمراقبة تعيينات المرفق العام من قبل سلطات التعيين.</p> <p>2013: الخدمة المدنية ذات الإمكانيات العالية تؤسس مجموعة من المواهب للشركات مما يسمح بزيادة تبادل الموظفين المدنيين الموهوبين.</p>	<p>2016-2010</p>
---	--	---	------------------

المصدر : من إعداد الطالب اعتمادا على مجموعة من المراجع

بعد الأزمة المالية العالمية، عملوا موظفي الخدمة العمومية في الاتجاه المعاكس لقرارات السياسيين¹، فسعوا على إبقاء الحماية والامتيازات التي كانوا يتمتعون بها، فمن الواضح كانوا يرفضون تلك القرارات التي تتمثل في تخفيض العمالة كما أنهم في نفس الوقت رفضوا رفضاً قاطعاً أن يحرموا من الامتيازات المادية أو الأكثر من ذلك تجسيد روايتهم بالمقارنة مع القطاع الخاص، إلا أن هذه المقاومة لم تجد لها سبيلاً في ظل عدم الضمان القانوني أو التنظيم غير المحكم، ما دفع بالحكومات نحو مباشرة التحديث بتخفيض عدد الموظفين أو نقلهم إلى قطاعات أخرى وسلب بعض الامتيازات².

نادراً ما جاء التحديث الذي يمس الموارد البشرية في جدول أعمال الحكومة، لكن كان الأكثر شيوعاً بالنسبة لدول الأنجلو سكسونية هي تلك التي تمس الابتكارات الجذرية في جوانب الإدارة المالية والهيكل التنظيمية وتقنيات التنظيم الإداري، حيث سيطرت الإدارة المالية على برامج التحديث في الثمانينات، أما النصف الأخير من العقد، تم الاعتراف بشكل متزايد بهذه الضغوط والذهاب نحو الحد من خضوع عمليات الإدارة للمسائلة المالية، لكن هذا الموقف تغير بدخول العالم في مرحلة ما بعد الأزمة المالية الذي أصبحت معه تحديث الموارد البشرية نفسها وسيلة في حد ذاتها لتحقيق المستويات الاقتصادية التي تحتاج إليها فمن عام 2008-2013 حدثت اتجاهات جديدة في تقليص أعداد كبيرة في التوظيف الحكومي المركزي بالنسبة للعديد من الدول الأنجلو سكسونية، في هذا الصدد عرفت مسارات التحديث الذي يمس جانب الموارد البشرية ذلك حسب دراسة مقارنة أجراها كل من "ديميكي"، و "مولانين" تتمحور حول تسيير أوضاع الموارد البشرية تتمثل خلاصتها في ما يلي³:

1. الانتقال من المركزية إلى التحديد اللامركزي لظروف العمل.
2. التطور من النظام القانوني إلى النظام التعاقدية.
3. تطور من النظم المهنية إلى ما بعد البيروقراطية.
4. تفويض المسؤوليات.
5. موازنة مستويات الأجور مع ما هو موجود في أنظمة الأجور في القطاع الخاص.

¹ Kickert, Walter, & Randma-Liiv, Tiina. Op cit.p.122.

² Halligan, John. *New Public Sector Models: Reform in Australia and New Zealand*. Europäisches Zentrum für Staatswissenschaften und Staatspraxis, 1997.p.36.

³ Demmke, Christoph, and Timo Moilanen. *Civil Services in the Eu of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Peter Lang, 2010.p.7.

6. تغيير خطط التقاعد.

بالتالي، في هذا السياق المقارن، وفي ظل هذه التحولات التي مارستها الدول الأنجلو سكسونية، يبدو أن هناك تقارب كبير، كانت تبدو مختلفة في بدايتها كما جرى الحال مع تحديثات التي مست الميزانية، حتى من حيث الشروع في اتخاذ الإجراءات فكانت بعض الدول أسرع من الأخرى هذا من جهة، من جهة أخرى فقد بدت الفجوة بين النظم الرسمية وطريقة اتخاذ القرارات العملية كبيرة جدا.

يرى "كريستوفر بوليت" أنه لي فهم مسار استراتيجيات تحديث الموارد البشرية في الدول الأنجلو سكسونية، بشكل يسمح للمقارنة يكون ذلك من خلال النظر إليها في حالتها القاعدية، انطلاقا من فرضية أن يكون الموظف العمومي في شكله النموذجي¹:

1. تعين مهني ثابت، بحيث لا يخضع لاعتبارات سياسية المرتبطة بالتعهدات السياسية المختلفة (نزوات السياسيين أو الخدمة العمومية).
2. تكون ترقيته على أساس الاستحقاق والجدارة والأقدمية.
3. أن يكون جزءا من الخدمة المدنية الموحدة، ضمن إطار وطني متميز يتمتع بخصوصية وشروط وأحكام قانونية.

يبدو من خلال المميزات المذكورة أعلاه أن موظف الخدمة العمومية جعلت منه موظفا عموميا مختلفا اختلاف كليا عن ما يميز موظف القطاعات الخاصة، هذا من جهة، أما وجهة نظر عملية خاصة في إطار نموذج التسيير العمومي الجديد ينظر إلى هذه المميزات من المثبطات القدرة على الاستجابة والفعالية اللتين حسب السياسيين من المطالب الأساسية التي يستوجب أن تكون في الموظف العمومي، في هذا السياق يرى مفوض الخدمة العامة الأسترالي السابق في التوجه الرئيسي للخدمة العمومية عام 1999 "نحن كموظفين حكوميين، بحاجة ماسة إلى السير في نفس الحقول وتحت نفس السماء الزرقاء التي تلهم وتدفع نحو الابتكار في القطاع الخاص، ومن الأمور الأساسية هي الحاجة إلى جعل ترتيبات التوظيف لدينا أكثر انسجاما مع المجتمع الأسترالي الأوسع.... هل يعتقد أحدكم أنه محمي باحتكاره للمنصب والمراقبة غير الكافية؟"².

¹ Pollitt, Christopher, Johnston Birchall, and Keith Putman. Op cit.pp.48-49.

² Shergold, Peter. "A New Public Service Act: The End of the Westminster Tradition?[Edited Text (1997)]." *Canberra Bulletin of Public Administration*, no. 85 (1997): p.9.

من كلامه يمكن الاستنتاج عدة توجهات مفتاحية التي تشكل الإطار العام الذي يراد به أن يكون فيه الموظف العمومي ذلك من خلال النظر إلى أساليب القطاع الخاص وجعلها معيار لا بد من تحقيقه والتأكيد بأن الخدمة العامة مفرطة في الحماية. من السهل المبالغة في انتشار المميزات الثلاثة المذكورة، على سبيل المثال، فإن العديد من فئات موظفي الخدمة المدنية في بريطانيا لم تكن لها حيابة قوية للمنصب، وكانت الأجور المنخفضة شائعة في الوسط البريطاني، لهذا لم يتمتع الموظف العمومي في بريطانيا بالأمن الوظيفي أو بالمعاش المقبول كما يروج له في التغطيات الإعلامية والخرجات السياسية خاصة منهم المحافظين الجدد، تعزز هذا الاتجاه في الدول الأنجلو سكسونية خاصة إثر اللازمة الاقتصادية (بريطانيا، وم، ا، لدرجة أصبح البحث عن أي موظف تدفع له مبالغ متواضعة).

في هذا السياق، أصبحت الخصائص المذكورة أكثر مواقع التحديث التي يتم استهدافها في استراتيجيات تحديث سير الموارد البشرية، وعليه في نتطرق إلى هذه المميزات الثالث بشكل موسع:

- مهنة ثابتة: كانت اتجاه التغيير هنا هي جعل الحياة المهنة أقل امننا، وتشجيع المزيد من الموظفين أصحاب الإمكانيات، بحيث يصبح عدد الموظفين أصغر فأصغر، يقابلها موظفين يتمتعون بخبرة وذو مؤهلات عالية أكثر فأكثر. كان التطور النموذجي في دول التسيير العمومي الجديد وخاصة منها الدول الأنجلو سكسونية هو تعيين 'كبار المسؤولين' لا سيما الرؤساء التنفيذيين للمرافق وفي بعض الحالات رؤساء الوزارات) بعقود متعلقة بشكل كبير بالأداء والنتائج محددة بستتين على الأقل وخمس سنوات على الأكثر، أبرز مثال على ذلك، كان على جميع أعضاء الإدارة التنفيذية العليا البريطانية والنيوزلندية التقدم بإعادة طلب وظائفهم التي كانوا فيها ذلك بعد مرور خمس سنوات، باستثناء رؤوسا الوزارات (الذين يطلق عليهم الرؤساء التنفيذيين)، بحكم يتمتعون بعقود قابلة لتمديد¹. تختلف الولايات المتحدة الأمريكية بحيث يميل أعضاء الخدمة التنفيذية العليا إلى أن يكونوا متخصصين بشكل ضيق، على أي حال، يجب عليهم العمل ضمن نظام يكون فيه الزملاء معينين سياسيين لفترة قصيرة².

- الترقية على أساس الأقدمية والمؤهلات: تمحورت التحديثات فيما يتعلق بالترقية المهنية ذلك بربطها أساسا بمتغيرات الاستجابة والنتائج، يكون تجسيد هذه النتائج في اتفاقية سنوية أو شبه عقد يحتوي على أهداف

¹ Boston, Jonathan. "Origins and Destinations: New Zealand's Model of Public Management and the International Transfer of Ideas." *New Ideas, Better Government. NSW: Allen & Unwin* (1996): 107-131.p.109.

² Kettl, Donald F, Patricia W Ingraham, Ronald P Sanders, and Constance Horner. "Civil Service Reform. Building a Government That Works." (1996).pp.125-130.

وأولويات فردية محددة بين المتعاقدين، علاوة على ذلك، كان التحديث جزئياً فيما يتعلق بالأقدمية لكن في المقابل يعتبر عنصر المؤهلات عنصراً أساسياً يدخل في حسابات الترقية، لكن الهدف هو جعل الموظفين المدنيين يركزون بشكل أكثر دقة على أهداف محددة وعادة ما تكون هذه الأهداف قصيرة الأجل، وما يؤكد على ذلك هو ربط "الأجر" و "الترقية" بـ "سجل الأداء" لتحقيق النتائج، مع ذلك، ترى منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أن التقشف ربما تسبب إلى حد بعيد في تراجع قوة الدفع ذات العلاقة بالأداء. من التطورات الهامة الأخرى هو خلق شكل من أشكال الخدمة التنفيذية العليا¹ كان من المفترض أن يجلب هذا النوع مجموعة متنوعة من المنافع، في الأساس، كان المقصود من الخدمة التنفيذية العليا (مع وجود اختلافات قليلة في كل بلد) هو لخلق مجموعة لها القدرة على المرونة والسرعة في الاستجابة وإدارة مختصة في أعلى الخدمة العمومية، لهذا سيكون الموظف أكثر قدرة على التنقل لأن الأحكام القانونية تسمح بالتوظيف الأسهل للمديرين التنفيذيين من خارج السلم الوظيفي العادي للخدمة المدنية، ولأن الشروط ولأحكام تشمل الحركة الأفقية داخل الجهاز السياسي الإداري، سيكون أكثر استجابة لأن الشخص المناسب سيكون في المكان المناسب في الوقت المناسب، هذا بالنظر إلى أهداف الترقية هو أن يكون لدى الأفراد "القادرين على تحقيق أهداف العمل" المسجلة في سجلات تحقيق الإنجازات، في هذا السياق، أقدمت حكومة المحافظين في بريطانيا على هذا التحديث، حيث يتم التأشير على دخول الشخص المعني إلى الهيئات الإدارية المختلفة 'الخدمة المدنية العليا أو المرفق العام'² ذلك، بترك ترتيبات التفاوض الجماعي للأجور والانتقال إلى نظام تحديد الراتب بشكل فردي بالإضافة أن يكون هناك قبول بعقد خدمة مكتوب، كان هذا النوع من النظام مدعوماً في كل الدول الأنجلو سكسونية خاصة و م ا بنظام الأجر المرتبط بالأداء، تم تنفيذ التجارب المتعلقة بالأجور المرتبطة بالأداء في كل من الدول محل الدراسة التي شهدت تطبيق نموذج التسيير العمومي الجديد في أوسع نطاقاته، لكن في المقابل يظل سعي الدول الأنجلو سكسونية نحو البحث على الفعالية وسرعة الاستجابة من خلال خلق أنظمة تتماشى ومقاربة التسيير العمومي الجديد .

جزء من خدمة وطنية موحدة: كان الاتجاه في البلدان الأنجلو سكسونية نحو اللامركزية في سلطة إدارة الموظفين ذلك من أجل تسيير الشؤون اليومية للأفراد، لكن في نطاق واسع من البنود والشروط، بحيث يمكن للمديرين

¹ Ingraham, Patricia W, and Carolyn Ban. *Legislating Bureaucratic Change: Civil Service Reform Act of 1978*. SUNY Press, 1984.p.3.

² Minister, Prime. "Chancellor of the Exchequer and Chancellor of the Duchy of Lancaster (1994)." *The civil service: taking forward continuity and change*. Cm 2748.p.7.

المباشرين، في نهاية المطاف التعاقد مع أي شخص يتوافق مع الظروف المحلية، تم التخلي مفهوم الخدمة العمومية الموحدة لجميع الأغراض العملية، وفي سياق هذا المنطق، أصبحت مهنة "المدير العام" مهنة أكثر واقعية¹.

هذا الاتجاه من التحديث كان له الكثير من التشعبات منها دفع المستحقات . ساعات العمل، المؤهلات المطلوبة، العقوبات التأديبية وإجراءات الفصل، قد تتوقف كل هذه الأمور وأكثر أن تكون في مسار التفاوض الوطني من قبل الإدارة والقادة النقابيين في نفس الوقت من قبل المنظمة أو المنطقة أو المجموعة المهنية، في هذا الإطار تم الإعلان عن الفلسفة الجديدة بإيجاز في الكتاب الأبيض للمملكة المتحدة في عام 1994² : "لا يوجد تطابق بين منظمتان في الخدمة المدنية سواء أكانت في القطاع العام والخاص، ومن الصحيح أنظمة الأجور والترقية مثل غيرها من الترتيبات الإدارية، لهذا ينبغي أن تتوافق مع الظروف الفردية وأسواق العمل ذات الصلة" أما في نيوزيلاندا، ابتعدت الحكومة كلية عن مفهوم الخدمة الأحادية، ذلك من خلال إنشاء قانون خدمات الدولة لسنة 1988، الذي أسس لأقسام إدارية تكون تحت قيادة الرؤساء التنفيذيين. أصبح المرفق العام في نيوزيلندا يعمل بموجب أحكام قانون علاقات العمل، الذي كان من المفترض في السابق أن تحكم القطاع الخاص فقط، لكن في أوائل العقد الأول من القرن الحالي، كانت حكومة نيوزيلندا ترى وجوب البحث عن طرق أخرى لإعادة التأطير على أساس وحدة الخدمة المدنية العليا.

تعتبر الولايات المتحدة مرة أخرى حالة فريدة من نوعها. من الناحية النظرية، يوفر نظام الجدارة العادل وغير الشخصي بدقة إطارا وطنيا للتوظيف وتصنيف الوظائف، ومع ذلك، فإن نظام الجدارة الموحد للحكومة الفيدرالية اليوم ليس نظاما موحدا أو قائما على الجدارة. هو الآن يغطي بالكاد أكثر من النصف 56٪ - من عمال الحكومة الفيدرالية. فقط 15٪ من الموظفين الجدد في الحكومة الفيدرالية يوظفون في المرافق العمومية على أساس عملية الاختبار³.

مع ذلك، فإن التحديث المباشر الذي يميل إلى الحدوث في السنوات الأخيرة هو أن السلطة التنفيذية، إذا جاز التعبير، تعمل حول حواف نظام الجدارة، وتتغلب عليه بدلا من الاتكال عليه، كان الرئيس "جورج دبليو

¹ Noordegraaf, Mirko. *Public Management: Performance, Professionalism and Politics*. Macmillan International Higher Education, 2015.p.142.

² Minister, Prime. "Chancellor of the Exchequer and Chancellor of the Duchy of Lancaster.Op cit.p

³ Kettl, Donald F, Patricia W Ingraham, Ronald P Sanders, and Constance Horner. Op cit.p.19.

بوش"، على سبيل المثال، قادرا على تطبيق إجراءات جديدة لإدارة الموارد البشرية تشبه تلك التي في القطاع الخاص في وزارة الأمن الداخلي الجديدة وفي وزارة الدفاع.

المبحث الثالث: استراتيجية الارتقاء بالأداء الإداري: الكفاءة والفعالية

لقد كان قياس الأداء السمة البارزة والأساسية لتحديث المرفق العام في الدول الأنجلو سكسونية، لكن إذا أخذنا بعين الاعتبار التحديثات التي تمس الإدارة المالية وإدارة شؤون الموظفين وإعادة الهيكلة فإنه تم معالجة قضايا المتعلقة بالأداء ولو جزئيا، فهناك بعض القضايا المتعلقة بالقياس الشامل لا بد من معالجتها هنا.

من المؤكد أن قضايا قياس الأداء في الإدارة العامة ليست بالجديدة فهي الواقع قديمة قدم حقل الإدارة العامة نفسها، ففي أواخر القرن التاسع عشر، كانت هناك بالفعل مخططات في بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية لقياس أداء الأساتذة في المدارس الحكومية، كما كتب 'ودرو ويلسون' عن الحاجة إلى تصميم نظام إداري من شأنه يحقق أداء جيدا وفقا لمعايير الكفاءة، وقد جادل ودافع 'فريدريك تايلور' عن مقارنته لقياس فاعلية العمال¹. يجب الاعتراف بأن الاهتمام بمتغير الأداء في الإدارة العامة بشكل عام والمرفق العام بشكل خاص قد ازداد مع الربع القرن الأخير². لقد تطورت حركت الأداء على طول عدة أبعاد مختلفة، فعلى حد تعبير "بوكارت" " فقد أصبح قياس الأداء أكثر شمولاً أدرج فيه المزيد من المستويات والمزيد من التخصصات، فقد أصبح أكثر حدة منذ أن تضمنت فيه وظائف الإدارة (ليست المراقبة فقط، ولكن، أيضا صنع القرار، والسيطرة والمساءلة) أخيرا لقد أصبح قياس الأداء متوجه إلى الخارج، فلا يقتصر على المستوى الداخلي فحسب، بل أيضا على أعضاء الهيئة التشريعية علاوة على ذلك فهو يمتد حتى إلى قياس أداء الجمهور"³.

المطلب الأول: قضايا قياس الأداء والسعي نحو تحقيق الكفاءة والفعالية

أفضل تطبيق وتمثيل لقضايا قياس الأداء في دول الأنجلو سكسونية لتقييم مسار قياس الأداء نجدها في بريطانيا، نجد أنه لم يفلت أي موظف في المرفق العام البريطاني من خطط تقييم الأداء الواسعة، فكانت هناك ضغوطات كبيرة من أجل الالتقاء بالأهداف المسطرة وتحقيق معايير الأداء سواء أكان فيما يتعلق بقوائم الانتظار

¹ Dunsire, Andrew. *Administration: The Word and the Science*. John Wiley & Sons, 1973.p.27.

² Boyne, George A, Kenneth J Meier, Kenneth J Meier, Laurence J O'Toole Jr, and Richard M Walker. *Public Service Performance: Perspectives on Measurement and Management*. Cambridge University Press, 2006.p.11.

³ Bouckaert, Geert. "Informing Clients: The Role of Public Service Standard Statements." In *RESPONSIVE GOVERNMENT*, 109-118, 1996.p.111.

في المستشفيات، أو نتائج الاختبار المدرسية، أو معدلات تصفية الجرائم أو تقييم البحوث الجامعية. أدى هذا النشاط المتزايد الذي يتعلق بجوهر قياسات الأداء إلى إدخال تغييرات عميقة في المرافق العمومي. كما أصبحت مؤشرات الأداء مرتبطة بشكل متزايد بتخصيص الموارد والمكافأة المالية الفردية، لهذا تم تغيير الثقافات التنظيمية والسلوكيات الفردية. استمرت موجة القياس هذه في الوصول إلى أعلى مستوياتها في ظل حكم ' توني بليير' في الفترة الممتدة 1997-2010. يمكن كذلك إيجاد أمثلة متعددة للانتشار أساليب قياس الأداء في مجالات جديدة المستخدمة من قبل الدول الأنجلو سكسونية، ففي كثير من الأحيان يتم ربطها بالتطورات المتعلقة بتكنولوجيا المعلومات والاتصال¹.

في الولايات المتحدة الأمريكية، فرض قانون الأداء والنتائج الحكومي لعام 1993 تكليفا فعليا على كل مرفق فيدرالي، مثل، تحديد الأهداف وقياس النتائج والإبلاغ عن تقدمها، في نفس السياق، تم تحديث القانون أخذ ما هو موجود في قانون 1993 ووضع نظام حديث وأكثر كفاءة للمرافق الحكومية للإبلاغ عن التقدم المحرز، تم التوقيع على قانون الأداء الحكومي من قبل الرئيس كلينتون في 3 أوت 1993، ولكن لم يتم تنفيذه حتى عام 1999. منذ بدايته، ركزت الحكومة على جمع البيانات والتحضير للسنة المالية التالية. حاول تشريع مماثل أيضا التعامل مع إدارة الأداء مثل الميزانية الصفرية، وإدارة الجودة الشاملة. كان هذا بعضا من العديد من البرامج غير الناجحة التي حاولت إنشاء موازنة الأداء الفيدرالية. عندما فشلت مشاريع القوانين الأخرى في الحصول على موافقة تشريعية كافية لتصبح قانونا، تمت المصادقة على قانون الأداء والنتائج الحكومي بنجاح من قبل كل من الكونغرس والرئيس. لضمان استمرار تأثير الأداء الحكومي وقانون النتائج، وقع الرئيس أوباما قانون تحديث الأداء والنتائج الحكومي لعام 2010 ليصبح قانونا في 4 جانفي 2011. لقد خدم قانون الأداء والنتائج الحكومي بالكامل الغرض المقصود من أهداف المرافق. الإبلاغ وتحقيق الإنجازات لمدة 23 سنة، تم تأسيس هذا القانون أساسا لكسب ثقة الشعب الأمريكي، من بين أهدافه كان تحديد أهداف المرافق، مساعدة لجان الكونغرس على التعديل والإلغاء بناء على الأداء لكل سنة مالية، وعلى إثره تحسن أداء جميع المرافق العمومية من خلال مقارنة النتائج الحالية بالنتائج التي سبقتها². بعد ذلك، بدا أن قياس الأداء يتوسع في كل اتجاه، مما أدى

¹Bellamy, Christine, and John A Taylor. *Governing in the Information Age*. Open Univ Pr, 1998.p.46.

² Radin, Beryl A. "The Government Performance and Results Act (Gpra): Hydra-Headed Monster or Flexible Management Tool?". *Public administration review* (1998): 307-16.p.310.

إلى نقاشات رأى فيها بعض الخبراء الأمريكيين أن إدارة الأداء هي موجة المستقبل¹، فعند الأخذ بعين الاعتبار الدول قيد الدراسة فإنه نجد مثلاً في نيوزيلندا، نظام النتائج الرئيسية ومناطق النتائج الرئيسية (الذي تم ذكره سابقاً)، يتطلب هذا النظام بشكل أو بآخر نطاق واسع من استخدام استراتيجيات قياس الأداء .

قد يفترض في امتداد أنظمة قياس الأداء أن تمتد بطريقة عقلانية، ذلك من خلال قياس الخدمات الملموسة نسبياً والمباشرة (مثل جمع النفايات، الخدمة البريدية) ثم إلى خدمات شبه ملموسة مثل الرعاية الصحية والتعليم، قد تصل كذلك إلى خدمات غير ملموسة والخدمات الغير الروتينية مثل تقديم الخدمات التي تعنى بتقديم المشورة السياسية والتنسيق بين المرافق المختلفة التي تسعى إلى تحقيق أهداف السياسة العامة. لكن، من نواحي أخرى التي تعنى بالعمل الميداني فإن أي منطق كهذا يصعب تحقيقه، ففي الدول الأنجلو سكسونية التي تعتبر من الدول التي كانت من أولى الدول التي اتجهت نحو تبني نموذج التسيير العمومي الجديد يمكن أن نجد إمكانيات متعددة ومتاحة للجمهور ليصل إلى المعلومات المتعلقة بمقاييس الأداء لدى المعلمين والشرطة، والعاملين الاجتماعيين وموظفي الضمان الاجتماعي، والمرفق العام بشكل شامل، لكن القليل منها كان يتعلق (بأداء النواب أو الوزراء)².

إن توسيع استراتيجيات قياس الأداء لا يعتبر فقط شأن يتعلق بإيجاد مرافق ومنظمات غير مقاسة ووضعها تحت العلاج، لكن، في المقابل يتعلق القياس بمسألة توسع نطاق القياس بشكل أكثر تحليلي، بداية مع الكفاءة والفعالية فهي لا تتعلق فقط بالمدخلات والعمليات. إن الرغبة في قياس المدخلات والمخرجات كانت من إحدى المواضيع المشتركة منذ سنوات التسعينات على الأقل في الدول التي تبنت مبادئ التسيير العمومي الجديد، فمكاتب المراجعة وتدقيق الوطنية قد عملت على توسيع أعمالها وراء مسائل التنظيم والالتزامات القانونية بل الأكثر من ذلك فقد تعدت أعمالها محاربة الإسراف لتشمل وتحتضن مفاهيم أكثر تطوراً تتعلق بالكفاءة والفعالية وجودة الخدمات. هذا التحول في أنظمة القياس إلى ما وراء القضايا العادية المرتبطة بالمدخلات والمشاكل الأكثر حساسية من الناحية السياسية والمنهجية وضعت تحديات عديدة خاصة منها التي تتعلق بقياس الفعالية والكفاءة التي ثبت أنها صعبة وأكثر جدلاً. على سبيل المثال إذا أخذنا بعين الاعتبار ما يراه "ريتشارد نورمان"،

¹ Kettl, Donald F, and Steven Kelman. *Reflections on 21st Century Government Management*. IBM Center for the Business of Government Washington, DC, 2007.p.4.

² Pollitt, Christopher. "Performance Information for Democracy: The Missing Link?". *Evaluation* 12, no. 1 (2006): 38-55.p.48.

نجد أن موظفي المرافق العمومية في نيوزيلندا يركزون بشكل متزايد على المخرجات على حساب النتائج النهائية
1.

توجد الدول الأنجلو سكسونية في الطليعة من حيث استخدام لمؤشرات الأداء. فعلى مدار العشرين عاما الماضية، يمكن للمرء يميز بين المسار الذي يمتد من استخدام مؤشرات الأداء بشكل أساسي كمعلومات تكميلية أو معلومات أساسية تجاه استخدامها لأغراض متنوعة في الإدارة منها الإبلاغ أو لاتخاذ قرارات محددة ولمقارنة منظمات إدارية وصولا إلى تحديد مخصصات الميزانية، وحتى كمدخل رئيسي في القرارات المتعلقة بالتحفيز والتطوير الوظيفي وترقية الأفراد، ومن الأمثلة على ذلك، تصنيفات جودة البحث التي تعطي لجامعات بريطانيا على أساس مخرجاتها المنشورة، ومنح البحث والأوسمة التي تتحصل عليها، ودرجات الدكتوراه الممنوحة، إن هذا النشاط الوطني المفصل، والذي يتم إجراؤه كل أربع سنوات تقريبا منذ الثمانينيات من القرن الماضي، قد أحدث تأثير مباشر وصريح على مخصصات كل جامعة لتمويل البحوث العلمية، فأصبح التخطيط لتحقيق "درجة عالية" في هذا التقييم مكونا أساسيا في إدارة معظم الأقسام الجامعية. وبالمثل، تطورت مؤشرات قياس الأداء للمرفق الصحي في بريطانيا من الاستخدام الداخلي غير المنتظم من قبل السلطات الصحية إلى جداول الدوري الوطني المنشورة التي لها عواقب وخيمة على المنظمات ذات الدرجات المنخفضة، باختصار، تم دمج استخدام مؤشرات الأداء، بعد أن كانت "إضافية"، بشكل تدريجي في الجوانب الأخرى للإدارة، الذي أدى إلى زيادة دقة إدارة الخدمات العامة وتوجيه هذه الخدمات إلى مستخدميها².

المطلب الثاني: الاستعمالات الخارجية لقياس الأداء في ظل موضوعية المؤشرات الدولية

أخيرا، نتقل إلى الاستخدام الخارجي لقياس الأداء فهو لا يقتصر على أغراض الإدارة الداخلية، ولكن لإبلاغ الهيئات التشريعية ودافعي الضرائب ومستخدمي الخدمة ومجموعة متنوعة من أصحاب المصلحة الآخرين. كما ذكر الأمين العام لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، "أنجيل غوريا": 'بواسطة توسيع نطاق

¹ Norman, Richard. "Managing Outcomes While Accounting for Outputs: Redefining "Public Value" in New Zealand's Performance Management System." *Public Performance & Management Review* 30, no. 4 (2007): 536-549.p.538.

² Bevan, Gwyn, and Christopher Hood. "What's Measured Is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System." *Public administration* 84, no. 3 (2006): 517-538.p.526.

وتوقيت مؤشرات الحوكمة لدينا وتحليلها. . . سيكون الحكم في لمحة سريعة عاملا هاما لصانعي السياسات والمواطنين والباحثين في السعي لتحقيق حكم أفضل"¹.

كل عام ومنذ أواخر التسعينيات، نشر البنك الدولي بشكل دوري مجموعة من "مؤشرات الحوكمة العالمية"، والتي تقيس على ما يبدو إنجازات كل بلد في التسيير. يتم تنظيم مؤشرات الحوكمة العالمي في مؤشرات / نتائج رئيسية:

1. فعالية الحكومة.

2. حرية التعبير والمساءلة.

3. الاستقرار السياسي وغياب العنف.

4. الجودة التنظيمية.

5. قواعد القانون.

من الواضح أن هذه الأبعاد تغطي كلا من الجانب السياسي والإداري (انظر الشكل رقم 3) ، لذلك سننظر هنا عن كثب في أحد الأبعاد الذي يبدو أنه يحتوي على عنصر إداري يتمثل في فعالية الحكومة. يتم عرض نتائج الفعالية الحكومية في الدول قيد الدراسة كمجموعات مؤشرات الحوكمة العالمية 1996 - 2014 في الشكل رقم (3).

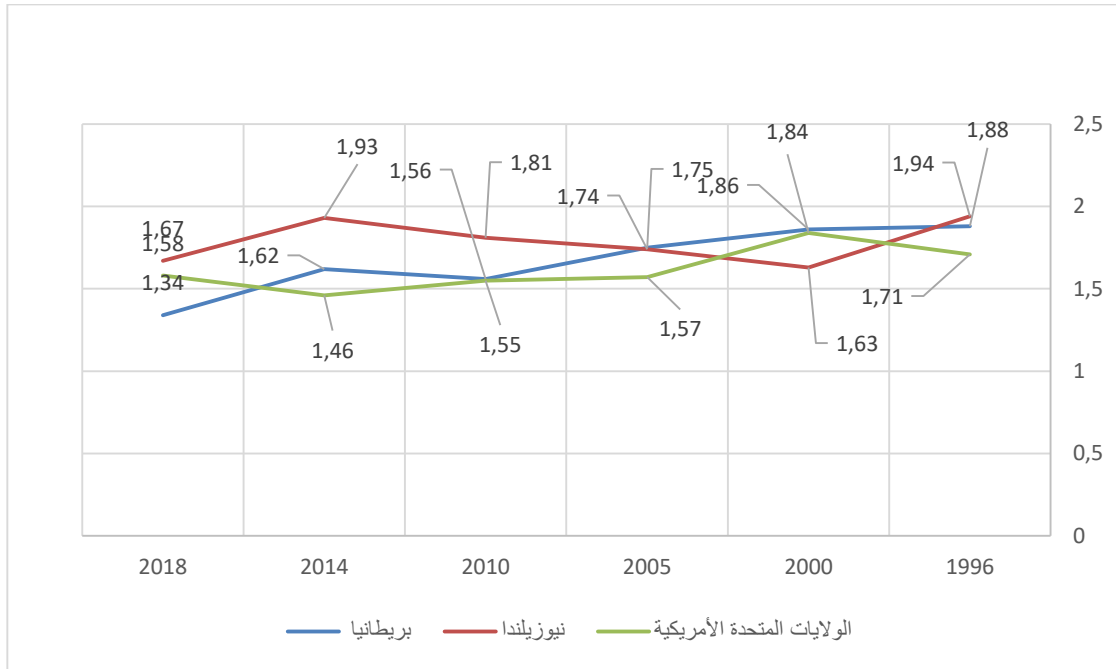
تجدر الإشارة إلى أن مؤشرات الحوكمة العالمية كانت من بين عدد كبير ومتزايد من هذه المؤشرات الدولية أكثر من 400 مؤشر مقارن بحلول عام 2007². لقد اخترنا مؤشرات الحوكمة العالمية هنا على أساس أنها من بين أشهرها، وعلى أنها تمت مناقشتها على نطاق واسع، وبالتالي فهي توفر أساسا مفيدا للنظر في بعض مشكلات نتائج الأداء. للوهلة الأولى، يبدو من المؤكد أن مؤشرات الحوكمة في عددها هائل: في شكلها العام 2008، على سبيل المثال، تضمنت 441 متغيرات فردية مأخوذة من ثلاثين مصدر مختلف تنتجها ثلاثة وثلاثون منظمة مختلفة³.

¹ OECD. "Government at a Glance 2015." OECD Paris, 2015..p.9

² Inter-American, Development Bank (IADB) "Datagob: Governance Indicator Database." united states: IADB, 2007. <https://bit.ly/2SCL2Sw> Date accessed, 03/12/2018

³ Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi. *Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008*. The World Bank, 2009.p.7.

شكل 3: فعالية الحكومة (مؤشرات الحكومة البنك الدولي)



المصدر: ¹ ملاحظة: المؤشرات تتراوح بين الحد الأقصى من 2.5 والحد الأدنى -2.5

يبدو أن غالبية الدرجات قد انخفضت بين عامي 1996 و2014. تبدو أن نيوزيلندا هي الاستثناء الوحيد. تخفي مؤشرات الحكومة العالمية في الشكل رقم (3)، العديد من القرارات المنهجية وأوجه عدم اليقين ويصعب تفسيرها في الواقع. لهذا لا بد الأخذ بعين الاعتبار هذه القضايا التالية فيما يتعلق بنتائج فعالية حكومة البنك الدولي:²

1. لا ترتبط القياسات إلى أي نظرية أساسية للفعالية. "هناك حاجة إلى إطار قبل قياس فعالية الحكومة

أو اقتراح نماذج الكيفية التي يجب أن تبدو عليها الحكومة.³

2. يعتبر تعريف البنك الدولي لتعريف العملي لـ "فعالية الحكومة" (وحتى "الحكم الجيد") غامضا. ففي

نظرهم "تجسد تصورات نوعية الخدمات العامة ودرجة استقلالها عن الضغوط السياسية، وجودة

صياغة السياسات وتنفيذها، ومصداقية التزام الحكومة بهذه السياسات"⁴. يطرح هذا التعريف العديد

¹ World bank, group. "Worldwide Governance Indicators Project." united states: World bank group, 2018. <https://bit.ly/33H5dox> . Date accessed 05/06/2020.

² Arndt, Christiane. "The Politics of Governance Ratings." *International Public Management Journal* 11, no. 3 (2008): 275-297.p.288.

³ Andrews, Matt. "The Good Governance Agenda: Beyond Indicators without Theory." *Oxford Development Studies* 36, no. 4 (2008): 379-407.p.397.

⁴ Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart, & Mastruzzi, Massimo. (2009), Op cit, p.79.

من الأسئلة، على سبيل المثال: ماهي تصوراته؟ ماذا تعني بالجودة (مصطلح غامض)؟ كيف يمكن قياس "المصدقية"، في الواقع، لا يقيس البنك الدولي هذه التصورات بنفسه، بل يتخذ سلسلة كاملة من الإحصاءات من العدبد من المنظمات الأخرى ويجمعها معا لتشكيل المؤشر.

3. القياسات الحالية تذهب لجعل النتيجة الإجمالية مزيج هائل مع عدم وجود تماسك أو منطق واضح. التي تشمل "جودة البيروقراطية"، "جودة المدارس العامة"، "جودة الموظفين"، الوقت الذي يقضيه كبار مديري الأعمال في التعامل مع موظفي الحكومة، الرضا العام عن الطرق والطرق السريعة، وعدد من العناصر الأخرى.

4. إن إجراءات التجميع للقياس لكل هذه المقاييس المختلفة جدا يؤدي بالعدد النهائي بأن يكون معقدا وقابلا للجدل.

5. التغييرات التي يمكن أن تحدث مع مرور السنوات ليست سهلة التفسير. تختلف المصادر المستخدمة في تكوين المؤشرات الإجمالية إلى حد ما من سنة إلى أخرى.

هناك مشاكل أخرى. حتى إذا قبل المرء بمؤشرات الفعالية الحكومية كما هو ظاهر، فقد تبين أن الحكومات الأكثر فاعلية تظهر أنماطا مختلفة تماما في المؤسسات والعمليات والممارسات. عندما فحص "أندرو" الدول ذات الدرجات العالية مثل نيوزيلندا وبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية وجد أن "الحكومات الجيدة يمكن أن تبدو مختلفة تماما"¹ في مجال الإدارة المالية العامة على الأقل، لم يتم الاعتماد على "أفضل الممارسات" الرئيسية من قبل الحكومات التي سجلت درجة عالية من الفعالية مقارنة بالحكومات التي سجلت المزيد من الانخفاض على مستوى الدولي.

إن تحديد زيادة الكفاءة أو زيادة الإنتاجية يمكن تحديدها في المخرجات والمدخلات. على هذا النحو، قد يحدث ذلك عبر مجموعة متنوعة من الظروف المختلفة تماما:

- حيث تقل الموارد (المدخلات) وتزداد المخرجات.

- حيث تظل الموارد كما هي وتزداد المخرجات.

¹ Andrews, Matt. "Good Government Means Different Things in Different Countries." *Governance* 23, no. 1 (2010): 7-35.p.28.

- حيث تزداد الموارد ولكن يزيد الإنتاج بمقدار أكبر.

- حيث تظل المخرجات ثابتة ولكن الموارد تتناقص.

- حيث تنخفض المخرجات لكن تقل المدخلات.

جذبت تحسين الكفاءة قدرًا هائلًا من اهتمام الحكومات في كل المرفق العام. ومع ذلك، فإن الأدلة المتاحة حول مكاسب الكفاءة ناقصة وغير مكتملة. يوجد عدد من المعطيات الدولية المقارنة للكفاءة الحكومية، ولكن معظمها مقاييس سيئة لنسب المدخلات / المخرجات¹. يتعلق الأمر بالاستنتاج الذي يتمثل في أن "الإنفاق الحكومي المرتفع بالنسبة للنتائج المحلي الإجمالي يميل إلى أن يرتبط بانخفاض الكفاءة" ولكن عندما يفحص المرء الحسابات عن كثب، تظهر فوضى مفاهيمية هائلة. لا يمكن تعداد كل مشكلاتها هنا، على سبيل المثال: يتم استخدام معدلات الالتحاق بالمدارس الابتدائية والثانوية (أحد المدخلات) كمؤشر لمخرجات تعليمية، ويتم تحديد نسبة الأطباء إلى عدد السكان كمخرجات صحية. من المثير للاهتمام أن نلاحظ أن البلدان ذات الإنفاق المرتفع مقارنة بالنتائج المحلي الإجمالي، تميل إلى التكتل في قمة جداول المؤشرات الدولية فالدول ذات الإنفاق المرتفع عادة ما تظهر بشكل كبير في المراتب العشرة الأولى في معظم المقارنات الدولية للحكم الرشيد. لكن ربما يجدر النظر إلى جدول لكتاب يتم نشره على نطاق واسع، وهو مؤشر التنافسية العالمية للمنتدى الاقتصادي العالمي (WEF). يقوم بتقييم البلدان المختارة لدينا، كما هو موضح في الجدول رقم (6).

جدول 5: كفاءة الحكومة وفقا لمؤشر التنافسية العالمية للمنتدى الاقتصادي العالمي (GCI)

الدولة	مؤشر كفاءة الحكومة
بريطانيا	4.8
نيوزيلندا	5.2
الولايات المتحدة الأمريكية	4.3

المصدر: ² ملاحظة: يسجل مؤشر التنافسية العالمية من 1 إلى 7. أدنى درجة 1.57، أعلى درجة 5.56. الدرجة المتوسطة 3.08

¹ Van de Walle, Steven. "The State of the World's Bureaucracies." *Journal of Comparative Policy Analysis* 8, no. 4 (2006): 437-448.p.445.

² World, Economic Forum. "Competitiveness Rankings.". Switzerland, 2016. <https://bit.ly/34vLJCw> date accessed 12/02/2018.

من الواضح من خلال الجدول أن نيوزيلندا تسجل أعلى الدرجات 5.2، بينما الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا تسجل معدلات متوسطة تقريبا، لكن، يجب أن نأخذ في الاعتبار الكيفية التي تم تجميع هذه الأرقام المؤشرات التي شيدت على أساس هذه العناصر التالية:

1. فعالية الإنفاق الحكومي (في بلدك، ما مدى فعالية الحكومة في إنفاق الإيرادات العامة؟ 1 = غير مفيدة للغاية؛ 7 = فعالة للغاية في توفير السلع والخدمات).

2. عبء اللوائح الحكومي (في بلدك، ما مدى عبء الشركات في الامتثال لمتطلبات الإدارة العامة (مثل التصاريح واللوائح والإبلاغ)؟ 1 = عبء ثقيل للغاية؛ 7 = ليس عبئا على الإطلاق).

3. فعالية الأطر القانونية في تسوية النزاعات (في بلدك، ما مدى فعالية النظم القانونية والقضائية للشركات في تسوية النزاعات؟ 1 = غير مفيدة للغاية؛ 7 = كفاءة بالغة).

4. مدى فعالية الأطر القانونية في لوائح الاعتراض (في بلدك، ما مدى فعالية النظم القانونية والقضائية للشركات في تسوية النزاعات؟ 1 = غير مفيد للغاية؛ 7 = فعال للغاية).

5. شفافية صنع السياسات الحكومية (في بلدك، ما مدى سهولة حصول الشركات على معلومات حول التغييرات في السياسات واللوائح الحكومية التي تؤثر على أنشطتها؟ 1 = في غاية الصعوبة؛ 7 = سهلة للغاية).

يتم تسجيل عناصر هذا المسح من خلال استطلاع رأي "قادة الأعمال" 14000 منهم في 144 دولة. هم على حد تعبير "شواب"¹ "صوت مجتمع الأعمال". لذلك يجب أن نقرأ الجدول رقم (6) مع مراعاة القيود التالية على الأقل:

1. تستند هذه الأرقام إلى آراء قادة الأعمال، لا تستند بشكل مباشر إلى أي إحصائيات أو غيرها من العلوم الدقيقة.

2. لا يمثلون بأي حال آراء المواطنين ككل.

¹ Schwab, Klaus, and Xavier Sala-i-Martin. "The Global Competitiveness Report 2010-2011." 2010.p.23.

3. الأسئلة الأولية تتعلق بالإسراف والتنظيم والأطر القانونية والعمليات. وبالتالي، فهي لا تتناول القضايا المركزية مثل جودة التعليم العام والرعاية الصحية، أو كفاية المعاشات التقاعدية والضمان الاجتماعي، أو الجريمة والعدالة.

بالتالي، على مستوى الحكومات بأكملها أو القطاعات العامة، هناك القليل من يقارن بشكل فعال الكفاءة التي حددناها. هكذا، على سبيل المثال، فإن المنشور الصادر عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بعنوان "الحكومة في لمحة لعام 2015"، هو المحاولة المقارنة الأكثر شمولا ودقة لقياس الأنشطة الحكومية، يظهر المثال في القسم المعنون في هذا المنشور "كفاءة المرفق العام" متوسط طول الإقامة في المستشفى (ALOS) ونسبة تكاليف إدارة الضرائب إلى الضريبة المحصلة فعليا¹.

مع انتقالنا من المستوى القطري إلى مستوى البرنامج، وحتى إلى مستوى المنظمات أو الأنشطة الفردية، تتحسن الصورة. وجدت دراسة أكثر حداثة لإدارات الحكومة المركزية في بريطانيا اختلافات، بما في ذلك أدلة على أن التحديثات أدت في بعض الأحيان إلى خفض الإنتاجية بدلا من زيادتها.

بالانتقال إلى المستوى الجزئي، ولأغراض التوضيح، ندرس إحدى الدراسات العلمية المستقلة في قياس تطور الكفاءة. ركز "كليمان" و"فريدمان" على محاولة داخل مرفق الصحة الوطنية للمملكة المتحدة لتقليل أوقات الانتظار في أقسام الحوادث للمستشفيات والطوارئ. لمعرفة ما إذا كانت التحسينات قد أدت أيضا إلى آثار جانبية مختلة. الهدف المحدد الذين يراد التحقق منه هو أن 98٪ من المرضى في أقسام الطوارئ يتم علاجهم في غضون أربع ساعات من وصولهم. وبالاستطلاع على 155 صندوق استئماني بالمستشفيات، وجدوا أن النسبة المئوية لتحقيق هذا الهدف كانت 1.24 في المائة في الربع الثالث من عام 2002 ولكنها ارتفعت إلى 59.4 في المائة بحلول الربع الثالث من عام 2007. ويعزى هذا التحسن الملحوظ إلى الحملة الحكومية التي بدأت في بداية عام 2003، والتي ميزت الهدف كجزء من نظام تصنيف شامل للمستشفيات، التي قدمت لاحقا حوافز نقدية للمستشفيات لتحقيق هذا الهدف².

¹ OECD. 2015. P. opcit.p.161.

² Kelman, Steven, and John N. Friedman. "Performance Improvement and Performance Dysfunction: An Empirical Examination of Distortionary Impacts of the Emergency Room Wait-Time Target in the English National Health Service." *Journal of Public Administration Research and Theory* 19, no. 4 (2009): 917-946.p.929.

إذا كانت المقاييس الإجمالية للكفاءة نادرة على مستوى الدول، فعندئذ تكون مقاييس الفعالية شبه منعدمة. نيوزيلندا كانت هناك لها بعض النتائج - الإيجابية والسلبية على حد سواء - يمكن ملاحظتها في فترة التحديثات الإدارية الكبرى في الفترة 1986-1992. وصلت البطالة إلى مستويات عالية ثم انخفضت في أوائل التسعينيات. نسبة التضخم ارتفعت ثم انخفضت. ارتفعت جرائم الانتحار ثم عاودت في الانخفاض. ولكن هل كانت هذه نتائج تحديثات المرافق، أو التحولات السياسية، أو التغيرات في الظروف الخارجية (الديناميكية المستمرة للاقتصاد العالمي)، أم مزيج من الثلاثة؟ قامت نيوزيلندا ببناء نظام متطور من مقاييس الأداء لخدماتها العامة. ومع ذلك، فإن معظم هذه التدابير كانت عبارة عن مخرجات، وليست نتائج.

خلاصة الفصل الأول:

بشكل عام، فعلى الرغم من وجود تشابه كبير، إلا أن هناك نمطا لا يمكن تمييزه على المدى الطويل تحت فوضى التفاصيل. في حين أن نمط التحديث يعني بالتأكيد أن كل أداة تحديث فردية (ميزانيات الأداء، التعاقد الخارجي) يمكن أن تعزى حصريا إلى مسار واحد، فعلاوة على ذلك، فإنه يشير إلى أنه عادة ما يستمر بعض التشابه بين الدول الأنجلو سكسونية التي يمكن وضعهم ضمن المتحمسين الأساسيين لتسيير العمومي الجديد.

عرف المرفق العام الأنجلو سكسوني على إثر التحديثات الهيكلية تحولات من تعدد الوظائف إلى التخصص في تقديم الخدمة، التي تؤدي حسب منظري التسيير العمومي الجديد إلى خلق الفعالية وتطوير أداء المرافق، هذا ما ذهب إليه آدم سميث في مبدأه الاقتصادي الذي يتعلق بـ **تقسيم العمل**، لكن، هذا التخصص أدى بدوره إلى تجزئة غير مبررة في المرفق العام، مما أدى إلى خلق صعوبات متباينة لدى صانعي السياسات العامة في لسيطرة على المرفق العام، هذه السلبيات خلقت رغبة لدى صانعي التحديث من أجل البحث أليات سيطرة أكثر من خلال مقارنة الانضمام إلى الحكومة.

في تحولات التسيير العمومي الجديد عرفت الدول الأنجلو سكسونية تخلي عن أليات التنسيق البيروقراطي وتبني أليات السوق لتنسيق بين المرافق العامة نفسها (شبه الأسواق)، أو بينها وبين الأفراد (العقد). تحولت العلاقة بين الرئيس والمرؤوس على أثر هذه التحديثات من علاقة دائمة يكتنفها القانون إلى علاقة قائمة ينظمها العقد ويحدده ميكانيزمات السعر وشروط الكفاءة والفعالية.

في ظل التسيير العمومي الجديد شهدت الدول الأنجلو سكسونية أنواع جديدة من اللامركزية، منها: اللامركزية الإدارية من خلال إنشاء كيانات إدارية جديدة (التعاقد الخارجي)، كذلك، لامركزية تنافسية من خلال إضفاء الطابع الاقتصادي والتجاري على خدمات المرفق العام، فضلا عن اللامركزية السياسية ولو يمكن اعتبارها في بدايتها (بريطانيا).

في سياق اللامركزية والتحديثات الهيكلية، تحتم على صانعي تحديث المرفق العام بطريقة غير مباشرة تقليص حجم البيروقراطيات الكلاسيكية والتوجه نحو كيانات إدارية صغيرة تنقلص فيها ترتيبات الإدارة العامة بشكل عام ومستويات المرفق بشكل خاص.

عرفت اقتصادات الدول الأنجلو سكسونية ضغوطات وعجز اقتصادي ناجم عن سياسة دولة الرفاه السابقة، فلوضع حد للأزمات الاقتصادية، تم تبني العديد من التحديثات وإن كانت غير متواصلة متقطعة ومتذبذبة تباعا لسياق سياسي المختلف بين الدول والسياق السياسي لدول نفسها، علاوة عن الطبيعة المتغيرة التي عرفتھا البيئة الاقتصادية، وبعض من الفشل مما أدى إلى التخلي عنها أو تطويرها لمجابهة التعقيدات التي تكتنفھا. لعب تقليص الإنفاق العام دورا مهما في الإنعاش الاقتصادي، لم يكن التقليص عشوائيا، لكن، في أطار أليات عديدة تكيف بدرجة كبير مع نموذج التسيير العمومي الجديد الذي تبنته الدول قيد الدراسة، من خلال التركيز على قياسات الأداء والفاعلية والكفاءة في تقديم الخدمة، رافق هذه الأهداف الضمنية تحول في إجراءات إعداد الميزانية، فضلا عن التدريب والتركيز على مهارات الإداري، وتطوير أليات مراقبة وتدقيق ومراجعات دورية.

في سياق تبني أليات إدارة القطاع الخاص وفي سياق تحديثات الإدارة المالية للمرفق العام في الدول الأنجلو سكسونية نجحت في تحديث أليات المحاسبة لديها من خلال تبني المحاسبة على أساس الاستحقاق وربطها بمتغيرات الأداء، مع ترك حرية أكبر لمسيري المرفق العام لتصرف بشؤون المالية للمرفق.

تحديث المرفق العام في الدول الأنجلو سكسونية رافقه تحديث في شؤون الموارد البشرية للمرفق العام، ذلك من خلال الاعتماد على الصيغ التعاقدية للموظف العمومي مما جعله أقل أماننا، وكذا الاعتماد على سجلات الأداء بدلا من الأقدمية والمؤهلات في الترقية فضلا عن شروط البقاء في المنصب، كل هذا في إطار سياق محلي لتسيير شؤون موظفي المرفق العام والتخلي عن مبدأ الخدمة الوطنية الموحدة.

الفصل الثاني

الفصل الثاني: البيئة السياسية لاستراتيجيات تحديث المرفق العام في الدول الأنجلو

سكسونية

إن نموذج تحديث الإدارة العامة بصفة عامة والمرفق العام بصفة خاصة، المبين أعلاه يشدد بشكل كبير على المتغيرات السياسية ودورها في التأثير على عملية التحديث بحيث توفر هذه المتغيرات سمات معينة، "التضاريس"¹ كما سماها "بوليت" بحيث يجب على جميع القائمين على التحديث المرور على تلك التضاريس، فمن الواضح فأن البلدان الأنجلو سكسونية على اختلافها تعرض سمات طبوغرافية سياسية مختلفة، وبالتالي فلا بد أن تكون هناك تحديات مختلفة لأولئك الذين يرغبون في تنفيذ التحديث. على سبيل المثال، يجب على رئيس الولايات المتحدة أن يمرر أين كان تحديث على الكونغرس الذي يتمتع بقوة واستقلالية كبيرة، في حين يمكن لرئيس وزراء بريطاني يتمتع بأغلبية أن يضغط بسهولة أكبر لتمرير تحديثات على مستوى البرلمان البريطاني. في هذا الفصل، سوف نقدم تصورات مناسبة لهذه الاختلافات ثم نستخدمها لدراسة وتحديدها ضمن الدول الأنجلو سكسونية.

لطالما كانت المناهج المقارنة لدراسة السياسة والإدارة العامة مهمة بشكل كبير بمسألة المتغيرات التي يجب اختيارها كأساس مضاء للمقارنة. فمن المنطقي هنا التركيز على المتغيرات التي يبدو من المحتمل أن تؤثر على عملية التحديث. في الأدبيات الأكاديمية ذات الصلة، لا يوجد نقص في الاقتراحات حول ما يجب أن يكون من المتغيرات المؤثرة. لهذا تم تحديد مجموع من المتغيرات ذات الصلة المباشرة بالتحديث:

1. سمة هيكلية، هيكل الدولة (بما في ذلك الدستور) (المبحث الأول).
2. الطبيعة التنفيذية للحكومة على المستوى المركزي مزيج من العناصر الهيكلية والوظيفية. الذي يشمل طبيعة النظام السياسي على وجه الخصوص، ما إذا كان يعمل وفقا للأغلبية أو المبدأ الموجه بتوافق الآراء² (المبحث الثاني).
3. العلاقة التي تحكم بين المديرين التنفيذيين السياسيين (الوزراء) وكبار موظفي المرفق العام، وهو متغير وظيفي، لكنه مشروط بشدة بالقيم والافتراضات الثقافية. إحدى الطرق للتفكير في هذا هو اعتبارها

¹ Pollitt, Christopher, and Geert Bouckaert. *Public Management Reform: A Comparative Analysis-into the Age of Austerity*. Oxford University Press, 2017.p.46.

² Lijphart, Arend. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. Yale University Press, 1984.p.21.

صفقة بين النخبتين. على سبيل المثال، قد يتم التعامل مع كبار موظفي الخدمة المدنية كمجموعة من التكنوقراط مستقلة يأتمن عليها أو يمكن اعتبارهم عملاء للسياسيين فيما تعرض إليه "كريستوفر هود" في توصيف موظفي الخدمة العمومية "كالفرق الحربية للقادة السياسيين يخضعون للقيادة وإعادة الانتشار".¹ بحيث يحصل التكنوقراط على حصة كبيرة من السلطة التقديرية. أما باعتبارهم وكلاء للسياسيين، قد يحصلون على استقلالية عملية، محميين بشكل وثيق من قبل السياسيين، ولكن فقط ما داموا السياسيين في السلطة (المبحث الثالث).

4. درجة التنوع في القنوات الرئيسية التي تصل من خلالها أفكار تحديث الإدارة العامة إلى القائمين على التحديث، ففي بعض البلدان، قد تأتي المشورة بشأن تحديث الإدارة أساساً من نخبة صغيرة ومتجانسة نسبياً، في حين تأتي في بلدان أخرى من عدة مصادر متنافسة. وفي الأقسام التالية، نناقش كل متغير بدوره على حدى (المبحث الرابع).

المبحث الأول: هيكل الدولة ومركزية تحديث المرفق العام

هنا يوجد بعدان أساسيان، يشير الأول إلى درجة التشتت الرأسي للسلطة، أي مدى تقاسم السلطة بين مستويات الحكومة المختلفة. في هذا السياق، تتمتع بعض الدول بمركزية كبيرة، مع تركيز معظم القرارات الهامة في المستوى الأعلى للإداري، بينما يكون بعضها يتمتع بلامركزية أكثر. أما البعد الثاني، فيتعلق بدرجة التنسيق الأفقي فيما بين المستويات الحكومية المركزية أي إلى مدى يستطيع المسؤولون التنفيذيون (الوزارات) العمل في اتجاه واحد، يتراوح نطاق هذا البعد بين أقطاب "شديدة التنسيق" إلى "مجزأة للغاية"، يمكن لهذه المتغيرات الأساسية أن تتغير على سبيل المثال، كما سبق تم ذكره سابقاً فمؤخراً تسعى الدول قيد الدراسة إلى تنسيق أفقي أفضل (الحكومة الكاملة). لكن هذا التحول يسير بخطى بطيئة.

بالنظر إلى البعد الأول، يميل التشتت الرأسي للسلطة إلى أن يكون أكبر ضمن الدساتير الفيدرالية وأقلها تشتتاً ضمن دساتير الدول الموحدة والمركزية. في الدولة الموحدة، لا يوجد أي تقسيم دستوري لسلطة الدولة تحتفظ فيها الحكومة المركزية بالسيادة المطلقة، حتى لو هناك تفويض لسلطات معينة إلى مستويات الحكومة دون الوطنية، أما في الدولة الاتحادية، ينص الدستور نفسه على بعض تقسيمات في السيادة بين هيئات مختلفة

¹ Hood, Christopher. "Control, Bargains, and Cheating: The Politics of Public-Service Reform." *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART* 12, no. 3 (2002): 309-332.p.329.

على سبيل المثال، في الولايات المتحدة الأمريكية يوجد تقسيمات دستورية بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات.

ومع ذلك، هناك حاجة إلى تحديد المميزات المرتبطة بفئة الدول "الوحدوية". قد تكون بعض هذه العناصر مركزية للغاية (على سبيل المثال، على الأقل حتى إلى ثمانينيات القرن العشرين بعد التحديثات اللامركزية في نيوزيلندا؛ بريطانيا)، في حين أن البعض الآخر لا مركزي على نطاق واسع، حيث يتم تفويض العديد من السلطات من الوزارات وإلى المرافق والحكومات المحلية بحيث يكون لديهم استقلال قانوني محمي بشكل جيد من الحكومة المركزية. ففي مثل هذه الظروف، يمكن أن تكون درجة اللامركزية الفعلية في الدولة الموحدة متساوية أو حتى تتجاوز اللامركزية في دولة فيدرالية.

هناك تباين آخر بين دولة شديدة المركزية ودولة لامركزية للغاية يتعلق بمدى تركيز التحديثات الإدارية. تميل السلطات المركزية في الدول المركزية إلى المشاركة بشكل أكبر في أعمال تقديم الخدمات (التعليم والرعاية الصحية، إلخ) مقارنة بالسلطات المركزية للدول اللامركزية (حيث تميل هذه الدول إلى العناية بهذه الوظائف من قبل المستويات الدنيا للحكومة).

قد يؤدي بالقائمين على التحديث في الدول المركزية نحو تركيز أضيق على مخرجات ونواتج محددة (كما هو الحال في نيوزيلندا في أواخر الثمانينات وأوائل التسعينات) بدلا من التركيز على الاعتبارات الاستراتيجية مع تأثيرات سياسية والنتائج الإجمالية.¹

وراء الاعتبارات المذكورة أعلاه، فإذا كانت الحكومة المركزية مسؤولة عن إدارة خدمات دولة الرفاه الرئيسية مثل الضمان الاجتماعي، أو الرعاية الصحية، أو التعليم، فمن المرجح أن تهيمن على نفقات هذه الخدمات، ولكن في ظل الأزمات الاقتصادية تدفع وزارات المالية جميع الجهات بتحمل المسؤولية بتقليص الميزانيات بشكل شامل. في مثل هذه الظروف، قد تسعى الحكومة المركزية إلى إجراء تخفيضات في ميزانيات السلطات المحلية، في بعض الأحيان عن طريق وعد السلطات المحلية بقدر أكبر من الحرية لتحويل الإنفاق ضمن كتلة الميزانية، ولكن مع جعل الحجم الإجمالي للكتلة أصغر من السابقة. حدث شيء من هذا القبيل في بريطانيا في أعقاب الأزمة الاقتصادية لسنة 1980 وسنة 2007.

¹ Holmes, Malcolm, and David Shand. "Management Reform: Some Practitioner Perspectives on the Past Ten Years." *Governance* 8, no. 4 (1995): 551-578.p.554.

ففي الدول اللامركزية، من المحتمل أن تريد الكيانات المتعددة والمختلفة داخل الدولة أن تكون قادرة على الذهاب في اتجاهات مختلفة لتحديث المرفق العام فعلى سبيل المثال: لا تستطيع الحكومات الفيدرالية في واشنطن ببساطة أن تأمر الحكومات دون الوطنية باتخاذ تحديثات بطرق معينة. في الواقع، غالبا ما يقال إن الدول الفيدرالية تمتلك ميزة أنها تشكل "مختبرات طبيعية"، حيث يمكن تجربة مقارنة واحد في ولاية واحدة أو في مستوى واحد، في حين يتم تجربة مقاربات أخرى مختلفة في مكان آخر وفي ولاية أخرى، بل الأكثر من ذلك قد تتضارب مصالح الحكومة المركزية مع سياسيات الحكومات المحلية خاصة في ظل إنشاء وحدات إدارية تتكفل برامج أو سياسات وطنية قد تتعارض مع ما هو موجود من سياسات محلية، حتى إذا كانت الضغوط البيئية متشابهة، فقد تتبنى الولايات دون الوطنية داخل الاتحاد الفيدرالي مسارات متباينة تماما لتحديث المرافق.¹

ففي هذا الصدد، نطرح التساؤل التالي ما هي نتائج هذه الفروق في تحديث المرفق العام؟، كإجابة مبدئية، يمكن أن تكون في أن التحديثات في الدول التي تتميز باللامركزية (سواء كانت وحدوية أو فيدرالية) من المحتمل أن تكون أقل اتساعا في نطاقها وأقل تماثلا في الممارسة من الدول المركزية.

المطلب الأول: مركزية التحديث في بريطانيا ونيوزيلندا

بالنظر إلى الدول قيد الدراسة، في بداية التحديثات، ظلت نيوزيلندا وبريطانيا مركزية إلى غاية 1999 ففي حالة بريطانيا، تؤدي الحكومات المحلية سلسلة من الوظائف المهمة لكنها كيانات تم إيجادها من طرف الحكومة المركزية وسلطاتها غير مضمونة دستوريا (كما في النظام الفيدرالي)، علاوة على ذلك، فهي تعتمد ماليا على الحكومة المركزية. لا توجد مناطق جغرافية ووظيفية محددة، في هذا السياق، خلصت اللجنة الملكية للدستور برئاسة اللورد "كيلبراندون" لعام 1973 إلى أن: " بريطانيا هي أكبر دولة موحدة في أوروبا وبين الدول الصناعية الكبرى في العالم"²، لهذا، فأن من المتوقع في ظل هذا النظام الوحدوي المركزي أن تتم صياغة البرامج مركزيا دون مشاركة الوحدات المحلية، كما انه من غير المتوقع أن تكون هناك مبادرات خاصة لتحديث المرفق العام محليا مستقلة عن ما يأتي به المركز في بريطانيا أو نيوزيلندا، فمعظم المبادرات أو برامج تحديث المرفق العام تكون بإيعاز من السلطات المركزية التي تكون في معظم الأحيان من طرف وزارة المالية، على الرغم من أنه في حالة بريطانيا يجب أن يحدد مدى انتقال السلطات إلى إسكتلندا وويلز وإيرلندا الشمالية منذ عام 1999 الذي وصفها

¹ Halligan, John, and John Marcus Power. *Political Management in the 1990s*. Oxford University Press, 1992.p.12.

² Busch, Andreas. "Central Bank Independence and the Westminster Model." *West European Politics* 17, no. 1 (1994): 53-72.p.60.

العديد من الباحثين بالحركة التدريجية نحو مزيد من الحكم الذاتي لإسكتلندا وويلز (انتقال السلطة)، كانت هناك دعوات للاستفتاء من أجل نقل السلطة لكن لم يتم اعتماد الاستفتاء في إسكتلندا وويلز حتى سبتمبر 1997 من أجل إنشاء جمعيات اسكتلندية وويلزية مستقلة ومنتخبة مباشرة.¹ ومع ذلك، لم يسير التفويض جنباً إلى جنب مع اللامركزية داخل إنجلترا، التي تعد إلى حد بعيد أكبر وأهم الأجزاء الأربعة المكونة للمملكة المتحدة. في نفس السياق، يجادل خبراء الاقتصاد بأن "لندن" بأنها لا تزال "نظام الغرب الأكثر مركزية"². بالعودة إلى حالة نيوزيلندا، أنشأ "قانون منح دستور تمثيلي للمستعمرة النيوزيلندية"، الذي أقره البرلمان البريطاني في عام 1852، ست مقاطعات تتمتع بسلطات وصلاحيات ذاتية كبيرة في علاقتها بالحكومة المركزية، لكن هذه المقاطعات ألغيت في عام 1875 فأصبح النظام الحكومي الحالي موحد ومركزي، ذلك راجع لتركيب السكانية في نيوزيلندا الذي يبلغ عدد سكانه حوالي أربعة ملايين نسمة مقارنة ببريطانيا المتحدة التي يبلغ عدد سكانها حوالي ستين مليون نسمة. كانت عملية تنفيذ التحديثات ناجحة، وفي بعض الأحيان صعبة إلى حد ما خلال السنوات الثماني التي أعقبت انتخابات 1984. لعب الموظفون المدنيون في وزارة الخزانة ولجنة الخدمات الحكومية أدواراً مركزية في عمليات التحديث، أعتقد من أسباب نجاح التحديثات نيوزيلندا هو عامل المركزية في التنفيذ التي تضمن عدم تدخل الهيئات المحلية في صياغة أو مراجعة برامج تحديث المرفق العام، هذا ما يؤكد بأن متغير الدولة الموحدة البسيطة المركزية أحد الظروف المواتية نحو المضي قدماً في تنفيذ تحديثات واسعة النطاق على مستوى المرفق العام (نيوزيلندا، بريطانيا) مقارنة بالولايات المتحدة الأمريكية.

المطلب الثاني: تحديثات المرفق العام الأمريكي في ظل سياقات النظام الفيدرالي

في ظل الإطار التاريخي للولايات المتحدة الأمريكية تبنت النظام الفيدرالي بعد الفشل التي عاشته في ظل النظام الكونفدرالي الذي أدى إلى ثورات وقلقل كاد أن يهدد استمرار الدولة الأمريكية، فبرغم من أن الدستور لم ينص صراحة على النظام الفيدرالي إلا أنه يتضمن الأسس الثابتة للنظام الفيدرالي³، وأهم هذه الأسس تقسيم السلطة إلى ثلاث سلطات (التنفيذية، التشريعية، القضائية)، كما يقوم الدستور بالتفريق بين قوة الحكومة الوطنية الفيدرالية وحكومة الولايات، كما يؤكد الدستور بشكل واضح على أن السلطة العليا هي دوماً للحكومة الاتحادية

¹ Trench, Alan. *Devolution and Power in the United Kingdom*. Manchester University Press, 2007.p.248.

² Ganesh, Janan. "Britain "over to You.": The Economist, <https://econ.st/3lqtO7e> . Date accessed 07/06/2019.

³ Levin, Daniel Lessard. *Representing Popular Sovereignty: The Constitution in American Political Culture*. SUNY Press, 1999.p.14.

وقوانينها وسياساتها، ويشرح الدستور كذلك الفرق بين الصلاحيات التي يسميها " القوة " التي تتمتع بها الحكومة الفيدرالية وحكومة كل ولاية، فالقوة الأصلية هي ما تتمتع به حكومة الولاية والقوة المفوضة هي غير أصلية وتختص بها الحكومة الفيدرالية إذا قوة الحكومة الفيدرالية فهي مستمدة من قوة حكومة الولاية¹.

كما يعطي الدستور الأمريكي العديد من الامتيازات والحقوق للحكومة الفيدرالية أهمها الاشرط الضروري أو ما يسمى (بند مرونة الصلاحيات) ويعني هذا البند منح الحكومة الفيدرالية حق إصدار القوانين وتبني أي سياسة تقضي الحجة لتبنيها². في ظل هذه المرونة يبقى التحديث الإداري رهن رغبات الولايات الفيدرالية للولايات المتحدة الأمريكية.

عرفت الولايات المتحدة الأمريكية نوعين من الأنظمة الفيدرالية التي تتمثل في: الفيدرالية المزدوجة والفيدرالية التعاونية، الأولى تكون فيها العلاقة قائمة على أساس وجود مستويين للحكم يكونان متميزان وغير متداخلان ويتم تحديد امتيازات وصلاحيات كل مستوى على أساس سيادة الحكومة الاتحادية ويتوقف عند بدء سيادة حكومة الولاية³، هذا يعني أنه لا يوجد سلطة عليا للحكومة الفيدرالية وإنما سلطة مقيدة ومحدودة، ازدهر هذا المفهوم خلال فترة الحرب الأهلية، حيث نالت مختلف الحكومات الولايات سلطة ضبط الأمن والدفاع عن الحدود وتنظيم الاقتصاد والتجارة، أما الثانية، الفيدرالية التعاونية، فقد سادت خلال فترة الكساد الاقتصادي الكبير بين عامي 1929 و 1940⁴، فخلال هذه الفترة عجزت حكومات الولايات والحكومات المحلية عن معالجة مشاكل البطالة والانهيarts الاقتصادية والفقر والكثير من المشاكل الفرعية التي ترتبت عن الأزمة الاقتصادية، هذا ما دفع الحكومة الفيدرالية بقيادة الرئيس الأمريكي " روزفلت " بتبني مشاريع ضخمة للإنعاش الاقتصادي الأمريكي تحت تسمية الاتفاق الجديد New Deal Policy، الذي أدى إلى تخفيض نسبة البطالة في جميع أنحاء الدولة (التشغيل الكلي والتحكم في مستويات التوظيف)، استمر هذا التنسيق العالي بين مختلف المستويات الحكومية (باستثناء فترة جوج بوش الابن)، بشكل مجمل، يعود التحول في أشكال تبني الأنظمة الفيدرالية إلى الضغوطات البيئية، فمن الملحوظ أنه تم تبني الفيدرالية المزدوجة لأسباب أمنية أثناء الحرب الأهلية، أما أسباب

¹ Davidson, Roger H, Walter J Oleszek, Frances E Lee, and Eric Schickler. *Congress and Its Members*. cq Press, 2013.p.32.

² Gerston, Larry N. *American Federalism: A Concise Introduction*. Routledge, 2015.p.169.

³ Edling, Max M. *A Revolution in Favor of Government:: Origins of the Us Constitution and the Making of the American State*. Oxford University Press, 2003.p.98.

⁴ Bardes, Barbara A, Mack C Shelley, and Steffen W Schmidt. *American Government and Politics Today.: The Essentials. 2004-2005 Edition*. Vol. 2: Thomson Learning, 2004.p.496.

التي تتعلق بتنبيي الفيدرالية التعاونية لأسباب اقتصادية أثناء فترة الكساد الكبير. مهما كان شكل الفيدرالية فإنه لا بد له تأثير واضح في مسار استراتيجيات تحديث المرفق العام، ففي ظل الأزمات الاقتصادية تعطي الولايات المتحدة الأمريكية ذلك النموذج التعاوني في التغلب على الأزمة.

في صورة أخرى، يعطي الواقع المعاصر للفيدرالية الأمريكية صورة مغايرة، تصور الهيمنة الكبيرة التي تمارسها الحكومة الفيدرالية على باقي المستويات الحكومية، إذ لا يمكن وصفها بالتعاونية، بل على عكس من ذلك، فهي فيدرالية مهيمنة، التي تعطي لحكومة واشنطن زمام المبادرة والتمويل والتخطيط والرقابة والتقييم لكثير من الشؤون المحلية، ولفرض هذه الهيمنة بشكل منهجي قانوني تستعمل الحكومة الفيدرالية عدة مقاربات منها:

1. المبالغة في الدعوة لحماية الأمن القومي: الحرب الباردة، الحرب على الإرهاب، الخطر البيئي، خطر الصين الصاعد، الخطر الاقتصادي في ظل تنامي قوة الاتحاد الأوروبي، خطر فنزويلا المتحالفة مع قوى يسارية في الجوار الجنوبي للولايات المتحدة الأمريكية¹.

2. توظيف السياسات العامة لخدمة الحكومة الفيدرالية: تتباين مصالح الحكومة الفيدرالية مع مصالح الولايات المنفردة، بل أنها أكثر تعارضا وتصادما في الآونة الأخيرة التي أصبحت تعكس أولويات واشنطن أكثر مما تعكس المجتمع الأمريكي على العموم، على سبيل المثال، الضرائب الاتحادية عشيت غزو العراق²، دائما يلعب الشق الأمني في تبني السياسات الحكومة الفيدرالية الدور الرئيس لزيادة الهيمنة على حكومات الولايات المتحدة الأمريكية.

3. استخدام أموال دافعي الضرائب بشكل غير خاضع للرقابة الشعبية: تباعا للمقاربة السابقة تستخدم الحكومة الفيدرالية تضخيم المقاربة الأمنية (الهجمات الاستباقية)، التي تدفع بالمواطنين نحو دفع مزيد من الضرائب الفيدرالية غير مرغوب فيها من أجل تمويل السياسات العسكرية والأمنية، وفي بعض الأحيان لرغبات النخبة في واشنطن، مثل الغزو العراقي الذي لم يجد له الأمريكيين أي تبرير واقعي³.

¹ Dye, Thomas R, and Thomas R Dye. *Understanding Public Policy*. Prentice Hall Englewood Cliffs, NJ, 1992.p.336

² Green, John Clifford, and Daniel J Coffey. *The State of the Parties: The Changing Role of Contemporary American Politics*. Rowman & Littlefield, 2007.p.17.

³ Jillson, Cal. *American Government: Political Development and Institutional Change*. Routledge, 2016.p.515.

4. توظيف القانون لخدمة الأهداف السياسية لنخبة الحاكمة في واشنطن: عادة ما تستعمل الحكومة الفيدرالية القانون كألية لخدمة سياسات معينة، وضمن تطبيق برامج معينة قد تخلق قلاقل على المستوى الوطني، فعلى سبيل مثال، كان انتقاد الحكومة في سياستها الحربية والميزانيات الهائلة في ظل العجز الاقتصادي أمر يمكن أن يدخل صاحبه إلى السجن¹.

5. تغيير ثقافة الشعب بما يخدم السياسات العامة الاتحادية: عملت الحكومة الفيدرالية في العقدين الأخيرين بطريقة غير مباشرة على تغيير في الثقافات والمعتقدات لشعب الأمريكي من شعب متسامح ديمقراطي إلى شعب عدائي سلبي، من أبرز تلك الأساليب، قانون المواطنة patriot act الذي أدى بطريقة مباشرة إلى نمو خوف المجتمع الأمريكي من المسلمين بل تعداه ليصل إلى الأقليات العرقية من سود وآسيويين واللاتينيين، ذلك خدمتا للنخبة الحاكمة التي يمكن استغلالها لتأليب الجمهور ضد أعداء حقيقيين أو وهميين .

إن السيطرة والهيمنة التي تلعبها الحكومة الفيدرالية تحولت إلى اعتمادية زائدة من قبل حكومات الولايات من خلال المساعدات والمنح المالية فضلا عن الاعتمادية السياسية²، ذلك راجع إما لفشل السياسات المحلية أو ضعف حكومة الولايات مما يجبرها لقبول المساعدات الاتحادية، لكن في ظل هذه الاعتمادية تضع الحكومة الفيدرالية الحكومات الولايات اشتراطات من خلال المتابعة الدقيقة للبرامج والمساعدات المالية المختلفة، (لأكثر تفصيل أنظر حالة الولايات المتحدة الأمريكية الفصل الثالث) لأنه هذه المساعدات أصبحت أكثر تعقيدا وتسييسا³.

يوضح الجدول رقم (6) مؤشرين للمركزية اللذان يكشفان عن تباينات في الدول الأنجلو سكسونية فالجدول يوضح بشكل جلي أن هناك بعض الدول أكثر مركزية عن غيرها، وعليه يظهر عمود الإنفاق في نيوزيلندا وجود حكومي مركزي مرتفع (89 في المائة من الإنفاق الحكومي العام)، تليها بريطانيا بنسبة 75 في المائة، تليها الولايات المتحدة بنسبة 52 في المائة.

¹ Pear, Robert. "Bush Directive Increases Sway on Regulation." *New York Times*, <https://nyti.ms/3jI1Kf4> (2007). Date accessed 08/02/2019.

² May, Christopher N, and Allan Ides. *Constitutional Law National Power and Federalism: Examples and Explanations*. Aspen Publishers Online, 2016.p.70.

³ Chemerinsky, Erwin. *Enhancing Government: Federalism for the 21st Century*. Stanford University Press, 2008.p.76.

في المقابل يظهر عمود التوظيف أن بريطانيا لديها أكثر من 50 في المائة من القوة العمالية في المرفق العام المركزي، في حين مقارنة مع ما سجله نيوزيلندا ذات المركزية الفائقة (رغم صغرهما) 89 في المائة، في نفس الوقت، تشير بيانات الولايات المتحدة الأمريكية إلى نسبة أقل بـ 12.93 في المائة.

من جهة أخرى عند أخذ المتغيرين معا، يمكننا أن نرى أن الإنفاق والعمالة لا يجتمعان بالضرورة، ففي بعض الأحيان قد يجتمعان فكلما كان هناك زيادة في نسبة الإنفاق زادت نسبة العمالة المركزية، فالحالة التي تدعم هذه الفرضية حالة نيوزيلندا 88.7 بالمائة في الإنفاق الحكومي المركزي يقابله نفس النسبة تقريبا بالنسبة في العمالة المركزية 89.13 بالمائة، فبالمقارنة مع ما يمكن استخلاصه في حالات الولايات المتحدة الأمريكية نجد أنه هناك انفصال واضح بين المتغير السابقين، حيث تنفق الحكومة الفيدرالية الأمريكية 52 في المئة من المال ولكنها تستخدم فقط 13 في المئة من الموظفين، التفسير الرئيسي هنا هو أن الحكومات دون الوطنية تدير في الواقع العديد من البرامج الوطنية (الفيدرالية)، لذلك لديها نسب عالية من الموظفين، في حين أن الحكومة الفيدرالية تدفع ولكن لا تعمل في الواقع، بالرجوع إلى أدبيات التي تعنى بالاتحادات الفيدرالية، فأن الحكومات دون الوطنية تتقاسم مع الدولة المركزية السلطة والصلاحيات الداخلية.¹ في الجهة المقابلة، تظهر بريطانيا اختلافا جوهريا من في هذه العلاقة، فالجدول يوضح أن للحكومة المركزية لديها نصف الموظفين ولكنها تنفق أكثر من 75 في المائة من المال، بالتالي، تعتبر من الدول التي تكون فيها قوة مركزية كبيرة.

جدول 6: توزيع الإنفاق الحكومي العام والتوظيف حسب المستوى الحكومي

نسبة الإنفاق الحكومي العام من قبل الحكومة المركزية لسنة 2014	نسبة استخدام العمال من قبل الحكومة المركزية لسنة 2011	
75.4	50.7	بريطانيا
88.7	89.13	نيوزيلندا

¹ Kettl, Donald F. *Escaping Jurassic Government: How to Recover America's Lost Commitment to Competence*. Brookings Institution Press, 2016.p.65.

الولايات المتحدة الأمريكية	51.9	12.93
----------------------------	------	-------

المصدر: من إعداد الطالب اعتمادا على بيانات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية¹

المطلب الثالث: التنسيق الأفقي بين الهيئات المركزية

بالانتقال إلى البعد الثاني لمتغير هيكل الدولة الذي يتمثل في درجة التنسيق الأفقي داخل الحكومة المركزية يمكن طرح التساؤل التالي إلى أي مدى يمكن لواحدة أو اثنتين من الوزارات المركزية أن تضمن أن جميع الآخرين يتخذون نفس المسار في المسائل ذات الأهمية الخاصة؟

من الوهلة الأولى تبدو أن هذه العلاقة صعبة في تقديرها، لأنها تميل إلى أن تكون مسألة اتفاقيات تعقد بين مختلف الوزارات كما يمكن أنت تكون أقل وضوحا في النصوص الدستورية أو التشريعية مقارنة مع مسائل توزيع الصلاحيات بين مختلف مستويات الحكومة، لهذا، التحليل هنا ينصب نحو الاعتماد أكثر على انطباعات المراقبين والمشاركين المطلعين، يبدو أن هناك بعض الاختلافات الواسعة بين الدول الأنجلو سكسونية.

في الدول الأنجلو سكسونية، هناك تقليد أن تكون إحدى الوزارات أو وزارتين في بعض الأحيان، " تتخذ القرارات" فيما يتعلق بالتحديث الإداري، أما الوزارات الأخرى يجب أن تتبع المسار، ففي نيوزيلندا، على سبيل المثال، تمكنت وزارة المالية ولجنة الخدمات الحكومية من قيادة التحديثات الهائلة في فترة العشر سنوات بعد عام 1984.² أما في بريطانيا ، عادة ما تكون وزارة المالية قادرة على المضي في طريقها نحو تحديث المرفق العام، خاصة عندما تكون متفقة مع مجلس الوزراء، الذي تعزز دوره خاصة بعد الأزمة الاقتصادية التي عرفها العالم سنة 2008.³ في الولايات المتحدة الأمريكية الصورة معقدة بسبب القوة غير العادية للسلطة التشريعية، فالروابط

¹ OCED. " General Government Spending (Indicator)." France: OECD, 2019. <https://bit.ly/36E5hY6>. Date date accessed 08/11/2019.

² Boston, Jonathan.Op cit.p.110.

³ Kickert, Walter, and Tiina Randma-Liiv. Op cit.p.p.16-17.

المباشرة القوية بين مجلس الشيوخ ومجلس النواب، من ناحية، وبين الإدارات والمرافق، وقدرة الكونغرس على "الإدارة الجزئية" للمنظمات الفيدرالية، تتقاطع في بعض الأحيان مع نوايا الرئيس والقيادة التنفيذية¹.

المبحث الثاني: شكل الحكومة التنفيذية وتأثيرها على تنفيذ استراتيجيات التحديث

أيا كان نطاق الحكومة المركزية، فإن ما يجري داخل هذا النطاق سيشكله عادات وأعمال ذلك المسؤول التنفيذي، لهذا طور كل من علماء الإدارة والسياسة المقارنة تصنيفا مهما لهذه المتغيرات الأساسية التي تتمثل فيما يلي :

- حزب واحد أو أقلية حائزة على الحد الأدنى: حيث يمتلك حزب واحد أكثر من 50 في المائة من مقاعد الهيئة التشريعية.

- التحالفات الحائزة على الحد الأدنى: حيث يحتفظ حزبان أو أكثر بأكثر من 50 بالمائة من الأحزاب على المقاعد التشريعية.

- حكومات الأقلية: حيث يشغل الحزب أو الأحزاب التي تشكل السلطة التنفيذية أقل من 50٪ من المقاعد التشريعية.

- كبار المديرين التنفيذيين أو الائتلافات الكبرى: حيث يتم تضمين أطراف إضافية في السلطة التنفيذية بما يتجاوز العدد المطلوب للحصول على ائتلاف محدود للفوز.²

تكمن أهمية هذه الأنواع في أن كل واحد منها يميل إلى إنشاء مجموعة مختلفة من الحكومات، بالطبع، في أعقاب الانتخابات، يمكن أن تتغير طبيعة الحكومة التنفيذية لبلد معين من أحد هذه الأنواع إلى نوع آخر، ولكن من الناحية العملية، فإن مثل هذه التحولات نادرة نسبيا (مثل التغيير في بريطانيا بين 2010 و 2015 من نظام الحزب الواحد المعتاد إلى تحالف الحد الأدنى من أجل الفوز).

¹ Peters, B Guy. "Bureaucracy in a Divided Regime: The United States." *Bureaucracy in the Modern State* Ed. J Pierre (Edward Elgar, Cheltenham, Glos) pp.18-38. (1995).p.21.

² Lijphart, Arend. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. Yale University Press, 1984.p.49.

في معظم البلدان، ينتج النظام الانتخابي نتائج ثابتة إلى حد ما، بالتالي، فإن التنفيذيين يميلون إلى بناء عادات راسخة لطبيعة التنفيذية للحكومة.

إن الآثار المترتبة عن هذه التصنيفات على تحديث الإدارة العامة بصفة عامة والمرفق العام بصفة خاصة، هي تلك التحديثات الجذرية التي قد تكون مصدر قلق لنطاقات واسعة لمجموعة من المصالح التي تقل كلما توجه المؤشر من الفئة الأولى من الحكومة التنفيذية: حكومات ذات حزب واحد أو أقل إتلافه أو أقلية.

إن نمط التحديث في ظل طبيعة السلطة التنفيذية تشكل خلفية مهمة في تشكيل حدود ما هو ممكن سياسيا في تنفيذ تحديث المرفق العام.

باجتماع المتغيرات التي تعنى ببنية الدولة وطبيعة الحكومة التنفيذية يكون هنا تأثير كبير للغاية على سرعة ونطاق تحديث الإدارة العامة. فيما يلي نعرض ميكانيزمات طبيعة الحكومة التنفيذية لكل دولة على حد:

المطلب الأول: تأثير موقع رئيس الوزراء والأغليات البرلمانية في طبيعة الحكومة التنفيذية البريطانية

تعتبر حكومة مجلس الوزراء البريطاني من أشهر الأشكال الحكومية، بحيث يوجد هذا الشكل من الحكومات في ربع دول العالم¹. دوليا، تتنوع حكومة مجلس الوزراء وتختلف راجع إلى عدة اعتبارات منها الثقافة السياسية، الاعتبارات الدستورية، وهياكل الأحزاب السياسية خاصة فيما يتعلق بالحكومات الائتلافية، بالإضافة إلى الظروف السياسية التي تحكم ذلك البلد والقائد الذي يتولى قيادة ذلك المجلس الوزاري، لقد تطور مجلس الوزراء بتطور مهام الدولة، فبعد الحرب العالمية الأولى والثانية عرف هذا النظام تطورا ملحوظا، فتأسست معه اللجان المختلفة المتخصصة، فازدادت الضغوطات على المؤسسات الحكومية فأصبح حياة الوزراء مليئة بالتوترات اليومية الناتجة عن مخرجات المجتمعية فأصبح من الصعب وضع السياسات الملائمة لمواكبة هذه الضغوطات. من المتعارف عليه أنه الدستور البريطاني من الدساتير غير المكتوبة، فالمجلس الوزاري لا يعمل وفقا لقانون معين إنما وفقا لاتفاقات متعارف عليها قائمة على التقاليد، بمعنى أن هذه الاتفاقات تعكس الواقع الاجتماعي الذي يتم تطويره على ذلك الأساس، مثلا، في حين نشأ مجلس الوزراء كلجنة منبثقة من مجلس الملكة الخاصة، فقد تلاشى هذا الارتباط فأصبحت هناك حرية لرئيس الوزراء في تقرير وهيكله المجلس الوزاري، بالتالي، فإن هذه الترتيبات غير دقيقة وعرضة لتغير مع مرور الزمن وبتأثير الأحداث السياسية، مع ذلك، فنظام مجلس الوزراء

¹ Derbyshire, J Denis, and Ian Derbyshire. *Political Systems of the World*. Helicon, 1996.p.70.

البريطاني مبين في قانون تصرفات الوزراء¹، تم إصدار هذه الوثيقة القانونية في الأصل كوثيقة إجرائية تبين المهام والتصرفات التي يجب أن يلتزم بها الوزراء، لكن في ظل التطورات البيئية، تضاعف حجم هذه الوثيقة على مدار الأعوام لتصبح 135 فقرة، وهي خلاصة من الحقوق والواجبات التي يتمتع بها الوزراء، وكيفيات تعيين الوزراء وترتيبات تقديم السياسة العامة للحكومة.

لعل أهم متغير في مجلس الحكومة البريطاني هو رئيس الوزراء، فمن بين المهام الأساسية التي يتمتع بها²: تشكيل الحكومة، تعيين الوزراء وعزلهم، رئاسة مجلس الوزراء، إنشاء لجان مجلس الوزراء وتعيين رؤساءها وتوزيع المهام بين الوزراء والإدارات، كما يعتبر وزير الخدمة المدنية، ولديه واجبات أخرى بما في ذلك مسؤوليته أمام "الملك" عن إدارة الحكومة، من خلال لقائه مع "الملك" كل بضعة أسابيع.

كما يجب على رئيس الوزراء ضمان احترام الوزراء للمسؤولية الجماعية، والالتزام بجميع قرارات الحكومة والدفاع عنها، كما يجب عليه أيضا أن يشجع وزرائه على الشعور بالالتزام من خلال ضمان التشاور معهم بشكل صحيح بشأن جميع التطورات السياسية الرئيسية.

كما لديه وظيفة قيادية فهو القائد والخبير الاستراتيجية، يقف فوق اهتمامات الدوائر الضيقة لديه نظرة شاملة حول سياسات الحكومة، فهو يشارك بشكل كبير في صياغة بيان السياسة العامة الذي يشرف على تنفيذه. كما إنه أمين استراتيجية الحكومة، مما يضمن دمج جهود مختلف الإدارات في كيان متماسك مما يستوجب عليه التأكد من ترجمة برنامج الحزب الحاكم إلى أفعال.

كما يتدخل في أي مجال من مجالات السياسة، فقد يتعامل مع أي قضية يعتقد أنها مهمة من الناحية السياسية للحكومة، أو لأنها مهمة في جوهرها للمصلحة الوطنية، أو لأنه يعتقد أن الوزير المسؤول قد جعل الأمور غير متناسبة، أو أنه يتبع سياسة خاطئة.

يلبي رئيس الوزراء من حيث الأهمية السياسية في المجلس الوزاري الوزراء، وزراء مؤقتين مكلفين بمسؤولية عن الموظفين المدنيين الدائمين ودوائر حكومية كبيرة متجانسة، يعمل بها موظفون متمرسون، لا يغلب على الوزراء دور كبير في الإدارة أو موضوعاتها، ومع ذلك، يتم منحهم القيادة والمسؤولية النهائية عن شريحة كبيرة من

¹ *Ministerial Code: A Code of Conduct and Guidance on Procedures for Ministers*.2019.p.2.

² Butler, David, and Gareth Butler. *British Political Facts, 1900-1994*. Vol. 7: Macmillan London, 1994.p.328.

الحياة العامة. من المعتاد أن يظل الوزراء لمدة عامين أو ثلاثة أعوام فقط قبل إجراء تغيير وزارى أو تغيير في الحكومة، على الرغم من أن كبار أعضاء مجلس الوزراء - رئيس الوزراء ووزير الخارجية ووزير المالية ووزير الداخلية - يميلون إلى خدمة أطول من هذا المتوسط¹. يرى "ألدريان"، أن هناك مزايا للحكومة ككل في الدورات الوزارية المتكررة ذلك من خلال منع الوزراء من الإفراط في استيعاب أعمال إدارة واحدة ويعطي الوزراء مجموعة واسعة من الخبرات. ففي هذا الصدد، قالت "تاتشر" رئيسة وزراء بريطانيا أن تنقل الوزراء من وزارة إلى أخرى تجعلهم "أكثر ميلا إلى اتباع سياسات الحكومة بدلا من سياسات الإدارات"².

كما يجنب الدوران المتكرر مشكلة التقارب بين الوزير وموظفي المرافق (ضمان عدم تسييس المرفق) . كذلك من الناحية العملية، هناك من الوزراء الذين لديهم قدرات إبداعية في مجالات أخرى، لهذا كان من المستحسن نقلهم إلى الدوائر التي يمكن أن يكونوا فيها أكثر أبداعا.

نادرا ما يعرف الوزراء الكثير عن الإدارات التي يتم تعيينهم لها، قليلون منهم عملوا كموظفين مدنيين: فالنظام البريطاني يقوم على فصل السياسي عن الإداري (بيروقراطية غير سياسية). يمكن أن يكون للوزراء خبرة سابقة في المهن الأخرى مثل القانون أو التدريس أو الأعمال أو الصحافة، ومع ذلك نجد 'جيمس بريور'، مزارع، ودوغلاس هيرد، دبلوماسي سابق، تولى منصبه في وزارة الزراعة والخارجية على التوالي قد يرجع الفضل في وتيرة الإصلاح القانوني في بريطانيا ما بعد الحرب إلى ارتفاع نسبة المحامين في كل حكومة.

من الناحية العملية، يمكن استنتاج المهارات والخبرات المطلوبة للوزير من خلال المهام الرئيسية للوظيفة، يمكن تقسيمها إلى قسمين المهام الداخلية: ابتكار السياسات، إدارة السياسات، إدارة الأقسام. المهام الخارجية: هي المهام البرلمانية، العمل كمحام للدائرة الحكومية في مجلس الوزراء ولجان مجلس الوزراء ومجلس وزراء الاتحاد الأوروبي سابقا، العمل كسفير إداري في العالم والعرض العام للسياسة³.

¹ Müller-Rommel, Ferdinand, and Jean Blondel. *Cabinets in Western Europe*. St. Martin's Press, 1988.p.48.

² Alderman, R.K. "A Defence of Frequent Ministerial Turnover." *Public Administration* 73, no. 4 (1995): 497-512.p.504.

³ Blondel, Jean, Ferdinand Müller-Rommel, Darina Malová, Katja Fettelschoss, Alenka Krašovec, and Matej Kovačič. *Governing New European Democracies*. Springer, 2007.p.189.

المطلب الثاني: شكل الحكومة التنفيذية في نيوزيلندا من الأغلبية إلى التحالفات الحزبية

مثل بريطانيا، تتألف الحكومة التنفيذية في نيوزيلندا من مجلس وزاري فهو بمثابة لجنة وزارية يرأسها رئيس الوزراء، بهذه المكانة يعتبر قمة نظام الحكم في نيوزيلندا. في الواقع، غالبا ما تم ربط الحكومة بمجلس الوزراء، فتمنح القوانين للمجلس الوزاري سلطات على جميع المؤسسات الإدارية من خلال قرارات تنفيذية مباشرة معترف بها على مستوى جميع المرافق العمومية، فهو صانع القرارات المركزية التي تحال إليه جميع القضايا السياسية الرئيسية ومخرجات جميع السياسات الحكومية، كما يقوم بتنسيق نشاطات إدارة المرفق العام والخدمة العامة كما يحدد أولويات الحكومة من الميزانية السنوية للأرادات والنفقات العامة التي تعد في بيان عام للحكومة من أجل موافقة البرلمان النهائية.

تخضع الإدارات الحكومية لسيطرة وزراء التاج لتقرير العديد من الأمور في مجال المسؤولية الملقاة على عاتقهم. ومع ذلك، فإن بعض قراراتهم قد تتعدى مسؤوليات الوزراء الآخرين وعلى سياسات الحكومة ككل وتحتاج إلى مصادقة من طرف زملائهم في مجلس الوزراء. في الواقع السياسي، لا يتصرف الوزراء بشكل مستقل ولكن كأعضاء في فريق تحت قيادة رئيس الوزراء، الذي يعمل كمنسق ومتحدث باسم جهودهم الجماعية. لا يتم ممارسة السلطة التقديرية الوزارية الفردية، إلا بموافقة مجلس الوزراء ككل، وهي موافقة يمكن اعتبارها أمرا مفروغا منه حتى في المسائل البسيطة ولكن ينبغي خلاف ذلك طلبها بشكل صريح. إن التعقيدات التي يمكن أن تحملها صنع السياسات العامة ينتج عنها مسؤوليات لتبعات التي يمكن أن تتركها تلك السياسات، لهذا وفي ظل النظام النيوزيلندي لا بد من أن تكون هناك جهود تنسيقية ومسؤولية جماعية يمثلها ويتكلم باسمها رئيس الوزراء.

إذا كان مجلس الوزراء نقطة انطلاق منطقية من حيث دوره المحوري في الحياة السياسية، فلا بد ذكر سياقات ذلك، فالديناميات السياسية التي تحدد ما الذي يمكن تقريره أو صنعه من سياسات لا يمكن تقديره إلا في ضوء عوامل عديدة، فعلى الرغم من قوة سلطات المجلس الوزاري إلا أنهم يتخذون معظم السياسات في ظل سياق سياسي مشحون، فهم يخضعون للعديد من التأثيرات منها، نصائح المستشارين، الخبراء داخل وخارج الدولة، الأعضاء الحزبية، ومجموعات المصالح والرأي العام بالإضافة إلى التعقيدات التي يحملها البرلمان (التفاوض مع شركاء التحالف).¹

¹ Chapman, Robert. "Political Culture: The Purposes of Party and the Current Challenge." *New Zealand Politics in Perspective*, Auckland: Longman Paul (1989).p.115.

يعين الحاكم العام رئيس الوزراء من البرلمان الذي يحظى بثقته، ثم يوحي رئيس الوزراء بتعيين وزراء آخرين من بين أعضاء البرلمان. في ظل النظام الانتخابي السابق الذي كان يفرز أغلبية برلمانية كان من السهل تعيين رئيس الوزراء، لكن، في ظل النظام الانتخابي الجديد الذي أعتده البرلمان سنة 1996 يصعب الحصول على أغلبية برلمانية، لهذا لا بد أن يكون هناك دعم برلماني لأكثر من حزب، لكن، يمكن أن تكون هناك حكومة أقلية إلا إذا تعهدت باقي الأحزاب بعد استخدام سحب الثقة على الحكومة أو رفض التصويت على الاعتمادات اللازمة التي تحتاجها الحكومة في أعمالها، بدلا من ذلك يمكن أن يحدث إئتلاف حكومي بين حزبين أو أكثر، بذلك يتشكل المجلس الوزاري سواء أكان ذلك من خلال حكومة أقلية أو أغلبية لهذا مخرجات النظام الانتخابي النيوزيلندي يختلف عن باقي الدول الأنجلو سكسونية (الولايات المتحدة الأمريكية، بريطانيا بتحديد).¹ في ظل تعقيدات المخرجات الانتخابية يصعب في الأيام الأولى تحديد من يرأس المجلس الوزاري، لهذا قد يخضع ذلك إلى مساومات ومفاوضات بين مختلف الأحزاب، تستمر فيها الحكومة السابقة بتصريف الأعمال دون اتخاذ أية قرارات جوهرية².

يتم تلخيص موقع رئيس الوزراء فيما يتعلق بالوزراء الآخرين من خلال الوصف الذي يتمثل في " الأول بين متساوين"، فلا بد أن يعمل رئيس الوزراء من خلال مجلس الوزراء، بالتالي، قبول السلطة الجماعية لزملائه في مجلس الوزراء، لكن، من الواضح أن رئيس الوزراء يتمتع بسلطة والتأثير اللازم فهو رئيس مجلس الوزراء و يرأس معظم اللجان الوزارية، بحيث يتحكم في مجلس الوزراء ويقرر ما يجب مناقشته من قضايا قد تهم الحكومة، فيعطي كونه في قلب المجلس الوزاري نظرة هامة على السياسات التي لها وزن خاص مع الوزراء الآخرين، كذلك بموجب الصلاحيات الممنوحة له يقوم رئيس الوزراء بتقديم المشورة للحاكم العام بغرض تعيين باقي الوزراء أو الدعوة إلى إجراء الانتخابات العامة.³ تأثر تقاليد الحزب السياسي على السلطات التي يتمتع بها رئيس الوزراء مثل سلطة الاختيار والإقالة واتخاذ القرار (حق التوصية للحاكم العام)، فوفقا لقواعد "الحزب الوطني" يعطى كامل الحق لرئيس الوزراء في اختيار الوزراء، أما وفقا لقواعد حزب العمال فإنه يتم توصية بتعيين الوزراء من خلال

¹ Boston, J. Op cit .p.121.

² Boston, Jonathan. *Left Turn: The New Zealand General Election of 1999*. Victoria University Press, 2000.p.300

³ Stevenson Smith, G, and Kerry Jacobs. "New Zealand: The Dynamics Behind a Reinvented Government." *International Journal of Public Administration* 22, no. 2 (1999): 347-379.p.354.

تجمعات الحزب أي القرار يتم اتخاذه جماعيا، لكن، في ظل الحكومات الائتلافية، فإن الأمر يخضع دائما إلى المفاوضات مع باقي الأحزاب السياسية .

المطلب الثالث: شكل الحكومة الأمريكية في ظل تساوي القوى الدستورية بين الكونغرس ورئيس الدولة

بالانتقال إلى الطبيعة التنفيذية للحكومة في الولايات المتحدة الأمريكية تعتبر رئاسة الولايات المتحدة الأمريكية أقوى المناصب العامة في الدولة، إذ يحتل الرئيس الأمريكي قيادة الجيش والإدارة العامة بالإضافة لدوره التشريعي والتنفيذي، فالقوة التي يتمتع بها الرئيس تجعل من منصبه مطمح للجميع، لذلك، تعتبر الانتخابات الرئاسية في الولايات المتحدة الأمريكية واحدة من أشهر الأنشطة الديمقراطية في العالم.

لرئيس الولايات المتحدة الأمريكية العديد من الصلاحيات، فهو رأس السلطة التنفيذية: تعني هذه السلطة أن لرئيس صلاحيات تنفيذ القوانين والسياسات العامة في الدولة، ما يعزز ذلك رئاسته الفعلية لأكثر من اثني عشر مليون موظف حكومي للإدارة المحلية،¹ بالإضافة إلى هذا العدد فهناك 2.5 مليون موظف حكومي اتحادي يتبع للرئيس، هذا يعني أنه يمسك بجميع مفاصل الدولة لأنه صاحب السلطة التنفيذية لجميع القوانين التشريعية (من الكونغرس)، والقرارات القضائية (من المحاكم)، كما يعطي العرف الرئيس الأمريكي الحق في تعيين أكثر من ألف موظف فور فوزه بالانتخابات الرئاسية، فتعيين هذه المجموعة من كبار الموظفين والمستشارين إنما يدل على السلطات الواسعة التي يتمتع بها الرئيس، ذلك من أجل مساعدته في صياغة السياسات المختلفة عبر موظفين حكوميين يثق فيهم الرئيس بشكل شخصي.² كما يتمتع بسلطة التعيين والإقالة، التي من خلالها يمكن أن يجد تأييد كافي لمختلف سياسته. في هذا السياق صنف "بار"³ ثلاث سلطات تنفيذية لرئيس الأمريكي تتمثل في سلطة الطوارئ والقرارات التنفيذية والامتيازات التنفيذية، تهدف هذه السلطات التنفيذية التي يتمتع بها الرئيس الأمريكي إلى إعطائه القوة التي يحتاجها لقيادة لدولة ففي ظل حالة الطوارئ، يمكن لرئيس أن يضع يده على بعض المرافق العمومية من أجل خدمة الحكومة في تغطية المناطق المنكوبة، أما القرارات التنفيذية، فهي تعتبر أكثر السلطات التنفيذية استعمالا من قبل رؤساء الولايات المتحدة الأمريكية فهي تمتع بالسرعة والمرونة وسرعة نفوذها. كما أنه الرئيس التشريعي الأعلى لدولة، للرئيس الأمريكي صلاحيات واسعة لها صبغة تشريعية، منها حقه

¹ Riley, Dennis D, and Bryan E Brophy-Baermann. *Bureaucracy and the Policy Process: Keeping the Promises*. Rowman & Littlefield, 2006.p.201.

² Campbell, Colton C, and John F Stack Jr. *Congress Confronts the Court: The Struggle for Legitimacy and Authority in Lawmaking*. Rowman & Littlefield Publishers, 2002.p.36.

³ Pear, Robert. "At House Party on Health Care, the Diagnosis Is It's Broken." *The New York Times*, <https://nyti.ms/3daot0X>, Date accessed 09/06/2019.

في تفسير القوانين التي يصدرها الكونغرس، حقه في كتابة مشاريع القوانين، أما الأهم من بين صلاحياته التشريعية، يتمثل في صلاحية النقض لأية قوانين يصدرها الكونغرس. أما الامتيازات التنفيذية، فهي تعمل على تجنب مسائلته الرئيس مثل رفض حضور جلسات الاستماع الخاصة التي تطلبها لجان الكونغرس أو رفض إعطاء معلومات معينة بخصوص موضوع ما، إلا إذا ارتكب جريمة ففي هذه الحالة يمكن أن يتعرض إلى توجيه اتهام من قبل الكونغرس.

بصفته القائد التنفيذي الأول لدولة، فهو بهذه الصفة يعتبر الرئيس الأول القائم على الإدارة العامة، لكن، في ظل الفصل المطبق بين السلطات الثلاث يجعل الإدارة الأمريكية محل تنافس بين الرئيس والكونغرس بحيث يحاول كل طرف السيطرة على الجهاز الإداري ما يجعلها محل صراع ونفوذ هذا في ظل تنامي حجم الجهاز البيروقراطي الذي يعتبر السبب وراء استمرارية الصراع،¹ لكن، حسب العرف يظل الرئيس المسؤول الأول على تعيين رؤساء المرفق العام المركزية، كما يقوم البيت الأبيض بتسيير شؤون الموظفين في جميع المرافق العمومية، لكن مع تنامي حجم الإدارة الأمريكية أصبحت الأمور أكثر تعقيدا بالنسبة لرئيس خاصة إذا أراد إلغاء وإيجاد مؤسسات إدارية جديدة، الذي يتطلب موافقة من الكونغرس، مما يعني أنه لا بد عليه أن يستند على الأحزاب الموجودة في الكونغرس، بالإضافة إلى الإجراءات المعقدة التي تستلزم مثل هذه العمليات، في المقابل يقتصر نشاط الكونغرس في علاقته مع الإدارة العامة في المراقبة وتشكيل اللجان الخاصة المتابعة والتحقيق في المخالفات التي يمكن أن يرتكبها الأشخاص العاملون فيها.

قد تنفع هذه الصلاحيات التي يتمتع بها الكونغرس الرئيس، فمن خلالها يستطيع أن يلقي اللائمة على الكونغرس فيما إذا قام الشعب بتوجيه اللوم له حول أمر فيما يتعلق الإدارة العامة في حال فشلها، مثلا، قصور الكونغرس في تمويل الإدارة العامة التي تعد من أهم مهامه.² لكن، في المقابل، إذا نجح الكونغرس في هذه المهمة يجعل الحكومة والرئاسة يدعون بأنهم هم مسؤولون على هذا النجاح.

في ظل تساوي القوى الدستورية التي يتمتع بها كلا من الرئيس والكونغرس، إلا أن العلاقة بينهما قد تذبذب من وقت إلى آخر، فلا يمكن أن تنجح سياسة أو برنامج معين دون توافق الطرفان، هذا إذا تم الأخذ في الحسبان التغيرات التي يمكن أن تطرأ على البيئة بمختلف متغيراتها.³ تلعب المهارات السياسية التي قد يتمتع

¹ Boston, J. Op cit, p. 114.

² Cameron, Charles M. *Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power*. Cambridge University Press, 2000.p.195.

³ Johnson, Lady Bird. *A White House Diary*. Vol. 17: University of Texas Press, 2007.p.201.

بها الرئيس دور مهما في إحداث توافق بين مؤسسة الرئاسة والهيئات التشريعية بل الأكثر من ذلك تحدد هذه المهارات صيغة العلاقة بينهما، أما إذا كان الرئيس متهورا فاقد لمهارات التفاوض والإقناع يؤدي ذلك إلى علاقة مشحونة غير مستقر. يمكن للرئيس أن يتجاوز دور الكونغرس خلال فترة إجازة الكونغرس (نهاية شهر جوان) بحيث يمكن للرئيس إصدار قرارات تنفيذية هامة لتفادي الإعاقة والتأخير، فبعد عودة الكونغرس من فترة الإجازة لا يسعه إلا الموافقة على القرارات التنفيذية التي أصدرها الرئيس.

تطورت الحكومة الأمريكية منذ تأسيسها فأصبحت أكثر تنظيما وتعقيدا في نفس الوقت، كما أصبحت لدى الحكومة الأمريكية مؤسسات ووظائف عالية المهنية فظهرت وظائف المحترفين مثل الأطباء والمستشارين والمخططين والخبراء ومحللي لسياسات العامة¹. يتكون التنظيم الرسمي لسلطة التنفيذية من هيئة الحكومة (مجلس الوزراء) وعدد كبير من الأجهزة الإدارية التابعون للوزارات بحيث تسمى كل وزارة بالدائرة والوزير يسمى بالسكرتير. تتكون الحكومة الأمريكية الاتحادية من عدد من الوزراء وعددهم يتراوح بين 17 و18 وزير². يخضع تعيين الوزراء لرغبات الرئيس ممن يثق فيهم (الولاء السياسي)، بالإضافة إلى تمتعهم بالكفاءة والقدرات اللازمة لتولي المهام الحكومية³، حيث جرت العادة أن يكون معظم الوزراء ينتمون إلى نفس الحزب الذي ينتمي إليه الرئيس بالإضافة إلى الوزراء المستقلين غير المتحيزين.

يختلف الرؤساء الأمريكيين في تعاملهم مع الوزراء، فقد اتخذت عدة أشكال ففي حين جعل الرئيس "إبرهام لنكولن" وزراءه يقومون بممارسة سلطات تنفيذية وسمح لهم أن يصوتوا على القرارات قبل أن تتبناها الحكومة، أما دور وزراء حكومة "دوايت إيزنهاور" كان يتمثل في الدور الاستشاري فقط، أما "جيمي كارتر" كانت علاقته مع وزرائه غير متسقة ولم تتخذ شكل محدد أما الرئيس "رونالد ريغن" قام بتفويض العدد من الصلاحيات لوزرائه أما الرئيس "بل كلينتون" فقد عامل وزرائه كزملاء وشركاء في اتخاذ القرار وإعطائهم أدوارا في

¹ Dellinger, Walter. "Appendix: The Constitutional Separation of Powers between the President and Congress." *Law and Contemporary Problems* 63, no. 1/2 (2000): 513-71.p.516.

² Mackenzie, G. Calvin. "The Real Invisible Hand: Presidential Appointees in the Administration of George W. Bush." *PS: Political Science and Politics* 35, no. 1 (2002): 27-30.p.p. 27-28.

³ Welch, Susan, John Gruhl, John Comer, and Susan Rigdon. *Understanding American Government: The Essentials*. Cengage Learning, 2008.p.575.

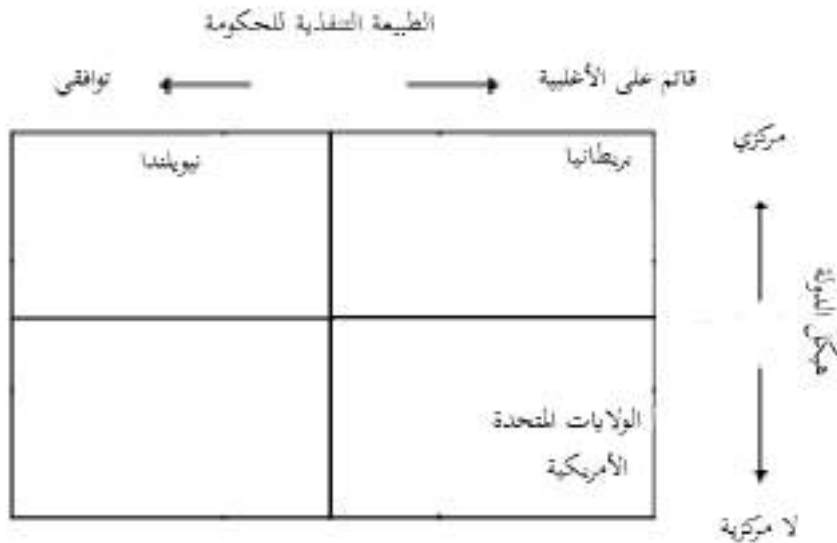
البحث والنقاش والتحليل، و تفرد "جورج بوش" لابن بسلطات اتخاذ القرار بفرض رأيه على الوزراء ، أما الرئيس "براك أوباما" فقد كان يركز على تمكين وزرائه وإعطائهم حرية اتخاذ القرار بعد مناقشة القرار جماعيا.¹

المطلب الرابع: دور متغيري هيكل الدول وشكل الحكومة في صياغة وتنفيذ تحديثات المرفق العام

الشكل (4) يتم التعرض للمتغيرين هيكل الدولة، والطبيعة التنفيذية للحكومة، الذي يبدو من الولهة الأولى يكشف عن سياق متشابه بين بريطانيا ونيوزيلندا من حيث هيكل الدولة مع اختلاف في الطبيعة التنفيذية للحكومة بالنسبة لنيوزيلندا، أما الولايات المتحدة الأمريكية ففي ظل الفيدرالية نجدها تختلف عن بريطانيا ونيوزيلندا من حيث هيكل الدولة.

يبدو أن ما يمكن استخلاصه من تجارب الدول الأنجلو سكسونية، من خلال تحليل طبيعة الحكومات التنفيذية لكل الولايات المتحدة الأمريكية ونيوزيلندا حتى عام 1996 وبريطانيا فإنه لا يمكن أن يكون هناك شك في أن نطاق التحديثات الإدارية أختلف من دولة إلى أخرى.

شكل 4 : هيكل الدولة والطبيعة التنفيذية للحكومة في الدول الأنجلو سكسونية



¹ Brady, David
Clinton. west

المصدر: من إعداد الطالب.

يعتمد هذا النوع من التحليل على مجموعة كاملة من المركبات والتقديرات، فمن المهم دراسة هذه الأمور بعناية، هذا المخطط يؤدي إلى اثنين من المقترحات الهامة، أولاً، تميل التحديثات الهيكلية العميقة والسريعة في الجهاز الإداري إلى أن تكون أقل صعوبة في أنظمة الأغلبية من الأنظمة التوافقية (الائتلافية)، والسبب العام في ذلك هو أن مثل هذه التحديثات عادة ما تخلق "الفائزين" و"الخاسرين"، وكلما ازداد توافق النظام، زادت احتمالية تمثيل المصالح الخاسرة بشكل مباشر في السلطة التنفيذية التي ستسعى إلى منع التأخير أو تمييع التحديثات المتصورة، في هذا السياق، لا بد من التعرض إلى تجربة نيوزيلندا خاصة قبل 1996 العام الذي تم فيه تبني النظام الانتخابي النسبي المختلط، فبالنظر إلى سنوات التحديثات الأولى التي تبنتها نيوزيلندا نلاحظ أن اللبنة الأساسية لتحديث الجذري كانت منذ بداية الثمانينات إلى غاية بداية التسعينيات قرن الماضي حيث وفرت الطبيعة التنفيذية للحكومة القائمة على الأغلبية البيئة السياسية الملائمة لخوض غمار تحديث المرفق العام.

بشكل مجمل، فإن الأنظمة التوافقية أقل ميلاً أو من حيث الجدوى السياسية في القدرة على إحداث تحديثات جذرية مقارنة مع الطبيعة التنفيذية للحكومة الأغلبية، هذه الأخيرة التي يمكن لها أن تجبر من خلال مخططاتها المعارضة أن تتخذ مجموعة من الاهتمامات الأخرى. وفي مثل هذه الحالة فإنه تبدو وكأنها سدادة للأنظمة الأغلبية التي قد تتخذ مسارات عديمة الجدوة، ففي بريطانيا، على سبيل المثال، خلال فترة حكومة العمال الجديدة من عام 1997 حتى عام 2010، أشار العديد من المتابعين إلى أن سرعة إعادة التنظيم الإدارية وغيرها من التحديثات أدت إلى خلق الارتباك، والفسل، وبعض الخسائر في الأداء على المدى القصير¹.

عند أخذ صورة مقربة للأليات التنفيذية للحكومة البريطانية نجد أن أول ما يميز طبيعة النظام أنه لديه نظام حكم برلماني، مما يعني أن الحكومة تعتمد على ثقة البرلمان، فمن الناحية النظرية، نظراً لأن مجلس العموم يمكنه التصويت من مجلس الوزراء، فإنه "يسيطر" على مجلس الوزراء. في الواقع، يتم عكس العلاقة، نظراً لأن مجلس الوزراء يتكون من قادة حزب الأغلبية المتناسك في مجلس العموم، فعادة ما تدعمه هذه الأغلبية، ويمكنه

¹ White, Anne, and Patrick Dunleavy, P. Op cit.p.85.

الاعتماد بشكل ثابت على البقاء في مجلس النواب والحصول على الموافقة بخصوص المقترحات التشريعية، لهذا من الواضح أن الحكومة مهيمنة على البرلمان، نظرا لأن قوة القيادة للحكومة تعتمد على دعم الأغلبية في مجلس العموم وعلى تماسك حزب الأغلبية، تفقد مجالس الوزراء بعضا من موقعها المهيمن في حالة غياب أي من هذه الشروط أو كليهما. خلال فترات حكومة الأقلية في سبعينيات القرن الماضي، كانت هناك وتيرة من الهزائم البرلمانية لمقترحات مجلس الوزراء المهمة مما أدى إلى تغيير في النظرة التقليدية التي مفادها أن المجالس الوزارية يجب أن تستقيل أو يحل مجلس العموم ويتم الدعوة إلى انتخابات جديدة هذا في حالة عانت من الهزائم المتتالية إما في تصويت برلماني بعدم وجود موافقة أو مشروع قانون رئيسي ذو أهمية مركزية لمجلس الوزراء، إلا أنه تم استعادة الوضع الطبيعي لهيمنة مجلس الوزراء إلى حد كبير، في عام 1980 تحت القيادة القوية لرئيس الوزراء المحافظة "مارغريت تاتشر"، عرفت سهولة نسبية التي تمتع بها مجلس وزراء (تاتشر) في تمرير التحديثات المرغوب فيها، أما من ناحية الأنظمة الحزبية فإن بريطانيا تتمتع بنظام الحزبين (المنضبط) الذي يؤدي بدوره إلى هيمنة تنفيذية، ذلك راجع أنه غالبا ما يتم فرز حزب حائر على الأغلبية البرلمانية.

تعتبر نيوزيلندا مثالا آخر لنموذج "وستمنستر" كما هو الحال مع بريطانيا، فإن الجمع بين نظام الحكم البرلماني ونظام الحزبين مع الأحزاب المنضبطة جعل مجلس الوزراء يهيمن على المجلس التشريعي، فعلى حد تعبير العالم السياسة النيوزيلندي "ستيفن ليفين"، فإن "صرامة و انضباط نظام الحزبين قد ساهم في تركيز السلطة داخل مجلس الوزراء، التي تشكلت من بين أعضاء البرلمان. . . ينتمون إلى حزب الأغلبية"¹ مع بداية العمل بنظام التمثيل النسبي المختلط في سنة 1996، جرت المنافسة الانتخابية بين حزب العمال (حزب ديموقراطي اجتماعي) والحزب الوطني (المحافظ) ومن ثم ظهرت الائتلافات الحكومية، فمن أجل الاستجابة لضغوط الاقتصادية العالمية لسنوات الثمانينيات كان التوجه نحو اتخاذ تدابير عاجلة بتحديث المرفق العمومي باحتضان فلسفة السوق². عمل حزب العمال في السلطة من عام 1935 حتى عام 1949، وخلال ذلك الوقت أرسى ما يمكن القول بأنه أول دولة رفاة على المستوى العالمي، بعد ذلك، لم يتمتع حزب العمل إلا بفترات قصيرة في السلطة (1957-1960 و 1972-1975) قبل عودته مرة أخرى لتقلد زمام السلطة عام 1984.

¹ Levine, Stephen I, and Alan McRobie. *From Muldoon to Lange: New Zealand Elections in the 1980s*. MC Enterprises, 2002.p.63.

² Castles, Francis Geoffrey. *The Great Experiment: Labour Parties and Public Policy Transformation in Australia and New Zealand*. Auckland University Press, 1996.p.189.

لا يبدو أن الأفكار الحزبية السياسية التي ظهرت على سطح كان لها تأثير كبير على مسار التحديثات في الدولة النيوزيلندية من سنة 1984 إلى سنة 1990، بحيث وضعت السياسية التحديثية في مكانها بسرعة وبدون المرور على أي شكل من أشكال النقاش مع الأحزاب السياسية، لهذا، كانت النخبة الحاكمة الفاعل الوحيد في صنع سياسات التحديث التي عرفها المرفق العمومي في نيوزيلندا، فعلى عكس أي حزب سياسي يسعى إلى الضغط من خلال أروضيات الدعم المختلفة، لم يكن لحزب العمال النيوزيلندي صلات وثيقة بالحركات النقابية خاصة في ظل الوضع الدستوري المقيد نسبيا للقواعد النقابية الذي سمح لصانعي سياسات الذهاب نحو التحديث بدون لاعبي الضغط المعروفين، هكذا، فمن الواضح بالنتيجة لا يبدو أن الأفكار التي أصبحت أكثر بروزا في أواخر التسعينيات ليست ذات صلة قوية بالأحزاب بل إنها مستمدة من التداول الدولي الأوسع للأفكار المختلفة التي عرفها العالم خاصة تلك الأفكار التي باشرتها بريطانيا، بالحدوث عن دور النخب النيوزيلندية في عملية تحديث المرفق العام، نرى أنها على الرغم من صغر حجمها تتكون من وزراء حزب العمل وموظفي الخدمة المدنية إلا أنهم كانوا أكثر حماسا للأفكار النظرية الإدارية الجديدة فبذلك قادوا استراتيجيات التحديث على مستوى المرفق العمومي النيوزيلندي من عام 1984 إلى عام 1990، فعندما عاد الحزب الوطني إلى السلطة في عام 1990 لم تكن هناك تغييرات كبيرة في مسارات التحديث، لكن عبرت عن رغبتها الكبيرة في تطبيق المفاهيم الليبرالية الجديدة بإلغاء فلسفة تدخل الدولة والسياسة الحمائية، رغم كل هذا، لا يمكن اعتبار المثال النيوزيلندي بذلك المثال النقي في تطبيقه للأفكار النظرية للفلسفة التسيير العمومي الجديد، بادئ ذي بدء، لا تتكامل الأفكار تماما، يبدو أن هناك مبادئ توجيهية مختلفة تشير إلى اتجاهات مختلفة، علاوة على ذلك، كان لابد من إجراء العديد من التسويات العملية المفصلة فمثلا على الرغم من استراتيجيات الخصخصة الكبيرة التي عرفتها نيوزيلندا في أواخر الثمانينات، فلا يزال هناك عدد من المنظمات التجارية الهامة تخضع للملكية العامة، فكان هناك القليل من الدعم العام أو السياسي للخصخصة في مجالات معينة مثل التعليم والرعاية الصحية والبحث العلمي¹. بحلول نهاية القرن السابق، تغير مسار التحديث نوعا ما، وبدون أي تحول جوهري للتحديثات الكبيرة في الفترة 1984-1994، أصبحت الحكومة النيوزيلندية أكثر اهتماما بقضايا تحسين التنسيق المؤسسي، واستعادة الروح المعنوية والقيادة داخل الخدمة العامة، والمزيد من العمل التشاركي في رسم

¹ Boston, Jonathan, John Martin, June Pallot, and Pat Walsh. *Public Management: The New Zealand Model*. Oxford University Press Auckland, 1996.p.366.

السياسات وتصميم خدمات المرفق العام وتقديمها.¹ كانت عملية التنفيذ قوية وناجحة، وفي بعض الأحيان صعبة إلى حد ما خلال السنوات الثماني التي أعقبت انتخابات 1984 لعب الموظفون المدنيين في وزارة المالية ولجنة الخدمات الحكومية أدوارا مركزية في عمليات التحديث، كما تم استخدام الكثير من المستشارين في الإدارة والخبراء الدوليين، ولكن في الواقع، كان هناك العديد من الخسائر في الوظائف، على إثر عمليات إعادة الهيكلة الكبيرة، والضغط كبيرة، والعديد من الاضطرابات. وبحلول أوائل القرن الحادي والعشرين، بدا أن إحدى النتائج طويلة الأجل لتحديثات وخاصة التحديثات التي عرفتها كل من الميزانية والمالية كانت بمثابة تناقص خطير تسري في التيار المعاكس لقدرات الإدارة للحكومية، فبدى شح الموارد والمدى القصير لتوجه التحديثات قد أصبح جزءا من الإجراءات التي تم من خلالها تنفيذ قانون المسؤولية المالية وقانون المالية العامة. أثرت القضايا والمواضيع الجديدة التي ظهرت في أواخر التسعينيات طرق تنفيذ أكثر ليونة وأقل أيديولوجية من التي تم المرور عليها في الفترة 1984-1994، لكن، لا ينبغي أن تحسب هذه على أنها انعكاس عام لتحديثات الجذرية التي عرفتها نيوزيلندا في الثمانينيات وأوائل التسعينيات.²

وأخيرا، تعتبر الولايات المتحدة مثلا يمتاز بخصائص مختلطة، فهي من ناحية، فيما يتعلق بطبيعة الحكومة التنفيذية، تعتبر ذات أغلبية قوية فهذا من شأنه أن يقود إلى فرضية إمكانية إجراء تحديثات واسعة النطاق على المرفق العمومي - على الأقل خلال تلك الفترات التي يكون فيها الرئيس من نفس الحزب الذي يحظى بالأغلبية في الكونغرس، إلا أنه في أوقات أخرى، فإنه قد تكون هناك عراقيل صادرة من المؤسسة التشريعية فخلال ولاية الرئيس أوباما الثانية 2012-2016، كان هناك استمرارية في حجب المبادرات الرئاسية من قبل الأغلبية الجمهورية في الكونغرس، ومع ذلك، حتى عندما تكون لرئاسة دعم من الكونغرس، فإن بنية الدولة تحد مما يمكن فعله من تحديثات. فالولايات المتحدة الأمريكية دولة اتحادية لا مركزية ولها دستور جامد إلى حد ما، إضافة إلى ذلك، فالعنصر الحاسم الذي يتمثل في الكونغرس الأميركي (مجلس النواب ومجلس الشيوخ) يحظى بقوة بشكل غير معتاد بالنسبة إلى السلطة التنفيذية القائمة، علاوة على ذلك، فإن السلطة التنفيذية لا تمارس نفس السيطرة على أعضاء الحزب الذي ينتمون إليه في المجلس التشريعي كما التي تتمتع بها، على سبيل المثال، الحكومة البريطانية.

¹ Duncan, Grant, and Jeff Chapman. "New Millennium, New Public Management and the New Zealand Model." *Australian Journal of Public Administration* 69, no. 3 (2010): 301-313.p.305.

² Newberry, Susan, and June Pallot. Op cit.p.221.

وعليه يكمن التحليل في أن الطبيعة التنفيذية للحكومات التي تقف على الأغلبية تسعى دائما إلى إحداث تحديثات جذرية ككتلة واحدة متكاملة، في السياق ذاته، تقع الدول الأنجلو سكسونية قيد الدراسة حسب الشكل رقم (04) في خانة الدول التي تكون طبيعة الحكومة فيها من نظم الأغلبية، فنيزيلندا حتى عام 1996 ، بريطانيا، والولايات المتحدة الأمريكية قد عاشت تحديثات متنوعة راديكالية شاملة على كافة الأصعدة (التنظيمية ، المالية، البشرية)، لا بد من خلال النظر في الأسباب والمسببات في أخذ هذه الدول هذا المسار يتأكد أن لطبيعة الحكومة التنفيذية الأثر البالغ في أخذ تحديثات أكثر شمولاً في المرافق العمومية.

أما الاقتراح الثاني في أن الدول الأكثر مركزية لا يصعب عليها إجراء تحديثات راديكالية على عكس التحديثات التي تحدث في الدول اللامركزية هذا من بين أحد الأسباب التي تدفع بالتسليم أن التحديثات التي جرت على مستوى المرافق العمومية في نيوزيلندا وبريطانيا كانت أوسع نطاقاً مما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية (على المستوى الفيدرالي واللامركزي)، على الرغم من حقيقة أن كل هذه الدول الثلاث حسب الشكل فهي ديمقراطيات قائمة على الأغلبية أكثر من كونها ديمقراطيات توافقية(نيوزيلندا حتى سنة 1996) ، هكذا يمكن لشكل السلطة التنفيذية السياسية أن يؤثر على عملية التحديث في عدة مراحل من عمليات التحديث، أولاً، طبيعة الحكومة التنفيذية يمكن أن تبرز درجة نفوذ لازمة لإطلاق برنامج التحديث على مستوى المرافق العمومية. وثانياً، قد يؤثر ذلك على استقرار عمليات التحديث، فبمجرد القيام بما تفترضه التحديثات القائمة على التوافق يبط الأطراف المختلفة يكون من المتوقع أن يكون لها استمرارية ونجاح مقارنة مع ما التحديثات التي يتم تمريرها في ظل الحكومة التنفيذية ذات الأغلبية، والتي على الأرجح أن يتم التراجع عنها عندما يعود حزب المنافس إلى السلطة. هذا ما يفسر سبب تنوع التحديثات في الدول الأنجلو سكسونية، لكن، هذا التنوع إذا تم النظر إليه من زاوية طبيعة الحكومة التنفيذية خاصة منها التي تقوم عليها الدول الأنجلو سكسونية (حكومة الأغلبية)، نجد أن توالي الأحزاب السياسية في تولي مقاليد الحكومة السبب الرئيسي في عدم الاستمرارية في العديد من التحديثات¹ .

فيما يتعلق بالشكل (4)، قد لا تؤثر طبيعة الحكومة التنفيذية على تصورات المرونة والجدوى فحسب، بل تؤثر أيضاً على محتويات التحديث، وعملية التنفيذ، ونتائج التحديث التي تتحقق في النهاية.

¹ Burton, Michael. "The Politics of Public Sector Reform: From Thatcher to the Coalition." In *The Politics of Public Sector Reform*. Springer, 2013. P.79.

فالسؤال المطروح هنا، لماذا كانت وتيرة التحديث في بريطانيا ونيوزلندا أكبر من أي مكان آخر مثل الولايات المتحدة الأمريكية؟، كانت هناك ثلاثة عوامل أساسية . أولاً، دفعت مارغريت تاتشر بتحديثات المرافق العمومية. فكانت تستخدم عبارة "الإرادة السياسية" بشكل شائع لتفسير تصميم الحكومة والقيادة القوية والتوجيهية، فالقيادة التنفيذية كانت أكثر دقة. ثانياً، هناك قيود دستورية قليلة على تلك القيادة، لا سيما عندما يكون لدى الحكومة أغلبية في البرلمان، فلا يتطلب التحديث الإداري المركزي في بريطانيا قانون ينظمه، بل فقط ممارسة سلطات الامتياز، أو السلطات التنفيذي، وأخيراً، طورت الحكومات البريطانية والنيوزيلندية استراتيجية إيديولوجية واضحة لتبرير حزم التحديث المختلفة، فلا طالما امتعضوا من حجم الحكومة الكبير والهدر الذي كان يصاحبه، واستخدمت الأسواق لخلق المزيد من الخيارات الفردية، فبالطبع، على الرغم من أن هيكل الدولة وطبيعة التنفيذية للحكومة يبدو أنهما محددان أساسيان في عملية التحديث، فهما عادة ما يعملان جنباً إلى جنب مع عوامل أخرى، فهما يسمحان، أو يعرقلان، لكنها في نفس الوقت لا يقودان عملية التحديث، وإنما يتطلب ذلك تدخل بعض العمليات السياسية الديناميكية أخرى، مثل تدفق أفكار جديدة وارتباطها مع قيادة حازمة ودقيقة في عملية التحديث¹.

المبحث الثالث: علاقة الحكومة بكبار موظفي المرفق العام

في جميع الدول الأنجلو سكسونية بل جميع دول العالم، تشمل تحديثات المرافق العمومية الرئيسية عادة السياسيين التنفيذيين وكبار الموظفين العموميين، فهم يشكلون مع الجزء الرئيسي من النخبة التي تتخذ القرارات الحاسمة بشأن التحديث، مع ذلك، فإن العلاقات بين هاتين المجموعتين تختلف اختلافاً كبيراً من بلد إلى آخر. يبقى سؤال مطروح حول نوع "الصفقة" أو "المفاوضات" القائمة بين كبار السياسيين وكبار موظفي الخدمة المدنية²، ما هو المتوقع من العلاقة القائمة بينهما؟ على سبيل المثال، هل الوظائف السياسية منفصلة عن وظائف "كبار موظفي المرفق العام" أو تتكامل معها؟³ هل المناصب العليا في المرفق العام ميسية، وقد تم اختيارهم جزئياً لأنهم متعاطفين سياسياً مع أحزاب معينة؟ أو ما مدى أمان (من ناحية البقاء في الوظيفة) وظائف كبار

¹ Rhodes, RAW. "Reinventing Whitehall 1979-1995." Paper presented at the Public management and administrative reform in Western Europe, 2001.p.42.

² Hood, Christopher, and Martin Lodge. *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty-and Blame*. Oxford University Press on Demand, 2006. p.15.

³ Pierre, Jon. *Bureaucracy in the Modern State: An Introduction to Comparative Public Administration*. Edward Elgar Publishing, 1995.p.165.

موظفي المرفق العام؟ هل يتمتع كبير الموظفين بفترة طويلة في البقاء في المنصب عندما تأتي وتشكل حكومات جديدة؟¹. أم أنهم يعملون بعقود متعلقة بالأداء؟.

بالتالي، هناك قناعة معقولة بأن نوع الصنف التي تقوم بين السياسي وموظفي المرفق العام من المحتمل أن تؤثر على اتجاه وسرعة تحديث المرفق العام، لكن لا يمكن وصف هذا الاتصال إلا بشكل مخصص إلى حد ما، وبطريقة وصفية فقط.

قد يكون تأثير "الصنقات" المختلفة في تحديث المرافق دقيقة للغاية، خاصة فيما يتعلق على وجه الخصوص، بـ"ملكية" التحديثات على مستويات مختلفة داخل النظام الإداري، بالتالي، عندما يتم دمج الوظائف الوزارية السياسية وكبار موظفي المرفق العام، يمكن أن لملكية التحديث على أعلى المستويات تحقيقها بسهولة أكثر من الأنظمة التي يكون فيها المساران الوظيفيان متميزان تماما.

هناك متغير آخر، الذي يتمثل في تسييس المناصب العليا الذي يضيف تأثيره في نفس الاتجاه تقريبا، لأنه يخلق فجوة أكبر بين كبار موظفي المرفق العام والسياسيين الذي يقلل من شرعية السابق في نظر الأخير، ومع ذلك، ففي شكله المتطرف حيث يتغير شغل المناصب العليا في الخدمة المدنية على نطاق واسع بعد انتخاب مدير تنفيذي سياسي جديد، قد يكون له تأثير في خلق عدم الاستقرار في عملية تحديث المرافق العمومية، هذا من شأنه أن يصطدم بأهداف التحديث بشكل خاص لأن إعادة تشكيل المنظمات والإجراءات العملياتية تميل إلى أن تستغرق عدة سنوات².

المطلب الأول: تحديث المرفق العام في الولايات المتحدة الأمريكية بين متغيرات الجدارة والتسييس

كان تاريخ الخدمة المدنية في الولايات المتحدة في معركة دائمة ضد الهيمنة السياسية في اختيار الموظفين العموميين، ففي فترة رئاسة أندرو جاكسون (1828-1836)، كان "نظام الغنائم" ذا طابع مؤسسي وكانت جميع المناصب في الحكومة الفيدرالية تقريبا عبارة عن هبة من السياسيين من مجلس الوزراء إلى أدنى كاتب، الشيء نفسه ينطبق على حكومة الولاية والحكومة المحلية. كان نظام الغنائم مقبول شعبيا، وما زال إلى حد ما، وبطبيعة الحال، ساهم نظام الغنائم في قدرة السياسيين على بناء الدعم الشخصي والحزبي بين الجمهور.

¹ Demmke, Christoph, and Timo Moilanen. *Civil Services in the Eu of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Peter Lang, 2010.p.5

² Pollitt, Christopher. *Time, Policy, Management: Governing with the Past*. oup Oxford, 2008.p.17.

بالإضافة إلى عدم كفاءة في تقديم البرامج الحكومية، غالبا ما أدى نظام الغنائم إلى خلق محاباة في الطريقة التي يتم بها معاملة عملاء الحكومة. مرة أخرى، كان توزيع المنافع مبررا كوسيلة لبناء تماسكات سياسية¹، خلق نظام الغنائم أيضا عددا من الباحثين المحبطين، الذين اغتال أحدهم الرئيس "جيمس غيلد" في عام 1881، تلا اغتيال الرئيس "غيلد" إقرار قانون "بندلتون" في عام 1883، فوضع هذا التشريع المبادئ التوجيهية لنظام الجدارة وكان الأساس لوظيفة الخدمة المدنية للحكومة الفيدرالية²، على الرغم من أن نظام الجدارة بدأ باعتماد "قانون بندلتون"، إلا أن هذا النظام تم تطبيقه مبدئيا على حوالي 10 في المائة فقط من الموظفين الفيدراليين، أساسا في الوظائف الأدنى مستوى وفي المنظمات الكبيرة. فنظام الغنائم بقي له دورا في صنع السياسة العامة، من خلال هدايا الزعماء السياسيين، فعلى مدى عقود تم توسيع نطاق تغطية نظام الجدارة، غالبا من خلال "تغطية شاملة" للإدارة المنتهية ولايتها لمنع استبدالهم بالإدارة القادمة، بحلول نهاية الحرب العالمية الثانية، تمت تغطية الغالبية العظمى من العمالة الفيدرالية بشكل من أشكال اختيار القائم على أساس الجدارة، حدث هذا التطور في الخدمة المدنية في نفس الوقت الذي كانت تتطور فيه مؤسسة الرئاسة فأصبحت فرص التعيينات السياسية متاحة داخل البيت الأبيض نفسه³.

تطور النظام الإداري في الولايات المتحدة بمزيج بين متناقضين تقريبا من الاختيار السياسي والالتزام الشديد بالجدارة، من ناحية، يشغل جميع المناصب العليا في الحكومة - في الوقت الحالي أكثر من 4000 منصب - من قبل المعينين السياسيين، ومن ناحية أخرى، يتم اختيار الموظفين العموميين الباقين بنظام قائم على استحقاق صارم ويخضعون لقيود عديدة في مشاركتهم وأنشطتهم السياسية، فحسب قانون "هاتش" يتولى مجلس إدارة شؤون الموظفين ومجلس حماية نظام الاستحقاق مسؤولية الحفاظ على سلامة نظام الاستحقاق، مع المؤسسات الأخرى القائمة لمتابعة أي انتهاكات لمفهوم الحياد السياسي، لذلك فإن التوظيف في المرفق العام الأمريكي هو محاولة لتحقيق التوازن بين فضائل الكفاءة المحايدة والكفاءة المستجيبة (التسييس)⁴.

¹ Johnson, Ronald N, and Gary D Libecap. *The Federal Civil Service System and the Problem of Bureaucracy: The Economics and Politics of Institutional Change*. University of Chicago Press, 2007.p.16.

² Ingraham, Patricia W. *The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy*. JHU Press, 1995.p.29.

³ Karl, B. "Executive Reform and Reorganization in the New Deal." Chicago, IL: University of Chicago Press, 1979.p.58.

⁴ Aberbach, Joel D, and Bert A Rockman. "Civil Servants and Policymakers: Neutral or Responsive Competence?" *Governance* 7, no. 4 (1994): 461-469. p.467.

هناك عدد كبير ومتزايد من المناصب التي يمكن توزيعها لأسباب سياسية، بقصد ضمان أن يتبع النظام الإداري اتجاه القيادة السياسية في الحكومة، نجحت النسختان في عملية التوظيف لعدة سنوات، لكن التغييرات السياسية منذ الثمانينات من القرن الماضي فرضت ضغوطا على هذا التعايش السلمي.

بالنظر إلى الطبيعة السياسية للتعينات في قمة الهرم المنظمات العامة، فإن معنى التسييس في الولايات المتحدة يمثل مشكلة إلى حد ما. من الواضح والمقبول بشكل عام من قبل اللاعبين داخل النظام، أن هذه المناصب التي تتعدى آلاف في أعلى الحكومة ستكون مفتوحة لموعد سياسي آخر جديد، بمعنى أن كلا الحزبين السياسيين الرئيسيين يقبلان فكرة أن القادة الحاليين سوف تتاح لهم الفرصة الاختيار على أساس سياسي، هذا ما سمي فيما بعد بحكومة الغريباء،¹ استجابة لنظام السياسي للتغيرات سيطرة الحزب، فضلا عن الرغبة في إبقاء الحكومة أكثر ارتباطا بالمجتمع المدني.

من ناحية أخرى، على الهامش واصل السياسيون مناقشة إمكانية توسيع أو تقليص عدد التعينات السياسية، أعرب الأكاديميون والممارسون عن قلقهم إزاء محاولات زيادة عدد التعينات السياسية وخلق مناصب سياسية يمكن استخدامها أساسا لممارسة السيطرة السياسية على موظفي الخدمة المدنية ما يتناقض مع التوجهات المباشرة بعمل المرافق التي يتم تعيينهم فيها، علاوة على ذلك، كانت هناك عدد من المخاوف بشأن محاولات إدارة "جورج بوش" إزالة الحماية عن الخدمة المدنية من الموظفين الفيدراليين واستخدام أنظمة إدارة الأداء، أو على الأقل لتشجيع التوافق السياسي، علاوة على ذلك، جادل بعض منتقدي نظام الإدارة العامة في الحكومة الفيدرالية بأن التركيز المستمر على التعاقد في الخدمات العامة قد يكون وسيلة لإنشاء قوة عاملة أكثر توافقا مع السياسة التحديثية، بطبيعة الحال، فإن الموظفين الذين يؤدون خدمات في شكل تعاقد ليسوا رسميا في المرفق العام، هذه ما يسمى بالأشكال البدائية من التسييس الخفية، لكنها لا تزال تهدد بتغيير توازن القوة إلى حد ما نحو السيطرة السياسية في العديد من جوانب النظام الإداري العام والتي كان من المفترض أن تكون غير سياسية. الجانب الآخر من تسييس الخدمة المدنية في الولايات المتحدة والذي يختلف عن معظم الديمقراطيات الأخرى هو أن الخدمة المدنية في الولايات المتحدة الأمريكية لها فاعلان - الكونغرس والرئيس، في الدول الأنجلو سكسونية (بريطانيا، نيوزيلندا)، يدور الجدل حول التسييس إلى حد كبير حول قدرة رئيس الوزراء ورفاقه على استخدام التعينات السياسية لتقويض حيادية الخدمة المدنية. في الولايات المتحدة، يتركز البحث عن البيروقراطية

¹ Hecló, Hugh. *A Government of Strangers: Executive Politics in Washington*. Brookings Institution Press, 2011. p.250.

المستجيبة إلى السلطة التنفيذية، لكن لدى الفرع التشريعي بالتأكيد ما يقوله حول إدارة البيروقراطية العامة، كان أحد أدوار الكونغرس في إدارة الخدمة المدنية هو الحد من قدرة السلطة التنفيذية، وإضفاء الطابع المؤسسي بشكل كامل على نظام الجدارة في مواجهة محاولات إنشاء "رئاسة إدارية" أكثر. الإدارة الصغيرة هي استجابة الكونغرس الأخرى لمحاولات من قبل السلطة التنفيذية للسيطرة على التوظيف الفيدرالي، والمنظمات، والسياسة. افتقر المشرعين القدرات في وضع أفرادهم في مناصب في تلك المنظمات، لا يعني استحالة سيطرتهم على البيروقراطية الأمريكية ففي المقابل يمكنهم استخدام التقارير والإشراف، وأن يكتبوا لوائح إجرائية مفصلة لتحقيق نفس مستوى من السيطرة.¹

حتى بعد اتساع العمل بنظام الجدارة إلى مستواه الحالي من التغطية، لا يزال هناك عدد كبير من التعيينات السياسية. فعلى وجه الخصوص، عندما تولى الرئيس "جورج دبليو بوش" منصب الرئاسة في عام 2000، تمكن هو وحكومته من تعيين حوالي 4500 شخص في مناصب حكومية، تمتد التعيينات السياسية إلى عدة مستويات لتشمل جميع المرافق التي تؤدي مهام إدارية بقدر ما تؤدي مهام الاستشارة في مجال السياسات، لذلك، يفترض أن يكون الرئيس وإدارته يسيطرون على آلية التنفيذ، وكذلك على آلية صياغة السياسات². كما يمكن استخدام هؤلاء الخبراء كـ "بيروقراطية مضادة" للسيطرة على البيروقراطيات الدائمة.

أشار العديد من الباحثين إلى زيادة مستوى التسييس في الحكومة الفيدرالية، في هذا السياق، أشار "بول لايت" إلى "تكثيف التسييس في الحكومة، حيث تم إنشاء عدد من المناصب الجديدة التي يتم تعيينها عن طريق التعيين السياسي. وبالمثل، "باتريشيا إنغراهام" وآخرون. وجدت أنه على الأقل أنه في عهد "ريغان" وإلى حد ما في عهد "كلينتون"، خلقت الإدارة عددا من المناصب السياسية الجديدة، تم إنشاء هذه المناصب بشكل مختلف في المرافق الأكثر حساسية من الناحية السياسية، على سبيل المثال مرافق حماية البيئة وبعض الأجزاء في وزارة الصحة والخدمات الاجتماعية. إن المنطق الواضح في الاستخدام الانتقائي للمعينين هو أن الرئيس وإدارته سيحاسبون على النتائج في المجالات المذكورة فمن خلال التعيين السياسي يكونون متأكدين من أن لديهم

¹ Rourke, Francis E, and Whose Bureaucracy Is This. "Anyway?: Congress, the President, and Public Administration." *PS: Political Science and Politics* 26 (1993): 687.p.687.

² Hart, John. *The Presidential Branch: From Washington to Clinton*. Chatham House Chatham, NJ, 1995.p.48.

سيطرة كافية على النتائج التي حدودها عند انتخابهم. ليس من المبالغة في تقدير الأهمية الحزبية في التعيينات الرئاسية، فلا شك أن تلك التعيينات التي أجراها أي رئيس وشركاؤه تنطوي بالتأكيد على معايير سياسية.

يبدو أن حجم الحكومة التي وصفها "لايت"¹ تنطوي على عودة بعض التحركات نحو وضع سياسي أكثر صرامة في مواقع تسمح بالسيطرة على المرافق في الحكومة الفيدرالية، أيضا، نظرا لأن الحكومة الأمريكية أصبحت أكثر أيديولوجية وأصبح الولاء الحزبي أكثر أهمية، فمن الغريب أن إضافة عدد من المناصب الجديدة في البيروقراطية الفيدرالية قد يضعفها فعلا بدلا من تعزيز قدرة الرئيس على ممارسة السيطرة على البيروقراطية، فمع زيادة عدد المستويات بين الرئيس والجهات الفاعلة في الحكومة، يزداد أيضا عدد المراحل اللازمة لتوصيل برامج الرئيس إلى المستويات الدنيا، لذلك، على الرغم من وجود مستوى عال من التعيينات السياسية في السلطة التنفيذية الفيدرالية، إلا أنه لا يزال هناك إيمان قوي في نظام الجدارة غير السياسي. هناك جهاز قانوني ومؤسسي كبير للدفاع عن نظام الجدارة، وقد تعزز هذا الجهاز إلى حد ما من خلال ما فصلته التحديثات المنفذة خلال إدارة "كارتر"². بالإضافة إلى المبادئ الأساسية لنظام الجدارة، تم اعتماد قانون "هاتش" لمنع موظفي الخدمة المدنية من المشاركة في النشاط السياسي الحزبي، كما يحظر هذا التشريع جميع الأنشطة السياسية تقريبا من قبل موظفي الخدمة المدنية بخلاف التصويت، كانت الفكرة وراء هذا التشريع هي إبعاد الخدمة المدنية بالكامل عن العملية السياسية، وبالتالي منع السياسيين من ممارسة الضغط من أجل المشاركة السياسية في الحملات الانتخابية، لكن، تم اعتماد تشريع يسمح لموظفي الخدمة المدنية بالمشاركة في الأنشطة السياسية طالما أنهم لا يترشحون أو يستغلون مناصبهم لتعزيز القضايا السياسية الحزبية.

كما تم مناقشته، كانت هناك ضغوط متزايدة لتسييس الخدمة العامة في الولايات المتحدة فكان أهمها الطبيعة الأيديولوجية المتزايدة للسياسة الأمريكية، فلا يوجد تاريخ محدد لبداية هذا التغيير، لكن يمكن تحديده بوضوح في إدارة "نيكسون"، إدارة "ريجان"، ثم مرة أخرى بعد فوز الجمهوريين بمجلس النواب في انتخابات عام 1994. في كل هذه الحالات، جاءوا إلى واشنطن بأجندات لتغيير نظام السياسة السائد مع رؤية ترى في البيروقراطية عائقا رئيسيا أمام هذا التحول.

¹ Light, Paul. *Thickening Government: Federal Hierarchy and the Diffusion of Accountability*. Brookings Institution Press, 2011. p.166.

² Ingraham, Patricia W, and Carolyn Ban. Op cit. p. 14.

بدأت إدارة "نيكسون" في إنشاء ما يسمى "الإدارة الرئاسية" تتمثل في استخدام الوسائل الإدارية للتغلب على معارضة الكونغرس لأفكار سياسة الإدارة واستخدام المكتب التنفيذي للرئيس، والموالين المعينين في مناصب داخل البيروقراطية، للتغلب على معارضة البيروقراطية المهنية. كان الاعتقاد بأن المعارضة ستأتي من البيروقراطية راسخة بعمق في إدارة "نيكسون"، وكان الدليل في ذلك الوقت أن البيروقراطية كانت "ديمقراطية" (الحزب الديمقراطي) بالفعل في تفضيلاتها السياسية وسلوكها الانتخابي.¹ خلال إدارة "ريجان"، كان هناك أيضا اعتقاد واضح بين المعينين السياسيين بأن البيروقراطية التي ورثوها ملتزمة ضمنا بجدول أعمال الحزب الديمقراطي.² لذلك، حاولت تلك الإدارة فرض السيطرة على البيروقراطية وفرض أجندة السياسة الخاصة بها من خلال البيروقراطية.³

تم زيادة عدد المعينين السياسيين وحاولت الإدارة استخدام مجموعة متنوعة من أجهزة المراقبة والإدارة لضمان قيام البيروقراطية بما أراه المستوى السياسي في منظماتهم، إضافة إلى ذلك، طبقت الإدارة "اختبار عباءة أيديولوجي" على المعينين (الانتماءات الحزبية). سهل قانون تحديث الخدمة المدنية لعام 1978 محاولات الإدارة لتأسيس الخدمة المدنية أنشأ القانون خدمة تنفيذية عليا، الذي أزال بعض من الحماية للخدمة المدنية، بالإضافة إلى ذلك، أصبح الرئيس قادرا على تعيين 10 بالمائة من الخدمة التنفيذية العليا العامة، فمعظم الأفراد المعينين في هذه المناصب كانوا موظفين في الخدمة المدنية، لكن كان عليهم أن يكونوا على استعداد لقبول التوظيف السياسي وأن يتم اختيارهم من أجل الموثوقية السياسية، بالإضافة إلى ذلك، تم منح الرئيس ومجلس الوزراء مزيدا من القدرة في نقل كبار موظفي الخدمة المدنية داخل الحكومة كما يمكنهم في هذه العملية استخدام التوظيف للسيطرة على البرامج أو لمعاقبة ومكافأة أعضاء الخدمة التنفيذية العليا، أخيرا، أنشأ هذا التشريع نظاما للمكافآت يمكن استخدامه لمكافأة على الأداء المتميز فيما بين أعضاء الخدمة التنفيذية العليا، لكن، الخوف الذي أثير آنذاك، وكذلك فيما بعد، هو أن "الأداء المتميز" يمكن أن يحمل في معانيه التوافق الوثيق مع الأفكار السياسية للرئيس.

¹ Nathan, Richard P. *The Plot That Failed: Nixon and the Administrative Presidency*. Wiley New York, 1975.p.19.

² Savoie, Donald J. *Reagan, Thatcher, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1994.. p.191.

³ Aberbach, Joel D, and Bert A Rockman. Op cit. p. 462.

يوفر النمط الذي يتم به اختيار أعضاء الخدمة التنفيذية العليا آلية مهمة للسيطرة الرئيس، يتم اختيار أعضاء الخدمة التنفيذية العليا عن طريق مجالس إدارة الموارد التنفيذية التي تتكون إلى حد كبير من خبراء غير مهنيين، هذه المجالس لديها فرصة لتشكيل الخدمة العامة العليا في تحديد ليس فقط نوعية مهنة الموظفين ولكن أيضا الميولات السياسية، والدليل أن هذه السلطة قد استخدمت بفعالية إلى حد ما في إدارة "ريغان" في محاولة لإعادة توجيه الخدمة التنفيذية العليا لتكون أكثر قابلية للسياسات الحزب الجمهوري.¹

على الرغم من أن المحاولات للتسييس كانت واضحة في إدارتي "نيكسون" و"ريغان"، فإن التحديثات التي أدخلت خلال إدارة "كلينتون" فتحت الباب أمام السيطرة السياسية على الموظفين العموميين. قدمت المراجعة الوطنية للأداء عددا من الاقتراحات المحددة، هدفها الأساسي كان إلغاء البيروقراطية وتحديث ما كان يعتبر نظاما متعثرا من القواعد والضوابط، فبالنظر إلى هذه الفرضية الأساسية حول مشاكل المرفق العام، كان الرد المنطقي هو البدء في تحرير الإدارة الداخلية للخدمة المدنية، على وجه الخصوص، تم إضعاف مجموعة من القواعد التي تحكم توظيف الموظفين المهنيين، مع إعطاء المرافق القدرة على تطوير وسائل أقل رسمية وموحدة لإدارة شؤون الموظفين، شريطة احترام المفهوم الأساسي للجدارة.²

جاءت إدارة "بوش" الثانية على افتراض أن الخدمة المدنية كانت في جوهرها تحمل المبادئ الحزب الديمقراطي، بعد ثماني سنوات من إدارة الحزب الديمقراطي، يبدو أن جميع الإدارات تحتاج إلى بعض التأثير ولكن هذه الاحتياجات مبالغ فيها بعد أن سيطر الطرف المنافس على الرئاسة، علاوة على ذلك، يميل الجمهوريون إلى افتراض أن البيروقراطية الوظيفية كانت أكثر تقبلا لنموذج السياسة الخاص بالحزب الديمقراطي منه إلى الجمهوريين، الدليل على أن البيروقراطية العليا أصبحت جزئية على الأقل بالنسبة للبرنامج الجمهوري بالنسبة للديمقراطيين.

لكن الاعتقاد السائد بهيمنة الحزب الديمقراطي مستمر، لذلك، رأت الإدارات الجمهورية أن هناك حاجة أكبر بكثير لفرض ضوابط مباشرة على البيروقراطية، انتقلت هذه الإدارة بسرعة في جميع المواقع التي كانت متاحة لها، وتطبيق إصداراتها الخاصة من اختبارات الأيديولوجية على المرشحين لشغل المناصب، والدليل أن الرئيس

¹ Aberbach, Joel D, and Bert A Rockman. *In the Web of Politics: Three Decades of the Us Federal Executive*. Brookings Institution Press, 2001.p.128.

² DiIulio, John J, James Q Wilson, and Meenekshi Bose. *American Government: The Essentials*. Wadsworth, 2014.p.399.

"بوش"، بخلاف والده، كان مهتما بوضع المتحالفين السياسيين الحقيقيين في المناصب المتاحة، بدلا من استخدام المناصب لأغراض قائمة على توجه حزبي، كانت الإيديولوجية التي طبقتها إدارة "بوش" مختلفة إلى حد ما عن تلك المستخدمة في عهد "ريغان"، مع التركيز على أجندة السياسة الاجتماعية أكثر من التركيز على الاقتصاد كما كان الحال في عهد "ريغان". إن التركيز على إدارة الأداء الذي يقع في صميم جدول أعمال إدارة الرئيس "بوش" هو بالتالي، فرصة مستترة محتملة لتسييس القوى العاملة الفيدرالية، أو على الأقل زيادة سياسية التصرف في العاملين للحكومة الفيدرالية.¹ تحدد المحاسبة العامة كجزء من المفاوضات المحيطة بقانون الأداء والنتائج الحكومية إلى حد ما معايير الأداء لمؤسسات الحكومة الفيدرالية، لكن معايير المساهمات الفردية في المنظمة تظل أكثر موضوعية.

استفادة مبادرة سياسة أخرى من إدارة "بوش" من المنافسة الواضحة بين الموظفين العموميين كوسيلة لتعزيز السيطرة السياسية على الخدمة المدنية المهنية. اقترح الرئيس جعل حوالي 850,000 وظيفة فيدرالية خاضعة لمنافسة القطاع الخاص من أجل تعزيز الكفاءة وخفض التكاليف،² تظل هذه المناصب في وظائف عامة ولكن سيتم إدارة اختيار الموظفين وإدارة نظام المكافآت خارج نظام الخدمة المدنية من قبل المقاولين، وقد تمت الموافقة بالفعل على خطة مماثلة لمعظم العاملين في الإدارة المنشأة حديثا وزارة الأمن القومي.³ مع فقدان حوالي 100000 موظف للحماية في الخدمة المدنية ذلك عندما تم نقلهم إلى الأقسام جديدة. كان المبرر لتغيير من خلال وضع الموظفين في الأمن الداخلي راجع إلى الطبيعة الحساسة لمواقعهم، والالتزام المطلوب بأهداف الأمن القومي، يجعلهم غير مناسبين للخدمة المدنية.

التحديات التي نفذتها إدارة "بوش" الثانية هي إلى حد ما مجرد استمرار لتحديثات الإدارية التي فرضت أثناء إدارة "كلينتون"، عندما تم مهاجمة صلابة نظام الخدمة المدنية كعنصر رئيسي في مراجعة الأداء الوطني - للجنة "آل جور"⁴. ومع ذلك، فإن التغييرات المقترحة الناشئة عن إدارة "بوش" أكثر شمولاً من تلك التي أوجدتها لجنة "جور". على ما يبدو، فإن 850.000 موظف انتقلوا إلى وظائف مخصصة جزئياً يبدو هدفاً

¹ De Bruijn, Hans. *Managing Performance in the Public Sector*. Routledge, 2003.p.202.

² Stevenson, Richard W. "Government Plan May Make Private up to 850,000 Jobs." New York Times, <https://nyti.ms/30MKxtn>, Date accessed 25/06/2019.

³ Parks, DJ, and J Cochran. "Omb Burns Midnight Oil Trying to Plan for Homeland Security Department." *CQ Weekly* 60, no. 39 (2002): 2636-2636.p.2636.

⁴ Kettl, Donald F. *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*. Transaction Publishers, 1995.p.116.

حقيقيا لإدارة "بوش" الثانية، الحجة التي قدمتها إدارة "بوش" بشأن هذا التغيير هي أن هؤلاء الموظفين يعملون في برامج، أو في وظائف، لديها ما يشابهها في القطاع الخاص، وبالتالي يمكن إدارتها بشكل أفضل من خلال استخدام مبادئ القطاع الخاص، في هذا السياق، يتفوق هدف الكفاءة على جميع الأهداف الأخرى في إدارة البرامج العامة والموظفين داخلها.

غالبًا ما يتم وصف سياسات الولايات المتحدة الأمريكية بأنها غير أيديولوجية، وربما كان هذا الوصف صحيحًا إلى وقت قريب من التاريخ الحديث، ومع ذلك، نظرًا لأن الحماسة الأيديولوجية تميل إلى التقلص في معظم أوروبا، فقد ازدادت في الولايات المتحدة الأمريكية.¹

كان هناك عنصر اقتصادي واضح داخل الأيديولوجية التي أصبحت أكثر فاعلية في السياسة الأمريكية، كما ذهبت إليه السياسات الاقتصادية "لرونالد ريغان" و"جورج دبليو بوش"، إلا أن العنصر المهيمن في الأيديولوجية المعاصرة كان معنياً بالقضايا الاجتماعية مثل حقوق الإجهاض، ومعاملة المثليين، ودور الدين في الحياة العامة. بالنظر إلى مركزية هذا البعد للأيديولوجية، فإن تسييس الحكومة لا يعني فقط وضع الديمقراطيين أو الجمهوريين في مناصب عامة ولكن أيضاً وضع أيديولوجيين ملتزمين ببرامج سياسية اجتماعية معينة في مجالس من المرجح أن تؤثر في السياسات الاجتماعية وبالتالي على صياغة تحديثات معينة.²

لقد كانت الخلافات حول السياسة الاجتماعية أو "الحروب الثقافية" واضحة في السياسة الأمريكية منذ أوائل التسعينيات، على سبيل المثال، أثناء إدارة "كلينتون"، كان هناك جدل حول تعيين الدكتورة "جوسلين إلدرز" كجراح عام للولايات المتحدة، بالنظر إلى موافقها المؤيدة ودعوتها العلنية لتحديد النسل، كما أصبحت أهمية المرشحين لشغل بعض المناصب في القضايا الاجتماعية أكثر وضوحاً في إدارة بوش الثانية، حيث ذهب عدد من التعيينات في اللجان الاستشارية لإدارة الغذاء والدواء والمعاهد الوطنية للصحة إلى المحافظين الدينيين الذين يبدو أنهم استغلوا هذه المواقع لتطوير سياساتهم.³ باختصار، كان نقاد الإدارة يجادلون بأن التعيينات في هذه المناصب تتم لأسباب أيديولوجية أو سياسية أو حتى دينية وليس لأسباب مهنية.

¹ Bell, Daniel. *The End of Ideology: On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties: With the Resumption of History in the New Century*. Harvard University Press, 2000.p.67.

² Weiss, Rick. "New Hhs Panel Makeup Draws Ire of Patient Advocates." *Washington Post* (2003): A9.p.1

³ Post, Washington. "Abortion Opponent Appointed to Panel on Women's Health." December, <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2002/12/31/abortion-opponent-is-named->

على الرغم من أن مصدر الإيديولوجية على المستوى العملي قد يكون أقل وضوحاً، فقد لوحظت أشكال مماثلة من التسييس في التعيينات في برامج الدفاع والاستخبارات، مرة أخرى، فإن أسلوب التسييس هو السيطرة الحزبية العلنية على التوظيف وفي اختيار الموظفين الذين من المحتمل أن يدعموا وجهة نظر معينة للسياسة.

تعد التعيينات في اللجان الاستشارية والمجالس العامة الأخرى أحد الجوانب الأقل وضوحاً في هيكل الحكومة الفيدرالية، والأفراد المعينون في هذه المناصب ليسوا موظفين عموميين بدوام كامل، على الرغم من دورهم غير الواضح، يمكن لهؤلاء المعينين أن يكونوا مهمين في تشكيل السياسات العامة وصياغة استراتيجيات تحديثية معينة. تعتمد إدارة الغذاء والدواء، على سبيل المثال، على لجان مهنية للحصول على المشورة بشأن عدد من القضايا السياسية الهامة وبالنظر إلى الطبيعة المتخصصة للقرارات التي يجب أن تتخذها هذه المنظمة، فمن المحتمل أن يكون للخبراء تأثير كبير على الصحة العامة. تستخدم جميع الإدارات المرافق الفيدرالية تقريباً لجان استشارية في بعض جوانب صنع السياسة، ولكن تلك المرتبطة بمؤسسات مثل وزارة الصحة والخدمات الإنسانية (بما في ذلك إدارة الأغذية والعقاقير) كانت أكثر الأهداف شيوعاً للاهتمام والتسييس من قبل المحافظين الاجتماعيين في إدارة "بوش".

المطلب الثاني: تحديثات المرفق العام في بريطانيا في ظل جدلية الكفاءة المستجيبة وضمان حياد الموظف العمومي

بالعودة إلى أسباب وأهداف التسييس الذي يتمثل في زيادة السيطرة على الكيان البيروقراطي، نجد في أن رئيسة الوزراء "تاتشر" قد لعبت دوراً هاماً في التأسيس لتسييس في بريطانيا من خلال تعيين كبار الموظفين في المرفق العام.

هناك العديد من الأمثلة المتعلقة بالتعيين السياسي في المناصب العليا للمرفق العام في فترة "تاتشر" منهم الناقد الاقتصادي من مدرسة الأعمال (لندن) كرئيس المستشارين الاقتصاديين، ثم مستشار إداري لرئيس المحاسبة الحكومية، ورئيساً لشركة يونيتد يونيفرسال هولدنغز هولدنجز في منصب رئيس تنفيذي المشتريات الدفاعية¹. الأمر المهم هنا في هذه التعيينات هو أنهم تم تعيينهم على أساس سياسي شخصي.

to-panel-on-womens-health/8c3e5fa5-4ac5-4b4f-b90b-72d77552181f/. Date accessed 25/05/2019.

¹ Clifford, C, and V Wright. "The Politicisation of the British Civil Service: Ambitions, Limits and Conceptual Problems." *unpublished paper, Nuffield College, Oxford* (1997).p.16.

كذلك نجد في ظل حكومة "جون ماجو" تمت إحالة إلى التقاعد لمسؤول كبير كان عضواً في "وحدة
الفعالية" تحت راية حكومة تاتشر ذلك بطلب وزير الخدمة العمومية والعلوم "وليام فيلدهارفي".

عرفت سنة 1992 مستويات مرتفعة لتعيينات السياسية والمستشارين الخاصين. فالتوجه الذي تم التطرق
له في ظل حكومة "تاتشر" و"جون ماجور" قد عرف اتساعاً غير مسبوق في فترة "توني بلير" الذي عمل على
تعيين العديد من المستشارين والمتعاطفين سياسياً في المناصب المفتاحية، فأصبح عدد المستشارين في الحكومة
70 مستشاراً.¹ تم تعيينهم في مستويات مختلفة للحكومة منهم لمهام عامة ومنهم من تم تعيينهم لمهام محددة
مثلاً تقديم استشارات في سياسات معينة بحيث يعمل معظمهم في مجلس الوزراء يلعبون أدواراً رفيعة المستوى
ما الذي أثار اهتمام لجنة الإدارة العام في مجلس العموم، خلق منصب المستشار جداراً واسعاً حيث كانت
هناك ادعاءات حول تسلط واستقواء المستشارين على باقي موظفي المرفق العام من حيث الأجور المضخمة لكن
في ظل حكومة "بلير" تم مراجعة أجور المستشارين بطلب من رئيس الوزراء نفسه ذلك من أجل جعلهم على
نفس خط الموظفين العموميين.²

أحد المهام التي توكل للمستشار هي التواصل مع الإعلام بمختلف أشكاله (الناطق الرسمي باسم
الحكومة) تقديم الاستشارة في مختلف المشاكل التي يمكن للوزير أن يواجهها، التفاوض مع مختلف الفاعلين
وأصحاب المصالح.

يبقى المستشار الحكومة في بريطانيا له نفس شأن الموظف العمومي في أبسط أشكاله لهم نفس
الحقوق ونفس الحريات، لكن توجد بعض الاختلافات البسيطة تتمثل في أن الموظف العمومي له منصب دائم
أما المستشار تنتهي مهامه بانتهاء عهدة الذي قام بتعيينه وهذا ما سبق الإشارة إليه، اختلاف آخر يمكن أن يتميز
به المستشار هو أنه يمكنه التفاعل مع الوزراء ورئيس الوزراء بطريقة لا يمكن للموظف العمومي أن يقوم بنفس
الشيء (التكلم عن السياسة مع جميع الوزراء بشكل شخصي الذي قد يؤدي إلى التأثير في القناعات) بل الأكثر
من ذلك قد يعتبرون حراس الحكومة في مختلف المجالات منها حتى الإدارية فكانت أول مرة يتم تعيين مستشارين
إداريين كان لدى حكومة "توني بلير". اختلاف آخر هو قدرة المستشارين على التواصل بشكل فعال مع وسائل

¹ Public Administration Select Committee. "Special Advisers: Boon or Bane." In *London: House of Commons*, edited by UK Parliament Fourth Report. UK: UK Parliament, 2001.p.2.

² Sausman, Charlotte, and Rachel Locke. "The British Civil Service: Examining the Question of Politicisation." In *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, 113-36: Routledge, 2004.p.105.

الإعلام الشيء الذي يعجز عنه الموظف العمومي، فالوظيفة التي يلعبها المستشار وظيفة تكميلية مهارية مساعدة للموظف العمومي منها ما يشكل خطر على الحياد الذي يتمتع به الموظفون العموميون.

كان الاتجاه السائد لدى الحكومة البريطانية في ظل مبادئ التسيير العمومي الجديد أن الإمكانيات التي يمكن يحملها التعيين الخارجي وخاصة الكفاءات التي يمكن تكون في القطاع الخاص أفضل من التي تتواجد في المرفق العام، ربما هذا الاتجاه كان لا بد منه من أجل العمل على التغيير الثقافي في المرافق العمومية من أجل السماح بتدفق مهارات جديدة قائمة على أسس عقلانية تجارية.¹

سعت الحكومة البريطانية وراء زيادة السيطرة والتحكم في البيروقراطية من خلال التخلص من الهياكل التقليدية وخلق أخرى جديدة ذلك من أجل ضمان قدرة البيروقراطية على الاستجابة لما تريده الحكومة منها.

مع حكومة "تاتشر" نجد أنه لم تفضل نظام الخدمة المدنية وعضوا عن ذلك أقامت أنظمة جديدة قائمة على التعينات السياسة فضلا عن تقليص حجم وعدد الموظفون العموميون، أعتقد أن السبب وراء هذه التحولات راجع إلى عدم ثقة شخصية "تاتشر" في هيكل الخدمة العمومية، أما في عهد "توني بليير" الذي تم انتخابه على أساس أنه سيطور من المرفق العام، لكن، في المقابل نجد في خطابه يرجع فشله إلى هياكل الخدمة العمومية.

لهذا فإن كل من "تاتشر" و"توني بليير" سعوا من أجل زيادة السيطرة والتحكم في هياكل البيروقراطية، ففي عهد "تاتشر" تم التخلص من وزارة الخدمة المدنية سنة 1981 التي لم تعتبرها هيئة قادرة على تحمل التحديثات التي تريد تمريرها كذلك عملت على التخلص من فريق مراجعة السياسات المركزية لأنه في اعتقادها قد تختلف مع سياستها، وعضوا عن ذلك بحثت "تاتشر" عن الاستشارة في أفكار مراكز البحث اليمينية، كذلك أوجدت "تاتشر" "وحدة الكفاءة" في تسلسل هرمي تحت قيادتها من أجل تحقيق السيطرة والتحكم في الخدمة العمومية.²

أما التحديثات التي جرت تحت راية "توني بليير" على سير المرفق العام كانت من خلال زيادة حجم ووظائف المكتب الخاص، ومكتب مجلس الوزراء، ووحدة السياسة العامة وجعلهم بالقرب من مجلس الوزراء،

¹ Hennessy, Peter. *The Prime Minister: The Office and Its Holders since 1945*. Palgrave Macmillan, 2001.p.303.

² FRY, GEOFFREY K. "The Thatcher Government, the Financial Management Initiative, and the 'New Cml Service'." *Public Administration* 66, no. 1 (1988): 1-20.p.7.

حاول "توني بليير" في هذه التحديثات جعل مكانة رئيس الوزراء أكثر مركزية، ارتبط "توني بليير" بالعديد بالبرامج منها تلك المتعلقة بالمخدرات والاستبعاد الاجتماعي، هذه المشاريع كانت على اتصال دائم معه لضمان كذلك فعالية هذه البرامج والتأكد من تنفيذ السياسات، بعد العهدة الثانية سنة 2005 زاد "توني بليير" من عدد الخبراء المستشارين الذين يعملون مباشرة معه.¹

لابد أن تعني هذه التوجهات زيادة في دور كل من رئيس الوزراء ومجلس الوزراء على حد سواء ذلك من أجل حد من دور كبار الموظفين العموميين، بالمقارنة مع سابقته "تاتشر" عوضاً عن إجراء تحديثات في هيكل مجلس الوزراء قامت بزيادة عدد الاجتماعات إلى واحد أسبوعياً كما خفضت عدد اللجان والوحدات الوزارية في هذا السياق علق "هينيسي" على حجم مجلس الوزراء "تاتشر" تدير أصغر مجلس الوزراء منذ الحرب العالمية الثانية². أما في عهد "جون ماجور" فإنه تم إعادة استخدام مجلس الوزراء سعياً منه نحو إيجاد سياسات توافقية من خلال النقاشات المشتركة، لكن، نفس الجهاز تم تجاوزه في فترة حكم "توني بليير"، مرة أخرى، تزايد الاعتماد على محيط رئيس الوزراء في بناء السياسات الذي سجل حضوره في كل قرار يتم اتخاذه بل والأكثر من ذلك فجميع الخطابات العلنية للوزراء تكون بموافقة ومن قبل "الوحدة رقم 10"*. فكل السياسات التي يمكن صنعها يتم تمريرها على "الأربعة الكبار" (رئيس الوزراء، المستشار، وزير الخارجية ونائب رئيس الوزراء) الذي كان اجتماعهم كل صباح اثنين، بدلا من الاعتماد على كامل المجلس، على خطى "تاتشر" و "جون ماجور" أعتمد "توني بليير" على أجهزة خارجة عن الحكومة من خلال استخدام مراكز التفكير اليمينة، بل تم جلبهم داخل الحكومة منذ سنة 1997. لهذا أصبح اتخاذ السياسات بشكل غير رسمي خارج مجلس الوزراء.

أحدث التسييس تغيرات في مواقف وثقافات موظفي المرفق العام من خلال التعيين على أساس الانتماءات الحزبية، بالإضافة إلى معيار " أنت واحد منا" التي تصف الأفراد الذين هم في نفس الخط مع أفكار رئيس الوزراء أو على الأقل يدعمون برامجه السياسية، من شأنه أن يغير في طبيعة الموظف العمومي من مستشار سياسي إلى منفذ مختلف السياسات، فالاهتمام الآن أصبح ينصب في الكيفية التي يمكن من خلالها للموظف العمومي أن يضمن التنفيذ الفعال لسياسيات بدلا من تقديم تحليلات ومراجعات، هذا المظهر أستمر مع كل رؤساء الوزراء.

¹ Hennessy, Peter. "The Blair Style of Government: An Historical Perspective and an Interim Audit." *Government and Opposition* 33, no. 1 (1998): 3-20.p.16.

² Hennessy, Peter. "Mrs Thatcher's Poodle? The Civil Service since 1979." *Contemporary Record* 2, no. 2 (1988): 2-4.p.2.

من بين مخرجات التسييس برزت إشكالية لدى العديد من الموظفين العموميين سنة 1997 حول قدرتهم تنفيذ مخرجات الحكومة العمالية بعد عقدين تحت سلطة المحافظين¹ (مثل ما حدث في الولايات المتحدة الأمريكية)، في هذا السياق، أكد استطلاع رأي حول هذا الشأن الذي شمل 10000 موظف عمومي أظهرت النتائج أن 73 بالمائة من العينة اعتقدت أن الأيديولوجية المحافظة قد أصبحت راسخة في الوظيفة العمومية، أما بخصوص تقديم الاستشارة السياسية 5 بالمائة يعتقدون في أن هذه الوظيفة لم تعد موجودة. اعتبارات أخرى تم التعبير عنها في ظل المعارضة خلال فترة حكم "تاتشر" حول تسييس الخدمة المدنية العليا مثلا ما يراه " روبن كوك" انه بعد عقد ونصف في السلطة، أحاط المحافظون أنفسهم بكبار المسؤولين الذين لا يستطيعون التمييز بين ولائهم للطموحات السياسية لوزيرهم وواجبهم تجاه الأمة لتوفير خدمة مدنية.²

أخيرا من المهم مناقشة الهيئات الشبه حكومية وأدوارها، فمنذ سنة 1980 تتولى هذه الهيئات العديد من الوظائف (الصحة، التعليم) ، إن أهمية التطرق إلى هذه المنظمات يكمن في دورها الذي يتمثل في تعيينات المجلس، عددها 5.521 منظمة غير حكومية سنة 1994 قامت فيها الحكومة بتعيين 70.000 موظف في مسؤوليات كان يقوم بها الموظفون العموميين أو السلطات المحلية المدنية السابقة، في هذا الصدد، تزايدت حدة الانتقادات حول الخلفية السياسية لهذه التعيينات، لكن " توني بلير" تعهد بعكس هذه التوجهات، علق الكثير من الباحثين في هذا الشأن أنه لم يلتزم بهذا التعهد بل قام بزيادة حدة هذا الاتجاه من خلال تأسيس هيئات جديدة تسمى بـ"فرق العمل"

قدم المفوض للتعيينات العامة، الذي يغطي اختصاصه أكثر من 12000 منصب من وظائف المرفق العام، تقريرا عن الخدمة الصحية في بريطانيا في عام 2000، وهو المكان الذي تم اتهامه بالتسييس منذ إنشاء الصندوق الوطني للخدمات الصحية المستقلة في المستشفى، في أوائل التسعينات، كل صندوق مسؤول عن توفير الرعاية الصحية لمرضى الخدمة الصحية الوطنية وله مجلس إدارة يضم خمسة مدراء غير تنفيذيين ورئيسا غير تنفيذي (بالإضافة إلى عدد من المديرين التنفيذيين بمن فيهم الرئيس التنفيذي)، يتم تعيين كل هؤلاء غير

*وحدة السياسة رقم 10: هي هيئة انتخابية من صانعي السياسة ومقرها في "10 داووننج ستريت"، تقدم المشورة السياسية مباشرة إلى رئيس الوزراء البريطاني. تأسست في الأصل لدعم "هارولد ويلسون" في عام 1974، وقد مرت بسلسلة من التعديلات لتناسب احتياجات رؤساء الوزراء المتعاقبين، يعمل بها مستشارون سياسيون وموظفون مدنيون ومؤخرا مزيج من الاثنين.

¹ Neuhold, Christine, Sophie Vanhoonacker, and Luc Verhey. *Civil Servants and Politics: A Delicate Balance*. Springer, 2013.p.196.

² Theakston, Kevin. "New Labour, New Whitehall?". *Public Policy and Administration* 13, no. 1 (1998/01/01 1998): 13-34.p.16.

التنفيذيين من قبل وزير الدولة للصحة، ينطبق نفس الشيء على حوالي 100 هيئة صحية محلية. في عام 2000، كان هناك 472 رئيساً و 2 373 مديراً غير تنفيذي في مجالس إدارة صناديق الخدمات الصحية الوطنية والسلطات الصحية، الذين كانوا مسؤولين عن نفقات إجمالية تبلغ حوالي 31 مليار جنيه إسترليني.¹ وجدت "ريني فريتشى" في تقرير المفوض، دليلاً على التسييس في نظام تعيينات الخدمة الصحية الوطنية، مما يهدد نظام اختيار المرشحين على أساس الجدارة، فكان المرشحون الذين أعلنوا عن نشاطهم السياسي لصالح حزب العمل أكثر نجاحاً، ويرجع ذلك في الغالب إلى ترشيحهم من قبل النواب وتوجه واحد من كل سبعة إلى أعضاء المجالس المحلية، ومعظمهم من حزب العمال.

مع تحول الساحات التي يتم فيها اتخاذ القرارات إلى الهيئات الشبه حكومية. أثرت العديد من الاعتبارات: حول التعيينات في رئاسة هذه الهيئات، وخاصة تعيين المديرين غير التنفيذيين، والعلاقات بين المنظمات والمركز وبين المنظمات نفسها، وإجراءات المحاسبة، والآثار المترتبة على الحكم المحلي والإقليمي عندما تقوم العديد من هذه الهيئات على أساس التعيينات بدلاً من الاعتماد على الترتيبات الديمقراطية التقليدية.²

تعترف الحكومة بـ "الهيئات العامة غير التابعة للإدارات" (والتي قد تكون هيئات تنفيذية أو استشارية). عندما وصلت حكومة "بلير" إلى الحكم في ماي 1997، كان هناك 305 هيئات عامة غير إدارية و 610 هيئات استشارية غير حكومية، التي بلغت 915. في أبريل 2000، كان المجموع الكلي 833، منها 297 هيئة تنفيذية و 536 هيئة استشارية، في هذا الصدد التزمت الحكومة بالحد من عدد الهيئات العامة غير التابعة للإدارات ولكن تبين أن هذه الفئة انخفضت بنسبة اثنين فقط³، تشكل فرق العمل أيضاً جزءاً من جهاز الدولة، التي تصفها الحكومة كهيئات مؤقتة لتقديم المشورة، وبسبب طبيعتها المؤقتة، فهي غير مدرجة في القوائم السنوية للهيئات الاستشارية العامة غير التابعة للإدارات، فهي لا تخضع للتدقيق من قبل لجنة المعايير أو مفوض التعيينات العامة. مع ذلك، فهم يشاركون في صياغة السياسة العامة، هناك حالياً حوالي 300 في الساحة العملية خلقت هذه الهيئات قلقاً متزايداً خاصة وأن هناك فرق عمل قد استمرت في عملها بعد الفترة الزمنية المحددة لها (سنتان)، لهذا ينبغي إعادة تعريفها كأجهزة عامة غير تابعة للإدارات وتخضع لنفس المراقبة والمراجعة، حدد مجلس العموم

¹ Fritchie, R. "Public Appointments to Nhs Trusts and Health Authorities: A Report by the Commissioner for Public Appointments." In London: Office for the Commission of Public Appointments, 2000.p13.

² Cabinet, Office. "Modernising Government." The Stationery Office, 1999..p.12.

³ Greenwood, John, Robert Pyper, and David Wilson. *New Public Administration in Britain*. Routledge, 2005.pp.38-39.

مؤخرا 52 من فرق العمل تجاوزت المدة الزمنية المخصصة لها، منها تسعة كان عمرها أكثر من ثلاث سنوات تغطي مجموعة من الإدارات الحكومية المركزية.

في الحالة البريطانية، هناك مجموعة من المنظمات واللوائح التي لديها مهام مراقبة التسييس، وهي تشمل: قوانين لقواعد السلوك مثل القانون الوزاري وقوانين تحدد ممارسات للوزراء وقانون الخدمة المدنية، اللجان البرلمانية المختارة مثل لجنة الحسابات العامة ولجنة الإدارة العامة، لجنة المعايير في الحياة العامة التي أنشئت في عام 1994 برئاسة اللورد "نولان" لدراسة الاعتبارات المتعلقة بمعايير السلوك في الأماكن العامة، مفوض مستقل للتعيينات العامة أنشئ في عام 1995 وهو مسؤول عن مراقبة عملية التعيينات الوزارية في مجالس الهيئات العامة مثل الهيئات الصحية والصناعات المؤممة، لجنة التدقيق الوطنية، رئيس مفوضي الخدمة المدنية، وأمناء المظالم البرلمانيين، لا تتمتع المنظمات الأربع الأخيرة بصلاحيات واضحة لتحكم في التسييس ولكنها جزء من التنظيم الداخلي ومراقبة الحكومة البريطانية¹.

تمت معالجة قضية التسييس من قبل اللجان البرلمانية المتعاقبة، في تحقيق قامت به لجنة وزارة المالية والخدمة المدنية بشأن دور الخدمة المدنية، أوضح تقريرها الأول في عام 1993 العديد من الاعتبارات بشأن الخدمة المدنية منها²:

1. اهتمامات بتغييرات في الإدارة في الخدمة المدنية في السنوات الأخيرة، وعلى الأخص مبادرة الخطوات التالية، كانت لها آثار جوهرية لم تكن متوقعة في وقت بدء التحديثات.
2. تأثير مبادرة اختبار السوق على الخدمة المدنية واحتمال خصخصة بعض وظائف الخدمة المدنية.
3. القلق بشأن ما إذا كان تشكيل خدمة مدنية أعلى مناسب لمهامها الإدارية ولتقديم المشورة السياسية الجيدة للوزراء.
4. القلق بشأن تدهور مزعوم في معايير السلوك في الخدمة المدنية.
5. أثر الفوز الرابع للحافظين على المرفق العام.

¹ Greenwood, John, Robert Pyper, and David Wilson, opcit. pp. 77-78.

² Treasury, and Civil Service Committee. "The Role of the Civil Service." *Interim Report 2* (1994) 1 .p. 16.

أصدرت لجنة مختارة من مجلس اللوردات تقريرا موسعا عن الخدمة العامة في بداية عام 1998، وقد طلب منها النظر في تأثير "التغييرات الحديثة والمستمرة وتأثيرها على معايير السلوك والخدمة في المصلحة العامة، لم يتناول التقرير موضوع التسييس، لكن استنتاجاتها العامة كانت تعتبر أن الخدمة المدنية بعد أن مرت بمجموعة من التغييرات الهيكلية العميقة والمستمرة، تحتاج إلى تقييم لوضعها الحالي، بما في ذلك تقييم تأثير تلك التغييرات، كان التقرير مدفوعا نحو دائرة التوظيف والتقييم في عام 1996، نظرا لما له من أهمية خاصة في مناقشة التسييس، نظر التقرير في تأثير المستشارين السياسيين على الوزراء وتأثير التعيينات الخارجية في الخدمة المدنية، فبالنسبة للمستشارين السياسيين، لم يحدد التقرير أدلة سلبية ولكنه حذر من "عدم وضوح" مجالات النشاط بين المستشارين السياسيين وموظفي الخدمة المدنية، والتي اعتقدوا أنها ستكون مضرة بحياد واستقلالية الخدمة المدنية¹.

قامت لجنة مجلس العموم في التقرير الرابع للإدارة العامة (2001) بالتحقيق حول المستشارين الخاصين وأوصت بمزيد من الوضوح والشفافية في تعيينهم والميزانية المخصصة لهم، كذلك فرض قيود على مدى ممارسة كبار المستشارين للسلطة التنفيذية، ومع ذلك، أدركت اللجنة في دليلها المساهمة التي يقدمها المستشارون الخاصون². أثير القلق بشأن إنشاء شبكة بديلة داخل الخدمة المدنية (حيث يتحدث المستشارون مع مستشارين آخرين بدلا من الموظفين المدنيين) وآثار هذه الشبكة على دور الهيئات الخاصة للوزراء، لكن اللجنة لم توصي بإجراء تغييرات على عمل مستشارين خاصين بخلاف تأييد توصية لجنة "نيل" (بشأن المعايير في الحياة العامة) لقواعد السلوك للمستشارين الخاصين.

المطلب الثالث: نطاقات تسييس الموظف العمومي في نيوزيلندا

غالبا ما توجد فروق مهمة بين العلاقات القانونية والفعالية في الكثير من النشاطات الحكومية، هذا بالتأكيد يتعلق بأعلى التعيينات في الخدمة العامة في نيوزيلندا. على عكس الوضع السائد في بعض الأنظمة الحكومية "الوستمنستر" (بريطانيا)، قبل تطبيق قانون قطاع الدولة لعام 1988، كان تعيين الرؤساء الدائمين لوزارات نيوزيلندا من قبل وكالة الموظفين المركزية ولجنة الخدمات الحكومية وليس من قبل السلطة التنفيذية

¹ Lords, Select Committees "Summary of General Evidence on the Public Service." parliament, <https://bit.ly/2Gfuz44>. Date accessed 15/02/2019.

² Public, Administration Committee. "Public Administration - Fourth Report." Parliament, <https://bit.ly/2TCweDD> Date accessed 15/02/2019

السياسية، لكن التشاور غير الرسمي بشأن هذه التعيينات بين اللجنة والسلطة التنفيذية السياسية كان ممارسة متعارف عليها، للمساعدة ضمان أن يكون لكبار المستشارين المحتملين توافقهم مع وزراء¹.

أوصت لجنة تحقيق ملكية في خدمات الدولة لعام 1962 بأن يتمتع رئيس الوزراء بحق النقض (الفيتو) في تعيين أي رئيس دائم توصي به لجنة الخدمات الحكومية. هذا ما يمثل نوع من التأثير غير الرسمي الذي كان أعضاء مجلس الوزراء قادرين على ممارسته في بعض تعيينات الماضي. ومع ذلك، رفضت حكومة إلى اليوم هذه التوصية، التي لم يتم تجسيدها في قانون خدمات الدولة التالي لعام 1962².

لم تعطي مكانة قانونية لتأثير السلطة التنفيذية، لكن مع إصدار قانون قطاع الدولة، حددت عملية تعيين الرؤساء التنفيذيين (لم يعد يطلق عليهم اسم الرؤساء الدائمين، حيث تم تعيينهم الآن بموجب عقود قابلة للتجديد محددة المدة)، كان لمجلس الوزراء حق النقض (الفيتو) على أي شخص تقترحه لجنة الخدمات الحكومية. التعيينات التي كانت تتركز سابقا في أيدي لجنة الخدمات الحكومية - وهي مجموعة تعرف باسم كلية الكرادلة - كان ينظر إليها على نطاق واسع على أنها تحمي نفسها من تلقاء نفسها، وتروج لحكم القلة من الناس في المناصب العليا في الإدارات، مجموعة وصفت بأنها "بيضاء ومتوسطة العمر وذكور وحذرة محافظة"³. كان الهدف من النظام الجديد للتعينات التعاقدية هو فتح مدخل جانبي (والذي كان في السابق غير موجود) في أعلى الخدمة المدنية، وكذلك لجذب كبار المسؤولين التنفيذيين من القطاع الخاص.

إن الشرط القانوني لصلاحيات السلطة التنفيذية السياسية في السيطرة الفعالة على تعيين الرؤساء التنفيذيين للإدارات يمكن فهمه على أنه "الميزة الرئيسية لخدمة عامة ميسية"، ولكن من الواضح أن هذا التصور غير كاف. إن الاستخدام الفعلي لهذه السلطة الرسمية هو الذي يمكن من إصدار الأحكام حول نوع ومدى "التسييس" الذي ينتج عن ذلك.

بحلول نهاية التسعينيات، لم يتم استخدام السلطة القانونية للحكومة (الفيتو) برفض الرئيس التنفيذي الذي تقترحه لجنة الخدمات الحكومية، على الرغم من رفض حكومة العمالية في إحدى الحالات لعام 1990

¹ Paun, Akash, Josh Harris, and I Magee. *Permanent Secretary Appointments and the Role of Ministers*. Institute for Government. 2013.p.31.

² McDonald, Andrew, and Greg Terrill. *Open Government: Freedom of Information and Privacy*. Springer, 2016.p.127.

³ Boston, Jonathan. "Departmental Secretaries: The New Zealand Experience." *The Changing World of Top Officials: Mandarins or Valets* (2001).p.62.

مرشح من قبل لجنة خدمات الدولة. من غير المفاجئ أن هذه الحالة كانت استثناء لأن لجنة الخدمات الحكومية يمكن أن تتوقع بشكل معقول أن ترشح فقط أولئك الأشخاص الذين تعرفهم، من خلال الوسائل الرسمية وغير الرسمية على حد سواء. يمكن القول إن القليل جدا من هذا يشمل "التسييس". على العكس من ذلك، كان هناك مبدأ محوري لتحديثات، يسهل ظاهرا من جانب السلطة التنفيذية السياسية أن يكون لها رأي في التعيين أو إعادة التعيين أو عدم إعادة التعيين لكبار المسؤولين التنفيذيين في المرافق، قد تعد حاجة ملموسة لتعزيز استجابة الرؤساء التنفيذيين لإرادة رؤسائهم السياسيين.

قد تكون المعايير السياسية في التعيينات أكثر أهمية في حماية القيم الديمقراطية في الحكم من قيم الجدارة التقليدية. أن "الكفاءة المستجيبة" للموظفين العموميين لها أهمية خاصة بالنسبة للأنظمة السياسية التي تحاول تنفيذ تحديثات داخل النظام الإداري. إن العمل الذي يقوم به الموظف العمومي يجب أن يكونوا محايد من حيث القيمة، يمكن تقسيم السياسيين المشاركين في عملية الحكم إلى مجموعتين: أولئك الذين يتم انتخابهم والذين تم تعيينهم. "الحياد" في هذا السياق في الواقع يمكن أن تكون قيمة متناقضة، لكن هل ينبغي على الحكومات أن تكتفي بالموظفين المدنيين الذين لديهم التزامات بالسياسة؟

في نيوزيلندا لم يكن هناك وقائع تدل على تعيينات حزبية لمناصب الخدمة العامة، لكن، كان هناك ما يتعلق بنوعين آخرين من التسييس ما يطلق عليها "مولغان"¹ التسييس المتصل بالسياسة والتسييس الإداري. يتمثل الأول عندما يتم تعيين الأشخاص على أساس "التزامات معروفة لتوجهات سياسية معينة قد تجعلهم غير مقبولين في حكومة بديلة في المستقبل"، في حين أن الأخيرة تنطوي على "استبدال الموظفين العموميين الحاليين، وخاصة في ظل تغيير الحكومة، بدون سبب وجيه للتشكيك في كفاءتهم وولائهم، ولكن ببساطة من أجل تسهيل فرض سلطة الحكومة، تميزت سنوات "تاتشر" في بريطانيا بتحديد التوظيف بالولاء للحزب المحافظ. شيء مشابه حدث في نيوزيلندا خلال منتصف إلى أواخر ثمانينيات القرن الماضي، عندما كان المرفق العام النيوزيلندية تسير في خطى التحديث، تأثر تعيين العديد من كبار البيروقراطيين بمدى التزامهم الشخصي بالتغييرات في سياسة

¹ Mulgan, Richard. "Politicisation of Senior Appointments in the Australian Public Service." *Australian Journal of Public Administration* 57, no. 3 (1998): 3-14.pp.10-11.

الحكومة واستراتيجيات تحديث المرفق العام. ولعل أبرز مثال تعيين أحد مهندسي التحديث، نائب محافظ البنك الاحتياطي، ليحل محل مفوض خدمات الدولة المتقاعد (الذي أبدى بعض التحفظات على طبيعة التحديثات)¹.

إن الأشكال الأكثر صراحة من التسييس المزعوم لا بد أن تحمل معها تكاليف سياسية، خاصة إذا كان هناك إدراك واسع النطاق بأنها تقوض أخلاقيات الخدمة العامة الراسخة، قد تسعى الحكومات إلى تجنب تكاليف التسييس من خلال اعتماد وسائل مختلفة لضمان "الكفاءة المستجيبة" في مجالات المشورة السياسية وتنفيذ السياسات هناك طريقتان رئيسيتان، استخدمت كلتاهما في نيوزيلندا، وهما زيادة استخدام الموظفين الوزاريين للحصول على المشورة في مجال السياسات، وإنشاء كيانات شبه مستقلة، فيما يتعلق بالأولى، قبل ثمانينيات القرن الماضي، كانت مكاتب وزراء التاج تتألف بالكامل من موظفي السكرتارية، فكان الوزراء يعتمدون على الإدارة الداخلية للوزارة للحصول على المشورة السياسية، لكن، منذ ظهور حكومة "لانغ"، أصبحت الممارسات المعتادة للوزراء تعتمد على تعيين مستشارين سياسيين خاصين لاستكمال المشورة المقدمة من خلال قنوات الخدمة العامة التقليدية. كانت هناك أيضا زيادة كبيرة في عدد المستشارين، ونما مكتب رئيس مجلس الوزراء المنفصل عن مجلس الوزراء في الحجم وفي الأهمية السياسية².

تتوافق تجربة نيوزيلندا تماما مع مبادئ النظرية البيروقراطية التي تقضي بأن القواعد والقيم العقلانية تحول دون تغيير طبيعة الأنظمة السياسية الحديثة، إن ترسيخ هذه المعايير العقلانية، المرتبطة ارتباطا وثيقا بمستويات التعليم العالي المطلوب من المسؤولين الحكوميين، حالت دون أي إمكانية للعودة إلى أشكال الرعاية السياسية القديمة التي كانت سائدة قبل إدخال نظام مهني احترافي قائم على الجدارة، اليوم، فإن فضائل الجدارة الملموسة لها تأثير كبير، فأولئك الذين يرأسون البيروقراطيات الحكومية ليسوا أصغر سنا فقط، بل هم أكثر تعليما بدرجة عالية، يمكن القول إن ما ظهر في نيوزيلندا منذ تحديثات المرفق العام لم يكن هناك تسييس حزبي، على غرار ما حدث في بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية، كان التسييس الحزبي يميل إلى عكس التفضيلات الحزبية،

¹ Goldfinch, Shaun. "Remaking New Zealand's Economic Policy: Institutional Elites as Radical Innovators 1984–1993." *Governance* 11, no. 2 (1998): 177-207. pp.180-181.

² Reddy, KRISHNA, STUART LOCKE, and FRANK SCRIMGEOUR. "Improving Performance in New Zealand's Public Corporations: The Effect of Governance Practices." *Governance* 24, no. 3 (2011): 517-556. p.520.

أظهرت أحد الاستطلاعات أن الغالبية العظمى من رؤساء الإدارات عبروا عن تفضيلهم الانتخابي للحزب "الوطني"¹.

بالنظر إلى حجم البلد، يعتبر عدد الكفاءات التي يمكن تعيينها كرؤساء تنفيذيين في الخدمة العامة محدود للغاية في نيوزيلندا، وتتفاقم هذه المشكلة من خلال حقيقة أنه حتى منذ تحديثات المرافق العام (التي شهدت انخفاضا كبيرا في أعداد موظفي الخدمة العامة)، ظلت هناك حوالي أربعين إدارة. علاوة على ذلك، منذ عام 1997، تخلت لجنة الخدمات العامة عن سياستها المتمثلة في محاولة الحفاظ على أجور الرؤساء التنفيذيين بما يتماشى مع الأجر المدفوع في القطاع الخاص، حيث كانت حزم الرواتب خلال التسعينيات تتقدم كثيرا عن المتقدمين في الخدمة العامة، هذا يعني أنه على الرغم من أن إلغاء الخدمة المهنية الموحدة، وإدخال التعيينات التعاقدية محددة المدة، قد سهلت الدخول الجانبي إلى المناصب العليا للخدمة العامة، كان هناك عدد قليل جدا من التعيينات التي تم إجراؤها من خارج المرفق العام، لا يزال كبار الموظفين العموميين هم الأشخاص الذين يطورون حياتهم المهنية في المرفق العام. بالكاد يتم تعيين أي من المديرين التنفيذيين في الإدارات من القطاع الخاص، لكن بعض كبار الموظفين العموميين الذين تركوا وظائفهم وجدوا عملا في عالم الشركات، عادة كمديرين في مجالس إدارة الشركة فنادرا ما في نيوزيلندا سعى كبار الموظفين العموميين إلى الانتخابات البرلمانية².

وبالتالي، فإن التسييس الحزبي والذي قد يحدث في نيوزيلندا قد يزيد من تفاقم تأثير هذه القيود على الجودة الشاملة للمديرين التنفيذيين في البلاد، لأنه في نيوزيلندا، على عكس غيرها من مثل بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية، كانت التغييرات الاقتصادية والاجتماعية التي أدخلت خلال أواخر الثمانينيات وأوائل التسعينيات ملحوظة بسبب تماسكها الإيديولوجي الليبرالي بدلا من نوع النهج السياسي العملي الذي اتسم به صنع السياسات في العقود التي تلت الحرب العالمية الثانية لا سيما بين عامي 1984 و 1987، كان هناك تغير جذري في نموذج السياسة العامة السائد، ورفض عام للأفكار والافتراضات الكينزية الجديدة لصالح أفكار

¹ Thompson, Fred, and Hugh T Miller. "New Public Management and Bureaucracy Versus Business Values and Bureaucracy." *Review of Public Personnel Administration* 23, no. 4 (2003): 328-363.p.330.

² Gunasekargea, Abeyratna, and Michael Wilkinson. "Ceo Compensation and Firm Performance: A New Zealand Investigation." *International Journal of Business Studies* 10, no. 2 (2002).P.101.

مدرسة الاقتصاد الكلاسيكية الجديدة، التي كانت في قلبها معتقدات سياسية قوية في فعالية "العقلانية الاقتصادية".

إن السؤال الذي يجب طرحه يتمحور حول تطورات التسييس في نيوزيلندا ذلك الذي يتعلق بمدى تأثير التعيينات التعاقدية على الطريقة التي يقدم فيها الرؤساء التنفيذيون المشورة لوزرائهم، والتي من المفترض أن تكون مشورة صادقة ومستقلة، صريح وليست لها اهتمام سياسي¹. في عام 1988، راسل رئيس الوزراء "ديفيد لانج" إلى جميع الرؤساء التنفيذيين في الإدارات يطمئنهم إلى أنه لن يتم معاقبتهم على تقديم المشورة خلافا لتفضيلات السياسة الحكومية²، وقد تمت كتابة المطالب في اتفاقيات الأداء مع الوزراء والمبادئ التوجيهية التي تحدد ما هو متوقع من سلوك رؤساء الإدارات.

كما سبق التطرق إليه يبقى السؤال: إلى أي مدى، وتحت أي ظروف، تصبح "الكفاءة المستجيبة" تسييسا يضعف قواعد وقيم الخدمة العامة المهنية؟.

وجد "فويس" أنه لا تزال وزارة المالية، على وجه الخصوص، قوية في استعدادها لتحدي وجهات نظر السلطة التنفيذية السياسية، بينما يعتقد أن الإدارات الأخرى تميل أكثر إلى تكييف المشورة مع التوقعات الوزارية، كما وجد "فويس" أن بعض الوزراء يفضلون أن يكون لديهم رؤساء تنفيذيون بدلا من مستشاري السياسة، بينما كان آخرون يرون في أن خبراءهم لم يكونوا جريئين بما يكفي في تقديم المشورة³.

أثارت تجربة نيوزيلندا ضغوطا متناقضة على كبار الموظفين العموميين، فقد أدت الضرورة الإدارية التي تقف وراء تحديث المرافق العمومية إلى زيادة الدور الإداري لكبار المديرين التنفيذيين في مواجهة السياسة الاستشارية، من شبه المؤكد الآن أن عددا أقل من كبار المديرين لديهم مجال أو رغبة أو قدرة على أن يكونوا من رواد السياسة أكثر من عدد كبير من سابقهم الدائمين، من ناحية أخرى، فإن "فصل" صنع السياسة عن الإدارة العملية - وخصوصا في التمييز القانوني بين "مخرجات" السياسة و "النتائج" أثر قانون المعلومات الرسمية (الذي

¹ Kernaghan, K. (2000). The post-bureaucratic organization and public service values1. *International Review of Administrative Sciences*, vol.66, no 1, pp.91-104.

² Bassett, Michael. *Working with David: Inside the Lange Cabinet*. Hachette UK, 2010.p.425.

³ Voyce, Evan Williams. "The Provision of Free and Frank Advice to Government." Victoria University of Wellington, 1996.p.50.

سبق التحديث) لجعل كبار الموظفين العموميين مشاركين في العملية السياسية، وبهذا المعنى، يمكن القول إن المستويات العليا للخدمة العامة أصبحت أكثر "تسييسا" منذ أواخر الثمانينات.

يمكن القول إن هذه الضغوط التي تتعارض مع كبار الموظفين العموميين تجعل الحياة في أعلى الخدمة العامة أكثر تطلبا مما كانت عليه في الأوقات السابقة، وما يضاعف ذلك حقيقة أن اللجان البرلمانية المختارة في نيوزيلندا توفر الآن منتدى عام أكثر فعالية لتدقيق في عمليات الإدارة مما كان عليه الحال في الماضي، وما زاد الطين بلة الانتقال إلى النظام الانتخابي النسبي المختلط، على الرغم من أن هذا التغيير لم يهدد بشكل خطير الاتفاقيات القوية لمهنية الخدمة العامة، كما كان يخشى البعض، لكنه جعل الأبعاد السياسية لعملية صنع السياسات وتنفيذها أكثر تعقيدا وفاعلية مما كانت عليه في النظام السابق¹. باختصار، فإن حياة الموظف العام قد تم إدارتها وتسييسها في وقت واحد، هذا يشكل وصفا لضغوط العمل الكبيرة، وربما أكبر بكثير من تلك التي واجهتها كبار الخبراء في ظل النظام السابق.

لأسباب من هذا القبيل، إلى جانب معدلات الأجور التي تقل كثيرا عن تلك المدفوعة في القطاع الخاص، يتمتع الرؤساء التنفيذيون بالحوافز لبذل قصارى جهدهم لضمان أن الترتيبات التعاقدية التي يتم تعيينهم من أجلها. في نيوزيلندا منذ أوائل التسعينيات، ارتفعت حزم الأجور المدفوعة لكبار الموظفين العموميين بموجب العقود، على الرغم من أنها أقل بكثير من تلك المدفوعة لكبار المديرين التنفيذيين في قطاع الخاص، ارتفعت بشكل ملحوظ، مقارنة بالموظفين الأدنى في مؤسساتهم، وبالمقارنة مع متوسط الأجر من القوى العاملة في البلاد، علاوة على ذلك، لم يعودوا يتمتعون بالدوام كما كان الحال في السابق، أما الرؤساء الدائمين، فإن شروط عقودهم مع لجنة خدمات الدولة قد كانت تقريبا تضمن وجودهم الدائم، بحلول نهاية التسعينيات، لم يتم إنهاء عقد أي رئيس إدارة قبل انتهاء صلاحيته بسبب الأداء غير الكافي، لم يتم تجديد عقد واحد فقط عند انتهاء صلاحيته، ولم يتم تجديد سوى عقود قليلة لفترات قصيرة، في نيوزيلندا، لم يكن هناك أي دليل على وجود نظام تعاقدية الذي يعتبره "لين" ضروريا لتجنب احتمال الرؤساء التنفيذيين المتهربين.

في نيوزيلندا، يجب أيضا فهم فكرة التسييس في سياق السياسة ثنائية الثقافة، إن أعداد الماوري، السكان الأصليين لنيوزيلندا (أوتياروا)، تنمو بمعدل أسرع من السكان غير الماوريين منذ الأربعينيات، وبحلول عام 1999

¹ Nagel, Jack H. "What Political Scientists Can Learn from the 1993 Electoral Reform in New Zealand." *PS: Political Science and Politics* 27, no. 3 (1994): 525-529.p.526.

كانت قد وصلت إلى حوالي 15 بالمائة من السكان، من المتوقع أن تشكل الماوري 19 في المائة من إجمالي السكان خلال الثلاثة عقود الأولى من القرن الحادي والعشرين، معاهدة وايتانغي، التي وقعها التاج والعديد من زعماء قبيلة الماوري في عام 1840 - لكن بعد ذلك تجاهلتها إلى حد كبير حكومات نيوزيلندا المتعاقبة - أصبحت بحلول الثمانينيات من القرن الماضي مكونا رئيسي في الإطار الدستوري لنيوزيلندا، بعد مظالم الماوري ضد الاستعمار الأوروبي، وخاصة في فيما يتعلق بمسائل الأرض، أصبح بعدا سياسيا ذو أهمية كبرى¹، يتعين على جميع الدوائر الحكومية اتباع سياسات موظفي تكافؤ فرص العمل، والتي يتم مراقبتها من قبل لجنة الخدمة الحكومية، في حين أن حوالي 7 في المائة فقط من المناصب في الخدمة العامة يشغلها أشخاص من الماوريين - أي أقل من نصف نسبة الماوريين في السكان ككل - وهذا يزيد عن ضعف العدد في هذه الوظائف قبل تحديث المرفق العام، علاوة على ذلك، خلال التسعينيات، ارتفع عدد الماوريين العاملين في الخدمة العامة في جميع المستويات بشكل مطرد إلى حوالي 13.5 في المائة، مقارنة بنحو 8 في المائة من إجمالي القوى العاملة المستخدمة².

الاختبار الحقيقي للحجج تسييس الخدمة العامة يأتي مع تغييرات في الحكومة، عندما يأتي على رأس السلطة السياسية حكومة جديدة التي تمارس التغيير في موارد البشرية للمرافق العام ما يسميه "مولجان" التسييس الإداري.

كما ذكر سابقا، في نيوزيلندا، كان إلغاء النظام الوظيفي للخدمة العامة المُدار مركزيا يعني أن الرؤساء التنفيذيين في الإدارات مسؤولون عن تعيينات الموظفين، ليس للسلطة التنفيذية السياسية حق قانوني في السعي للتدخل في تعيين موظفين بخلاف كبار المديرين التنفيذيين، يمكن لهذا الترتيب أن يعزز إمكانات التسييس المرتبط بالحزب، حيث قد يتوقع من الرؤساء التنفيذيين تعيين كبار المسؤولين التنفيذيين الذين يعتبرون أنهم من ذوي التوجه السياسي الصحيح، لذلك يمكن اعتبار تغيير الرئيس التنفيذي مفتاحا لتغيير التوجه السياسي، إن لم تكن الثقافة التنظيمية لأي إدارة حكومية.

¹ Johnston, Ron J., Mike F. Poulsen, and Jim Forrest. "The Ethnic Geography of New Zealand: A Decade of Growth and Change, 1991–2001." *Asia Pacific Viewpoint* 44, no. 2 (2003): 109-30.p.116.

² state, services, and Commission. "Maori in the Public Service a Statistical Profile 1993 - 1998." <https://bit.ly/2GtdTpP>. Date accessed 04/11/2020.

في عام 1990 عندما استبدلت حكومة وطنية بقيادة رئيس الوزراء "جيم بولجر" حكومة حزب العمال، لم تحدث تغييرات بين كبار المديرين التنفيذيين في الإدارات، وهو ما كان يمكن أن يكون له تأثير على قانون قطاع الدولة 1988 لكن، لم يكن له تأثير يذكر على الثقافة الخدمات العامة المهنية، نشأت الفرصة الحقيقية الأولى لاختبار إمكانية التسييس الإداري مع انتخاب حكومة ائتلاف يسار الوسط عام 1999، بقيادة رئيسة الوزراء "هيلين كلارك"، لتحل محل حكومات يمين الوسط التي احتلت السلطة في السنوات التسع السابقة¹.

اعتبر هذا التغيير له آثار مهمة على المرافق العام، في المعارضة، كان كل من حزب العمل والتحالف ينتقدان ما اعتبروه خسارة في روح الخدمة العامة من المرفق العام التي تم تحديده، بموجب مبادئ التسيير العمومي الجديد، في صورة القطاع الخاص. إن التغييرات الجديدة في الإدارة العامة تجعل الموظفين العموميين مستجيبين لمجموعة مختلفة من الدوافع والقيم الداخلية، لكن لا يزالون موجهين إلى حد كبير بدلا من توجيه الرد على السياسيين، أبدى رؤساء الوزراء استيائهم مما رأوا أنه مستوى غير مقبول من التسييس المرتبط بالسياسة في الخدمة العامة، وخاصة في وزارة المالية، قبل عدة أشهر من انتخابات عام 1999، أعرب العديد من النشطاء السياسيين عن قلقهم إزاء الميول الأيديولوجية لوزارة التعليم ووزارة التجارة.

في الواقع، فالأحكام القانونية التي تحكم تعيين والاحتفاظ التعاقدية لكبار المديرين التنفيذيين في الإدارات كانت ستجعل من الصعوبة أن تحاول الحكومة الانخراط في أي تغيير جماعي لأعلى رئيس من فئة الخدمة العامة حتى لو كانت ترغب في القيام بذلك عليها الاستعداد لإنفاق مبالغ ضخمة من أموال دافعي الضرائب من أجل شراء عقودهم.

المفارقة في هذا هو أن نظام الأجور التعاقدية والأداء الذي أدخلت باعتباره عنصرا مركزيا في تحديثات المرفق العام ا قد أدى إلى "التسييس"، إلى حد كبير في التدقيق العام للعملية برمتها من التوظيف والتعويضات أعلى المديرين التنفيذيين العامة. وبالتالي، أعربت حكومة يسار الوسط عن رغبتها في تعزيز "الخدمة العامة".

انتقلت أيضا إلى إعادة تصميم العقود لتسهيل اتخاذ إجراءات فيما يتعلق بالرؤساء التنفيذيين ضعفي المردود. بشكل عام، يمكن توقع أن تكون الحكومة أكثر صبرا، وتمارس نفوذها المناسب على تعيينات الرؤساء التنفيذيين عندما يتم تجديد عقودهم، بطريقة تعزز شكلا من أشكال التسييس. في عصر يزداد فيه التنقل الوظيفي

¹ Morris, Caroline, Jonathan Boston, and Petra Butler. *Reconstituting the Constitution*. Springer Science & Business Media, 2011.p. 236.

والانتهازية، والذي توجد فيه الآن في نيوزيلندا، كما هو الحال في أماكن أخرى، مجال متزايد لكبار المسؤولين التنفيذيين الحكوميين للانتقال إلى وظائف جذابة في القطاع الخاص، قد يشعر هؤلاء المسؤولون أنفسهم بعدم الرغبة في مواصلة العمل مع حكومة جديدة، أو حتى وزير جديد، وقد تتوقع مشاعر مماثلة بين هؤلاء السياسيين. يمكن زيادة حدة هذه الردود عندما تقترب العقود الفردية من تاريخ انتهائها.

جدول 7: تغيير الموظفين مع تغيير الحكومة

الموظفين في الإدارة العليا	الموظفين في الإدارة الوسطى	المستشارين	
0-0,5% لا يوجد	0-0,5% لا يوجد	95-100% الكل	بريطانيا
0-0,5% لا يوجد	0-0,5% لا يوجد	0-0,5% لا يوجد	نيوزيلندا
0-0,5% لا يوجد	0-0,5% لا يوجد	95-100% الكل	الولايات المتحدة الأمريكية

المصدر: من إعداد الطالب اعتمادا على بيانات منظمة التعاون و التنمية الاقتصادية¹

المبحث الرابع: مصادر وقنوات الاستشارة لتحديث المرفق العام

الجانب الأهم من المتغيرات السياسية التي لا بد من الإشارة إليها هي تنوع مصادر الاستشارة للوزراء بشأن قضايا التحديث المرفق العام. (هنا نشير بشكل حصري إلى تقديم الاستشارة بشأن مشكلات التحديث الإداري، لأنه يمكن إيجاد أنواع أخرى من الاستشارة السياسية، مثل سياسة الدفاع أو السياسة الاقتصادية). من حيث المبدأ، يمكن للمديرين التنفيذيين السياسيين الحصول على مشورة إدارية من مجموعة واسعة من المصادر بحيث يمكن أن نجد المشورة في أحزابهم السياسية، كبار موظفي المرفق العام، مستشارين إداريين، متخصصين أكاديميين، مؤسسات أعمال، مراكز أبحاث سياسية. بالإضافة إلى ذلك فمنذ حوالي عام 1990، لعبت الهيئات الدولية أيضا دورا متزايدا في تقديم المشورة حول النظم الإدارية. بالنسبة لدول الأنجلو سكسونية، كانت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشكل خاص نشطة وفعالة في مجال التحديث لإداري.² إن الافتراض الأساسي هنا هو أنه كلما اتسع نطاق المصادر المعتادة للاستشارة، زاد احتمال وصول الأفكار الجديدة - وخاصة تلك من خارج المرفق العام - إلى آذان الوزراء بأشكال مقنعة وفي أشكال نشطة، هذا ما يخلق أفكار جديدة ويعمل على وضع المبررات والحجج الأساسية لتمرير سياسات تحديث جديدة من قبل القائمين على التحديث.

¹ OECD. *Government at a Glance 2013*, Op cit, p.110.

² Ibid.p 139.

أحد الاتجاهات الخاصة التي أثرت على معظم الدول الأنجلو سكسونية كان التسييس المتزايد للمشورة الموجهة للوزراء، لكن، في المقابل يتباين هذا الشكل المحدد لهذا الأمر من بلد إلى آخر، لكن، على مدى العقدين أو الثلاثة عقود الماضية، نما ظهور "المستشارين السياسيين" أو التعيينات رفيعة المستوى على مستوى المرفق العام في الدول قيد الدراسة¹.

قد يتداخل هذا الاتجاه أحياناً، نتيجة لدور المتزايد الذي لعبه مستشارو الإدارة، حتى في أعلى المستويات، هذا الاتجاه يمثل توسيعاً لحركة الاستشارة فيما يخص التحديثات الإدارية، كذلك يعتبر مثيراً للجدل أيضاً، فليس من البديهي أن مستشاري إدارة الشركات أو "السياسيين" الحزبيين هم بالضرورة في وضع أفضل لتقديم المشورة حول كيفية إعادة تشكيل الوزارات والخدمات العامة الهامة من الخدمات الذي يقوم المرفق العام بتقديمه.

علاوة على ذلك، فإن مصدر فكرة تحديث معينة قد تنعكس على شرعيتها وملكيته. فقد تخلق الريبة لدى الموظفون من الابتكارات التي يعتقد أنها تخلق من طرف حزب سياسي معين أو من باحثين في مركز فكري جديد.

كما أنه قد يكون تحقيق ملكية التحديث في أسفل التسلسل الهرمي أقل صعوبة إذا كان ينظر إليه على أنه يحتوي على عناصر "نابعة من الداخل"، أي أنه إذا تم النظر إلى التحديث على أساس الخبرة المتراكمة داخل الخدمة المدنية نفسها، بدلاً من أن يكون "استيراد" قسري.

بالنظر إلى الدول قيد الدراسة فإن الاختلافات ليس من الصعب تحديدها، ففي بريطانيا، كانت رئيسة الوزراء تاتشر معروفة بشكوكها مدى قدرت المرفق العام في خلق التغير والتحديث فهي كانت تعتمد بشكل كبير على تلك الاستشارات التي تصدر من مراكز الفكر اليمينية حول أفكار التحديث أما في الولايات المتحدة الأمريكية دعا الرئيس "ريغان" فرق من رجال الأعمال لاقتراح تحديثات على مستوى الإدارة الفيدرالية التي كان معظمها سيئ السمعة منها لجنة "غريس" ورجالها للأعمال التي تتكون من 2000 فرد.² في عام 1984، قدمت لجنة "غريس" 2,478 توصية لتحسين الكفاءة والفعالية، لكن بدى أن تنفيذ العديد من هذه الأفكار قد ضاع في نطاق بيروقراطية فيدرالية مجزأة.³

¹ Aucoin, Peter, and DJ Savoie. "The Politics-Administration Dichotomy: Democracy Versus Bureaucracy." *The evolving physiology of government: Canadian public administration in transition* (2009): 97-117.p.107.

² Hansen, Michael G. "Management Improvement Initiatives in the Reagan Administration: Round Two." JSTOR, 1985..p.441.

³ Wilson, Graham K. "Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy." *Political Science Quarterly* 109, no. 5 (1994): 906-908.p.907.

المطلب الأول: قنوات الاستشارة في بريطانيا

يصف أرشيف الحكومة البريطانية دور رئيس الوزراء على هذا النحو: هو حزب الأغلبية في البرلمان، الوزير الرئيسي للخدمة المدنية، الذي يتحمل المسؤولية الشاملة عن الدفاع والأمن القومي والدبلوماسية، له سلطات واسعة في التعيينات الرسمية. لرئيس الوزراء دور عام في تفسير تطلعات بريطانيا الاستراتيجية ومصالحها على الصعيدين الوطني والدولي".¹

من خلال مكتب مجلس الوزراء يحدد رئيس الوزراء اتجاه الحكومة وجدول أعمالها المحلي، ولا سيما برنامج تحديث المرفق العام. يرى خبير من داخل مجلس الوزراء في دور رئيس الوزراء فيما يتعلق باستراتيجيات التحديث المرفق العام فدور رئيس الوزراء "إنه وزير غير عادي لديه مصلحة شخصية عميقة في تحديث المرفق العام. . . . التحديثات السابقة التي نجحت تطلبت توجيهها واضحا من رئيس الوزراء وكبار الوزراء - ودعمها واضحا لرئيس الوزراء للمسؤولين الذين يجب عليهم صياغة الأفكار والإجراءات الخاصة بتحديثات المرفق العام"².

لتقوية مجلس الوزراء، يقوم رؤساء الوزراء بإنشاء وحدات خاصة، في عام 1971، أنشأ رئيس الوزراء المحافظ "إدوارد هيث" فريق مراجعة السياسات المركزية لتقديم المشورة الاستراتيجية، أصدر الفريق الجديد ورقة بيضاء عام 1970 بعنوان "إعادة تنظيم الحكومة المركزية"، والتي نظرت في كيفية قدرة الدولة والحكومات الواسعة في مواجهة التحديات طويلة الأجل من خلال تخطيط وإعداد وتقييم استراتيجيات مختلفة لمواجهتها، لكن، كما أشار تقرير لجنة العموم اللاحق: "لم تكن ترتيبات السبعينيات مرضية تماما، يعني الانكماش الاقتصادي الذي بدأ في عام 1973 واستمر لما تبقى من العقد، أصبح على إثره فريق مراجعة السياسات المركزية غارق في إدارة الأزمات على المدى القصير". أوضح "ديفيد هويل" وزير المحافظين خلال سبعينيات القرن الماضي، أنه بحلول عام 1979، أصبحت وحدة مراجعة السياسات المركزية هيئة لاكتشاف الأخطاء وإصلاحها. . . فأين كان

¹ Powell, Jonathan. *The New Machiavelli: How to Wield Power in the Modern World*. Random House, 2010.p.35.

² Thomas, P. "Civil Service Reform: Seven Crucial Tests for the New Reform Plan." *Institute for Government* (2012).p.29.

دورها، فأن دورها الحقيقي بشكل منتظم يجمع بين تقارير تحليل البرامج في جميع أنحاء 'وايت هول' لتقديم صورة استراتيجية شاملة لرئيس الوزراء ومجلس الوزراء¹

كان من المفترض أن يفكر فريق مراجعة السياسة المركزية فيما لا يمكن تصوره، فعندما تم تسريب تقريرها حول ما يمكن أن يحدث إذا تم استبدال الخدمة الصحية الوطنية بمخطط تأمين خاص في عام 1982 قررت "مارجريت تاتشر" كرئيس للوزراء أن هذا المفهوم مثير للجدل للغاية، فبعد فوزها الثاني في الانتخابات عام 1983، استغنت عن فريق مراجعة السياسات المركزية الذين أصبحوا، في رأيها "مكانا الأفكار الساطعة التي كان بعضها سليما والبعض الآخر لا". . . . مضيفتا أن "فريق مراجعة السياسة المركزي يمكن أن يصبح إخراجا حقيقيا" واستخدمت بدلا منه "وحدة السياسة رقم 10".²

أعتمد كل من "جون ماجور" و"مارغريت تاتشر" على "وحدة السياسة رقم 10"، يستذكر "جون ماجور" في سيرته الذاتية انه لتحديد استراتيجيته حول تحديث المرفق العام استعان بوحدة السياسة حيث قال: "كان مستقبل المرفق العام على رأس جدول أعماله في نوفمبر 1990 عندما دخلت "شارع داووننج" حددت أولوياتي في أول اجتماعين مع وحدة السياسة". هذا ما يفسر الدور الهام التي تلعبه الفرق والوحدات في تقديم النصح والاستشارة.³

مثل سلفه، وجد "ماجور" أن الدوائر الحكومية تتحرك بوتيرة بطيئة. فقرر تعزيز "وحدة السياسات" تم تشكيل لجنة مخصصة في مكتب مجلس الوزراء للعمل مع الوحدة ووزارة الخزانة في الإشراف على تحقيق تقدم في تنفيذ ميثاق المواطن

يذكر "جيل روتر" أحد أعضاء وحدة السياسات من 1992 إلى 1994، إحباطه بسبب عدم إحراز تقدم حيث يرى: "ما أصبح واضحا آنذاك هو أنه كان من الصعب جدا القيام بأي شيء آخر غير الانشغال بالمشاكل اليومية والقتال نيابة عن رئيس الوزراء، ثمانية منا - مزيج من موظفي الخدمة المدنية والمستشارين -

¹ Boston, Jonathan, and Evan Berman. *Governing for the Future: Designing Democratic Institutions for a Better Tomorrow*. Emerald Bingley, England, 2017.p.12.

² Thatcher, Margaret. *The Downing Street Years*. HarperCollins London, 1993.p.235.

³ Major, John Roy. *John Major: The Autobiography*. HarperCollins London, 1999.p.211

ألقوا نظرة كاملة على أجندة السياسة الداخلية، لعب مكتب مجلس الوزراء دوره التقليدي في التنسيق - لكنه لم يفعل شيئاً لنقل الإدارات من مواقعها الراسخة والبحث عن حلول إيجابية تتخطى حدود الإدارات"¹.

قام "توني بلير" بدمج "وحدة السياسة" مع مكتبه الخاص عام 2001 لتشكيل إدارة سياسات صغيرة تضم عشرة موظفين كما أنشأ "وحدة التوزيع" تحت قيادة مستشار سابق من وزارة التعليم، "مايكل باربر". استذكر "بلير" لاحقاً أن الوحدة "قاومت كثيراً لكنها لا تقدر بثمن وأثبتت أهميتها مرارا وتكراراً". على الرغم من كونها صغيرة تتكون من موظفي الخدمة المدنية، فقد شملت أيضاً جهات خارجية من شركات القطاع الخاص الرائدة (مثل ما قامت به الولايات المتحدة الأمريكية من خلال لجنة غريس) التي تتمثل مهمتها في تتبع أولويات الحكومية الرئيسية، وقال "بلير" إنه "ستركز مثل الليزر على قضية معينة، وتضع خطة لحلها من خلال العمل مع الإدارة المعنية". وشمل ذلك تقارير مرحلية وبيانات لـ "بلير" لمناقشتها مع وزرائه كل شهر.²

يصف "توني بلير" كيف ساعدت "وحدة التوزيع"، في تقليل عدد حالات اللجوء التي لا أساس لها من الصحة، كما ساهمت بزيادة الإلمام بالقراءة والكتابة والحساب في المدارس، وعملت على الحد من قوائم انتظار في خدمات الصحة الوطنية وجرائم الشوارع. فقال "بلير" إن الأمر يشبه "مؤسسة خاصة أو اجتماعية مستقلة في قلب الحكومة"³.

تم معالجة التخطيط طويل الأجل من قبل وحدة الأداء والابتكار التي تم إنشاؤها في عام 1998 للعمل على "مشاريع محدودة المدة، لوضع سياسات استشرافية بدلا من الاستجابة للضغوط قصيرة الأجل". تم أيضا إنشاء "وحدة الاستراتيجية الأمامية" لرئيس الوزراء من أجل "توفير قدرة تكاملية للقيام بالمزيد من الأعمال الخاصة، والعمل عموماً بشكل ثنائي مع الإدارات فضلا عن القضايا المشتركة، وتقديم التقارير مباشرة إلى رئيس الوزراء ووزراء الدولة"⁴

أنشئ مكتب لتحديث الخدمات العامة في عام 2001 لدفع أجندة "بلير" بشأن التحديث، لكن تم حلها في عام 2006. في عام 2002، قام "بلير" بدمج كل من وحدة ابتكار الأداء ووحدة الاستراتيجية الأمامية

¹ Rutter, Jill. "Evidence and Evaluation in Policy Making." *London: Institute for Government* (2012).p.16.

² Blair, Tony. (2010). *A journey: My political life*: Vintage, pp. 338-339.

³ Ibid, p.339.

⁴ Public Administration Committee (July 2002). *The New Centre*, Op cit. p.19.

لرئيس الوزراء في وحدة استراتيجية مشتركة جديدة مقرها في مكتب مجلس الوزراء، لتقديم التقارير مباشرة له للإشراف على البرنامج الأوسع لتحديث الخدمة العامة عبر الإدارات وللتعرف على تحديات الخدمة العامة الناشئة التي من المحتمل أن تتطلب اتخاذ إجراءات في المستقبل القريب.

قامت وحدة الاستراتيجية بثلاثة أدوار رئيسية، تتمثل في المراجعات والمشورة السياسية حول أولويات السياسة المحلية، ومساعدة الوزراء على تطوير الاستراتيجيات والسياسات وتحديد المشاكل. يتراوح عدد موظفيها بين 45 و90 موظفاً، يعملون في فرق مشاريع مكونة من اثنين إلى أربعة حول تحديث المرفق العام، والشؤون الداخلية، والاقتصاد والبنية التحتية، وإصلاح الرفاه، والعدالة الاجتماعية والمجتمعات، تعتمد على منشورات رفيعة المستوى من الخدمة المدنية ومراكز الفكر والرأي والأوساط الأكاديمية التي وضعت استراتيجيات لتحديث المرفق العام وخاصة جدول الأعمال في الصحة والمدارس. فبين عامي 1999 و2007 نشرت حوالي 90 تقريراً.

قال "بليير" إن دورها يتمثل في "التطلع إلى المستقبل في الطريقة التي ستتطور بها السياسة، التحديات الجديدة والأفكار الجديدة لمواجهتها".¹

ورأى أن دورها مختلف تماماً عن 'وحدة التسليم' فدورها أكثر دقة تركز على أهداف محددة للخدمة العامة مثل تقليل قوائم الانتظار أو زيادة نتائج المدارس، أما وحدة السياسات كان دورها تقديم المشورة بشأن التنفيذ. كتب "بليير" في وقت لاحق أنه بينما كانت "وحدة السياسات" تتعامل مع الأمور اليومية، فإن وحدة الاستراتيجية تتطلع إلى المستقبل لتطوير السياسة في مجالات صعبة مثل المعاشات التقاعدية والرفاهية في العمل والصحة العامة والتعليم.²

في ورقة حول نهج حكومة "بليير" لتحديث الخدمة العامة، كتبت وحدة الاستراتيجية النهج المثالي للحكومة حول تحديثات المرفق العام يجمع بين الضغط من الحكومة (إدارة الأداء من أعلى إلى أسفل)، ضغط من المواطنين، توفير المنافسة، وتدابير بناء قدرات موظفي الخدمة المدنية والحكومة المركزية والمحلية.³

¹ Public Administration Committee (July 2002). p. 20.

² Blair, Tony.Op cit. p. 339.

³ Unit, Prime Minister's Strategy. "The Uk Government's Approach to Public Service Reform." London: Prime Minister's Strategy Unit (2006).p26.

قبل أربعة أشهر من استقالة "بلير" كرئيس للوزراء، أصدرت لجنة الإدارة العامة بالمجلس تقريرا عن التفكير الاستراتيجي الحكومي وصفت فيه الوحدة بأنها "تحظى بتقدير كبير" واتفقوا على أن "وحدة استراتيجية مركزية قوية ضرورية" ولكنها تحتاج إلى مشاركة أكبر من الوزراء الذين "لديهم خبرة عملية ومعرفة معمقة"¹.

نجت وحدة الاستراتيجية من رئاسة "جوردون براون"، لكن "ديفيد كاميرون" ادمجها في وحدات مكتب مجلس الوزراء الأخرى في عام 2010. كما ألغيت وحدة التسليم ونقلت مهامها إلى وزارة الخزانة.

في سياق ما تم التطرق إليه، مما لا شك فيه فإن الدور الاستشاري الفعال الذي لعبته مختلف الفرق والوحدات التي تتكون من طرف خبراء على اختلاف مشاربهم (المرفق العام، القطاع الخاص، أكاديميين) حددت مسارات تحديث المرفق العام في بريطانيا، لكن فإذا نظرنا إليها في ظروف تكوينها والعضوية فيها فانه نجد تحكم وسيطرة كبيرة من طرف رئيس الوزراء بل الأكثر من ذلك فهي تخضع لرغباتهم السياسية أو التوافقات السياسية، لا تقتصر مصادر الاستشارة والنصح فقط على الوحدات وفرق العمل، لكن، لوزارة المالية دور كذلك في تقديم المشورة بشأن التحديثات التي يخص الجانب المالي.

وزارة المالية:

تعتبر وزارة المالية أقوى إدارة حكومية في "وايت هول"، وهي واحدة من المكاتب الثلاثة الكبرى في الدولة إلى جانب وزارة الخارجية والداخلية، ويقودها تقليديا مستشار يعمل كمعاون سياسي وثيق لرئيس الوزراء، فهي مسؤولة عن صياغة السياسة المالية والاقتصادية للحكومة، كما أنها مسؤولة عن ضمان تلبية الوزارات لأهداف الإنفاق العام، بما في ذلك تحقيق وفورات مستمرة، كما أنها مسؤولة عن تحسين جودة الإدارة المالية وإعداد التقارير عبر الحكومة المركزية².

يتلخص دورها التقليدي في تحديد وتطوير السياسة الاجتماعية والاقتصادية جنبا إلى جنب مع الأهداف الاستراتيجية للحكومة، لكن، غالبا ما تتعارض معها، فعلى سبيل المثال، انعكس التنافس بين مهندسي حزب

¹ Public Administration Select Committee (March 2007), Op cit, p 18.

² Peden, GC. *The Treasury and British Public Policy 1906-1959*. Oxford University Press, 2000.p.190.

العمال الجديد، "نوني بلير"، و"جوردون براون"، على التنافس بين وزارة الخزانة ومكتب مجلس الوزراء، خاصة حول وتيرة ونطاق تحديث المرفق العام الخدمة¹.

اللجان المتخصصة في الهيئات التشريعية:

تلعب الهيئة التشريعية من خلال اللجان المتخصصة دورا استشاريا على الرغم من ضعف كفاءتها التي في الغالب ما تتحرك بعد فوات الأوان، يظهر الدور الاستشاري للبرلمان البريطاني من خلال لجنة الإدارة العامة بحيث تنظر هذه لجنة في جودة الإدارة ومعاييرها في الخدمة المدنية، وتلقي بظلالها على مكتب مجلس الوزراء وتفحص تقارير أمين المظالم البرلماني والخدمات الصحية، وتفحص تأثير خطط تحديث المرفق العام على "الوايت هول" مثل برامج الكفاءة وفتح الخدمات العامة لمقدمي الخدمات الجدد، كما أنها قد تصدر تقارير تنتقد وتثني على جوانب سياسة الحكومة لتحديث المرفق العام.

في التحقيق الذي أجرته لجنة الاتصال في مجلس العموم حول فعالية اللجنة، وصفت لجنة تقييم الأداء لجنة الإدارة العامة بأنها تعمل على "التدقيق في جودة وعمليات حكومتنا الوطنية وتقديم توصيات تؤدي إلى تحسينها"².

استمرت لجنة الإدارة العامة في انتقادها الصريح للحكومة على سبيل المثال، في ديسمبر 2011، قدمت اللجنة تقريرا انتقاديا ودقيقا للغاية عن خطط التحديث الخاصة بالخدمات العامة للائتلاف لتشجيع المزيد من المتطوعين والجمعيات الخيرية على المشاركة في تقديم الخدمات العامة المحلية، أجندة "المجتمع الكبير" في إطار ما سمي بمقاربة الانضمام إلى الحكومة، حيث حذرت اللجنة من أن "هناك فهما قليلا لمشروع "المجتمع الكبير" بين الجمهور، طلب التقرير "توضيح" حول دور مزودي القطاع الخاص والمجتمع المدني، خاصة فيما يتعلق بكيفية الحفاظ على المساءلة فيما يخص الأموال العامة في ظل المجتمع الكبير، وما إذا كان هناك اهتمام أو قدرة كافية من القطاع التطوعي لتولي تقديم الخدمات المحلية، مضيفتا: "إن إعادة توزيع السلطة

¹ Ibid.p.159.

² Powell, Jonathan. *The New Machiavelli: How to Wild Power in the Modern World*. Random House, 2010.p.113.

من "وايتهول" إلى المجتمعات، المركزية لمشروع المجتمع الكبير، سوف تتطلب بطبيعتها تغيير جوهرى في "الوايتهول" نفسه¹.

كما أعربت اللجنة عن قلقها السابق بشأن قدرة الوايتهول على تلبية أجنحة الائتلاف لما بعد عام 2010 لفتح الخدمات العامة للمجتمع المدني مع تقليص حجمها، في جولية 2011، انتقدت اللجنة الافتقار إلى قيادة استراتيجية واضحة في مركز الحكومة حول كيفية "وايتهول" مع برنامج التغيير الناشئ عن تخفيضات الإنفاق وجدول أعمال التحديث للائتلاف، وأشارت إلى أنه بحلول الذكرى الأولى للتحالف، لم يتغير سوى 6 من أصل 16 من دوائر "وايتهول". في وصفها لخطط التحديث للائتلاف "الأكثر طموحا منذ الحرب العالمية الثانية"، قالت إن التركيز الجديد الذي يتمثل في خفض الإنفاق وتقليص حجم "الوايتهول" يتطلب خدمة مدنية أكثر مرونة مع مهارات جديدة في المجال العملي، لكن، الحكومة فشلت لبدء برنامج التحديث لمساعدة موظفي الخدمة المدنية في تلبية هذا.² عادة ما يؤدي "وايتهول" ثلاثة أدوار أساسية: تقديم المشورة في مجال السياسات، وإدارة الخدمات العامة، والإشراف على الهيئات العامة. إذا كان للخدمة المدنية أن تتصل بطموحات الوزراء لتحديث الخدمة العام فيلزم إضافة قدرة رابعة إلى هذا الثلاثي: القدرة على التعامل مع مجموعات من القطاعين التطوعي والخاص من خلال عملية التعاقد والتكليف، فيجب أن تركز كل إدارة حكومية على تطوير هذه القدرة الرابعة، ويجب على مكتب مجلس الوزراء التأكد من أن هذا مضمن في برنامج التحديث الخدمة المدنية عبر الحكومة، كما رحب التقرير ببرنامج الشفافية التابع للتحالف، ولكن تسأل عن كيف يمكن "تمكين" الجمهور من استخدام هذه المعلومات، وخلص إلى ما يلي: 'ما لم يكن هناك برنامج تغيير شامل، فلن يكون هناك سوى القليل من التغيير الحقيقي الذي كان شعار بيان "ديفيد كامبرون للحكومة"، والذي تم تشكيل الائتلاف لتنفيذه وهو أمر مهم لنجاح الحكومة على نطاق أوسع في برنامج تحديث المرفق العام³.

للبرلمان لجان متعددة ومختلفة حسب الاختصاص وحسب المهام التي كلفت لأجلها، فيما سبق ذكره تم التطرق إلى لجنة الإدارة العامة، التي من بين مهامها التدقيق وفحص برامج التحديث مع وضع خطط بديلة

¹ Public Administration Committee. "Written Evidence Submitted by Market Research Society." parliament <https://bit.ly/2IbtrPF>. Date acceded 12/06/2019.

² Ibid.

³ Darling, Alistair. *Back from the Brink: 1000 Days at Number 11*. Atlantic Books Ltd, 2011. Darling, Alistair. *Back from the Brink: 1000 Days at Number 11*. Atlantic Books Ltd, 2011.pp.39-41.

وتوصيات دقيقة يمكن أن تساعد في تنفيذ أجددات تحديث الإدارة العامة للحكومة. فيما يلي نتطرق إلى "لجنة الحسابات العامة" التي هي الأخرى لها دور في تقديم النصح والاستشارة في مجال مالية الإدارة العامة.

تمثل مهمة لجنة الحسابات العامة للتدقيق في الإنفاق العام ذلك حسب قرار رقم 148 "نفحص الحسابات التي تبين تخصيص المبالغ الممنوحة للبرلمان لتغطية النفقات العامة، والحسابات الأخرى المعروضة على البرلمان"، على عكس اللجان الأخرى، فإنها لا تنظر في صياغة السياسة العامة، بل إلى القيمة المتعلقة بقضايا المال التي تدعم أجددة تحديث المرفق العام. تعتمد اللجنة أيضا على تقارير من المكتب الوطني لتدقيق الحسابات، وهو المسؤول نفسه أمام البرلمان مباشرة، معا، على حد تعبير أحد وزراء الحكومة، إنهم "أكثر هيئات الرقابة نفوذا في البلاد".

في سبتمبر 2011، نظرت لجنة الحسابات العامة في دور مجموعة الكفاءة والتحديث الجديدة التي أنشئت داخل مكتب مجلس الوزراء في ماي 2010، وقد وصف تقريرها التحدي الذي تواجهه مجموعة الكفاءة والتحديث في تقديم نصف مبلغ 81 مليار جنيه إسترليني على الهيئات ذات الإنفاق الكبير مثل NHS أو الحكومة المحلية معبرة عن قلقها إزاء هذه الأموال واصفنا أيها "بالضخمة"، كما أعربت عن شكوكها إزاء مزاعم الحكومة بالكفاءة عموما عندما علقت: "إن تجربتنا السابقة في مراجعة كفاءة الوفورات تدل على أن المدخرات التي أبلغت عنها الإدارات غالبا ما تكون غير موثوق بها وأن التأثيرات على خدمات الأمامي غالبا ما تكون غير واضحة".¹

أثار تركيز لجنة الحسابات العامة على "وايتهول" استياء رئيس الخدمة المدنية السابق وسكرتير مجلس الوزراء "اللورد أودونيل" في عام 2012 عندما اشتكى من معاملة نوابه لموظفي الخدمة المدنية، اتهمت "مارغريت هودج"، رئيسة اللجنة، "اللورد أودونيل" بأنه يتصرف "كحارس متجر للأمناء الدائمين المتضررين"، لكن اهتمام النواب على وجه الخصوص هو أن كبار موظفي الخدمة المدنية كانوا يختبئون وراء مبدأ المساءلة الوزارية هربا من التدقيق ودعوا إلى علاقة جديدة بين البرلمان والحكومة والخدمة المدنية.²

¹ Gershon, CBE Sir Peter. (2004). *Releasing resources to the front line: Independent Review of Public Sector Efficiency*: HM Treasury, p.46.

² Gershon, CBE Sir Peter. (2004).Op cit. p. 50.

بشكل عام يحتفظ النواب بدور الرقيب على جودة الخدمات العامة، وخاصة في الحكومة المحلية، من خلال ردود الفعل ولكن في كثير من الأحيان لا تتوافق اهتمامات ناخبهم مع الأهداف الأوسع لسياسة الخدمة العامة.

تؤدي لجان المختارة البرلمانية، ولا سيما لجنة الحسابات العامة ولجنة الإدارة العامة، دورا هاما في مراقبة السياسة الحكومية عند تنفيذها في الواقع العملي، لا سيما في إدارة الخدمات العامة. تظهر الأبحاث أن الحكومات تستمع إلى استنتاجات تقارير اللجان المختارة وتنفذ نتائجها، لكن تقاريرهم غالبا ما تكون بعد التنفيذ.

المطلب الثاني: قنوات المشورة لتحديث المرفق العام في نيوزيلندا

يعتمد نظام الإدارة الحكومية النيوزيلندي برمته على قيام الوزراء بأدوارهم الفردية والجماعية مع قدر كبير من الكفاءة. فحسب العديد من الباحثين تمكن بعض الوزراء النيوزيلنديين بشكل ملحوظ من استخدام النظام لدفع المنظمات الحكومية الخاضعة لسيطرتها لتغيير الأولويات وتحقيق التحديث المستمر، ذلك من خلال المشاركة الوثيقة في التخطيط الاستراتيجي للإدارة، والاهتمام التفصيلي بمحتويات اتفاقيات الأداء المتعلقة بالرئيس التنفيذي والميزانية التي تقوم عليها، والمراجعات الرسمية الدقيقة والمتوازنة للأداء، في المناقشات غير الرسمية الدورية مع الرئيس الموظفين التنفيذيين وغيرهم من كبار الموظفين حول الأداء.

في هذا السياق، يبقى التسليم بفكرة نجاح الوزراء في الأداء المنوطة بهم غير كامل، فليس لكل الوزراء لديهم هذه القدرات، ففي أسوأ الأحوال، كان هناك عدد قليل من الوزراء الذين افتقروا حتى إلى فهم أولي لما هو مناسب وضروري لعلاقة فعالة بين الوزير والرئيس التنفيذي. رسميا، يكون الوزير مسؤولا عن التوجيهات المعطاة لدائرة فيما يتعلق بالخدمات التي يجب تقديمها وتوجيهات السياسة التي يجب اتباعها، فمن المرجح أن يقبل الوزير غير الفعال في ذلك المقترحات المقدمة من إدارته دون انتقاد، ويفشل في ضمان تنفيذ سياسات الحكومة، كما قد يعرقل جودة المشورة المتعلقة بالسياسة، وإدارة الأقسام، وتقديم الخدمات.

قد تعتبر المهارة هي المتغير الوحيد المطلوب لإدارة الحقيبة الوزارية ومتغير محتمل لاختيار سياسي لشغل منصب وزاري، مع ذلك، غالبا ما تكون هناك تأثيرات أكثر أهمية في العمل، قد يكون من الضروري الموازنة بين الفصائل داخل التكتلات الحزبية، قد شهد ظهور حزب العمل حصصا من المناصب الوزارية للأحزاب الصغيرة مما أدى إلى تعيين الوزراء دون خبرة في البرلمان، ناهيك عن الحكومة التنفيذية. من ناحية أخرى، ساعدت

الحركة البرلمانية في استبقاء كبار الوزراء الناجحين. عند تخصيص المناصب الوزارية، ينظر رؤساء الوزراء في مكافأة المؤيدين المخلصين وإضعاف المنافسين وكذلك تعيين أفضل الأشخاص لهذا المنصب. إن مهارات الوزراء في هذا الصدد لها تأثير حاسم على جودة الإدارة العامة.

- الدور الاستشاري للوزارات المركزية:

تعتبر إدارة رئيس الوزراء ومجلس الوزراء موردا رئيسيا لرئيس الوزراء في إدارة السياسة وتقديم المشورة عبر الحكومة، فقد لعبت دورا مهما في مساعدة الحكومة في عمليات تطوير أهدافها واستراتيجياتها المتعلقة بالتحديث الإداري، كذلك في سياق المؤسسات المركزية، تضطلع وزارة الخزانة ولجنة خدمات الدولة بأدوار حاسمة في مساعدة الوزراء في تحديد التوقعات وتقديم المشورة اللازمة في تنفيذ التحديثات الإدارية.

تدعم الخزانة وزير المالية وأمين الصندوق للقيام بمهامهما، بالإضافة إلى السلطات المرتبطة بهذا العمل، تتمتع الخزانة بسلطات طلب المعلومات وإصدار التعليمات بموجب قانون المالية العامة لعام 1989 وقانون المسؤولية المالية لعام 1994، تتمثل أدوار الخزانة فيما يتعلق بالمشورة بما يلي¹:

- تقديم المشورة لتحسين الإطار الاقتصادي والمالي إلى مستويات عالية من النمو الاقتصادي وتحسين مستوى المعيشة.

- تقييم واختبار المشورة ومقترحات المرفق العام التي لها تأثير اقتصادي ومالي.

بالإضافة إلى هذه الأدوار الرئيسية لها أدوار استشارية أخرى تتمثل في: تقديم المشورة بشأن الميزانية، تقديم المشورة حول القضايا ذات الآثار الاقتصادية والمالية، تقديم المشورة الاستراتيجية للوزراء ومجلس الوزراء بشأن شكل واتجاه الاقتصاد في المستقبل².

في شق مركزي آخر، ذلك الذي يشمل أحد أدوار لجنة خدمات الدولة في مراجعة أداء الإدارات والوزارات، في هذا السياق، كان وزير خدمات الدولة السابق، "سيمون ايبتون"، نشطا جدا في تشجيع لجنة خدمات الدولة

¹ McKinnon, Malcolm. *Treasury: The New Zealand Treasury, 1840-2000*. Auckland University Press, 2003.p.336.

² Treasury, New Zealand. "Treasury: Our Work " <https://bit.ly/3dANJh5>. Date accessed 17/10/2019.

على تطوير قدراتها في المراقبة، وشجع اللجنة على الانتقال إلى مناهج رصد أكثر تطلعية، مع التركيز على تطوير القدرات في الوزارات والمرافق¹.

في ظل اعتبارات المشورة، تعتبر أدوار الخزانة ولجنة خدمات الدولة فيما يتعلق بالقيمة مقابل المال أكثر تعقيدا، تؤدي كل من الخزانة ولجنة خدمات الدولة دورا في تقديم المشورة ومراقبة كفاءة وفعالية وقدرات الوزارات والإدارات، تركز أنشطة الخزانة على تقديم المشورة السياسية للحكومة وتقييم مقترحات الإنفاق ومراقبة الأمور المالية، تلعب لجنة خدمات الدولة دور مراقبة الكفاءة والفعالية والقدرة فيما يتعلق بأداء الرؤساء التنفيذيين، لكن من جهة أخرى، هناك ثغرات في هذا الرصد، بما في ذلك عدم وجود مراقبة لاتفاقات الشراء، وعدم وجود منهج منظم لرصد الكفاءة وتقييمات محدودة لفعالية الوزراء والإدارة.

– الاستشارة من قبل المجالس الاستشارية:

يتمثل دور المجالس هذه في مساعدة الرؤساء التنفيذيين ذلك من خلال تقديم نظرة عامة على قرارات الإدارة، كما يمكنهم تقديم بعض الضمانات للوزراء بإيلاء اهتمام إضافي لمجالات السياسة الرئيسية، حتى الآن، تم إنشاء وإدارة المجالس الاستشارية من قبل الرؤساء التنفيذيين بدلا من الوزراء².

قد تثير المجالس الاستشارية قضايا تتعلق بالمساءلة الدستورية، فمن خلال قانون قطاع الدولة لعام 1988 الذي يبدو من خلاله أنه من الواضح أن الرئيس التنفيذي مسؤول عن سلوك الإدارة، لذلك قد يبدو من غير القانوني إذا وافق الرئيس التنفيذي على توجيه من شخص آخر غير الوزير، في ظل مثل هذه الظروف القانونية، هل يكون المجلس مسئولا عن تصرفات الإدارة؟ إذا كان المجلس الاستشاري يعمل ببساطة كوكيل للوزير، فإن قانون قطاع الدولة لعام 1988 يحدد ويقيد سلطات المجلس في اتخاذ قرارات الإدارة تماما مثلما يحد من سلطات الوزراء، تم اتخاذ مسار لجلب فوائد التسيير من قبل مجلس استشاري، دون التسبب في مشاكل جوهرية متعلقة بالدستور، في هذا الصدد، يعين الرؤساء التنفيذيون هذه المجالس بغرض جلب المهارات ووجهات نظر مستقلة غير متاحة للرئيس التنفيذي. تم إلحاق أول هذه المجالس الاستشارية بمكتب إدارة الديون النيوزيلندي،

¹ Commission, State Services. "State Services Commissioner's Annual Report on the State Services (1999)." In *State Services Commission*, 1999.p.41. <https://bit.ly/31duK7i>, Date accessed 21/10/2019.

² Oliver, Leith. "An Introduction to Advisory Boards " <https://bit.ly/3lWmro4>. Date accessed 9/11/2019.

الذي يعتبر فرع من الخزانة، الذي ترأسها السير جون أندرسون، الذي يعتبر شخصية بارزة في القطاع المصرفي، كما تضمنت أشخاصا لديهم مهارات في التحليل المالي، ومراجعة حسابات المؤسسات المالية المعقدة وغيرها من المجالات ذات الصلة. قبل إعادة هيكلة مرافق الرعاية الاجتماعية في 1998/1999، وضعت إدارة الرعاية الاجتماعية مجالس استشارية على أنشطتها، مثل خدمة دعم الدخل، وقد اعتبرها الرؤساء التنفيذيون الذين أنشأوا هذه المجالس إسهاما قيما في تسيير الإدارة¹.

مع ذلك، هناك قيود على السلطات الإدارية التي يمكن للرؤساء التنفيذيين تفويضها لهذه المجالس بسبب قانون المالية العامة لعام 1989 وقانون قطاع الدولة لعام 1988 الذي يقيد سلطات التفويض، على وجه الخصوص، يمكن للرئيس التنفيذي تفويض مسؤوليات إدارة شؤون الموظفين فقط للأشخاص العاملين بموجب قانون قطاع الدولة لعام 1988، كما أن القانونين واضحان بشأن المساءلة الشخصية للرئيس التنفيذي للشؤون المالية وشؤون الموظفين. إن المتطلبات التي يديرها الرؤساء التنفيذيون لعملياتهم بطرق تتيح لهم تلبية المتطلبات في هذه القوانين يمكن أن تحد من مقدار التأثير الذي يمكن أن يتمتع به المجلس الاستشاري، ففي ظل القانون يجب أن يمثل الرؤساء التنفيذيون لقانون قطاع الدولة لعام 1988 وقانون المالية العامة لعام 1989 وأن يكونوا منفتحين لقبول المشورة من مجلس الإدارة، ضمن الحدود التي تحددها تلك القوانين.

في حالة مرفق الرعاية الاجتماعية السابقة، فإن استبقاء المدير العام لرقابة السياسات والقرارات المتعلقة بالموظفين كان يتمشى مع قانون قطاع الدولة لعام 1988. كانت المجالس الاستشارية، في الواقع، ترصد مصالح الملكية في العمليات التأسيسية للأقسام الإدارية، كذلك المجالس معنية بمسائل التمويل والكفاءة والممارسات الإدارية الجيدة. في هذا السياق، أشادت المديرية العامة آنذاك "مارغريت بازلي"، بالخدمة التي تؤديها المجالس في زيادة فعالية إدارة الرعاية الاجتماعية. من الناحية العملية، يمكن للوزراء إجراء مناقشات مع هذه المجالس حول شؤون الإدارة، ففي إحدى الأمثلة، عقد وزير المالية اجتماعا مع المجلس الاستشاري لمكتب إدارة الديون النيوزيلندي دون حضور وزير الخزانة مما يخلق لرؤساء التنفيذيون المعنيون حالة من الرضى حيال هذه الاتصالات.

- المستشارون الخاصون:

¹ New Zealand, Fabian Society. "Rethinking the State Sector Act." <https://bit.ly/3dLR5Op>. Date accessed 03/12/2019.

شهدت نيوزيلندا زيادة في عدد المستشارين السياسيين في مركز الحكومة التنفيذية، وبالمثل، كما هو الحال في أي مكان آخر من الدول قيد الدراسة، أدى ذلك إلى زيادة الحساسية حول قضايا مثل تأثير المستشارين على عملية تحديث المرفق العام، وتأثيرهم على العلاقات بين المسؤولين التنفيذيين السياسيين والإداريين، والمخاطر التي يزعم أنها تشكل خطرا على حياد الخدمة المدنية الدائمة¹.

لكن التطورات المؤسسية الأخيرة أعطت حالة نيوزيلندا صيغة خاصة، على وجه التحديد، الشعب الرسمي لمصالح شراء والملكية للوزراء في المرفق العام، واعتماد نظام انتخابي في منتصف التسعينات يعتمد على مبادئ التمثيل النسبي قد شكل بشكل كبير السياق الذي تتألف منه العلاقات القائمة بين الوزراء والمسؤولين، والمستشارين السياسيين - في السلطة التنفيذية.

هذه التطورات، توفر خلفية لهذا الجزء من الدراسة، تبدأ المناقشة برسم تفاصيل المشهد التنفيذي في نيوزيلندا لفترة وجيزة، وتلي ذلك مناقشة لبعض الأسباب الكامنة وراء العدد المتزايد من المستشارين السياسيين، والقدرات التي يجلبها هؤلاء الموظفون إلى عمليات الحكومة التنفيذية. ثم يتم النظر في أدوار المستشارين ومساهماتهم في عملية التحديث، وكذلك العواقب ذلك على نزاهة واستقلالية الخدمة العامة الدائمة.

يتم توظيف الموظفين العموميين النيوزيلنديين من قبل الرئيس التنفيذي للمرفق، لكن في حالة المستشارين الوزاريين، فإن الرئيس التنفيذي من إدارة الشؤون الداخلية هو "صاحب العمل". عادة، يتضمن عقد العمل أيضا ملف تعريف وظيفي يحدد مزيج المهام والواجبات التي يكون المستشار مسؤولا عنها.

زاد عدد المستشارين بشكل تدريجي في نيوزيلندا ويرجع ذلك إلى ثلاثة تفسيرات على الأقل للزيادة التدريجية في عدد المستشارين السياسيين على مدى العقد الماضي، أولا، كان نموذج نيوزيلندا لتحديث المرفق العام - من الناحيتين تنظيميا ومؤسسيا - يتعلق بوضع الوزراء كمديرين (سياسيين) مسؤولين عن شراء المخرجات من وكلاء (إداريين) في ظل وصفت التسيير العمومي الجديد المتعلقة بافتراضات الاختيار العام ونظرية الوكالة ذلك من أجل تمكين اتخاذ قرارات شراء فعالة². يمكن القول، إذن، أن تحديثات ولدت مطلبا سياسيا للحصول على مشورة من النوع الذي يستطيع المستشارون السياسيون تقديمه.

¹ Esselment, Anna Lennox, Jennifer Lees-Marshment, and Alex Marland. "The Nature of Political Advising to Prime Ministers in Australia, Canada, New Zealand and the Uk." *Commonwealth & Comparative Politics* 52, no. 3 (2014): 358-375.p.363.

² Boston, Jonathan, John Martin, June Pallot, and Pat Walsh. Op cit.p.19.

بالإضافة إلى ذلك، فإن متطلبات النظام الانتخابي التمثيل النسبي المختلط، ولا سيما فيما يتعلق بعمليات تشكيل وإدارة الحكومة متعددة الأحزاب التي أصبحت المعيار في ظل التمثيل النسبي المختلط، يخلق ضرورة حتمية تتطلب تقديم المشورة والدعم بموجب اتفاقيات وستمنستر، الذي يقضي بحيادية الموظف العمومي. الجدول رقم 08 يوضح التطور التدريجي لعدد المستشارين الخاصين في الحكومة النيوزيلندية.

جدول 8: تطور عدد المستشارين في الحكومة النيوزيلندية

2008	2006	2004	2002	2000	1998	
25	27	26	19	11	0	المستشارون الوزاريون
3	3	10	10	16	15	مساعد تنفيذي
30	23	23	22	21	24	مساعد إعلامي

المصدر: ¹

وصول المستشارين الوزاريين إلى مستوى الحكومة التنفيذية يطرح عدد من الأسئلة الهامة. تتمثل فيما هي القدرات التي يقدمها المستشارين على طاولة الحكومة خاصة منها الإدارية.

من المتعارف عليه أن عملية تحديث الإدارة العامة بصفة عامة والمرافق بصفة خاصة معقدة بشكل متزايد ذلك راجع إلى التعقيد المتزايد المطروح من البيئة، فللحصول على قدرة جديدة للوزراء في ضمان نجاح التحديث يأتي بمجئ المستشارين، جزئياً، كاستجابة لتلك المطالب، تم الاعتراف بهذا القدر صراحة في دليل مجلس الوزراء المنقح حديثاً سنة 2008، الفقرة 3.19 منه والتي تشير إلى أنه `` بالإضافة إلى أخذ المشورة من الخدمة العامة وأجزاء أخرى من المرافق العام، يمكن للوزراء الحصول على المشورة من مصادر أخرى، بما في ذلك المستشارين في مكاتبهم². للمستشارين دور مهم في دعم الوزراء في إدارة العلاقات مع الأحزاب السياسية

¹ Pickering, Heath, Marleen Brans, and Athanassios Gouglas. "The Institutionalisation of Ministerial Advisers in Westminster Governments (1970–2019): A Systematic Review and Thematic Synthesis." Paper presented at the International Conference on Public Policy, Date: 2019/06/26-2019/06/28, Location: Montréal, Canada, 2019.p.5.

² Cabinet Office. "Cabinet Office-Department of the Prime Minister and Cabinet." *Cabinet Manuel* (2008).

الأخرى، وإدارة المخاطر، والتفاوض بشأن دعم سياسات التحديث والمبادرات التشريعية، إن العلاقات بين الفاعلين السياسيين يتم تشكيلها بشكل كبير من خلال السياقات المؤسسية الرسمية وغير الرسمية.

بشكل عام يبدو من المعقول اعتبار المستشارين الوزاريين استجابة لبعض نتائج تجربة نيوزيلندا لتحديث المؤسسي، على سبيل المثال، إحدى ميزات حالة نيوزيلندا هي الدرجة التي يعمل بها المستشارون الوزاريون عبر مجموعة من المسؤوليات الإدارية الأساسية، فهم لديهم أيضا الكفاءات السياسية في العديد من المجالات، إن طريقة العمل عبر المحفظة الوزارية هذه منطقية في سياق المشهد المؤسسي المجزأ الذي انبثق عن الجيل الأول من التحديثات المرفق العام في نيوزيلندا، أدى الفصل بين ملكية الوزراء واهتمامات الشراء، وأدوار المشتري والمزود داخل الإدارات والمرافق إلى طلب المشورة حول أنشطة الشراء للوزراء، مع ابتكارات أخرى، مثل إدخال الميزانية القائمة على أساس الاستحقاق والتوجه نحو النتائج، ساعدت هذه التطورات على تفسير تواتر المستشارين الوزاريين في نيوزيلندا لمساعدة الوزراء على وضع / أو تنفيذ ترتيبات المساءلة.

المطلب الثالث: قنوات الاستشارة في الولايات المتحدة الأمريكية

تعتبر إحدى نقاط القوة لدى الحكومة الفيدرالية الأمريكية هي ثروة المعلومات والمشورة المتاحة لواضعي استراتيجيات التحديث، في هذا السياق، بنت كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية قدرة كبيرة في تقديم المشورة بشأن السياسات داخل مؤسساتهم، علاوة على ذلك، تمتلئ واشنطن العاصمة وضواحيها بالعديد من مراكز الفكر والشركات الاستشارية والاستشاريين الأفراد¹. لقد خلق العدد الواسع من مصادر المشورة سوقا نشطا للأفكار في السياسة الأمريكية، هذا يكفي بتسليم بزيادة عدد خيارات المشورة، بخلاف تلك المتاحة رسميا داخل الحكومة (المستشارون الخاصون، نائب الرئيس، المكاتب المحيطة بإدارة البيت الأبيض)، على مدى العقود الأخير².

إن وجود سوق الأفكار هذا هو أحد السمات المميزة للمشورة في الحكومة الفيدرالية الأمريكية، لكن هناك ثلاثة تحولات مهمة ومتراصة تميل إلى تقليل بعض من فوائدها في عملية تقديم المشورة، التحول الأول يتمثل في تجزئة السوق للمعلومات، فلطالما ارتبطت منظمات بحثية معينة بحزب سياسي أو آخر، لكن درجة الاختلافات الأيديولوجية والحزبية بين المصادر زادت بشكل ملحوظ، التحول الثاني هو أن الأفراد الذين يأتون

¹ Campbell, John L. "Ideas, Politics, and Public Policy." *Annual Review of Sociology* 28, no. 1 (2002): 21-38. P.22.

² chicago, booth, and review. "Advice for the Next President." <https://bit.ly/36ge8gW>. Date accessed 06/11/2019

إلى واشنطن كمستشارين للسياسة ومسؤولين إداريين معينين سياسياً أصبحوا أيضاً أكثر انحيازاً ومن المفارقة أنهم أقل ارتباطاً بالمجتمعات السياسية القائمة في واشنطن، والتحول الثالث يتمثل في سوق تحليل السياسات والمعلومات هو زيادة مشاركة جماعات الضغط والشركات الاستشارية والجهات الفاعلة المماثلة في القطاع الخاص في العملية.

كما سبق والإشارة إليه، مصطلح حكومة الغرباء الصفة البارزة للبيت الأبيض، فعلى مدار الثلاثين سنة الماضية عرفت الإدارة الأمريكية عدم استقرار واضح في الأطقم الإدارية القائمة على تسيير شؤون البيت الأبيض، هذا راجع لما ذكرناه سابقاً إلى الانحياز السياسي المتأصل الذي ترجع جذوره إلى نظام الحزبين.

- الدور الاستشاري لنائب الرئيس الأمريكي:

الكثير يعتبر نائب الرئيس لا شيء أكثر من ظل الرئيس نفسه¹، لكن في حالات ومواقف أخرى يرجع ذلك إلى قوة شخصيته فضلاً عن رزانة رأيه والتأثير الذي يلعبه على الرئيس، مثال ذلك نائب الرئيس بن كلنتون "أل غور"، الذي كان له دوراً بارزاً في تشكيل الفلسفة السياسية والإدارية.

فمن أبرز النواب الذين مروا بالبيت الأبيض كان "أل غور"، تأثر أل غور بالفلسفة التي طرحها كل من الكاتبين "دفيد أوزبرون" و"تيد جابلير" في كتابهما "إعادة اختراع الحكومة" خاصة بعد أن عينه بن كلنتون على رأس مكتب مراجعة الأداء الوطني الذي قال بن كلنتون بشأنها: "ننوي إعادة تصميم وإعادة اختراع وتنشيط الحكومة الوطنية بأكملها"، في الوقت التي كانت في الحكومة الفيدرالية تخسر فيه الكثير من المال في ظل حكم "بن كلنتون" فكر "أل غور" في طريقة تجعل من الإدارة الأمريكية أكثر كفاءة وأقل تكلفة مما أدى به ابتداء شعار جديد يكفل هذه المهمة "إنشاء حكومة تعمل بشكل أفضل وتكاليف أقل" لاحقاً رفع هذا المكتب بقيادة نائب الرئيس 384 توصية لتبسيط وتنشيط البيروقراطية كما وعدت بتوفير 108 مليار دولار من المدخرات وخفض 12 في المائة في القوى العاملة الفيدرالية - 252000 وظيفة - بحلول عام 1998².

- الدور الاستشاري للمستشارين الخاصين:

¹ Purcell, L Edward. *Vice Presidents: A Biographical Dictionary*. Infobase Publishing, 2010.p.363.

² West, Darrell M. *Digital Government: Technology and Public Sector Performance*. Princeton University Press, 2007.p.25.

جعل التركيز المتزايد على الالتزام السياسي داخل الحكومة من الصعب التمييز بين الجهات السياسية والجهات الفاعلة غير السياسية في البيئة السياسية في واشنطن، هناك عدد قليل نسبيا من الموظفين في الفرع التنفيذي للحكومة، خارج البيت الأبيض، والذين يمكن تحديدهم فقط كمستشارين سياسيين، إذا كان على المرء أن يفحص المخطط التنظيمي لدائرة حكومية أو وكالة تنفيذية، فإن المسؤولين الذين لديهم مناصب سياسية أو مشورة سياسية صارمة لا يظهرون بسهولة، معظم المعينين السياسيين يشغلون مناصب على ما يبدو أن لديهم بعض الوظائف الإدارية ويعملون بشكل عام.

بالنظر إلى اختلاط أنشطتهم، فإن للمعينين السياسيين في بيروقراطية واشنطن ثلاثة أدوار، الأول هو المدير، سيكون لدى غالبية المعينين السياسيين بعض المسؤوليات الإدارية، وفي الواقع سيقضي معظمهم معظم وقتهم في واشنطن في إدارة البرامج بدلا من التفكير ووضع استراتيجيات التحديث في حد ذاتها، كان هناك الكثير من النقاش حول الإخفاقات الإدارية لهؤلاء المعينين ولكن أقل إلى حد ما حول إخفاقاتهم في المعرفة السياسية، لكن كلا الإخفاقين يمثلان تحديات حقيقية لحكومة فدرالية فعالة.

الدور الآخر، والدور الأكثر وضوحا في الحكومة المعاصرة، هو المنفذ السياسي، الأفراد الذين يؤدون هذا الدور ليسوا مهتمين كثيرا بتطوير الاستراتيجيات مسؤولو الفرع التنفيذي، وبدلا من ذلك، فإن هؤلاء الوكلاء لديهم مهام مراقبة المرافق، والتأكد من أن تلك المنظمات تتبع برامج هذا المدير، وتحاول إعادتها إلى السياسة المستقيمة والضيقة إذا حادت عن طريقها.

وأخيرا، فإن المسؤولين المعينين هم مستشارون سياسيون، من المؤكد أن أمناء مجلس الوزراء وغيرهم من كبار المسؤولين التنفيذيين الفيدراليين يتلقون المشورة بشأن السياسة، ولكن معظمها يأتي من الموظفين العموميين المهنيين أو من مصادر خارج الحكومة مثل مراكز الفكر والاستشاريين¹. علاوة على ذلك، نظرا لأن هؤلاء المسؤولين، على الرغم من أنهم سياسيون بشكل واضح، قد لا يحتاجون إلى مشورة سياسية بالطريقة نفسها التي قد يمتلكها وزير في نظام برلماني، فإن وظيفة المشورة ليست متطورة تماما، إلى حد ما، أدى "تكثيف" الحكومة

¹ Saint-Martin, Denis. "Building the New Managerialist State: Consultants and the Politics of Public Sector Reform in Comparative Perspective." *OUP Catalogue* (2004).

الفيدرالية بتعيين المزيد من "المساعدين الخاصين" و"رؤساء الأركان" وما شابه ذلك إلى زيادة عدد المعينين المعنيين بالسياسة، لكن حتى هؤلاء المسؤولين قد يكون لها بعض الأدوار الإدارية¹.

يبدو أن الطبيعة الثلاثية لدور العديد من المعينين السياسيين في الإدارة الأميركية - المديرين والمستشارين السياسيين والقائمين بالتنفيذ السياسي في تزايد، جادل "بول لايت" حول "سماكة" الحكومة الفيدرالية ما يعني به الطبقات الإدارية وبأن التعيينات السياسية تم تمديدها إلى أسفل البيروقراطية العامة وأن هؤلاء المسؤولين كانوا يستخدمونها في المقام الأول لضمان السيطرة السياسية على البيروقراطية العامة المهنية، وقد أظهر بحث آخر أن سماكة الحكومة كانت منهجية إلى حد ما، حيث تأثرت المنظمات ذات المهام الأكثر حساسية من الناحية السياسية بشكل كبير أكثر من المنظمات البازرة سياسياً².

بالإضافة إلى مزيج من الشق السياسي والإداري مع المعينين السياسيين الذين يمارسون العديد من الواجبات الإدارية، يمارس المسؤولون الذين تكون وظائفهم الإدارية اسمياً واجبات سياسية، على وجه الخصوص، كما وسبق ذكره سمح قانون إصلاح الخدمة المدنية لعام 1978 بتعيين ما يصل إلى 10 في المائة من كبار الموظفين التنفيذيين العامين سياسياً، مما سمح للرؤساء أن يميلوا نحو إلى الاستفادة من هذه الفرصة، علاوة على ذلك، يمكن لموظفي الخدمة المدنية أن يتخذوا مناصب سياسية مؤقتة، مما يعزز حياتهم المهنية على المدى القصير لكنهم معرضون لخطر أن يصبحوا على صلة وثيقة مع طرف واحد وبالتالي تقويض حياتهم المهنية على المدى الطويل³.

إن وجود عدد كبير من المعينين السياسيين في الحكومة الفيدرالية الأمريكية، والميل إلى المزج بين الأدوار الإدارية والسياسية، له جذور عديدة، بالمثل، فإن التحول نحو مستويات أعلى من تسييس في وظيفة المشورة يعكس أيضاً الديناميكيات السياسية الكامنة في النظام، والحاجة المستمرة لموازنة قيم "الكفاءة المحايدة" مع قيم "الكفاءة المستجيبة"⁴. عادة ما يركز النظام السياسي الأمريكي بشكل أكبر على بعد الكفاءة المتجاوب لموظفي

¹ Light, Paul. *Thickening Government: Federal Hierarchy and the Diffusion of Accountability*. Brookings Institution Press, 2011.p.129.

² Ingraham, Patricia W. Op cit.p.26.

³ Ingraham, Patricia W, and Carolyn Ban.Op cit.p35.

⁴ Aberbach, Joel D, and Bert A Rockman. "Civil Servants and Policymakers: Neutral or Responsive Competence?".Op cit. p. 462.

الخدمة المدنية مقارنة ببريطانيا ونيوزيلندا، لكن التوازن بين الكفاءات لا يزال يتحول ويصبح موضوعا للظعن السياسي.

تم إضفاء الطابع المؤسسي على دور المستشارين السياسيين والحاجة لمواجهة السلطات السياسية البيروقراطية الدائمة، على الأقل بالنسبة للرئيس، يحتوي المكتب التنفيذي للرئيس على عدة منظمات استشارية مهمة، لا سيما مجلس الأمن القومي ومجلس المستشارين الاقتصاديين، تم إنشاء هاتين المنظمتين في أواخر الأربعينيات حيث بدت الحكومة الأمريكية وكأنها تقبل واقع الحكومة الكبيرة والحاجة إلى الاحتراف والمهنية، علاوة على ذلك، تم إنشاء هذه المنظمات الاستشارية جزئيا لتزويد الرئيس بالمشورة بشكل مستقل عن وزارتي الخارجية والدفاع القائميتين، وبدرجة أقل وزارتي التجارة والعمل. إن المشورة السياسية للرئيس بشأن معظم القضايا المحلية ليست مؤسسية بشكل جيد، على الرغم من أن جميع الرؤساء حديثا لديهم بعض الهياكل لهذا النوع من المشورة.

- دور مراكز التفكير:

لن تكتمل أي مناقشة عن المشورة السياسية في واشنطن دون الحديث حول دور مراكز الفكر والشركات الاستشارية في توليد الأفكار السياسية والترويج لها، على الرغم من وجود بعض المنظمات من هذا النوع منذ إنشاء معهد Brookings في عام 1916¹، فقد حدث انفجار في عدد هذه المنظمات وربما أيضا تأثيرها على السياسة. هذه المنظمات، بالطبع، خارج الحكومة ولكن غالبا ما يكون لها علاقات قوية مع جهات سياسية معينة وغالبا ما تكون علاقات وثيقة مع الأحزاب السياسية، كذلك تعتبر أيضا ملاجئ لأفراد الأحزاب السياسية من أجل الاستمرار في المشاركة السياسية وانتظار فرص العودة إلى منصب رسمي في إدارة لاحقة، بالتالي، فإن مراكز الفكر والرأي هي إلى حد ما حكومات قيد الانتظار، حيث ينتقل العديد من الأعضاء من مناصب في تلك المنظمات إلى إدارة جديدة. يساعد دور ونفوذ مؤسسات الفكر والرأي أيضا في إثبات النقطة القائلة بوجود سوق للأفكار في واشنطن، حيث يستطيع صانعو السياسة العثور على المدافعين، ودعم الأدلة، تقريبا في أي منصب.

على الرغم من أن الغالبية العظمى من مؤسسات الفكر والرأي لا تزال غير أيديولوجية، إلا أن تطوير هذه المراكز منذ الثمانينيات كان أكثر ما يلاحظه أنها ضمن التيار اليميني السياسي، على الرغم من وجود بعض المنظمات البارزة لتقديم المشورة بشأن السياسة على اليسار والوسط - مؤسسة "بروكنجز" ومركز أولويات الميزانية

¹ Institution, Brookings. "About Us." <https://www.brookings.edu/about-us/>. Date accessed 03/07/2019.

والسياسات، على سبيل المثال - . كان التوسع الرئيسي على مدى العقود العديدة الماضية في المنظمات ذات الآراء المحافظة والليبرالية، ومن أبرز هذه المؤسسات البحثية مؤسسة "التراث" ومعهد "كاتو" أثناء إدارة "جورج بوش"، كان لهذه المنظمات تأثير كبير على السياسة، على الرغم من أن بعضها كان له بعض الإخفاقات الملحوظة، مثل خصخصة الضمان الاجتماعي.

تميل واشنطن إلى أن تكون موطنًا للشركات الاستشارية الرئيسية¹ التي غالبًا ما يسكنها أعضاء سابقون في الكونغرس وإدارات سابقة. في بعض الحالات، تعتبر هذه الشركات الاستشارية منظمات ضغط مقنعة. في الواقع، في بعض مجالات السياسة، ولا سيما الطاقة، يقوم المستشارون الآن ببعض الأعمال للإدارات والوكالات التي كان من الممكن القيام بها داخل المنظمات، وغالبًا ما يكون نفس الأشخاص الذين كانوا من قبل موظفين مدنيين هم الآن المستشارون، فالاختلافات الرئيسية هي أن الأفراد غالبًا ما يكسبون دخولًا أعلى بكثير مما كانوا عليه عندما كانوا موظفين، ويجب عليهم أيضًا الاهتمام بقدر أكبر بأن نصائحهم متوافقة مع الإدارة الحالية، باختصار، أصبحت المشورة السياسية أكثر تسييسًا.

خلاصة الفصل الثاني:

من خلال ما تم التطرق إليه سابقًا، يمكن تلخيص النقاط الرئيسية في هذا الفصل، فمن الأكد أن تمارس سمات النظام السياسي-الإداري تأثيرًا كبيرًا على اختيار التحدينات وكذا جدوى تنفيذ أنواع معينة من التحديث. إن هياكل الدولة، وطبيعة التنفيذ للحكومة المركزية، والعلاقات التي تحكم بين الوزراء والموظفين، وتنوع قنوات المشورة، كلها لها تأثيرات على أفكار التحديث التي يتم أو تم تناولها، فضلًا عن مدى قوة تنفيذها لاحقًا، لهذا فهي تشكل سياقات نشطة يجب أن يتعامل معها القائمون على التحديث، كما سبق وتم ذكره أن الدول الأنجلو سكسونية قيد الدراسة تعتبر من أكثر الدول انفتاحًا على الأفكار "المدفوعة بالأداء" والتي تفضل السوق التي تعتبر من ومبادئ التسيير العمومي الجديد أكثر من غيرها فهي تعتبر أكثر ترحيبًا من الناحية الهيكلية والثقافية بمثل هذه الأفكار، ومع ذلك، مهما كان نوع التحديث المرغوب فيه، فليس لكل بلد له قدرة متساوية في تنفيذ الترتيبات الجديدة بطريقة متماسكة، ذلك راجع لأسباب عدة منها الهيكلية، فالسلطة التنفيذية أقل مركزية في الولايات المتحدة، على سبيل المثال، مقارنة في نيوزيلندا أو بريطانيا.

¹ Robinson, Yvette Delemos. "Employee Training and Organizational Commitment in Management Consulting Firms." The George Washington University, 2013.p.4.

في ظل المركزي القوية التي تعرفها الدول الأنجلو سكسونية، تعتبر الحكومات المحلية في بريطانيا أقل حماية من حيث تدخلات الحكومة المركزية فيما يتعلق بتحديث المرفق العام، هذا مقارنة بمعظم الدول الأنجلو سكسونية لكن، بدرجة أقل من نيوزيلندا، أما الولايات المتحدة الأمريكية التي تعتبر الاستثناء فمصالح الولايات يكتنفها الدستور.

يعتبر شكل الحكومة متغير سياسي آخر له أثر على تحديد ما هو ممكن سياسيا فيما يتعلق بمدى تنفيذ تحديثات معينة، فالأغلبية البرلمانية التي يتمتع بها مجلس الوزراء في بريطانيا يخلق ضمان سياسي ودعم قوي لأي تحديث يعرفه المرفق العام، تبقى وزارة المالية في بريطانيا ونيوزيلندا تشكل حدودا لما هو ممكن من الناحية التنفيذية التي غالبا ما تسيطر على مشهد التحديث فضلا عن مساره، كل ذلك في إطار المفاوضات المستمرة بينها وبين مجلس الوزراء وكذا تأثيرها بالبيئة الاقتصادية المتغيرة. في نيوزيلندا عرفت تحديثات المرفق العام توجهها نحو تبني تحديثات جوهرية خاصة من سنوات الثمانينات إلى سنة 1996 التي تم فيها تبني نظام انتخابي له مخرجات يحتم على الأطراف المعنية بتشكيل الحكومة بالدخول في جو تفاوضي يفضي إلى حكومة ائتلافية، هذا التفاوض بشكل حتمي ينتقل بالضرورة إلى أولويات تحديث المرفق العام حسب الأحزاب وتفضيلاتها. في ظل مخرجات الدستور الأمريكي التي تتمثل في فصل بين السلطات وتوازن القوة بينها، فإنه حتما لها أثر واضح على تحديثات المرفق العام التي عرفتها الولايات المتحدة الأمريكية، فغالبا ما كان الكونغرس الأمريكي عقبة أمام الرؤساء في تمرير تحديثات الإدارة.

تنبثق مصادر استراتيجيات تحديث المرفق العام من مصادر مختلفة، سواء أكان ذلك من السياسي المنتخب أو من طرف البيروقراطي الذي يساير الأنماط التنظيمية داخل المرفق ما يجعله خبيرا في شؤون إدارته، فمهما كانت مصادر التحديث فإن ذلك يؤثر على فاعليتها ومدى إمكانية تنفيذها وكذا شرعيتها، فبكلمة أخرى تأثر العلاقة التي تحكم بين أفراد الحكومة والقائمين بتسيير شؤون المرفق العام على استراتيجيات التحديث، فالسياسي يبحث نجاح التحديث مهما كانت المقاومة التي يتعرض لها التحديث، فيبحث بذلك عن البيروقراطي المستجيب. في هذا السياق نجد أنه في الدول الأنجلو سكسونية أعتبر التسييس منفذا لسياسيين لتحكم في البيروقراطي المحايد. إن الناظر إلى تجارب الدول قيد الدراسة يجد درجات متفاوتة من التسييس، فمنه من كان متجذرا في طبيعة النظام السياسي مثل الولايات المتحدة الأمريكية، ومنهم من تعمد إحداث تغيير في طبيعة النظام السياسي من خلال التسييس الخفي الذي يحمله نموذج التسيير العمومي الجديد فيما يتعلق بصيغ التعاقد، مثال

على ذلك ما حدث في بريطانيا ونيوزيلندا في السنوات الأولى لتحديث. من خلال التحليل أعلاه يمكن استنتاج أن العلاقة بين أفراد الحكومة وموظفي المرفق العام تحكمها متغيرات السيطرة والتحكم من جهة والمقاومة من جهة أخرى.

تعتبر قنوات الاستشارة والنصح من المتغيرات السياسية المهمة لصانعي تحديث المرفق العام في الدول أنجلو سكسونية، فكلما تعددت المصادر كلما كانت هذه الاستراتيجيات أكثر تنوعا ونجاحا، لكن هذا التنوع قد يكون ميسا كلما أختصر اعتماد القائمون على التحديث على جهات معينة دون أخرى، مثل ما حدث في بريطانيا ونيوزيلندا في ظل بروز المستشارون الخاصون ما وضع البيروقراطي الحيادي موضع تساؤل حول مدى قدرة المستشارون الخاصون أن يقدموا الاستشارة في إطار شفاف بمعزل عن النزعات السياسية الأيديولوجية، تعددت مصادر الاستشارة حتى وصلت إلى القطاع الخاص خاصة فيما يحمله التسيير العمومي الجديد في طبياته الذي يبحث في أن يصبح المرفق العمومي يشبه ذلك التنظيم الموجود في القطاع الخاص، في هذا السياق أصبح الخبراء من عالم القطاع الخاص يتوافقون باستمرار على أروقة الحكومة من خلال تقديم مراجعات دورية.

الفصل الثالث

الفصل الثالث: البيئة الاقتصادية لاستراتيجيات تحديث المرفق العام في الدول الأنجلو

سكسونية

نتناول في هذا الفصل المتغيرات الاقتصادية التي أثرت بتفاعلاتها على مسار تحديثات المرفق العام في الدول الأنجلو سكسونية، عرفت الدول الأنجلو سكسونية تحولات في السياسات الاقتصادية من النموذج الكينزي إلى النموذج النيوليبرالي (المبحث الأول)، تزامن هذا التحول في السياسة الاقتصادية تحول في الهياكل الاقتصادية (المبحث الثاني)، في هذا السياق زاد التعقيد الاقتصادي الذي كان لها أثر تحديثات المرفق العام (المبحث الثالث).

المبحث الأول: السياسة الاقتصادية في الأنظمة الأنجلو سكسونية

يمكن تقسيم تاريخ الاقتصاد الحديث إلى فترات مختلفة هيمنت فيها مجموعات معينة من النماذج الاقتصادية على السياسة والسياسات. تشمل هذه النماذج بشكل عام الأهداف السياسية / الاقتصادية، والأطر التحليلية / النظرية لفهم عمل الاقتصادات والمجتمعات، والسرد الذي يصف ويبرر الأهداف والأطر التحليلية، التي تسعى إلى تحقيق أهداف محددة.

على مدار المائة العام الماضية، سيطرت النماذج السياسية الاقتصادية على النقاشات الأكاديمية والإعلامية، وكذا على المؤسسات الوطنية والدولية. شهد الاقتصاد السياسي الأنجلو سكسوني على نطاق واسع فترتين رئيسيتين من الانهيار والتحول من نموذج سياسي-اقتصادي إلى آخر¹، تغطي الفترة الأولى فترة انهيار وول ستريت عام 1929 نفذت فيها بشكل أساسي مبادئ السياسة الاقتصادية الكينزية، والثاني كان من وفاق ما بعد

¹ Stirling, Alfie, and Laurie Laybourn-Langton. "Time for a New Paradigm? Past and Present Transitions in Economic Policy." *The Political Quarterly* 88, no. 4 (2017): 558-569.pp.559-560.

* يطلق المؤرخون اسم وفاق ما بعد الحرب على حقبة من تاريخ السياسي البريطاني ما بعد الحرب، بداية من نهاية الحرب العالمية الثانية في عام 1945 حتى انتخاب "مارغريت ثاتشر" من حزب المحافظين كرئيسة وزراء في عام 1979، حيث كان هناك إجماع واسع النطاق على السياسة العامة والتي تشمل دعم الاقتصاد المختلط ودولة الرفاهية.

الحرب* إلى النيوليبرالية التي بدأت من صدمات العملة والنفط في أوائل سبعينيات القرن الماضي واعتماد سياسات اقتصادية للسوق الحرة في الثمانينيات مستهله بذلك فترة الليبرالية الجديدة¹.

المطلب الأول: التحولات في السياسة الاقتصادية

تميزت كل فترة تغيير بسلسلة من الأزمات الاقتصادية والسياسية، فشلت فيها الأفكار والسياسات السائدة في شرحها وفهم محتواها، أدى ذلك إلى التراجع عن النموذج السائد وتبني نهج جديد، سعت مجموعة من الأدبيات لفهم عملية التغيير هذه متأثرة بنظرية "كوهن" لتحولات النموذج في العلوم الطبيعية، فوفقا لهذه النظرية، يحدث التغيير عند استيفاء شرطين، أولا: "الشذوذ" (المشاكل) الذي يتعارض مع النموذج السائد، وثانيا التطور الناجح للنظرية البديلة بحيث تستطيع أن تشرح الظاهرة السائدة بشكل أفضل².

اعتمد "لاكاتوش" على هذه النظرية، حيث يرى أنه يمكن تفسير التحولات في العلوم الاجتماعية اعتمادا على برامج بحث "تقدمية" أو "تأخرية"³، تقدم برامج البحث التقدمية نظريات جديدة تعتمد على أفكار تشرح الواقع بشكل أفضل، في المقابل لا تستطيع برامج البحث التأخرية توضيح الأدلة المتاحة، بالتالي تتنازل عن وضعها السابق كبرامج بحث تقدمية، لكن هذه الأخيرة يمكن أن يكون لها قوة بقاء لا داعي لها، كما يمكن أن تتمتع بميزة تدعمها المصالح الخاصة لكبار العلماء، لهذا يمكن أن يحدث التحول في النموذج فقط عندما تجمع البرامج التقدمية الجديدة ما يكفي من الدعم للتغلب على برامج البحث التأخرية.

يتم تطوير السياسة الاقتصادية من خلال عملية من الخيارات التي يقرر فيها صانعو السياسة أهدافا وأساليب جديدة مع الإشارة الجزئية فقط إلى النظرية أو الأدلة الأكاديمية، إن عدم اليقين المتأصل في عملية التنبؤ الاقتصادي والطبيعة السياسية لعملية صنع السياسات يجعل من السهل على البرامج المتدهورة أن تحتفظ بميزة بقائها، خاصة في ظل قوة المصالح الخاصة⁴.

- التحول إلى النموذج الليبرالي الجديد:

¹ Hartwich, O. "Neoliberalism: The Genesis of a Political Swearword (Cis Occasional Paper 114)." *Centre for Independent Studies (CIS), St Leonards* (2009).p.3

² Kuhn, Thomas. "The Structure of Scientific Revolutions. Chicago: Univ." *Press, Chicago* (1962).p. 65.

³ Lakatos, Imre. "Ii-Criticism and the Methodology of Scientific Research Programmes." *Proceed Aristotelian Soc* 69 (1968): 149-186.p. 167.

⁴Ibid.p,180 .

حدثت أنماط مماثلة من التحولات النموذجية لسياسة الاقتصاديات في القرن العشرين، هنا نستخدم النظرية الموضحة أعلاه لتحديد الخصائص الرئيسية لعملية التحول، الانتقال من نموذج إجماع ما بعد الحرب إلى الليبرالية الجديدة في الثمانينات.

النموذج الذي كان سائدا: منذ الحرب العالمية الثانية، تعزز ارتفاع النمو الاقتصادي والدخل الفردي، أدى إلى تبني إدارة الطلب الكينزية واستهداف العمالة الكاملة كمؤشر رئيسي للنجاح الاقتصادي، بحلول الستينيات من القرن الماضي، كان صناع السياسة يضعون ثقلا كبيرا على منحني فيليبس* (المفاضلة بين البطالة والتضخم) لتوجيه إدارة الاقتصاد¹، كما ساعد نظام سعر الصرف الثابت لتسوية "بريتون وودز" والتنظيم المالي على توفير ظروف مستقرة لنمو التجارة الدولية.

ظهور الصدمات والأزمات الاقتصادية: أدى انهيار النظام النقدي الدولي في أعقاب مغادرة الولايات المتحدة لمعيار الذهب إلى تدهور في أوضاع ميزان المدفوعات لدى العديد من البلدان، مما أدى إلى ارتفاع التضخم²، وما زاد في تعميق الأزمة كان قرار منتجي النفط برفع أسعار النفط الذي عجل في الركود³، كما كشف ضعف القدرة التنافسية للقطاعات الصناعية الهامة عن نقاط ضعف في القدرة الإنتاجية للاقتصادات خاصة في بريطانيا.

الانهيار والتحول في النموذج: تناقضت ظاهرة الركود (ارتفاع التضخم والبطالة في وقت واحد) مع منحني فيليبس، ففي حين فشلت السياسات التي تستهدف الأسعار في السيطرة على التضخم، أو تخفيض قيمة العملة لاستعادة القدرة التنافسية، كل هذه الأسباب لم تترك خيارات كثيرة في السياسة المتاحة داخل الكينزية، عموما، أدى هذا الشدوذ في تسريع تدهور النموذج السياسي والاقتصادي الكينزي، في هذا السياق برز آليات تقدمية بديلة تتمثل في معارضة جماعية للكينزية.

* تشير نظرية منحني فيليبس إلى أن النمو الاقتصادي يؤدي إلى التضخم، والذي من المفترض بدوره أن يؤدي إلى المزيد من الوظائف وخفض مستوى البطالة. إلا أن الركود الذي حصل في سبعينيات القرن الماضي أدى إلى دحض المفهوم الأصلي لمنحني فيليبس بشكل تجريبي، فكان هناك مستويات عالية من التضخم والبطالة على حد سواء.

¹ Roberts, John M. "New Keynesian Economics and the Phillips Curve." *Journal of money, credit and banking* 27, no. 4 (1995): 975-84. P.960.

² Eichengreen, Barry, and Peter Temin. "The Gold Standard and the Great Depression." *Contemporary European History* 9, no. 2 (2000): 183-207.p, 192.

³ Hammes, David, and Douglas Wills. "Black Gold: The End of Bretton Woods and the Oil-Price Shocks of the 1970s." *The Independent Review* 9, no. 4 (2005): 501-527.p. 511.

ظهور سياسة اقتصادية جديدة: يمكن اعتبار انتخاب "مارغريت تاتشر" في عام 1979 و"رونالد ريغان" في عام 1980 بمثابة عتبة ظهور نموذج جديد¹. إلى حد أقل، دخل هذا النموذج الجديد أيضا في السياسة الألمانية والفرنسية بانتخاب "هيلموت كول" وبعد "التجربة الاشتراكية" التي قام بها الرئيس الفرنسي "فرانسوا ميتران"، عجلت الحكومات الجديدة بتغيير السياسة، حيث تحول الهدف الرئيسي لسياسة الاقتصاد الكلي من البطالة إلى التضخم، وتم التخلي عن المذهب النقدي سريعا، في ظل هذه الأحداث الاقتصادية والسياسية ترسخت النظرة النيوليبرالية، فتضاءل الدور الاقتصادي للدولة بشكل كبير كضامن لظروف اقتصادية مستقرة، جانبا إلى جنب، قابلتها تخفيضات كبيرة في الضرائب والإنفاق، ورفع القيود عن الأسواق، وتقليص النقابات العمالية².

- فهم التحول الليبرالي الجديد:

على مدار الـ 40 سنة الماضية، سيطرت على السياسة الاقتصادية وتفكير الجمهور فلسفة اقتصادية محافظة تعرف باسم الليبرالية الجديدة، تجدر الإشارة إلى أن "الليبرالية" سلالة فكرية ترتبط بالليبرالية الاقتصادية في القرن التاسع عشر المرتبطة بمانشستر، إنجلترا. كان نظام مانشستر يعتمد على اقتصاديات السوق، وكان يرتبط ارتباطا وثيقا بالتجارة الحرة وإلغاء قانون الحبوب في إنجلترا، الذي فرض قيودا على استيراد القمح. ترتبط النيوليبرالية المعاصرة أساسا بكلية شيكاغو للاقتصاد، والتي تؤكد على كفاءة المنافسة في السوق، ودور الأفراد في تحديد النتائج الاقتصادية، والتشوهات المرتبطة بالتدخل الحكومي وتنظيم الأسواق³.

هناك مبدئين أساسيين لليبرالية الجديدة هما نظرية توزيع الدخل ونظريتها الخاصة بتحديد التوظيف الكلي، فيما يتعلق بتوزيع الدخل، تؤكد النيوليبرالية على أن عوامل الإنتاج - العمالة ورأس المال - (تتقاضى ما تستحق وفقا لشروط الأداء المنصوص عليها في سجلات الأداء)، يتم تحقيق ذلك من خلال عملية العرض والطلب، حيث يعتمد الدفع على الندرة النسبية للعامل (العرض) وإنتاجيته (التي تؤثر على الطلب) هذا ما يفسر التطور الذي شهدته الدول الأنجلو سكسونية فيما يخص التحديثات التي مست الشق المالي والبشري، فيما يتعلق

¹ King, Desmond, and Stewart Wood. "The Political Economy of Neoliberalism: Britain and the United States in the 1980s." *Continuity and change in contemporary capitalism* 13 (1999): 371-397.P, 371.

² Oswald, Andrew J. "The Microeconomic Theory of the Trade Union." In *Economic Models of Trade Unions*, 576-597: Springer, 1992.p.576.

³ Long, David. *Towards a New Liberal Internationalism: The International Theory of Ja Hobson*. Cambridge University Press, 1996.p.39.

بتحديد إجمالي العمالة، تؤكد النيوليبرالية أن الأسواق الحرة لن تدع عوامل الإنتاج القيمة - بما في ذلك العمالة - تضيع، بدلا من ذلك، يتم ضبط الأسعار للتأكد من أن يتم استخدام جميع العوامل، هذا التأكيد هو في الأساس لمذهب مدرسة شيكاغو، الذي تدعي أن الاقتصادات تتكيف تلقائيا مع التوظيف الكامل وأن استخدام السياسة النقدية والمالية لزيادة التوظيف بشكل دائم يؤدي فقط إلى توليد التضخم¹.

كانت هاتان النظريتان تؤثران بشكل غير عادي على اقتصاديات الدول الأنجلو سكسونية، اللتان يتناقضان مع التفكير الذي ساد في الفترة ما بين 1945 و1980، خلال هذه الحقبة السابقة، كانت النظرية السائدة لتحديد العمالة هي الكينزية، التي تؤكد أن مستوى النشاط الاقتصادي يتحدد بواسطة مستوى الطلب الكلي. بالإضافة إلى ذلك، يؤكد الكينزيين أن الاقتصادات الرأسمالية تخضع لضعف دوري في عملية توليد الطلب الإجمالية، مما يؤدي إلى البطالة، في بعض الأحيان، يمكن أن يكون هذا الضعف قوي وينتج عنه كساد اقتصادي - كما يتضح من الكساد العظيم².

في حين أن الكينزيين وافقوا دائما على نظرية مشتركة لتحديد العمالة، فانقسموا دائما فيما يتعلق بنظرية توزيع الدخل (نظرية التوزيع في الاقتصاد، هي المحاولة المنهجية لحساب تقاسم الدخل القومي بين مالكي عوامل الإنتاج - الأرض والعمالة ورأس المال)³. خلق هذا الانقسام خرقا من الناحية النظرية والعملية سهل من انتصار الليبرالية الجديدة، يميل الأمريكيون الكينزيون (المعروفون باسم الكينزيين الجدد)⁴ إلى قبول نظرية توزيع الدخل "الليبرالية الجديدة"، بينما يرفضها الكينزيون الأوروبيون (المرتبطنون على نطاق واسع بجامعة كامبريدج، بريطانيا، والمعروفة باسم ما بعد الكينزيين)⁵. بدلا من ذلك، يجادل ما بعد الكينزيين بأن توزيع الدخل يعتمد بشكل كبير على العوامل المؤسسية، بالتالي، لا تؤثر على الندرة والإنتاجية فحسب، بل تؤثر أيضا على قوة المساومة، التي تتأثر بالترتيبات المؤسسية، وهذا ما يفسر أهمية النقابات، والقوانين التي تحكم الحد الأدنى للأجور، وحقوق الموظفين في العمل، وأنظمة الحماية الاجتماعية مثل التأمين ضد البطالة. أخيرا، إن الفهم العام للاقتصاد مهم

¹ Larner, Wendy. "Neoliberalism?". *Environment and Planning D: Society and Space*. 21, no. 5 (2003): 509-12.p, 3.

² Tobin, James. "Keynesian Models of Recession and Depression." *The American Economic Review* 65, no. 2 (1975): 195-202.P, 195.

³ Bronfenbrenner, Martin. *Income Distribution Theory*. Routledge, 2017.p.76.

⁴ Rotheim, Roy. *New Keynesian Economics/Post Keynesian Alternatives*. Routledge, 2013.p. 102.

⁵ Davidson, Louise. "Post Keynesian Economics: Solving the Crisis in Economic Theory." In *Money and Employment*, 279-299: Springer, 1990.p. 286.

أيضا، نظرا لأن الجمهور ينظر إلى الاقتصاد من خلال عدسة القدرة على المساومة بالتالي سيكون له تعاطف سياسي أكبر مع النقابات ومؤسسات الحماية الاجتماعية.

- أسباب انهيار النموذج الكينزي وصعود الليبرالية الجديدة:

لمدة 35 سنة بعد الحرب العالمية الثانية (1945-1980)، شكلت الكينزية النموذج الرئيسي لفهم تصميم النشاط الاقتصادي، كذلك كانت فترة ارتفعت فيها التغطية النقابية إلى مستويات تاريخية وتوسيع نطاق مؤسسات الحماية الاجتماعية¹.

مع ذلك، في منتصف السبعينيات ذهب الدافع الكينزي في الاتجاه المعاكس، لتحل محلها الليبرالية الجديدة، انعكس هذا الانتكاس على الاضطرابات الاجتماعية والاقتصادية المرتبطة بعصر حرب فيتنام وصدمات أوبك في أسعار النفط، التي هيمنت على سبعينيات القرن الماضي، مع ذلك، قدمت هذه الاضطرابات نقطة دخول وتحول إلى نموذج اقتصادي جديد. يمكن العثور على الشرارة النهائية للديناميكية النيوليبرالية في الانقسامات الفكرية للكينزية وفشلها في تطوير فهم الجمهور للاقتصاد الذي يمكن أن يتنافس مع الخطاب النيوليبرالي "للأسواق الحرة"².

طوال فترة الهيمنة الكينزية، ظلت هناك معارضة محافظة قوية داخل الولايات المتحدة، مما وفر قاعدة للنيوليبرالي، كانت هذه المعارضة موجودة خلال فترة "الاتفاق الجديد"^{*}، كما تجلّى في المقاومة المحافظة لإنشاء نظام التقاعد للضمان الاجتماعي. واستمر العداء بعد الحرب العالمية الثانية، كما يتضح من قانون تافت-هارتلي الذي رعاه المحافظون (1947)، والذي منع المحل المغلق والإضراب، مما قوض سلطة الاتحاد والقدرة على التنظيم³.

¹ Keynes, John Maynard. *The General Theory of Employment, Interest, and Money*. Springer, 2012.p. 331.

² Springer, Simon. "Neoliberalism as Discourse: Between Foucauldian Political Economy and Marxian Poststructuralism." *Critical Discourse Studies* 9, no. 2 (2012): 133-47. p.140.

^{*} هي مجموعة من البرامج الاقتصادية التي تم إطلاقها في الولايات المتحدة بين عامي 1933 م و 1936 م. تضمنت هذه البرامج مراسيم رئاسية أو قوانين قام بإنجازها الكونغرس الأمريكي أثناء الفترة الرئاسية الأولى للرئيس فرانكلين روزفلت. تأتي تلك البرامج استجابة للكساد الكبير وتركزت على ما يسميه المؤرخون الألفات الثلاثة وهي: "الإغاثة والإنعاش وهي: "الإغاثة والإنعاش والإصلاح". إغاثة العاطلين والفقراء، وإنعاش الاقتصاد إلى مستوياته الطبيعية، وإصلاح النظام المالي لمنع حدوث الكساد مرة أخرى.

³ Forkosch, Morris D. "Secondary Boycotts under the Taft-Hartley Law." *Lab. LJ* 1 (1949): 1009..P.1009.

كما تعززت جاذبية النيوليبرالية بالعوامل الاقتصادية والثقافية، على المستوى الاقتصادي، ساهم نجاح "الاتفاق الجديد" في تراجع الكينزية. قد يكون الازدهار المتزايد المبني على السياسات الكينزية والعقد الاجتماعي لما بعد الحرب بين العمل والعمال ولد المعتقدات بأن المشاكل الاقتصادية الأساسية المتمثلة في توزيع الدخل والبطالة الجماعية قد تم حلها في النهاية. نتيجة لذلك، أصبح المواطنون الأمريكيون ينظرون تدريجياً إلى السياسات والمؤسسات ذاتها - مثل النقابات - التي أدت إلى ازدهارهم المفترض حالياً على أنه أمر يمكن الاستغناء عنه.

على المستوى الثقافي، احتفت أمريكا دائماً بالفردانية الراديكالية (كما سنراه في الفصل الرابع)، كما قد تعززت هذه النزعة من خلال الصراع الأيديولوجي المتأصل في الحرب الباردة، والذي عزز الكراهية لمفاهيم العمل الاقتصادي الجماعي وإنكار قيود رأسمالية السوق، على وجه الخصوص، تم تشويه سمعة العمل الاقتصادي الجماعي المتوافق مع النهج الشيوعي في الإدارة الاقتصادية، لذلك، وفرت الحرب الباردة أرضاً خصبة لنشر الخطاب الاقتصادي الذي تحدث عن الأسواق الحرة المستقلة عن الحكومات والتي تقلل فيها الأنظمة الحكومية من الرفاهية¹.

مع ذلك، وبقدر أهمية العوامل السياسية والثقافية في تفسير جاذبية الليبرالية الجديدة، عانت الكينزية أيضاً من الانقسامات الفكرية الداخلية، أحد مصادر الانقسام هو نظرية توزيع الدخل، كان "كينز" مؤمناً بنظرية الإنتاجية الهامشية* لتوزيع الدخل، حيث يتقاضى العمال أجورهم مقابل ما يستحقونه من الشركة. هذا ما لا يعطي لنقابات العمال والأشكال الأخرى للتدخل في سوق العمل، والتي يمكن اعتبارها كلها تشوهات في السوق بدلا من تصحيحات فشل السوق المرتبطة بقوة التفاوض غير المتكافئة، في الواقع، ساهم الكينزيين بشكل كبير في فهم عوامل الطلب الكلي ودوره في تحديد نتائج التوظيف، لكن، لم يطوروا أي تحليل مطابق لظروف الإنتاج وتفاعلاته مع الطلب الكلي وتأثيراته².

كان الضعف الكينزي الثاني هو الاعتقاد بأن السعر المنخفض وصلابة الأجور الاسمية هي المسؤولة عن البطالة، ظهر هذا الموقف في الأربعينيات من القرن الماضي، بعد عقد من نشر كتاب "كينز" لعام 1936، "النظرية العامة للتوظيف والفائدة والمال"، كانت الحجة أن انخفاض الأجور الاسمية من شأنه أن يخفض الأسعار،

¹ Marcos, Subcomandante. "The Fourth World War Has Begun." *The Zapatista Reader* (1997): 270-83.p.559.

* وفقا لهذه النظرية، يميل سعر (أو أرباح) عامل ما إلى تساوي مع قيمة منتجه الهامشي.

² Coddington, Alan. "Keynesian Economics: The Search for First Principles." *Journal of Economic literature* 14, no. 4 (1976): 1258-1273.p.1266.

وهو ما سيحفز بدوره إنفاق المستهلكين والطلب الكلي، بالإضافة إلى ذلك، فإن انخفاض الأسعار سيزيد من المعروض النقدي الحقيقي، وبالتالي تخفيض أسعار الفائدة وتحفيز الإنفاق الاستثماري، وبهذه الطريقة، يمكن أن يؤدي انخفاض الأجور الاسمية والأسعار إلى حل مشكلة البطالة¹.

تم تبني وجهة النظر الكينزية الجديدة هذه حول مرونة السعر والأجور بقوة خاصة من قبل الاقتصاديين الأمريكيين²، في الواقع، كان الجمود الاقتصادي مسؤولاً عن البطالة بحيث تضمن عوامل مثل النقابات العمالية وقوانين الحد الأدنى للأجور، إلى حد ما، كان موقف الكينزيين الجدد في الولايات المتحدة ضمناً رائداً للأجور مرونة سوق العمل الليبرالية الجديدة اليوم، تتناقض وجهة النظر الكينزية الجديدة هذه بشكل حاد مع تحليل ما بعد كينيز، الذي يرى أن البطالة ناتجة عن نقص في الطلب بسبب ضعف الثقة في العمل وعدم اليقين بشأن المستقبل، في الاقتصاد النقدي، يمكن أن يتضاءل الإنفاق إذا قرر الناس التمسك بالمال، ويمكن أن تزيد مرونة الأسعار من مشكلة الطلب بسبب الديون. بالتالي، يؤدي انخفاض الأسعار والأجور الاسمية (الأجور الاسمية هي الأجور التي يتم ضبطها وفقاً للتضخم، أو الأجور المماثلة، من حيث كمية السلع والخدمات التي يمكن شراؤها) إلى زيادة عبء مدفوعات الفائدة على المدينين، مما يتسبب في خفض الإنفاق وربما التخلف عن السداد. خلاصة القول بعد الكينزية هي أن العقود المقيدة بالعملة (على سبيل المثال، عقد لشراء منزل) تسفر عن كفاءة اقتصادية كبيرة عن طريق خفض تكاليف المعاملات، ولكن أيضاً تجعل التعديل الاقتصادي من خلال المرونة السعريّة والمرونة في الأجور مشكلة³.

التباين بشأن تحديد توزيع الدخل ودور صلابة الأجور الاسمية في خلق البطالة خلقت انقسامات داخلية عميقة بين الكينزيين، على مستوى السياسة، فتح هذا الصدع الطريق أمام الليبراليين الجدد لوصف ابتكارات سوق العمل الجديدة.

¹ Davidson, Paul. "There Are Major Differences between Kalecki's Theory of Employment and Keynes's General Theory of Employment Interest and Money." *Journal of Post Keynesian Economics* 23, no. 1 (2000): 3-25.p.5.

² Blanchard, Olivier, and Jordi Galí. "Real Wage Rigidities and the New Keynesian Model." *Journal of money, credit and banking* 39 (2007): 35-65.P, 39.

³ Snowdon, Brian, and Howard Vane. "New-Keynesian Economics Today: The Empire Strikes Back." *The American Economist* 39, no. 1 (1995): 48-65.p. 50.

المطلب الثاني : النموذج النيوليبرالي من الناحية العملية

كما ذكر أعلاه، يمكن فهم الليبرالية الجديدة من حيث نظرياتها في توزيع الدخل وتحديد العمالة، وفقاً للأول، يضمن السوق أن يتم دفع عوامل الإنتاج بما تستحقه، مما يتجنب الحاجة إلى مؤسسات الحماية الاجتماعية والنقابات. في السياق نفسه، يمكن لمؤسسات الحماية الاجتماعية أن تقلل من الرفاهية الاجتماعية وتتسبب في البطالة بالتدخل في عملية السوق.

فيما يتعلق بالتوظيف، يصر الليبراليون الجدد على أن تعديل الأسعار يضمن ميلاً تلقائياً نحو التوظيف الكامل، في هذا الإطار، فإن التدخلات السياسية لزيادة فرص العمل إما تسبب التضخم أو تزيد البطالة عن طريق زعزعة استقرار عملية السوق، كان هذا ادعاءً "ميلتون فريدمان" فيما يتعلق بالكساد العظيم، والذي قال إنه كان سببه خطأً تشديد السياسة النقدية من قبل مجلس الاحتياطي الفيدرالي¹، فالنتيجة ذات الصلة هي أن صانعي سياسات الاقتصاد الكلي يجب أن يتجاهلوا الوصفات الكينزية لإدارة الطلب الناشط الهادفة إلى التوظيف الكامل. بدلاً من ذلك، يجب عليهم اعتماد قواعد شفافة وتخلي السلطة التقديرية عن القرارات السياسية، وبالتالي تجنب الأخطاء والسماح لقوى السوق بحل المشكلة.

في الممارسة العملية، غالباً ما شهد تطبيق السياسة النيوليبرالية في بريطانيا والولايات المتحدة براغماتية أجبرت واضعي السياسات الليبراليين الابتعاد عن النظرية، فيما يتعلق بتوزيع الدخل، سعت السياسة النيوليبرالية باستمرار إلى تعزيز سبب تحرير سوق العمل، وقد اتخذ هذا شكل السماح بالقيمة الحقيقية للحد الأدنى للأجور في الانخفاض، وتقويض النقابات، وخلق مناخ سوق العمل بشكل عام من انعدام الأمن الوظيفي (التعاقد). في هذا، كانت السياسة النيوليبرالية صحيحة بالنسبة لنظريتها، والتي تؤكد على أن الحماية العمالية التي كانت تضمنها النقابات والصلابة في الأجور ليست ضرورية، فكانت النتيجة بالضرورة توسيع الأجور وعدم المساواة في الدخل، بالنسبة للنيوليبراليين، السوق تدفع للناس ما يستحقونه².

¹ Pongracic, I. "The Great Depression According to Milton Friedman 2007,." <https://bit.ly/3dbE8Nb>, date accessed 15/19/2019.

² Kotz, David. "Neoliberalism and the Us Economic Expansion of The'90s." *MONTHLY REVIEW-NEW YORK*- 54, no. 11 (2003): 15-33.p, 11.

فيما يتعلق بسياسة الاقتصاد الكلي، تم تطبيق الليبرالية الجديدة بشكل غير متسق وانتهازي وانحرفت عن خطابها النظري¹، في أوائل الثمانينيات من القرن الماضي، سعى صانعو السياسات النيوليبراليون إلى تطبيق وصفات النقد الخاصة بمدرسة شيكاغو التي تخلت عن ضبط أسعار الفائدة الكينزية لصالح استهداف عرض النقود، وكانت النتيجة تسريح العمال بشكل كبير في البلدان الصناعية التي دفعت معدلات البطالة إلى أعلى مستوياتها منذ الكساد العظيم، وارتفاع حاد في أسعار الفائدة الحقيقية العالمية، وتقلبات كبيرة في الأسواق المالية، هذه النتيجة أجبرت على التخلي عن التجربة النقدية وعودة السياسة القائمة على سعر الفائدة.

ومع ذلك، على الرغم من هذه العودة إلى استخدام سعر الفائدة وتحقيق الاستقرار الناشط، تم تغيير هدف السياسة، تم استبدال مفهوم العمالة الكاملة بمفهوم "المعدل الطبيعي للبطالة"². هذا المعدل الطبيعي لا يمكن ملاحظته وتحدده قوى الطلب والعرض في أسواق العمل، خدم اعتماد الخطاب المعدل الطبيعي غرضين. أولاً، لقد وفر الغطاء السياسي لارتفاع معدلات البطالة، مما قوض وضع المساومة للعمال. ثانياً، لقد عرض الأساس المنطقي للإبقاء على أسعار الفائدة الحقيقية عند مستوى أعلى، التي استفاد منها الأفراد الأثرياء والقطاع المالي. وبالتالي، على الرغم من أن أسعار الفائدة قد تم تعديلها بشكل دوري لتخفيف دورة الأعمال، إلا أنها ظلت أعلى من المتوسط. وبالمثل، تم تعديل السياسة المالية أيضاً بشكل دوري لتقويم دورة الأعمال، لكنها أيضاً استخدمت لصالح النخبة والمصالح السياسية الخاصة، يتضح ذلك بوضوح أكبر في التخفيضات الضريبية التي تستهدف الفئات ذات الدخل المرتفعة.

يثير التحرر النيوليبرالي لسياسة الاستقرار قضيتين: أولاً، في حين أن سياسة الاستقرار هي الاستجابة الصحيحة، فقد استخدمها صانعو السياسة الليبراليون الجدد بطريقة دون المستوى الأمثل، كما يتضح من السياسة الضريبية الأمريكية، استخدمت إدارة "بوش" فترة الركود لعام 2001 بشكل انتهازي لتخفيض الضرائب، لكن هذه التخفيضات الضريبية كانت موجهة في الغالب نحو الأفراد الأثرياء، مما أسفر عن ضجة اقتصادية، وتم تنظيمها لتكون دائمة، على الرغم من أن مكافحة الركود لم تتطلب سوى تخفيضات ضريبية مؤقتة³. ثانياً، تشير الحاجة

¹ Horowitz, Shale. "Neoliberal Reform in the Post-Communist World: Mental Models in the Transition from Plan to Market." In *Neoliberalism: National and Regional Experiments with Global Ideas*, 207-27: Routledge, 2006..p, 190.

² Hall, Robert E. "A Theory of the Natural Unemployment Rate and the Duration of Employment." *Journal of monetary economics* 5, no. 2 (1979): 153-169.p, 153.

³ Bartlett, Bruce. "Explaining the Bush Tax Cuts." *COMMENTARY-NEW YORK-AMERICAN JEWISH COMMITTEE-* (2004): 23-27.p.25.

إلى اللجوء إلى سياسة الاستقرار إلى عدم كفاية الحساب النظري النيوليبرالي للاقتصاد. بعد كل شيء، وفقا للنموذج الليبرالي الجديد، من المفترض أن تقوم اقتصادات السوق تلقائيا وسريعا بالتكيف الذاتي مع العمالة الكاملة.

- النتائج الاقتصادية في ظل الليبرالية الجديدة:

كما سبق ذكره، يمكن اعتبار انتخابات "مارغريت تاتشر" في عام 1979 و"رونالد ريغان" في عام 1980 بمثابة افتتاح الفترة الرسمية لهيمنة السياسة الاقتصادية النيوليبرالية. شهد الربع الأخير من القرن الماضي تطبيقا موسعا للأفكار الليبرالية الجديدة في كل من اقتصادات البلدان الصناعية والبلدان النامية، مقارنة بعصر 1945-1980، شهدت هذه الفترة الأخيرة تباطؤا كبيرا في النمو الاقتصادي وتزايد عدم المساواة في الدخل داخل البلدان وفيما بينها.

سيطرت السياسات الاقتصادية المرتبطة بـ "الولايات المتحدة" على الأجندة الاقتصادية في البلدان الصناعية، ويشمل ذلك إلغاء القيود المفروضة على الأسواق المالية، والخصخصة، وإضعاف مؤسسات الحماية الاجتماعية، وإضعاف النقابات العمالية وحماية سوق العمل، وتقليص حجم المنظمات الحكومية، وخفض معدلات الضرائب، وفتح السلع الدولية وأسواق رأس المال، والتخلي عن أهداف العمالة الكاملة. سيطر "إجماع واشنطن" على السياسة الاقتصادية الدولية التي تدعو إلى الخصخصة، والتجارة الحرة، والنمو الذي تقوده الصادرات، وتنقل رأس المال المالي، وأسواق العمل الحرة، وسياسات تقشف اقتصادية¹.

ساهم فشل إجماع واشنطن في تحقيق نمو أسرع في البلدان النامية إلى رد فعل عكسي أدى إلى تشويهه بدرجة كبيرة². هناك الآن اعتراف واسع النطاق بأنه: يمكن أن تكون الأسواق المالية الدولية عرضة لعدم الاستقرار، فالنمو الذي تقوده الصادرات لا يكفي للتنمية المحلية ويمكن أن يعزز الانكماش العالمي، فلا بد أن يكون هناك حاجة إلى الديمقراطية والمؤسسات التي تشجع الشمولية الاجتماعية من أجل التنمية، وحماية سوق العمل لمنع الاستغلال. ومع ذلك، على الرغم من التقدم الكبير الذي تم إحرازه في مواجهة إجماع واشنطن، إلا أنه لم يتم

¹ Williamson, John. "Democracy and the "Washington Consensus"." *World development* 21, no. 8 (1993): 1329-1336. p, 1333.

² Bresser-Pereira, Luiz Carlos. *Developing Brazil: Overcoming the Failure of the Washington Consensus*. Lynne Rienner Publishers Boulder, 2009. P, 11.

إحراز تقدم كبير في مكافحة نظرة الولايات المتحدة الأمريكية، هذا ما شكل خطراً لأن نموذج الولايات المتحدة هو مصدر السياسة الليبرالية الجديدة، بما في ذلك إجماع واشنطن¹.

ضمن النقاش العام، يتم تقديم الولايات المتحدة كاققتصاد نموذجي ومتناقض مع الاقتصاديات الأوروبية، والتي توصف بأنها متصلبة وغير مرنة. ومع ذلك، فإن الحقائق أكثر تعقيداً تشير إلى أن كلا النموذجين يتمتعان بنقاط القوة والضعف، تتمثل نقاط القوة في النموذج الليبرالي الجديد في الولايات المتحدة في انخفاض معدل البطالة، وارتفاع نسبة التوظيف بالنسبة إلى عدد السكان، ونمو الإنتاج بشكل أسرع (جزئياً، بسبب النمو السكاني الناجم عن الهجرة القانونية وغير القانونية)، وتتمثل نقاط ضعفه بالنسبة للنموذج الأوروبي في ارتفاع وتفاقم عدم المساواة في الدخل (كما يتضح من انفجار رواتب الرؤساء التنفيذيين في الولايات المتحدة)، ومعدلات الفقر المرتفعة، ونمو الإنتاجية المنخفض (حتى منتصف التسعينيات)، وساعات العمل الأطول، والركود في الأجور. تظهر الأبحاث التي أجراها "بلانش فلور" و"أوزولاد" في اقتصاديات السعادة أن السعادة في الولايات المتحدة تتجه نحو الانخفاض، بينما لم تتغير السعادة في بريطانيا. من بين جميع أسواق العالم، اتبعت هذه الاقتصادات (الولايات المتحدة الأمريكية، بريطانيا ونيوزيلندا) الطريق الليبرالي الأكثر عدوانية، لكنه لم يترجم إلى مزيد من السعادة لمواطنيهما².

في الممارسة العملية، لم يتم تطبيق السياسة كما توحى النظرية النيوليبرالية الخالصة، فاتبعت الولايات المتحدة طريقاً للسياسة الكلية التوسعية المبنية على عجز كبير في الميزانية، وأسعار فائدة معاكسة للدورات الاقتصادية، وتآكل الحماية الاجتماعية، فكانت النتيجة عمالة كاملة نسبياً وتفاقم الفوارق توزيع الدخل³. وعلى النقيض من ذلك، اتبعت أوروبا سياسات كلية انكماشية تركزت على ارتفاع أسعار الفائدة والتشفير المالي مع الحفاظ على مؤسسات الحماية الاجتماعية، وكانت النتيجة ارتفاع معدلات البطالة والتقدم المتواضع الوحيد في التخفيف من عدم المساواة في الدخل⁴.

¹ Williamson, John. "Speeches, Testimony, Papers Did the Washington Consensus Fail." *Institute for International Economics* (2002). p, 2.

² Bruni, Luigino. *Handbook on the Economics of Happiness*. Edward Elgar Publishing, 2007.p, 98.

³ Macdonald, Laura, and Arne Ruckert. "Post-Neoliberalism in the Americas: An Introduction." *In Post-Neoliberalism in the Americas*, 1-18: Springer, 2009.p, 14.

⁴ Plehwe, Dieter, Bernhard JA Walpen, and Gisela Neunhöffer. *Neoliberal Hegemony: A Global Critique*. Routledge, 2007.p, 181.

لفهم تكوين السياسة الموصى به من منظور ما بعد الكينزية على مستوى الاقتصاد الجزئي، هناك حاجة لمؤسسات الحماية الاجتماعية وحماية سوق العمل لضمان التوزيع المناسب للدخل، على مستوى الاقتصاد الكلي، يجب أن يكون للسياسة ميل توسعي لضمان العمالة الكاملة، يتلاءم هذا التكوين السياسي مع الإطار النظري الكينزي الأساسي، والذي يؤكد أن توزيع الدخل يتأثر بشكل كبير بالقوى الاجتماعية والمؤسسية وأن التوظيف الكامل يتطلب إدارة مستوى الطلب الكلي، يكمن التحدي في ضمان تصميم مؤسسات الحماية الاجتماعية بحيث تحتفظ الأسواق بالحوافز المناسبة لتوفير جهد العمل وريادة الأعمال، في حين تتمتع الشركات بمستوى كاف من المرونة¹.

من خلال التحليل أعلاه، يعطي لنا أيضا دروسا سياسية مهمة، فكل من النماذج الأمريكية والأوروبية (بريطانيا) معيبة. ومع ذلك، من الناحية السياسية، كان من الصعب تحديد نموذج الولايات المتحدة - مع انخفاض معدل البطالة - بينما يعرض النموذج الأوروبي لضغوط لإضعاف مؤسساته الخاصة بسوق العمل والحماية الاجتماعية. هذا يشير إلى أن المخاوف من البطالة المنخفضة تتفوق على رغبات توزيع الدخل الأكثر عدالة بين الناخبين، يدعم هذا الاستنتاج البحث الذي أجري حول اقتصاديات السعادة، والذي يشير إلى أن البطالة تحمل تكلفة تعاسة مرتفعة للغاية. يهتم الناس بالعدالة، لكن هذا الهدف ليس قويا بما يكفي ليكون حاسما سياسيا، يعني هذا أن النموذج الاقتصادي الناجح يجب أن يعالج مشكلة البطالة، وهو يفسر سبب تخريب سياسات الاقتصاد الكلي للنموذج الاجتماعي الأوروبي.

- تحول دور الحكومة في ظل الخطاب الاقتصادي النيوليبرالي:

بالإضافة إلى تحولات في الاقتصاد الكلي، هناك أيضا حاجة لإعادة تكوين فهم الجمهور لدور الحكومة في الاقتصاد، لقد ركز التفسير الليبرالي التقليدي لمشاركة الحكومة في الاقتصاد يؤدي بالضرورة إلى "فشل السوق" المتعلق بمشاكل الاحتكار، فالفكرة الأساسية هي أن فشل السوق يؤدي إلى توفير دون المستوى الأمثل للموارد المختلفة الذي يدعو إلى تدخل حكومي من خلال التنظيم والضرائب والإعانات أو سيطرة الحكومة على الإنتاج لمعالجة المشكلة².

¹ Townsend, Peter. "The Restoration of 'Universalism': The Rise and Fall of Keynesian Influence on Social Development Policies". *UNRISD, Geneva* (2002).P, 23.

² Weiss, Linda. "The State in the Economy: Neoliberal or Neoactivist?". *The Oxford handbook of comparative institutional analysis* (2010): 183-209. p. 208.

لقد أثبت مفهوم فشل السوق حضوره بقوة، لكنه بدوره، قام بتكوين حجة مضادة لليبرالية الجديدة من حيث فشل الحكومة، فعلى الرغم من أن الأسواق قد تفشل، إلا أن فشل الحكومات في علاج السوق قد يكون أسوأ، بسبب عدم الكفاءة البيروقراطية وعدم وجود حوافز على غرار السوق.

كان لحجة فشل الحكومة صدى كبير في الولايات المتحدة، بالنظر إلى ثقافة الفردانية الراديكالية، ومع ذلك، فإن دور الحكومة في اقتصاد السوق يعمق المشكلة أكثر بكثير، لا تلعب الحكومة دورا مهما في علاج فشل السوق فحسب، بل توفر أيضا الخدمات الأساسية المتعلقة بالتعليم والصحة. بالإضافة إلى ذلك، أعمق من ذلك، تعتبر الحكومة جزءا لا يتجزأ من أعمال الأسواق الخاصة من خلال توفير نظام قانوني يدعم استخدام العقود، في حالة عدم القدرة على التعاقد، فإن فوائد اقتصاد السوق سوف تتضاءل بشكل كبير¹.

المطلب الثالث: ما بعد الكينزية مقابل الطريق الثالث، أوجه التشابه والاختلاف

في الختام، يجدر بنا مقارنة البناء السابق للكينزية بنهج الطريق الثالث لرئيس الوزراء البريطاني توني بلير، الطريق الثالث هو محاولة بديلة لإسقاط الهيمنة النيوليبرالية على السياسة العامة، يسعى من خلاله إلى تحديد طريق إنساني بين الطريقة الأولى للرأسمالية الحرة والطريقة الثانية لاقتصادات الدولة المخططة مركزيا الذي لديه بعض الصدى في نهج الاقتصاد المختلط في الستينيات، والتي دعت إلى مزيج من الصناعات ذات الملكية الخاصة والصناعات المؤممة².

ومع ذلك، على الرغم من أن الطريق الثالث يسعى لإضفاء الطابع الإنساني على السوق، إلا أنه يختلف اختلافا جذريا عن منظور ما بعد الكينزية، لأنه يقبل بشكل أساسي بالمبادئ النظرية الرئيسية للنيوليبرالية فيما يتعلق بتوزيع الدخل واستقرار الاقتصادات الرأسمالية. في ضوء ذلك، يمثل الطريق الثالث تحديثا لنهج فشل السوق السابق، كما يهدف إلى مواجهة حجة فشل الحكومة النيوليبرالية، بالتالي، فإن الطريق الثالث يؤكد كيف يمكن أن ينجم فشل السوق عن معلومات ناقصة، هذه الحجة غير الكاملة للمعلومات هي تباين في فشل السوق التي اكتسبت اعترافا نظريا على مدار العشرين عاما الماضية. بدلا من وصف أن الحكومة تتولى الإنتاج من خلال الصناعات المؤممة وتخاطر بفشل الحكومة، تؤكد الطريقة الثالثة على الضرائب والتنظيم باعتبارها الوسيلة المفضلة

¹ Allison, John A, and Alan Sklar. *The Financial Crisis and the Free Market Cure: Why Pure Capitalism Is the World Economy's Only Hope*. McGraw-hill New York, 2012.p, 21.

² Romano, Flavio. *Clinton and Blair: The Political Economy of the Third Way*. Routledge, 2007.p, 3.

لتغيير سلوك القطاع الخاص. بالمثل، فيما يتعلق بتوفير الخدمات الأساسية مثل الصحة والتعليم - التي لا توفر الأسواق لها أي تقدم أو تطور - فإن الطريق الثالث مريح في وجود عقد حكومي مع القطاع الخاص لمشترياته¹.

على الرغم من أن ابتكارات الطريق الثالث هذه تتفق من حيث المبدأ مع مقارنة ما بعد الكينزية، على عكس الطريق الثالث، فإن ما بعد الكينزية ترفض كل من النهج الليبرالي الجديد لتوزيع الدخل ومطالباتها بالميل التلقائي إلى التوظيف الكامل. يدعي ما بعد الكينزيين أن العمل لا يتم دفعه تلقائياً بما يستحقه من خلال عملية سوق محايدة مجهولة. بدلا من ذلك، يتأثر نمط توزيع الدخل بمؤسسات سوق العمل، هناك حاجة إلى التدخلات المؤسسية، لأن الأسواق تميل إلى تفضيل رأس المال على العمالة. علاوة على ذلك، تخضع الاقتصادات الرأسمالية لتقلبات في إجمالي الطلب، مما يؤدي إلى بطالة غير ضرورية. لا يستطيع السعر ومرونة الأجور حل هذه المشكلة، في الواقع، فإنها في كثير من الأحيان تؤدي إلى تفاقمه، وهذا يستدعي تدخلات السياسة النقدية والمالية لتصحيح مشكلة نقص الطلب، فالمؤسسات التي تمنع الانخفاض العام في الأسعار والأجور الاسمية مرغوبة للغاية لتفادي انكماش الديون. هذه الاختلافات التحليلية تميز بشكل أساسي ما بعد الكينزية عن الطريقة الثالثة، وهي تفسر الخلافات السياسية التي تميز القديم من حزب العمال عن الجدد في بريطانيا والقديم من حزب الديمقراطيين عن الجدد في الولايات المتحدة².

- بعد الانهيار المالي لسنة 2007: هل هناك تحول جديد في النموذج الاقتصادي؟:

في ظل هذه التحولات والأزمات الاقتصادية التي عاشها العالم منذ سنة 2007 نطرح التساؤل التالي: إلى أي مدى توفر الظروف الاقتصادية والسياسية اليوم أوجه التشابه مع التحولات السابقة.

النموذج الذي كان سائدا: ليس من الصعب إظهار أن إجماع الليبراليين الجدد ظل سائدا في الخطاب العام وصنع السياسات في معظم الأنجلو سكسونية منذ أوائل الثمانينات. على عكس كل التوقعات، فقد نجا إلى حد كبير من الانهيار المالي، مع فترة قصيرة من الحوافز الكينزية في أعقاب الانهيار في 2007-2008

¹ Callinicos, Alex. (2001). *Against the third way: An anti-capitalist critique*: Polity Cambridge.p, 17.

² Visser, Jelle. "From Keynesianism to the Third Way: Labour Relations and Social Policy in Postwar Western Europe." *Economic and Industrial Democracy* 21, no. 4 (2000): 421-456. p. 241.

بسرعة محل سياسات التقشف¹. وقد استندت هذه إلى النظرة التقليدية المتمثلة في أن الاقتراض والإنفاق العام ليسا أدوات مناسبة لتخفيف الركود عندما يكون الدين العام مرتفعاً، ففي حين كان هناك بعض إصلاحات في اللوائح المصرفية للحد من المخاطر النظامية، لم يكن هناك سوى إصلاح أوسع نطاقاً للقطاع المالي. في معظم البلدان، فشلت السياسة الاقتصادية في التعامل مع نقاط الضعف المستمرة في الإنتاجية والأرباح والاستثمار منذ الأزمة. بالنظر إلى حجم الانهيار وبطء الانتعاش، فإن الافتقار إلى ابتكار سياسة اقتصادية جديدة على مدى العقد الماضي دليل على تحمل الإجماع الليبرالي الجديد².

ظهور الصدمات والأزمات الاقتصادية: لا يوجد أدنى شك في أن الانهيار المالي في 2007-2008 كان بمثابة صدمة للاقتصاد العالمي على نطاق مماثل لانهيار وول ستريت عام 1929 وارتفاع أسعار النفط لعام 1973. في عام 2009، انخفض الإنتاج والاقتصاد العالمي ككل ذهب إلى الركود لأول مرة منذ الحرب العالمية الثانية. استمرت الأزمة الاقتصادية الناتجة إلى ما بعد الأحداث الأولية، بل استمرت بعد عقد من الزمان. كان الانتعاش بعد الانهيار هو الأبطأ في العصر الحديث، فشهدت معظم الدول المتقدمة صعوداً من الأحزاب السياسية الشعبوية التي تسعى لتوجيه عدم الرضا عن الوضع الاقتصادي الراهن³، فكانت هناك مظاهر يمينية ويسارية على حد سواء، كما كان هناك تمرد في المركز، في حين أن هذه الحركات تختلف في درجة نجاحها الانتخابي، فقد حفزت النقاش حول الآثار السلبية للعولمة والرأسمالية المعاصرة⁴.

الانهيار الاقتصادي والتحول في النموذج: إذا كانت الصدمات والأزمات الاقتصادية التي حدثت في العقد الماضي هي مقدمة لتحول في النموذج السياسي-الاقتصادي، فمن الواضح أننا في مراحله الأولى. في الدول الأنجلو سكسونية وخاصة منها الدول قيد الدراسة، لم تشهد السياسة الاقتصادية السائدة بعد أي تغيير كبير، وليس هناك إجماع كبير على ما يجب أن يحل محلها، هذا إن وجد. ومع ذلك، هناك بعض علامات التحول الناشئ، على عدة مستويات. أولاً، بدأ النقاش في مجتمع السياسة الاقتصادية، سواء بين الأكاديميين أو

¹ Heyes, Jason, Lewis, Paul, & Clark, Ian. (2012). Varieties of capitalism, neoliberalism and the economic crisis of 2008-?. *Industrial Relations Journal*, 43(3), 222-241, p.230.

² Kotz, David M. "The Financial and Economic Crisis of 2008: A Systemic Crisis of Neoliberal Capitalism." *Review of radical political economics* 41, no. 3 (2009): 305-317.P, 316.

³ Ramiro, Luis, & Gomez, Raul. (2017). Radical-left populism during the great recession: Podemos and its competition with the established radical left. *Political Studies*, 65(1_suppl), 1-19.p,4.

⁴ Havlík, Vlastimil. "The Economic Crisis in the Shadow of Political Crisis: The Rise of Party Populism in the Czech Republic." *European Populism in the Shadow of the Great Recession* (2015): 199-216.p, 214.

في المؤسسات الدولية ومراكز البحوث على التغيير في ظل الاقتصاد الحديث الذي يعتبر أكثر تعددية مما كان عليه قبل جيل. في السنوات الأخيرة، منحت جائزة نوبل في العلوم الاقتصادية بشكل متكرر للممارسين الذين يعملون خارج التقاليد النيوليبرالية¹ خاصة في العالم الناطق باللغة الإنجليزية، نجد العديد من أبرز الاقتصاديين الذين يساهمون في النقاش العام الإقتصادي، مثل "داني رودريك" و"ماريانا مازوكاتو".

في الوقت نفسه، من الواضح أنه لم يظهر بعد أي نموذج "بديل" شامل. في حين أن العديد من الاقتصاديين البارزين يشاركون اليوم نقد واسع النطاق لتقاليد النيوليبرالية، لم يبذلوا جهداً كبيراً للتعبير عن وجهة نظر بديلة مشتركة قد تضم وتربط عناصر التعددية الجديدة. هذا يرجع جزئياً إلى وجود اختلافات كبيرة في النهج بين أنواع مختلفة من الاقتصاديين الأكاديميين. لا تتفق التقاليد الكينزية الجديدة مع أهداف السوق الحرة ومبادئ الليبرالية الجديدة، ولكنها لديها فهم للنظرية والسياسة الاقتصادية التي هي في الغالب معترف بها. البعض الآخر، بما في ذلك المستمدة من نظرية التعقيد أو الاقتصاد البيئي.

هناك اهتمام متزايد بتحول كبير في نهج السياسة داخل المؤسسات الاقتصادية الرئيسية، ثلاثة من القادة الدوليين الرئيسيين في الفكر والممارسة الاقتصادية - منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والبنك الدولي والمنتدى الاقتصادي العالمي - يؤيدون "النمو المستدام والشامل للجميع"، على أساس القبول بأن النموذج الليبرالي الجديد قد أدى إلى تزايد عدم المساواة والضرر البيئي. في الوقت الحالي، سيكون من الصعب القول إن الإجماع قد تجاوز قبول إخفاقات النموذج السائد والاتفاق على مجموعة من الأهداف الأوسع للسياسة الاقتصادية، لكن منظمة التعاون الاقتصادي تسعى الآن إلى استجابة نظرية وسياسية أكثر تماسكاً².

ربما أصبحت بريطانيا الآن البلد الأكثر تقدماً في هذا المجال، فلديها عدد من مؤسسات الفكر والمنظمات الانتخابية الملتزمة بشكل أو بآخر صراحة بفكرة التحول في النموذج، تدعو مؤسسات الفكر والرأي الرئيسية من مؤسسة الاقتصاد الجديد إلى إصلاح أساسي للسياسة الاقتصادية. في سياق البحث عن البديل الأنسب تدعم المؤسسات الخيرية، بما فيها مؤسسة Friends Provident الخيرية، المشروعات التي تشجع

¹ Chorev, Nitsan, and Sarah Babb. "The Crisis of Neoliberalism and the Future of International Institutions: A Comparison of the Imf and the Wto." *Theory and society* 38, no. 5 (2009): 459-584.P, 478.

² Tracey, Strange, and Bayley Anne. *OECD Insights Sustainable Development Linking Economy, Society, Environment: Linking Economy, Society, Environment*. OECD Publishing, 2008.P, 4.

على تغيير النظم الاقتصادية، كما هناك حركة طلابية نشطة، تدعو إلى إعادة التفكير في الاقتصاد، تقوم بحملة لإصلاح التعليم الاقتصادي، ومناهج بديلة للاقتصاد¹.

المستوى الثالث هو مستوى الأحزاب السياسية والحكومات، من الصعب هنا تمييز أي انتقال نموذجي كبير في الولايات المتحدة، يظل الحزب الديمقراطي منقسما بين المركز التقليدي إلى حد كبير لجناحه "كلينتون" والبرنامج الاقتصادي الراديكالي غير المكتمل "لبرني ساندرز". يمكن القول إن حزب العمال البريطاني هو الوحيد الذي التزم بانفصال جذري عن الليبرالية الجديدة ولديه دائما فرصة للفوز بالسلطة.

المبحث الثاني: التحول في الهيكل الاقتصادي

يعتبر التحول الهيكلي شرط مسبق للنمو الاقتصادي والتنمية والذي يشمل التصنيع وإعادة تخصيص الموارد وعوامل الإنتاج والتغيرات التكنولوجية. يقدم "سايفر" و "ودايتز" تفسيراً مماثلاً حيث يتحرك النمو والتنمية في نمط دائري، حيث يعززون هذا النمط إلى التعليم المتزايد الذي يؤدي إلى تغيير أيديولوجي وكذلك لأسباب اقتصادية أخرى². يواجه القطاع الزراعي حسب البنيويون في ظل التغيير الهيكلي في سياق التنمية الاقتصادية المتزايدة انخفاضا من حيث حصته في الدخل القومي والعمالة³. بالإضافة إلى ذلك، يقول "جيسوس" أن النمو والتحول الهيكلي يرتبطان ويعتمدان على بعضهما البعض⁴.

تنص فرضية القطاعات الثلاثة، التي وضعها "كولن كلارك" و "جان فورستي"، على أن جميع الاقتصاديات مقسمة إلى ثلاثة قطاعات: الأولية والثانوية والخدماتية⁵. يتكون الأولي من استخراج الموارد من الأرض بما في ذلك الزراعة والتعدين. تتكون المرحلة الثانوية من التصنيع بينما تتكون المرحلة الثالثة من الخدمات، يبرز النموذج أنه سيكون هناك انتقال طبيعي من القطاع الأولي إلى القطاع الثانوي وأخيرا إلى القطاع الثالث الخدماتي.

¹ Laybourn-Langton, Laurie, and Michael Jacobs. "Moving Beyond Neoliberalism." 1-28. UK: Friends Provident Foundation, 2017.p, 19.

² Cypher, J.M., and J.L. Dietz. *The Process of Economic Development*. Taylor & Francis, 2008.P, 19.

³ Chenery, Hollis B. "The Structuralist Approach to Development Policy." *The American Economic Review* 65, no. 2 (1975): 310-316.p, 312.

⁴ Felipe, Jesus. *Inclusive Growth, Full Employment, and Structural Change: Implications and Policies for Developing Asia*. Anthem Press, 2010.p, 227.

⁵ Latha, CM, and V Shanmugam. "Growth of Service Sector in India." *Journal of Humanities and Social Science* 19, no. 1 (2014): 08-12.p, 08.

مع ذلك، يلاحظ "ليسور" أن هناك نقاشا يدور حول ما هو خارج قطاع الخدماتي. على سبيل المثال، أن يوجد القطاع الرابع والقطاع الخامس، حيث يشار إلى القطاع الرابع من قبل البعض باسم اقتصاد المعلومات (التعليم وكذلك البحث والتطوير) مما يساهم في نشر المعلومات. ومع ذلك، تتم مناقشة تعريف القطاع الخامس حاليا بحيث يشير البعض إليه على أنه خدمات حكومية أو خدمات غير هادفة للربح مثل الشرطة بينما يصفها آخرون باسم "اقتصاد الخبرة" والذي يحدده مستوى رضا العملاء¹.

استنادا إلى الاقتصاديات العالمية التي حققت تقدما تاريخيا، هناك ثلاث مراحل تظهر وفقا "لجان فورستي"، تشمل المرحلة الأولى، الحضارات التقليدية حيث يوظف القطاع الأولي 70٪ من القوة العاملة، يليه القطاع الثانوي الذي يستخدم 20٪ والباقي يعملون في القطاع الخدماتي. المرحلة الثانية، تدل على ارتفاع حصة القطاع الصناعي إلى 50٪ وحصة القطاع الخدماتي إلى 30٪ بينما ينخفض القطاع الأولي إلى 20٪. تعرف المرحلة الثالثة باسم "حضارات القطاع الثالث"، حيث يصبح قطاع الثالث أي الخدماتي هو الأكبر بنسبة 70 ٪. يليه القطاع الصناعي بنسبة 20 ٪ والقطاع الأولي بنسبة 10 ٪. هذه التقديرات مدعومة بأراء رئيس وزراء جزر البهاما، الذي يؤكد أن اقتصادات الدول المتقدمة مقسمة بين 60 ٪ - 75 ٪ من القطاع الخدماتي، 15 ٪ - 25 ٪ من القطاع الصناعي وأصغر من 5 ٪ من القطاع الزراعي².

المطلب الأول: فهم القطاع الثالث (القطاع الخدماتي)

التعريف الدقيق للقطاع الخدماتي غير متعارف عليه بحيث لا يمكن تحليله إلا من حيث الاتجاهات التاريخية. قدم الاقتصاديون من مدارس الفكر المختلفة تعريفا مختلفا للقطاع الخدماتي، تستخدم المنظمات الحديثة المصطلح بطريقة مختلفة أيضا. لذلك، من المهم أن نفهم هذه الاختلافات³.

يرتبط القطاع الخدماتي بشكل رئيسي بالخدمات، يرى العديد من الباحثين أن الافتقار إلى التعريف ونقص البحوث في القطاع الخدماتي ينبعان من الاقتصادي الكلاسيكي "لآدم سميث"، الذي انتقد قطاع الخدماتي كمقدم للمنتج الذي لا يمكن تعقب أثاره على عكس مخرجات القطاعات الزراعية والصناعية الملموسة والتي تسهم في التنمية، شمل كلا الاقتصاديين "آدم سميث" و"كارل ماركس" المنتجات المادية والنقل كجزء

¹ Leseure, M. *Key Concepts in Operations Management*. SAGE Publications, 2010.p,28.

² Fourastié, Jean. (1975). *The causes of wealth*: Ayer Publishing.p, 116.

³ Joshi, Seema. *Growth and Structure of Tertiary Sector in Developing Economies*. Academic Foundation, 2008.p.20.

من قطاع الصناعات التحويلية، تم تصنيف خدمات المحامين والأطباء والمهن الأخرى التي لا تنتج على أنها جزء غير ضروري من القطاع الخدماتي. نتيجة لذلك، تم طبع وجهة نظر "ماركس" حول الطبقة المنتجة والطبقة غير المنتجة في نموذج الدول الاشتراكية. تم احتساب الطبقة المنتجة فقط كجزء من الدخل القومي والتي شملت: الصناعة والبناء والزراعة والنقل والتجارة. من ناحية أخرى، شملت الطبقات غير المنتجة كجزء من قطاع الخدمات: الإدارة العامة والعدالة، تعليم العلوم والثقافة، الصحة، الرياضة، المالية والتأمين، الأنشطة السياسية والدينية، الدفاع وغيرها من الخدمات¹.

يعني التغيير الهيكلي تغيير في الحجم النسبي لإنتاجية القطاعات، ومع ذلك، قد نحكم على الحجم حسب الناتج، المساهمة في الناتج المحلي الإجمالي (GDP)، أو عن طريق المدخلات المستخدمة، إما رأس المال أو العمالة، وعادة ما يتم إيلاء المزيد من الاهتمام للعمالة بسبب الاهتمام بالتشغيل ذلك لأن قياسه أسهل بكثير من قياس رأس المال مع مرور الوقت، من المتوقع أن يتغير الهيكل الاقتصادي لبلد معين بمجرد أن يتغير نمط الطلب على منتجات وبتغيرات في الدخل أو الذوق، مما يؤثر بدوره على كل من الإنتاج والعمالة، وإذا حدث نمو اقتصادي وارتفع الدخل فإن الطلب على السلع والخدمات سوف تميل إلى الزيادة مقارنة مع أولئك الذين لديهم دخل منخفضة أو حتى سلبية². على سبيل المثال، ارتفع متوسط الإنفاق الأسري الحقيقي في بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية ونيوزيلندا بين عامي 1985 و2005 بنسبة 87٪ و122٪ و80٪ على التوالي.

يستجيب نمط الطلب أيضا للتغيرات في الهيكل العمري للسكان³، تشهد البلدان المتقدمة الأخرى، تغيرات ديموغرافية مهمة، ففي بريطانيا عام 2018 أصبح هناك 7.85 مليون شخص في الفئة العمرية 15-24 عاما، أما نيوزيلندا فهناك 642.2 ألف شخص في نفس الفئة العمرية ذلك راجع لصغر مساحة الدولة، وفي الولايات المتحدة الأمريكية والتي تعتبر الدولة الأكبر من حيث المساحة فيوجد فيها حوالي 43 مليون شخص من نفس الفئة على سبيل المثال، "الاستجمام والترفيه والمرافق التعليمية قد تجد عائقا في النمو، إذا لم تكن قادرة على التكيف مع الخصائص المتغيرة للسوق، ستشكل هذه الفئة العمرية الأصغر تراجع الطلب على السكن

¹ I Joshi, Seema.Op cit,P.30.

² McMillan, Margaret S, and Dani Rodrik. "Globalization, Structural Change and Productivity Growth." National Bureau of Economic Research, 2011.P. 16.

³ Lüthmann, Melanie. *Population Aging and the Demand for Goods & Services*. No. 05095. Munich Center for the Economics of Aging (MEA) at the Max Planck Institute for Social Law and Social Policy, 2005.p.33.

والأثاث والمواد الاستهلاكية. على المدى الطويل، سيكون هناك عامل سكاني آخر يتمثل في الارتفاع المستمر في أعداد الأشخاص الذين تزيد أعمارهم عن 75 عاماً، الذين يفرضون طلبات متزايدة على الخدمات الطبية والرعاية الصحية¹.

دائماً في جانب العرض، غالباً ما يتيح التقدم التقني والتكنولوجي توفير سلع وخدمات ذات جودة عالية، بالإضافة إلى عمليات جديدة لإنتاج السلع والخدمات الحالية، فالإلكترونيات لا تمنح فقط منتجات جديدة، مثل معالجات النصوص وألعاب الفيديو، لكنها تقلل أيضاً من تكاليف الإنتاج، سواء من خلال إدخال الروبوتات في التصنيع أو في أساليب المحاسبة في الخدمات المصرفية، عندما يرفع هذا (الابتكار في العمليات) الإنتاجية الكلية للعامل، تنخفض تكاليف الوحدة. بالتالي، فإن جانب العرض نفسه يخلق أنماطاً جديدة من الطلب والإنتاجية والعمالة، عن طريق إنشاء منتجات جديدة أو عن طريق خفض أسعار المنتجات الحالية ورفع الجودة².

قد تؤدي التحولات في توافر الموارد الأولية أيضاً إلى حدوث تغيير هيكل اقتصادي، كما حدث بشكل كبير مع النفط في عام 1973 ومرة أخرى في عام 1979، عندما قيدت الدول المنتجة والمصدرة للنفط (أوبك) الإنتاج العالمي، ارتفعت أسعار المنتجات القائمة على النفط بشكل حاد، أدت إلى عواقب مباشرة على البدائل (مثل الفحم والغاز والسيارات)، فاستجابة لارتفاع أسعار النفط، لم يرتفع الطلب على السلع البديلة فحسب، انخفض كذلك الطلب على المكملات الغذائية، مما أدى أيضاً إلى اتخاذ قرارات مغايرة في جميع المتغيرات الاقتصادية سواء أكان ذلك من قبل المنتجين والمستهلكين ذلك من أجل استخدام طاقة أقل. نتيجة لذلك، كان هناك انخفاض في الإنتاج والعمالة في الصناعات كثيفة الاستخدام للطاقة، ومن الأمثلة على ذلك الصلب³.

- التغيرات في الحصص الإنتاجية حسب القطاع:

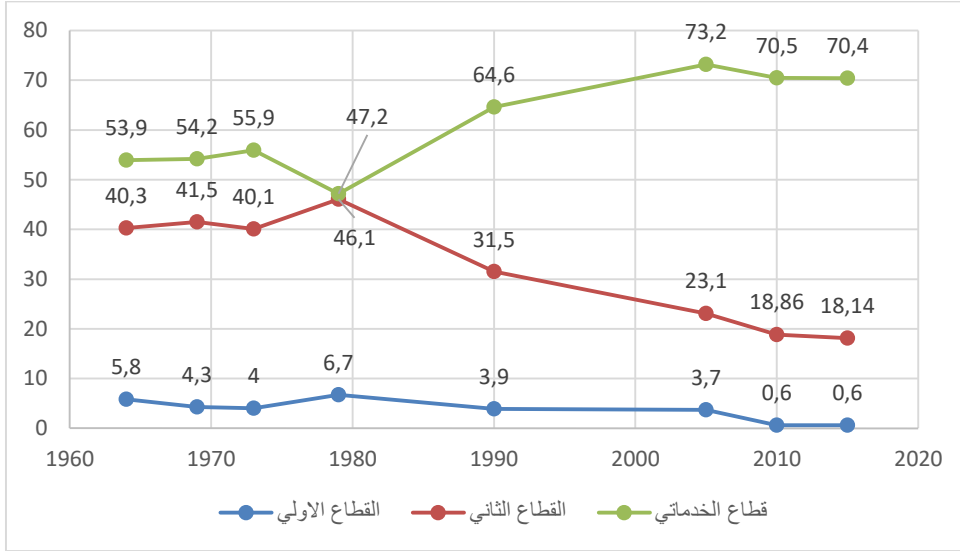
توضح الأشكال رقم (5) (6) (7) مساهمة كل قطاع في النسبة المئوية لحصص إجمالي الناتج المحلي GDP لإظهار التغيرات في الأهمية النسبية للقطاعات المعروضة في الدول قيد الدراسة.

¹ Reinhardt, Uwe E. "Does the Aging of the Population Really Drive the Demand for Health Care?". *Health Affairs* 22, no. 6 (2003): 27-39.p. 35.

² Zelkowitz, Marvin. *Advances in Computers, Volume 80*. Academic Press, Inc., 2010.p.179.

³ Ion, Dan C. *Availability of World Energy Resources*. Springer Science & Business Media, 2012.p.149.

شكل 5 : نسبة حصة الناتج الإجمالي حسب القطاع في بريطانيا



المصدر: من إعداد الطالب اعتمادا على البيانات الإحصائية لموقع ستاتيسستا¹

بالنسبة لبريطانيا كان القطاع الأولي في انخفاض نسبي بين عامي 1964 و 1973 بسبب تقلص الإنتاج في استخراج الفحم إلى مستوى منخفض بلغ 4.2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 1973، زاد القطاع الأولي حصته إلى 6.7 في المائة في عام 1979 و 9.5 في المائة في عام 1984، وهو اتجاه غير عادي في الاقتصاد المتقدم ويعزى بالكامل تقريبا إلى نمو النفط والغاز في بحر الشمال². بحلول عام 1990، انخفضت حصة القطاع الأولي إلى 3.9%. كان هذا التغيير الدراماتيكي ناتجا، جزئيا، عن انهيار أسعار النفط خلال عام 1986³ الذي يعني أن الاكتفاء الذاتي من النفط والمصلحة الوطنية للمملكة المتحدة في أسعار الطاقة لم تعد بالضرورة هي نفسها بالنسبة للآخر (غير المنتج للنفط) الدول الصناعية. مقارنة مع الولايات المتحدة التي كانت اقتصادا زراعيا بامتياز⁴، في أواخر القرن الثامن عشر ميلادي، كان ما يقرب من 90 في المئة من القوى العاملة تتألف من المزارعين. بحلول عام 1880، كان المزارعون لا يزالون يشكلون حوالي نصف القوى العاملة.

¹ Statista. " United Kingdom: Distribution of Gross Domestic Product (Gdp) across Economic Sectors from 1960 to 2019." United States: H. Plecher, 2020. <https://bit.ly/3iDv9FR>, date accessed, 07/05/2020.

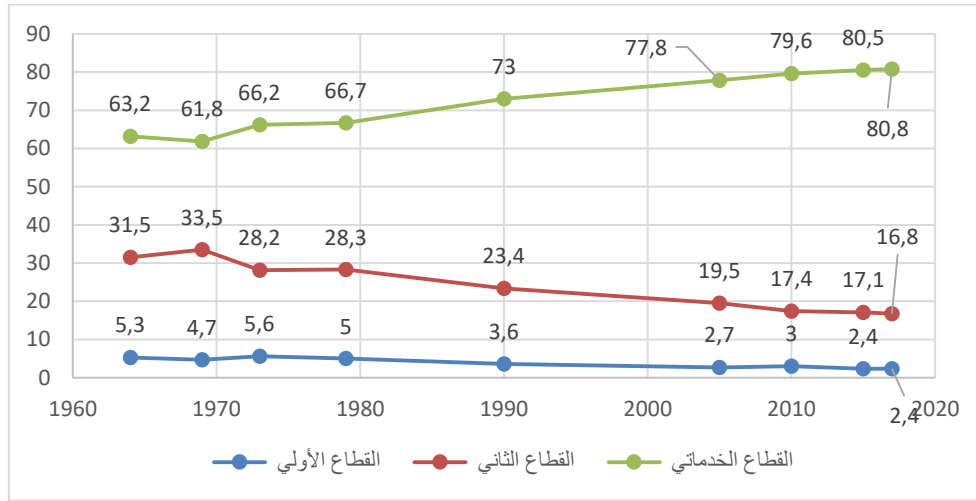
² Ibid.P.150.

³ Nickell, Stephen, Sushil Wadhvani, and Martin Wall. "Productivity Growth in UK Companies, 1975–1986." *European Economic Review* 36, no. 5 (1992): 1055-1085.P.1055.

⁴ Dimitri, Carolyn, Anne Effland, and Neilson Conklin. "The 20th Century Transformation of Us Agriculture and Farm Policy". Economic Information Bulletin No. 3. *Economic Research Service-United States Department of Agriculture* (2005).p.2.

الآن أقل من 2 في المائة من القوى العاملة في الولايات المتحدة تعمل في الزراعة، لكن الزراعة تشغل حاليا 42 في المائة من مساحة الولايات المتحدة بأكملها - حوالي مليار فدان - وبالتالي تستمر في السيطرة على المشهد الجغرافي للبلاد. خلال القرن العشرين، شهدت الزراعة في الولايات المتحدة تغيرات جذرية، يوجد الآن حوالي 2 مليون مزرعة في الولايات المتحدة، تصنف وزارة الزراعة الأمريكية منها حوالي 92 بالمائة على أنها "مزارع عائلية صغيرة": تلك التي تبلغ مبيعاتها السنوية 250,000 دولار أو أقل. تنتج المزارع الصغيرة أقل من ثلث الإنتاج الزراعي للبلاد. في الوقت نفسه، تمثل المزارع التي تبلغ مبيعاتها السنوية أكثر من مليون دولار (حوالي 1 في المائة فقط من جميع المزارع) ما يقرب من نصف قيمة الإنتاج الزراعي¹.

شكل 6 : نسبة الناتج المحلي الإجمالي حسب القطاع في الولايات المتحدة الأمريكية



المصدر: من إعداد الطالب اعتمادا على البيانات الإحصائية لموقع ستاتيسا²

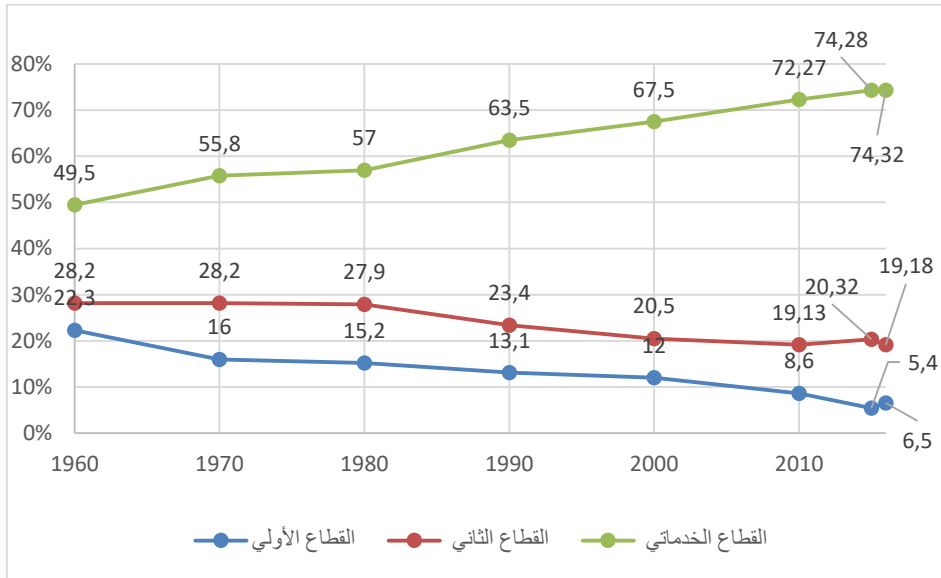
تميل أكبر المزارع في الولايات المتحدة الأمريكية إلى أن تكون مملوكة لشركات مع مبيعات سنوية بملايين الدولارات. من جهة أخرى فالولايات المتحدة ليست فقط ثاني أكبر مستهلك للطاقة في العالم، فهي تعتبر ثاني أكبر منتج للطاقة في العالم (خلف الصين). في عام 2010، أنتجت الولايات المتحدة 15 في المائة من طاقة العالم، في السنوات الأخيرة شهدت طفرة في الإنتاج الطاقوي، مع زيادة في إجمالي إنتاج الطاقة بنحو 14 في المائة بين عامي 2005 و2012. ويعزى معظم هذا النمو إلى زيادة إنتاج الغاز الطبيعي والنفط، جعلت

¹ OECD, Organisation for Economic Co-operation, and Development. *Innovation, Agricultural Productivity and Sustainability in the United States*. OECD, 2016.p.45.

² statista. "Distribution of Gross Domestic Product (Gdp) across Economic Sectors in the United States from 1960 to 2017." united state: Erin Duffin, 2020. <https://bit.ly/3OIGOX3>, date accessed, 10/02/2020

تكنولوجيات الاستخراج الحديثة، وخاصة التكسير الهيدروليكي، من الناحية الاقتصادية الاستفادة من رواسب الوقود الأحفوري على بعد ميلين أو أكثر تحت سطح الأرض. في الخمسينيات من القرن الماضي، كانت الولايات المتحدة الأمريكية تعتمد بشكل أساسي عن الطاقة، حيث تحصل على حوالي 15 بالمائة فقط من نفطها من الواردات، في بداية أزمة الطاقة الأولى في عام 1973، كانت الولايات المتحدة تعتمد على الواردات بحوالي 35 في المئة من نفطها. في عام 2006، بلغ هذا الاعتماد ذروته عند 60 في المائة، لكن نتيجة لزيادة الإنتاج المحلي، انخفض منذ ذلك الحين. في عام 2012، استوردت الولايات المتحدة 40 في المائة من إمداداتها النفطية¹.

شكل 7 : نسبة حصة النتائج المحلي الإجمالي حسب القطاع في نيوزيلندا



المصدر: من إعداد الطالب اعتمادا على البيانات الإحصائية لموقع ستاتيسا²

خلال الخمسينات والستينات من القرن العشرين، كان جزءا كبيرا من النشاط الاقتصادي النيوزيلندي معنيا بإنتاج المنتجات الأولية بسبب ما تتمتع به نيوزيلندا من موارد طبيعية، فقد كانت (ولا تزال) تتمتع بميزة نسبية قوية في الإنتاج الأولي. بالإضافة إلى ذلك، نتيجة للتاريخ الاستعماري، تمتع نيوزيلندا بوصول مفتوح إلى الأسواق البريطانية، يتجه القطاع الأولي في نيوزيلندا نفس الاتجاه التي عرفته كل من بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية

¹ Bohi, D.R. *Analyzing Demand Behavior: A Study of Energy Elasticities*. Taylor & Francis, 2013.pp.114-115.

² Statista. "New Zealand: Distribution of Gross Domestic Product (Gdp) across Economic Sectors from 1960 to 2017." united states, H. Plecher., 2020. <https://bit.ly/2GJqipq> date accessed, 15/05/2020.

سيطرت منتجات القطاع الأولي في نيوزيلندا على قاعدة الإنتاج والتصدير في أواخر القرن التاسع عشر إلى منتصف القرن العشرين: اللحوم والزبدة والصوف التي يتم تصديرها أساسا إلى بريطانيا، انخفض السعر العالمي للصوف بنسبة 20 في المائة في عام 1966 و20 في المائة أخرى في عام 1967، فبالنظر إلى أن الصوف كان يمثل حوالي ثلث إيرادات الصادرات النيوزيلندية في ذلك الوقت، كان لهذا الانخفاض في الأسعار تأثير واضح على الاقتصاد، مما دفعه إلى الركود. خلال السبعينيات، تذبذبت معدلات التجارة بشكل كبير، فمن عام 1971 إلى عام 1974، ساعد الطلب العالمي المتزايد على السلع في رفع معدلات التبادل التجاري بنسبة 50٪ تقريبا. بعد عام واحد، أدت القيود المفروضة على إمدادات النفط التي فرضتها منظمة أوبك إلى زيادة أسعار النفط المستورد بثلاثة أضعاف، وعكست جميع المكاسب السابقة في شروط التبادل التجاري لنيوزيلندا. بالإضافة إلى ذلك، ونتيجة لصدمة النفط الأولى، دخل الاقتصاد العالمي في حالة ركود، وانكمش الطلب على صادرات نيوزيلندا. كان التأثير المشترك للاعتماد الكبير على الوقود المستورد هو الزيادة السريعة في العجز، الذي بلغ 14 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في وقت لاحق، يشير هذا الانخفاض في الأسعار إلى بداية فترة مضطربة في التاريخ الاقتصادي لنيوزيلندا، في هذا السياق، أدركت الحكومة النيوزيلندية، خاصة منذ الستينيات فصاعدا، ضرورة توسيع وتنويع منتجات التصدير والأسواق، من خلال مجموعة من الحوافز المالية وغير المالية والمشاركة الحكومية المباشرة في الإنتاج. كما اتخذت الحكومة خطوات لعزل الاقتصاد عن الصدمات الخارجية، فتم حماية المصدرين من تقلبات الأسعار، فجرت محاولات لتقليل اعتماد الاقتصاد على الواردات، من خلال زيادة مستويات تنظيم الاستيراد وتنمية موارد الغاز الطبيعي¹.

كما سبق ذكره، شهدت الثمانينيات والتسعينيات تحدينا اقتصاديا كبيرا في نيوزيلندا، تم تعويم الدولار النيوزيلندي، وتمت إزالة الكثير من المساعدة الحكومية المشوهة للإنتاج، وتم إصلاح ترتيبات مجلس المنتجين وتم تخفيض دور الحكومة في الإنتاج، مهدت هذه التحديتات الطريق لتغييرات كبيرة في استخدام الأراضي استجابة لظروف السوق الدولية المتغيرة². أحد المواضيع السياسية الهامة الأخرى منذ ثمانينيات القرن الماضي وما بعده هو الاعتراف الأكبر بالحاجة إلى إدارة الموارد بطريقة مستدامة، فشرعت الحكومة النيوزيلندية من أجل نهج الإدارة المستدامة في مجالات محددة - مثل قطاع صيد الأسماك من منتصف الثمانينيات - وبشكل أعم

¹ Brownie, Shane, and Paul Dalziel. "Shift-Share Analyses of New Zealand Exports, 1970-1984." *New Zealand Economic Papers* 27, no. 2 (1993): 233-249.P.P. 233-234.

² Sandrey, Ron A., and Grant M. Scobie. "Changing International Competitiveness and Trade: Recent Experience in New Zealand Agriculture." *American Journal of Agricultural Economics* 76, no. 5 (1994): 1041-1046.p.1042.

من خلال قانون إدارة الموارد في أوائل التسعينات، فأثرت اتجاهات السياسات هذه على أداء مخرجات القطاع الأولي وفي نفس الوقت على تكوينه، فأدى الإلغاء التدريجي السريع للإعانات الزراعية، مما أدى إلى انخفاض حصة القطاع الأولي بالنسبة لنتائج إجمالي المحلي.

انخفضت حصة القطاع الثانوي من الإنتاج في بريطانيا إلى من 42.0 في المائة في عام 1969 إلى 31.5 في المائة في عام 1990، ثم تراجع مرة أخرى إلى 23.1٪ بحلول عام 2005، فهذا الانخفاض الطويل الأجل في القطاع الثانوي أمر لا مفر منه مع انخفاض حصة الصناعات التحويلية في الناتج المحلي الإجمالي. بحلول عام 1990، أنتجت الصناعات التحويلية 22.5٪ فقط من الناتج البريطاني، والذي انخفض إلى 15.0٪ بحلول عام 2005.¹ في الولايات المتحدة الأمريكية، ظل حجم القطاع الثانوي ثابتا إلى حد ما خلال نصف القرن الماضي². على سبيل المثال، القيمة المضافة في التصنيع، هي بنفس الحجم الآن كما كانت في الستينيات أنظر الشكل رقم (6) ومع ذلك، انخفض نصيبها من الناتج المحلي الإجمالي لأن حجم قطاع الخدمات قد نما بشكل كبير، رغم أن قيمة الإنتاج الصناعي ظلت ثابتة إلى حد ما، في حين كان هناك بعض الصعود والهبوط، ارتفع إجمالي العمالة في التصنيع بشكل عام من 1950 إلى 1979³. ومنذ ذلك الحين، حدثت فترتان من التراجع في التوظيف الصناعي، أولا في أوائل الثمانينات ومؤخرا منذ أواخر التسعينيات، من ذروة أكثر من 20 مليون عامل في عام 1979، انخفض عدد وظائف التصنيع بنسبة 30 في المئة⁴، لا يشير الانخفاض في الصناعات التحويلية الأمريكية إلى انخفاض الطلب على السلع المصنعة، تستورد الولايات المتحدة سلعا مصنعة أكثر بكثير من التي تصدرها، مما أدى إلى عجز تجاري في السلع قدره 621 مليار دولار بعد أن كان 736 مليار دولار في عام 2012 ويعود هذا التراجع في العجز على السياسات المتبعة من قبل الإدارة الأمريكية منذ أن تولى الرئيس "دونالد ترامب" سدة الحكم بأشهر حربا اقتصادية على الصين التي تعد المصدر الأول لسلع المصدرة نحو الولايات المتحدة الأمريكية، زاد الطلب الأمريكي على السلع بنسبة 226 في المائة بين عامي 1980 و2018، حتى بعد عملية ضبط التضخم. لذا، في حين أن الاقتصاد الأمريكي أصبح أكثر

¹Disney, Richard, Jonathan Haskel, and Ylva Heden. "Restructuring and Productivity Growth in Uk Manufacturing." *The Economic Journal* 113, no. 489 (2003): 666-694.p.691.

² Atesoglu, H Sonmez. "Manufacturing and Economic Growth in the United States." *Applied Economics* 25, no. 1 (1993): 67-69.p.68.

³ Varaiya, Pravin, and Michael Wiseman. "Investment and Employment in Manufacturing in U.S. Metropolitan Areas 1960-1976." *Regional Science and Urban Economics* 11, no. 4 (1981): 431-469.p.442.

⁴ Pierce, Justin R, and Peter K Schott. "The Surprisingly Swift Decline of Us Manufacturing Employment." *American Economic Review* 106, no. 7 (2016): 1632-1662.p.1632.

توجها نحو الخدمات، كحصة من الناتج المحلي الإجمالي، فإن هذا لا يعني حدوث انخفاض مطلق في الطلب على السلع المصنعة¹. على نفس خطى بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية، شهد القطاع الثاني في نيوزيلندا نفس المسار، حيث أنخفض حصته إلى حوالي 50% ما بين سنوات الستينات إلى بدايات القرن 21، قد يعزى السبب في ذلك إلى الاتجاه العام الدولي الذي عرف فيه القطاع الصناعي انخفاض حاد².

على الرغم من أن الناس تعتمد تماما على المواد المستخرجة من الطبيعة، فقد تقلص القطاع الأولي من حيث الأهمية الاقتصادية في المجتمعات الصناعية، لم يكن من الصعب شرح كيف أصبح التصنيع يشكل جزءا كبيرا في ميزانية الأسرة وبالتالي من إجمالي الاقتصاد. مع ذلك، لا تزال هناك أسئلة حول كيف أصبحت "الخدمات" مؤخرا تشكل الحصة الأكبر في تشكيل الناتج المحلي الإجمالي. في بريطانيا نما نصيب القطاع الخدماتي من الإنتاج في المقابل انخفضت حصص القطاعين الأولي والثانوي، زاد القطاع المالي أكثر من ثلاثة أضعاف نصيبه من الإنتاج بين عامي 1964 و2018 ليصبح أكبر قطاع في حصة الإنتاج³. في حين حدثت هذه التغييرات في الهيكل الاقتصادي في جميع أنحاء البلدان الصناعية المتقدمة. إن انخفاض حصة الصناعات التحويلية في الناتج المحلي الإجمالي في بريطانيا يعتبر نموذجي لاقتصاديات السوق الصناعية الأخرى، قد دفع هذا البعض إلى تفسير التغييرات في الهيكل الاقتصادي في بريطانيا بأنه أمر لا مفر منه، ما أثار قلق الحكومات المتعاقبة بشكل خاص معدل نمو ضئيل في الإنتاج الصناعي في بريطانيا بين عامي 1973 و2018، في الواقع، فإن حجم الإنتاج في بريطانيا في عام 2018 يزيد بنسبة 12.4% فقط عن عام 1973 انظر الشكل رقم (6) في الجهة المقابلة، من عام 1947 إلى الوقت الحاضر، زادت النسبة المئوية للقيمة المضافة الأمريكية من التمويل والتأمين بأكثر من ثلاثة أضعاف، من 2.4 في المائة إلى 7.7 في المائة. في المقابل، نمت مساهمة العقارات من 8.1 إلى 12.6 في المائة فقط. مع ذلك، من المثير للاهتمام أن نلاحظ أن كلا الفئتين قد انخفضتا بشكل أو بآخر منذ عام 2000، مما يعكس الركود الاقتصادي الذي شهدته البلاد منذ ذلك الحين، المجال الأكثر أهمية بين هذه الخدمات (والتي تعتبر مرتبطة ارتباطا وثيقا بالاختلالات الحاصلة في السوق المتورط في الركود الاقتصادي) المؤسسات المالية التي تدير الأصول المالية، تمتلك الشركات غير المالية

¹ Liu, Tao, and Wing Thye Woo. "Understanding the Us-China Trade War." *China Economic Journal* 11, no. 3 (2018): 319-340.p.320.

² Conway, Paul, and Lisa Meehan. *Productivity by the Numbers: The New Zealand Experience*. New Zealand Productivity Commission, Te Kōmihana Whai Hua o Aotearoa, 2013.p.13.

³ Burgess, Stephen. "Measuring Financial Sector Output and Its Contribution to Uk Gdp." *Bank of England Quarterly Bulletin* (2011).p.245.

والحكومات حوالي نصف الأصول المالية للبلاد، يتم الاحتفاظ بالباقي من قبل المؤسسات المالية، والتي تشمل البنوك واتحادات الائتمان وصناديق التقاعد والاستثمارات المشتركة وسماسرة الأوراق المالية وشركات التأمين. تنقسم المؤسسات المالية إلى نوعين، وفقا للخدمات التي تقدمها (رغم أن العديد من المؤسسات تقدم الآن كلا النوعين من الخدمات). تقوم مؤسسات الإيداع، مثل البنوك والاتحادات الائتمانية، بدفع الفائدة على الودائع ثم استخدام الودائع لتقديم القروض، المؤسسات غير المستثمرة، مثل شركات التأمين وصناديق التقاعد وشركات الوساطة وشركات صناديق الاستثمار المشترك، تباع المنتجات المالية مثل التأمين أو إدارة الأموال، ثم يستثمرون أرباحهم في مجموعة متنوعة من الأصول المالية. تمتلك صناديق التقاعد، على وجه الخصوص، أصولا مالية واسعة النطاق تديرها من أجل المنفعة الحالية والمستقبلية للمتقاعدين والعمال، بالتالي، في العديد من البلدان، يعتبرون أكبر المستثمرين الذين يستخدمون خدمات متنوعة من المؤسسات المالية. بالنظر إلى أن الدور الرئيسي للقطاع المالي هو تسهيل الأنشطة في الاقتصاد الحقيقي، فلا يوجد سبب متأصل لتوقع نمو القطاع المالي بشكل كبير مع مرور الوقت. ومع ذلك، كما رأينا، زاد الحجم النسبي للقطاع المالي بشكل كبير ومن المتوقع بالفعل أن يستمر في ذلك؛ توقع تقرير صادر عن Bain and Company في عام 2012 أنه بحلول عام 2022 سيكون هناك إجمالي عالمي قدره 900 تريليون دولار من الأصول المالية، في حين أن إجمالي الناتج المحلي في الاقتصادات الحقيقية سيبلغ فقط 90 تريليون دولار¹. إن أبسط طريقة لفهم الأزمة المالية التي أثرت على الاقتصاد الأمريكي، وكذلك الاقتصادات المتقدمة الأخرى في العقود الأخيرة هي مزيج من شيئين: (1) الزيادات الهائلة في الديون في جميع أنحاء الاقتصاد²، جنبا إلى جنب مع (2) التضخم في سعر الأصول³، غير المرتبطة بأي تضخم في أسعار السلع والخدمات الحقيقية. هذا هو ما حدث في الفترة 1980-2007 عندما تضخمت كل من أسعار الأصول ومستويات الدين في جميع أنحاء الاقتصاد بالنسبة للدخل. في نيوزيلندا، وبعد أكثر من خمسة عشر عاما منذ بداية الإصلاح الاقتصادي، تغير هيكل الاقتصاد النيوزيلندي بشكل كبير. كما هو موضح في الشكل رقم (7)، فقد شهد قطاع الخدمات كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي زيادة كبيرة.

¹ MacArthur, H Varma, S Elton, G Halloran, B. "Global Private Equity Report 2012." (2012). <https://bit.ly/34Any5I> Date accessed 08/04/2020 .p.19.

² Taylor, Lance, Christian R. Proaño, Laura de Carvalho, and Nelson Barbosa. "Fiscal Deficits, Economic Growth and Government Debt in the USA." *Cambridge Journal of Economics* 36, no. 1 (2012): 189-204.p.189.

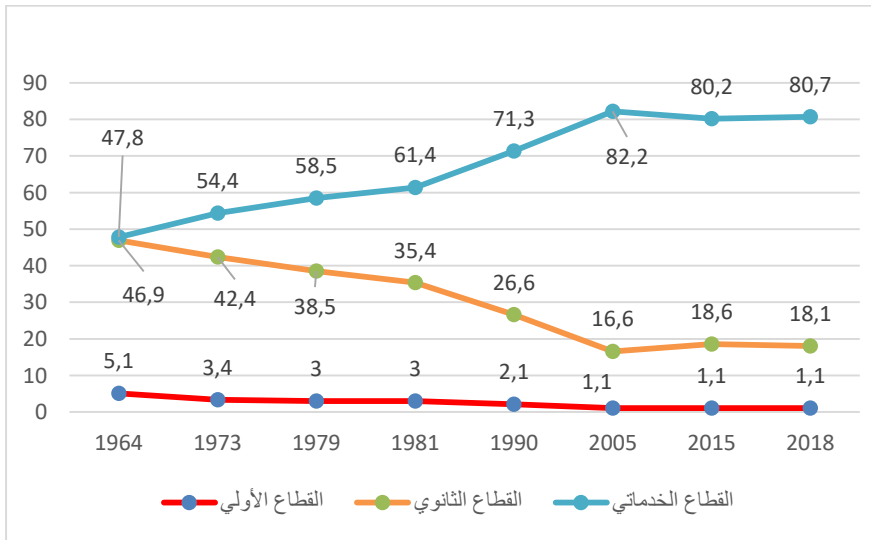
³ Schwartz, Anna J. "Asset Price Inflation and Monetary Policy." *Atlantic Economic Journal* 31, no. 1 (2003): 1-14.p.4

بالعودة إلى الجزء الملموس في القطاع الخدماتي، الذي يتمثل في الخدمات الصحية والتعليمية والاجتماعية، يتمثل الاختلاف الرئيسي بين الولايات المتحدة وبريطانيا، في أن الخدمات الاجتماعية في الولايات المتحدة هناك احتمال ضعيف في أن يتم توفيرها من قبل القطاع الحكومي، ولعل المثال الأبرز لهذا الاختلاف هو فيما يتعلق بالرعاية الصحية، هيمنة الأسواق الخاصة على الرعاية الصحية في الولايات المتحدة لم تبق الإنفاق على الرعاية الصحية أو التكاليف منخفضة. ففي الواقع، يتم إنفاق حصة أعلى من الناتج المحلي الإجمالي على الرعاية الصحية في الولايات المتحدة الأمريكية بحوالي 17% أما في بريطانيا تبلغ حوالي 9%. كذلك، ارتفعت أسعار الرعاية الصحية في الولايات المتحدة بشكل أسرع بين عامي 2000 و2010، كما ارتفع مؤشر أسعار المستهلك للرعاية الطبية بنسبة 48%، بينما ارتفع مؤشر السعر الإجمالي فقط 26%. وتكلفة أقساط التأمين الصحي ترتفع بمعدل أسرع¹.

- التغيرات التي حدثت في العمالة:

من الواضح أن العمالة قد تأثرت بالتغيرات في النواتج الموصوفة سابقا. كما تأثرت كذلك بالتغيرات في التكنولوجيا، والتي أثرت على العمالة المطلوبة. تعطي الأشكال رقم (8) و(9) و(10) الأرقام المستخدمة في كل قطاع.

شكل 8 : توزيع العمالة حسب القطاع في بريطانيا

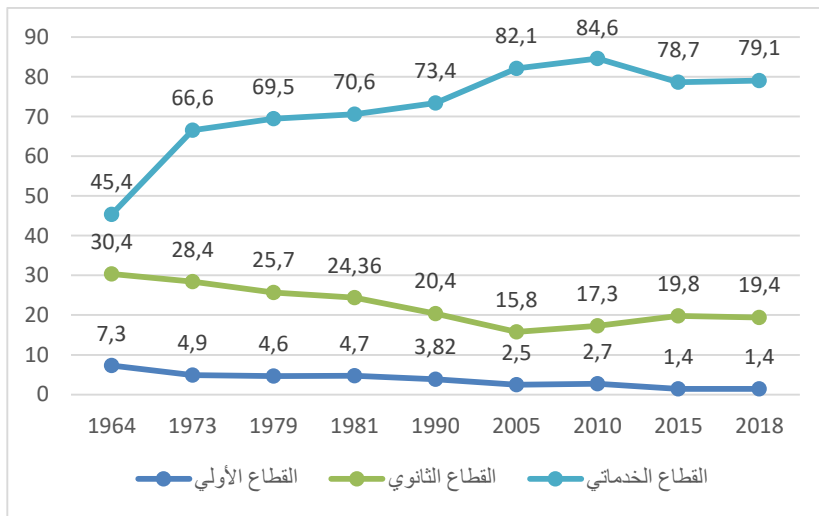


¹ White, Joseph. "Markets and Medical Care: The United States, 1993–2005." *The Milbank Quarterly* 85, no. 3 (2007): 395-448.p.399.

المصدر: من إعداد الطالب اعتمادا على مجموعة من البيانات الإحصائية^{1 2 3}.

في القطاع الأولي، انخفضت العمالة في القطاع الأولي البريطاني بنسبة 60٪ بين عامي 1964 و1990. أدى انكماش إنتاج الفحم إلى انخفاض فرص العمل في التعدين واستغلال المحاجر إلى انخفاض حاد في العمالة⁴. بعد عام 1990 تسارع هذا الأمر حيث فقدت صناعة الفحم سوق توليد الكهرباء بسبب الغاز وأصبحت جاهزة للتخصيص. بحلول عام 2001، بلغ عدد العاملين في صناعة الفحم 14,000 فقط، بعد أن كان أكثر من 300,000 في أوائل السبعينيات⁵. انخفضت العمالة بحلول عام 2005 إلى 44 ٪ من مستواها في عام 1964 على الرغم من زيادة الإنتاج بنسبة 88 ٪. لم يؤدي صعود قطاع بحر الشمال مباشرة إلى توفير سوى 24000 وظيفة في مجال النفط والغاز الطبيعي بحلول عام 1981⁶. ساعد الاهتمام المتجدد بالغاز على رفع هذا العدد إلى 36000.

شكل 9 : توزيع العمالة حسب القطاع في الولايات المتحدة الأمريكية



¹ OurWorldinData. "Industry Employment (% of Total Employment), 1991 to 2017." Our World in Data <https://bit.ly/2GOnLKn>. date accessed; 03/12/2019.

² Roser, Max. "Employment in Agriculture." (2013). <https://bit.ly/3nsWIKX>., date accessed; 15/12/2018.

³ Statista. "Distribution of the Workforce across Economic Sectors in the United Kingdom." H. Plecher, 2020. <https://bit.ly/3nrQt4z> date accessed; 01/08/2020

⁴ Aragón, Fernando M., Juan Pablo Rud, and Gerhard Toews. "Resource Shocks, Employment, and Gender: Evidence from the Collapse of the Uk Coal Industry." *Labour Economics* 52 (2018/06/01/ 2018): 54-67.P.59.

⁵ Robinson, Colin. "Electricity Privatization: What Future Now for British Coal?". *Energy Policy* 17, no. 1 (1989): 22-26.p.22.

⁶ Forsyth, Peter J, and John A Kay. "The Economic Implications of North Sea Oil Revenues." *Fiscal Studies* 1, no. 3 (1980): 1-28.p.19.

المصدر: من إعداد الطالب اعتمادا على مجموعة من البيانات الإحصائية^{1 2 3}.

بحلول عام 1990، ولكن على الرغم من ارتفاع الإنتاج بعد عام 1990، إلا أن فرص العمل انخفضت مرة أخرى. وكانت النتيجة أنه في الفترة بين عامي 1964 و2018، انخفضت حصة القطاع الأولي من إجمالي العمالة بنسبة 421.5% . مقارنة مع حالة القطاع الأولي في الولايات المتحدة الأمريكية، نجد أن أواخر القرن الثامن عشر الميلادي، كان ما يقرب من 90 في المائة من القوى العاملة مؤلفة من المزارعين. بحلول عام 1880، كان المزارعون لا يزالون يشكلون حوالي نصف القوى العاملة⁵. أما الآن، يعمل أقل من 2 في المائة من القوى العاملة في الزراعة. زادت الإنتاجية الزراعية لكن ذلك تم على حساب العمالة البشرية من خلال استبدالها بالميكنة وتطور استخدام التقنيات الزراعية الحديثة. على سبيل المثال، في المائة عام الماضية، ارتفع متوسط إنتاج الذرة في الولايات المتحدة من حوالي 25 إلى 140 بوشل لكل فدان، وزاد إنتاج القمح من 12 إلى 40 بوشل لكل فدان بحيث يقدم مزارع أمريكي الآن ما يكفي من الطعام لحوالي 130 شخصا، فانخفضت العمالة في القطاع الأولي من سنة 1964 إلى سنة 2018 إلى 37%⁶.

¹ Roser, Max. "Employment in Agriculture. Op cit.

² OurWorldinData. "Industry Employment (% of Total Employment), 1991 to 2017." opcit.

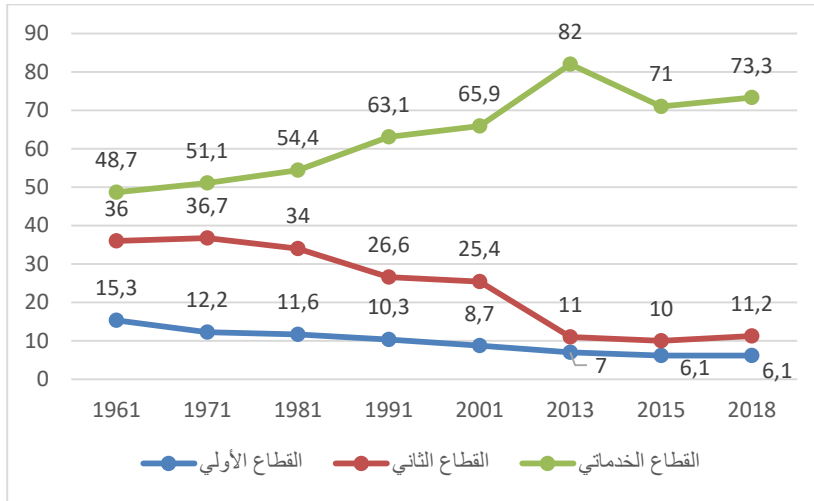
³ group world bank. "Employment in Services (% of Total Employment) (Modeled Ilo Estimate) - United States." united states world bank group 2020. <https://bit.ly/34BuX4Q>, date acceded 03/07/2020.

⁴ Fernandez-Macias, Enrique, John Hurley, and Donald Storrie. *Transformation of the Employment Structure in the Eu and USA, 1995-2007*. Palgrave Macmillan, 2012.P.p.64-69.

⁵ Tarr, Joel A. "From City to Farm: Urban Wastes and the American Farmer." *Agricultural history* 49, no. 4 (1975): 598-612.p.603.

⁶ Roser, Max. "Employment in Agriculture." Opcit.

شكل 10 : توزيع العمالة حسب القطاع في نيوزيلندا



المصدر: من إعداد الطالب اعتمادا على مجموعة من البيانات الإحصائية^{1 2 3}.

في عام 1901، كان 40٪ تقريبا من القوى العاملة النيوزيلندية يعملون في الصناعات الأولية، حيث كان التعدين والزراعة من المنتجات الرئيسية، اعتمدت هذه الصناعات بشكل كبير على المهارات اليدوية وكان معظم العمال من الذكور. عندما أصبحت الزراعة والصناعات الأولية الأخرى أكثر آلية، تم الاستغناء عن العامل البشري⁴. في عام 2016، استخدم القطاع الأولي 7% فقط من القوة العاملة في نيوزيلندا. في هذا السياق كما سبق ذكره، أصبح لعصر التكنولوجيا والألة دورا مهما في عملية الإنتاج الذي بدوره شكل تأثيرا واضحا على العمالة في القطاع الأولي وهذا ما يمكن استخلاصه من تجارب الدول الأنجلو سكسونية قيد الدراسة في تحولاتها الهيكلية الاقتصادية.

في القطاع الثانوي، انخفضت العمالة في القطاع الثانوي البريطاني بنسبة 2.07 مليون بين عامي 1964 و1979، ومرة أخرى بمقدار 4.5 مليون بين عامي 1979 و2005، بشكل إجمالي، انخفضت العمالة للقطاع الثانوي ما بين سنة 1964 إلى سنة 2018 إلى 38.5%⁵. أما في الولايات المتحدة الأمريكية لا يزال

¹ Ibid.

² OurWorldinData. "Industry Employment (% of Total Employment), 1991 to 2017." opcit.

³ group, world bank. "Employment in Services (% of Total Employment) (Modeled Ilo Estimate) - New Zealand." (2020), <https://bit.ly/33D1iIP>, date acceded 12/07/2020.

⁴ Small, Bruce. "Digital Technology and Agriculture: Foresight for Rural Enterprises and Rural Lives in New Zealand." *J. Agr. Environ. Sci* 6, no. 2 (2017): 54-77.p.65.

⁵ Duquemin, Henry. "Manufacturing Sector Performance, Uk: 2008 to 2018." (2019): 1-16. <https://bit.ly/3jDPeNB> . Date accessed 02/04/2020.p.06.

التصنيع حتى إلى سنة 2018 يشكل 20% من إجمالي العمالة إلا أن هذه النسبة لا تعبر عن الانخفاض الحقيقي لحصة العمالة في القطاع الثانوي فمن سنة 1964 إلى سنة 2010 انخفضت بنسبة 57.1%¹ على العكس من ذلك نجد أن نيوزيلندا في بداية القرن العشرين، شغلت الصناعات التحويلية حوالي ثلث القوى العاملة. خلال هذا القرن، نما القطاع بقوة، خاصة بعد عام 1950. وبحلول عام 1971، كان التوظيف في هذا القطاع أعلى بكثير منه في الصناعات الأولية فقط، لكنه، وفي السنوات الأخيرة عرف هذا القطاع انخفاضا حادا بلغ حوالي 10% من إجمالي العمالة.

مع انخفاض معدل التوظيف في قطاع السلع بين عامي 1964 و2018، زاد التوظيف في القطاع الخدماتي في بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية ونيوزيلندا بنسبة 168.8% و186.3% و171.9% على التوالي. يتركز هذا التوسع في القطاع المالي وفي مختلف الخدمات المهنية والعلمية.

المطلب الثاني: أسباب التحول الهيكلي - مرحلة النضج الاقتصادي:

يشير المتغير الأول إلى أن النمط المتغير للعمالة لدول قيد الدراسة منذ عام 1964 قد ينظر إليه على أنه مماثل لنقل العمال من الزراعة إلى الصناعة خلال القرن التاسع عشر، فهو النقل الضروري لإنشاء القوى العاملة الصناعية الجديدة. بطريقة مماثلة، فأولئك الذين كانوا يعملون سابقا في الأنشطة الصناعية كانوا مطلوبين لتوسيع قطاع الخدمات في الستينيات والسبعينيات. ومع ذلك، تبدو هذه الحجة ضعيفة إلى حد ما من منتصف إلى أواخر سبعينيات القرن العشرين فصاعدا، يوفر ارتفاع معدلات البطالة بالتأكيد فرصة للتوسع في قطاع الخدمات دون أي انخفاض ملحوظ في توظيف القطاع الصناعي². يتم اختبار الفرضية القائلة بأن النضج الاقتصادي مرتبط دائما بانخفاض فرص العمل في الصناعة من خلال اختبارها بشكل واضح بالرجوع إلى الأشكال رقم (8) و(9) في الفترة 1964-1979، كانت تجربة بريطانيا تدعم هذه الفرضية، في حين أن تجربة الولايات المتحدة تتعارض معها. تشير الأرقام بالتالي إلى أن تراجع العمالة الصناعية في بريطانيا لم يكن بالضرورة نتيجة حتمية للتنمية الاقتصادية. البيانات بين عامي 1979 و1983 من الصعب أن تفسر ذلك لأنها تغطي فترة الركود، ومع

¹ Lawrence, Robert Z. "Recent Manufacturing Employment Growth: The Exception That Proves the Rule." (2017). <https://bit.ly/2GEcA77> Date accessed 01/06/2019.p.14.

² Chaloupek, Günther. "The Concept of Maturity and the Transformation of Economic Systems." *Review of Political Economy* 6, no. 4 (1994): 430-340.p.430.

ذلك، تبدو أن بيانات الأعوام 1983-2004 تظهر أن معظم البلدان، ولكن ليس جميعها، شهدت انخفاضا في العمالة الصناعية. في الواقع، إذا أخذنا الفترة 1994-2004 لبلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، فإن إجمالي العمالة الصناعية قد ارتفع فعليا. في بريطانيا، تسارع تراجع العمالة الصناعية خلال أوائل التسعينيات، مما أدى إلى انخفاض إجمالي العمالة لأكثر من 20٪ للفترة 1983-2004 ككل.

المتغير الثاني من حجج "النضج" هو أن الهيكل الاقتصادي المتغير يعكس ببساطة نمط الطلب المتغير الذي ينبع من التطور الاقتصادي، لهذا قيل إن الطلب الاستهلاكي في الاقتصاد الناضج يتحول بعيدا عن السلع نحو الخدمات (الدخول المرتفعة)، بالإضافة إلى زيادة توفير الحكومة لخدمات المرفق العام، يضيف زخما لنمو القطاع الخدماتي، قد يكون هذا مقنعا إلى حد ما لبعض التحولات الحاصلة على المستوى الهيكلي لدول قيد الدراسة.

المتغير الثالث من حجة "النضج"، أشار "روثورن" و "ويلز" إلى أن الطلب على السلع المصنعة مرن على الأقل للدخل مثل الطلب على الخدمات عند تقديرها بأسعار ثابتة من حيث الحجم. وبالتالي، فإن القطاع الصناعي الناجح سيحقق زيادات في حجم الإنتاج أو على الأقل يضاهي نمو الناتج المحلي الإجمالي، يمكن أن يؤدي النمو الأسرع للإنتاجية في القطاع الصناعي إلى انخفاض الأسعار مقارنة بتلك في قطاع الخدمات، مما يقلل من حصة القطاع الصناعي في كل من المخرجات والأسعار وفرص العمل الحالية. يجب أن تستند حجة "النضج"، من وجهة نظر "روثورن" و "ويلز"، إلى تغييرات الإنتاجية وليس التغييرات حسب الطلب¹.

- التحول في مخرجات الإنتاجية:

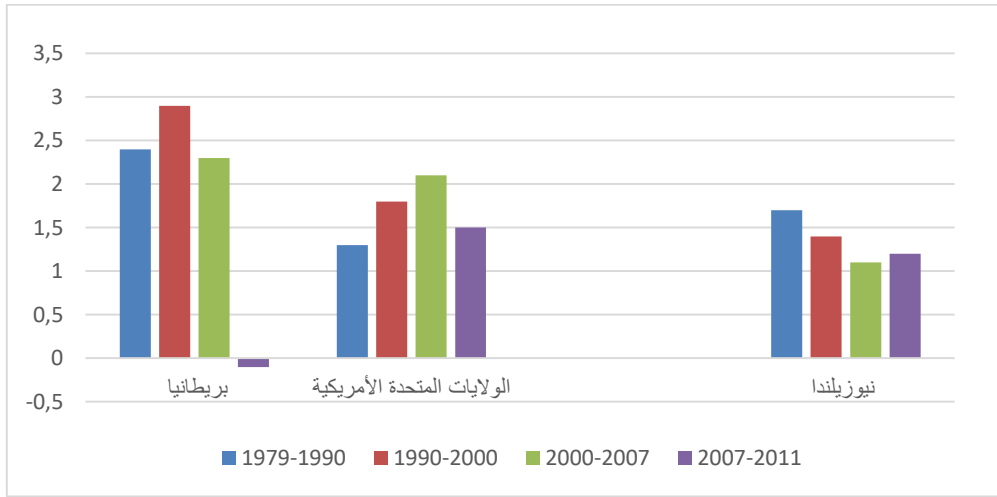
يتحدد الناتج الكلي لأي اقتصاد جزئيا بكمية المدخلات (العمالة، رأس المال، إلخ). قد تحقق الاقتصادات المختلفة أحجاما مختلفة من إجمالي الناتج باستخدام كميات متشابهة من المدخلات، بسبب الاختلافات في الإنتاجية. الإنتاجية هي المفهوم المتعلق بالمخرجات إلى مدخلات معينة، عادة ما يتم التعبير عن الإنتاجية من حيث العمالة كمدخلات، أي إنتاجية العمل أو رأس المال. ومع ذلك، فإن مقياس الإنتاجية

¹ Rowthorn, B., R.E. Rowthorn, J.R. Wells, and J.R. Wells. *De-Industrialization Foreign Trade*. Cambridge University Press, 1987.p.5

الذي يرتبط بالإنتاج بكل من مدخلات العمالة ورأس المال يسمى عامل إجمالي الإنتاجية Total factor (TFP) productivity¹.

المقياس الأكثر استخداما للكفاءة الاقتصادية للبلد هو إنتاجية العمل وغالبا ما يتم تحديدها على أنها مخرجات (أو القيمة المضافة) لكل شخص عامل. ومع ذلك، نظرا لأنه قد تكون هناك تغييرات في هيكل الوظائف بين العمل بدوام كامل وبدوام جزئي أو في طول أسبوع العمل أو عدد أيام العطل، فإن الناتج الأكثر فائدة هو الإنتاج (القيمة المضافة) للشخص الواحد بالساعة.

شكل 11 : نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في ساعة عمل



المصدر : من إعداد الطالب اعتماد على مجموعة من البيانات الإحصائية^{2 3 4}

تعتبر القضية الرئيسية في السنوات الأخيرة هي ما إذا كانت بريطانيا قادرة على اللحاق بمنافسيها الرئيسيين من حيث الإنتاجية. يوضح الشكل رقم (11) معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في الساعة بين عامي 1979-1990، في ظل هذه الفترة تباطأت معدلات نمو الإنتاجية في جميع البلدان، وخاصة في الولايات المتحدة، مما أعطى الفرصة لبريطانيا ونيوزيلندا للحاق بالركب. ومع ذلك، منذ عام 1995، تسارعت

¹ Reati, Angelo. "Total Factor Productivity-a Misleading Concept." *PSL Quarterly Review* 54, no. 218 (2001).p.314.

² Bank: Federal Reserve. "Real Gdp Per Hour Worked in the United States ". united states: Federal Reserve Bank 2020, <https://bit.ly/3jFbLcX>, date acceded 07/09/2019

³ federal Reserve, Bank. "Real Gdp Per Hour Worked in the United Kingdom." united states: federal Reserve Bank, 2020. <https://bit.ly/3d6ujjA>, date acceded 07/09/2019.

⁴ Figure, NZ Trust. "Total Economy Database™: Output Labor and Labor Productivity 2017." New Zealand The Conference Board, 2017.

الأرقام في الولايات المتحدة مرة أخرى بينما استمرت معدلات إنتاجية البلدان الأخرى في الانخفاض. ومع ذلك، فإن الاختلافات في معدلات الإنتاجية بين البلدان الثلاث خلال الفترة 2000-2007 صغيرة نسبياً. تبقى الفترة 2007-2011 التي عانت فيه بريطانيا وويلات الركود الاقتصادي الذي أثر على الإنتاجية بشكل كبير¹.

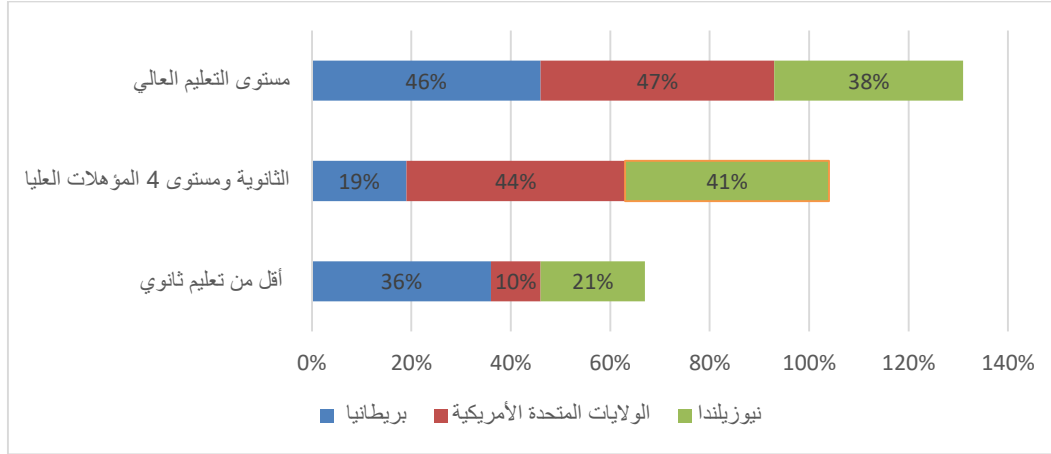
- الإنتاجية ومهارات سوق العمل:

إن لكثافة رأس المال دور في تعزيز الإنتاجية، بالطبع، يعتمد ثراء الأمة أيضاً على مهارات إدارتها وقوتها العاملة في تحقيق أفضل استخدام لأي موارد متاحة، فالإدارة المسؤولة هي عبارة عن الاختيار الأمثل للمشاريع، وتنظيم تدفق العمل، واستخدام الموارد بحيث تكون الإدارة النشطة شرطاً "ضرورياً" لأداء منتج ممتاز. ومع ذلك، فهي ليست "كافية" لأن القوة العاملة التي تمتلك مهارات غير مناسبة، أو التي ترفض تكييف ممارسات العمل مع التكنولوجيا الجديدة، ستمنع التقدم في الإنتاجية، أي كانت مزايا الإدارة. تتمثل إحدى القضايا المهمة في العديد من الصناعات هي افتقار العمال إلى المرونة في أداء المهام، مما يؤدي إلى الإفراط في العمل وأيضاً يعمل على تثبيط الابتكار، ولكن سبب ذلك هو العمال والمدراء والمديرين تدريباً غير قادر على التعامل مع التغيير. هناك دليل على تدني مستويات التعليم في بريطانيا، مما يعني أن العديد من المتسربين من المدارس غير مؤهلين للتعقيد المتزايد في العمل في جميع أنحاء الصناعة البريطانية. فقط حوالي 52% من الأطفال الذين تبلغ أعمارهم 18 عاماً في بريطانيا كانوا يتلقون التعليم أو التدريب بدوام كامل أو جزئي في عام 1999، أي أقل بكثير من نسبة 80% من نيوزيلندا والولايات المتحدة الأمريكية، مما يشير إلى أن الشباب مجموعة في بريطانيا هي من بين الأقل تعليماً وتدريباً. عند النظر إلى القوة العاملة، أشار "ديفيس" و"كافيس" إلى أن المديرين البريطانيين كانوا مؤهلين بشكل هامشي فقط مقارنة بالسكان بشكل عام: على سبيل المثال، عدد قليل جداً من مديري الإنتاج هم مهندسون متخرجون، فمن بين عمال الإنتاج، كان ربعهم في بريطانيا قد أكملوا التدريب المهني مقارنة بحوالي نصفهم في الولايات المتحدة الأمريكية².

¹ Arestis, Philip, Rogério Sobreira, and José Luís Oreiro. *An Assessment of the Global Impact of the Financial Crisis*. Springer, 2010.p.37

² Davies, Stephen, and Richard E Caves. *Britain's Productivity Gap*. Cambridge University Press, 1987.p.13.

شكل 12 : التحصيل التعليمي في عام 2017 للسكان الذين تتراوح أعمارهم بين 25 و64 عاما



المصدر: من إعداد الطالب اعتمادا على مجموعة من البيانات الإحصائية^{1 2}

يقدم الشكل رقم (12) بعض المستويات والمهارات النسبية للقوى العاملة لدول الثلاث، تؤدي بريطانيا أداء ضعيفا من حيث مستوى المهارات الأعلى (الذي يعرف بدرجة المستوى 4)، حيث تأتي خلف كل من الولايات المتحدة الأمريكية ونيوزيلندا. أما مستويات التعليم العالي في بريطانيا على قدم المساوات مع الولايات المتحدة الأمريكية أما نيوزيلندا تأتي في ذيل الترتيب، على الرغم من الوضع الجيد على مستوى المهارات، فإن بريطانيا لديها نسبة أقل بكثير من القوى العاملة التي تتلقى التعليم في المستوى أقل من الثانوي مقارنة بالولايات المتحدة ونيوزيلندا، هذا ما يخلق اعتبارات خاصة ببريطانيا، حيث تشير الدراسات التي أجرتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إلى أن البلدان التي تزيد فيها معدلات الإلمام بالقراءة والكتابة بنسبة 1% أعلى من المتوسط لديها إنتاجية عمل أعلى بنسبة 2.3% ونصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 1.5%، مقارنة بالبلدان ذات الدرجات المتوسطة لمحو الأمية³. بشكل عام، تم إحراز بعض التقدم في تضيق فجوات الإنتاجية التي تم تحديدها مسبقا للمملكة المتحدة أمام منافسيها الرئيسيين. ومع ذلك، فإن بريطانيا لا تزال في وضع غير مؤات للإنتاجية من حيث العديد من منافسيها.

¹ kids count, data center "Educational Attainment of Working Age Population 25 to 64 in the United States." United States: Population Reference Bureau, 2019. <https://bit.ly/3jzpKkm> date acceded 19/12/2019 .

² OECD. "Adult Education Level below Upper Secondary, % of 25-64 Year-Olds, 1981 – 2019." United States: OECD, 2019. <https://bit.ly/2Gsh5IE> , Date acceded 19/12/2012.

³ OECD. *The High Cost of Low Educational Performance: The Long-Run Economic Impact of Improving Pisa Outcomes*. Paris: OECD Publishing, 2010.P.10.

من المهم ذكر أن مسألة فروق الإنتاجية بأكملها أكثر تعقيدا مما قد تظهر في البداية، على سبيل المثال،
وجد مشروع بحث National Institute of Economic and Social Research (NIESR) أسباب الاختلافات الملحوظة في الإنتاجية بين الولايات المتحدة وأوروبا في قطاعين مختلفين تماما، قطاع البسكويت وقطاع صناعة الدقيق. وجد الاستطلاع أن بعض أسباب ارتفاع إنتاجية الولايات المتحدة يمكن أن تكون مرتبطة بزيادة رأس المال المادي للاستثمار لكل عامل في هذه القطاعات في الولايات المتحدة مقارنة بأوروبا. ومع ذلك، تم العثور على أهم العوامل الكامنة وراء الفجوة الإنتاجية في وفورات الحجم الكبير المتاحة في القطاعات الأمريكية مقارنة بالقطاعات الأوروبية، وهو عامل غالبا ما يتم تجاهله في الدراسات التي تقارن أداء الإنتاجية¹.

بعد استكمال تحليل للأداء النسبي لدول الثلاث فيما يتعلق بعوامل مثل الإنتاجية، العمالة، ومستويات المهارة، فلاستكمال هذا التحليل، قد يكون من المفيد تلخيص نتائج هذا التحليل في الأسباب الرئيسية للاختلافات النسبية في إنتاجية العمل في اقتصادات السوق لدول الثلاث المذكورة سابقا، يمكن ملاحظة أنه فيما يتعلق بإنتاجية العمل، فإن تقدم الولايات المتحدة على بريطانيا ونيوزيلندا يرجع بشكل أساسي إلى عنصر الإنتاجية الكلية للعامل (TFP)، مع زيادة الابتكار والبحث والتطوير في الولايات المتحدة مما يزيد من الكفاءة في الإنتاج.

- الإنتاجية والأداء الإداري:

في السنوات الأخيرة، كان هناك اهتمام متزايد بالعلاقة القائمة بين الإنتاجية وفعالية الإدارة، فأحد أهم أدوار الإدارة هو استخدام موارد العمل ورأس المال بالطرق الأكثر فعالية لأن الإدارة السيئة يمكن أن تؤدي إلى مستويات منخفضة نسبيا من الإنتاجية وبالتالي إلى قدرة تنافسية ضعيفة. في السنوات الأخيرة، قدمت عدد من الدراسات الاستقصائية الدولية مؤشرا هاما لدور الإدارة في السعي نحو تحسين الإنتاجية. على سبيل المثال، حدد مسح أجرته شركة Proudfoot Consulting إنتاجية الإدارة بأن نسبة الوقت الذي تقضيه الإدارة في الأنشطة "الإنتاجية" هي التي أضافت قيمة لشركتها، فنظرا لأنه لا يمكن توقع أن تستخدم الإدارة 100% من وقتها "بشكل منتج"، حدد الخبراء الاستشاريون 85% على أنها أقصى استخدام إنتاجي للوقت الذي يمكن

¹ Mason, Geoff, and David Finegold. "Productivity, Machinery and Skills in the United States and Western Europe." *National Institute Economic Review* 162, no. 1 (1997): 85-98.pp.85-92.

توقعه. درست الشركة قطاعات التصنيع والتمويل والاتصالات التي كانت موجودة في العديد من البلدان بما في ذلك الدول قيد الدراسة. أظهرت النتائج أنه تم تحديد الإدارة الأمريكية على أنها تستخدم وقتها أكثر في الإنتاجية بنسبة 61٪، تليها نيوزيلندا 54٪ مع بريطانيا الأسوأ أداء في الدول التي شملتها الدراسة (48٪). في العديد من البلدان، كانت أسباب مثل هذا الضياع للوقت الإنتاجي ذات طبيعة إدارية، مثل "التخطيط والسيطرة غير الكافيين" أو "الإدارة غير الكافية / الإشراف غير الكافي". في حالة بريطانيا، إضافة إلى هذه الأسباب، تم تحديد "معنويات العمل الضعيفة للقوى العاملة" و "الموظفين المؤهلين بشكل غير لائق". أظهرت دراسات أخرى أجرتها شركة Proudfoot Consulting في عام 2008 أن بريطانيا قد حسنت أدائها منذ عام 2002 من حيث استخدام الوقت بشكل إنتاجي حيث حققت 64 % من الوقت الإنتاجي¹

المطلب الثالث: نتائج التحول الهيكلي الاقتصادي من الصناعي إلى الخدماتي

- تراجع في مخرجات التصنيع:

هناك القليل من الاتفاق حول معنى "تراجع التصنيع" في الواقع. لبعض الوقت، استخدم السياسيون من اليسار المصطلح ليعني فقدان الوظائف الصناعية، يمدد البعض الآخر المصطلح ليشمل حالات انخفاض الإنتاج الصناعي، والبعض الآخر يشمل انخفاض حصص التوظيف والإنتاج².

لقد ظهر من خلال ما سبق الدول الثلاث قد تراجعت فيما يتعلق بعمليات التصنيع. فانخفاض العمالة الصناعية ليس بالأمر غير المعتاد في الاقتصادات المتقدمة الأخرى، لا يعتبر انخفاض العمالة الصناعية بالضرورة مشكلة، فهناك إشارة إلى أن العديد من البريطانيين لم يختاروا بحرية العمل الصناعي. مع ذلك، ستكون هناك مشكلة مرافقة تتمثل في ارتفاع البطالة إذا لم يتم تعويض انخفاض العمالة الصناعية بزيادة العمالة غير الصناعية. لم تشكل هذه لمشكلة حتى عام 1979 كما رأينا في الأشكال رقم (8) (9) (10) المتعلقة بالعمالة حسب القطاع، تم الحفاظ على مستويات التوظيف على نطاق واسع حتى عام 1979، ولكن منذ ذلك الحين لم يعوض نمو العمالة في قطاع الخدمات انخفاض العمالة الصناعية، ففي بريطانيا كانت تكاليف تراجع التصنيع محسوسة بشكل خاص في المناطق التي تركزت فيها الصناعات، شهدت منطقة ميدلاندرز، الشمالية، يوركشاير،

¹ Proudfoot, Consulting. "Global Productivity Report 2008: A World of Unrealised Opportunities." 83 p. Atlanta: Proudfoot Consulting, 2008.p.35.

² Bernard, Andrew B, Valerie Smeets, and Frederic Warzynski. "Rethinking Deindustrialization." *Economic Policy* 32, no. 89 (2017): 5-38.p.28.

وهامبرسايد ، الشمال الغربي، ويلز واسكتلندا فترة طويلة مع معدلات بطالة أعلى بكثير من 10 ٪ خلال الثمانينات، ومع ذلك، كان هناك تضيق كبير في فارق البطالة بين المناطق حيث أن الركود في أوائل التسعينيات كان له تأثير عميقا إلى حد كبير في أنشطة قطاع الخدمات المتوسعة في جميع أنحاء بريطانيا¹. في الجهة المقابلة يعتبر التصنيع في الولايات المتحدة قطاعا حيويا، حيث تعد الولايات المتحدة ثاني أكبر منتج في العالم (بعد الصين) حيث سجلت إنتاجا في الربع الأول من عام 2018 بقيمة 2.00 تريليون دولار أعلى بكثير من عام 2007 قبل الكساد العظيم البالغ 1.95 تريليون دولار. توظف الصناعة التحويلية الأمريكية 12.35 مليون شخص في ديسمبر 2016 و 12.56 مليون في ديسمبر 2017، بزيادة قدرها 207,000 أو 1.7٪. ساهمت الصناعات التحويلية في الربع الأول من عام 2018 في الناتج المحلي الإجمالي أقل من القطاع الخدماتي. على الرغم من أن الإنتاج الصناعي قد تعافى بقوة من الركود العظيم ليصل إلى أعلى مستوى له على الإطلاق في عام 2018، إلا أن فرص العمل في التصنيع أخذت في الانخفاض منذ التسعينيات ما جعل خلق فرص العمل أو الحفاظ عليها في قطاع الصناعات التحويلية موضوعا مهما في الانتخابات الرئاسية الأمريكية لعام 2016. فمنذ دخول الصين إلى منظمة التجارة العالمية في ديسمبر 2001، تسارع تراجع الوظائف الصناعية². في السياق النيوزيلندي نجد ضغوطا هيكلية وعالمية مماثلة في قطاع التصنيع، فقد انخفضت حصة التصنيع من الناتج المحلي الإجمالي من 25 في المائة في أوائل الثمانينات إلى حوالي 12 في المائة في الوقت الحالي³.

قد يتسبب انخفاض نشاط الصناعات التحويلية في استمرار التأثير على التوظيف بشكل أكبر من مما هو ظاهر في الإحصائيات الرسمية، ذلك لأن الصناعة تتميز بالعديد من الروابط المختلفة بأنشطة اقتصادية أخرى فهي لها روابط أكثر من قطاع الخدمات. على سبيل المثال، من أجل صنع السيارات، ستقوم الشركة المصنعة شراء بعض مكونات المحرك، والمنتجات المعدنية، والمنسوجات من الشركات المصنعة الأخرى، كما ستشتري خدمات شركات النقل والمحاسبين والمصرفيين والمصممين، إلخ. بالتالي، تخلق أنماط مختلفة من عمليات الشراء بين الصناعات المختلفة. فعلى وجه الخصوص، فإن معدل شراء مخرجات الخدمة من قبل شركات التصنيع

¹ Daniels, Peter W. "Deindustrialization." *International Encyclopedia of Geography: People, the Earth, Environment and Technology*: (2016): 1-4.P.3.

² Reinbold, Brian, and Yi Wen. "Understanding the Trade Imbalance and Employment Decline in Us Manufacturing." *Economic Synopses*, no. 15 (2018): 1-3.p.2.

³ Nicholls, Kate. "Economic Outcomes in New Zealand: A Varieties of Capitalism Lens." *Australian Journal of Political Science* 53, no. 2 (2018): 160-175.pp.162.-163.

تكون بنسبة أكبر بكثير لكل وحدة من الناتج الإجمالي مقارنة بشراء السلع المصنعة لاستخدامها كمدخلات في الخدمات. قد لا يؤدي وضع التصنيع إلى تعريض هذه الروابط للخطر فحسب، ولكن أيضا إلى مجموعة متنوعة من الروابط الأمامية. فالافتراض هنا هو أن الابتكارات سواء تم قياسها بواسطة براءات الاختراع أو سجلات المسح، تتركز بشدة في قطاع الصناعات التحويلية. 87٪ من الابتكارات قد تم تطويرها في قطاع الصناعات التحويلية (والأولية)، وأن 80٪ من جميع التبنّي التجاري الأول للابتكارات قد حدث في هذا القطاع. من الواضح أن انخفاض التصنيع يعرض التكنولوجيا الصناعية المحلية للخطر، والتي بدورها لها آثار على ميزان المدفوعات حيث أصبحت تجارة الدول الثلاث موجهة تدريجيا إلى منتجات التكنولوجيا المتقدمة¹.

- آثار تراجع التصنيع على النمو:

كما تم التطرق له سابقا فإن التصنيع، هو الذي قاد الطريق نحو نمو الإنتاجية.، يوافق التصنيع على النمو السريع في إنتاجية العمل بسبب نطاق الاستثمار الرأسمالي والتقدم التقني. يرتبط نمو الإنتاج الصناعي والناتج المحلي الإجمالي والإنتاجية ارتباطا وثيقا، حيث كان التصنيع في وقت مضى محركا للنمو، فعندما وجد العمال وظائف جديدة في التصنيع خلال القرن التاسع عشر، تركوا الزراعة وغيرها من القطاعات ذات الإنتاجية المنخفضة نسبيا. رفع أولئك الموجودون في الوظائف الجديدة من الإنتاجية، وارتفع متوسط إنتاجية أولئك الباقيين في الزراعة. وفي الوقت نفسه، أدى ارتفاع الدخل في التصنيع إلى ظهور طلب جديد على السلع والخدمات، مما أدى إلى تشجيع عملية المضاعفة في زيادة نمو الإنتاج، وزيادة الإنتاجية. في الواقع، يشير "غرينهالغ" إلى أنه في فترة الثماني سنوات 1985-1993، ساهم التصنيع بنحو 70٪ من متوسط الارتفاع في الإنتاج لكل عامل في الاقتصاد كله².

في أجزاء من قطاع الخدمات، هناك مجال محدود لتحسين الإنتاجية، حتى المفهوم نفسه غالبا ما يكون غير مناسب ذلك للأسباب، أولا، لا توجد غالبا مخرجات واضحة - كيف يمكن قياس مخرجات الأطباء أو الممرضات؟ ثانيا، حتى في حالة وضع مقياس للإنتاج الخام، غالبا ما يفشل في مراعاة جودة الخدمة - هل تعد حجوم الفصول الدراسية الأكبر زيادة أو انخفاضا في الإنتاجية التعليمية؟ غالبا ما تلجأ الحسابات إلى قياس الناتج حسب المدخلات (مثل أجور العاملين).

¹ Philpott, J. *Working for Full Employment*. Routledge, 1997.pp.102-103.

² Ibid.P.104.

ومع ذلك، مع تقدم عملية انخفاض عملية التصنيع، فإن النمو الإجمالي للإنتاجية يعتمد على مكاسب الإنتاجية في قطاع الخدمات، وهذا يتماشى مع نظرية "مقاربة الركود" التي تشير إلى أنه إذا كان هناك نشاطان، أحدهما "تقدم تقنيا" بينما الآخر دخل في "ركود تقني"، فيمكن إظهاره رياضياً على المدى الطويل من خلال تحديد متوسط معدل نمو الاقتصاد من خلال القطاع الذي يكون فيه نمو الإنتاجية أبطأ¹. في هذا السياق، يمكن اعتبار التصنيع قطاع من قطاعات "التقدم التكنولوجي" مع بالمقارنة مع الخدمات "الراكدة تقنيا"، مما يشير إلى أن معدل نمو الاقتصاد ككل يعتمد على نمو الإنتاجية في قطاع الخدمات، لهذا ستكون التطورات المستقبلية في تكنولوجيا المعلومات عنصراً أساسياً في زيادة الإنتاجية لمجموعة واسعة من أنشطة قطاع الخدمات.

- آثار تراجع التصنيع على مستويات التضخم:

إذا كان انخفاض التصنيع في الدول الثلاث متقدماً إلى درجة أن الاقتصاد غير قادر على إنتاج سلع لتتناسب مع نمط الطلب في السوق، فقد تكون هناك آثار ليس فقط على الواردات ولكن أيضاً على الأسعار. أي زيادة في إجمالي الطلب. هذا يوفر الفرص للموردين المحليين لرفع الأسعار. نتيجة لذلك، على الرغم من استمرار ارتفاع معدلات البطالة، قد لا تكون هناك طاقة إنتاجية فعالة في القطاعات التي كانت فيها انخفاض التصنيع بشكل مفرط، ربما أدت القيود المفروضة على جانب العرض الناتجة عن التغيير الهيكلي إلى زيادة احتمال تعرض الدول الثلاث للتضخم الذي يقوده الطلب في حالة حدوث زيادة مستمرة في إجمالي الطلب، مثل الزيادة في أواخر الثمانينات. استجابة لهذه القيود، تحركت سياسة الحكومات نحو تعزيز جانب العرض.

المبحث الثالث: النمو والتعقيد الاقتصادي وأثاره على تحديّات المرفق العام

الاقتصاد المتقدم مصطلح يستخدمه صندوق النقد الدولي (IMF) لوصف أكثر البلدان المتقدمة في العالم². على الرغم من عدم وجود اصطلاح رقمي ثابت لتحديد ما إذا كان الاقتصاد متقدماً أم لا، إلا أنه عادة ما يتم تعريفه على أنه يحتوي على مستوى عالٍ من إجمالي الناتج المحلي للفرد، فضلاً عن درجة متقدمة من التصنيع.

¹ King, Richard A. "Relation of Global Modeling to Development Planning." *American Journal of Agricultural Economics* 65, no. 2 (1983): 438-444.p.441.

² Hemming, R., S. Mahfouz, A. Schimmelpfennig, and International Monetary Fund. Fiscal Affairs Department. *Fiscal Policy and Economic Activity During Recessions in Advanced Economies*. INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2002.p.3.

أحد الناتجين الرئيسيين هو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي، وهو إجمالي جميع السلع والخدمات المنتجة في بلد ما خلال عام واحد. يتم التعبير عنها بالدولار الأمريكي (USD) ويتم حسابها بقسمة إجمالي الناتج المحلي للبلد على عدد سكانها. يقول بعض الاقتصاديين إن 12000 دولار للشخص الواحد هو الحد الأدنى للاقتصاد المتقدم، في حين يرى آخرون أن 25000 دولار هو نقطة انطلاق مثالية.

المقياس الآخر شائع الاستخدام هو مؤشر التنمية البشرية (HDI)، والذي يحدد مستويات التعليم ومحو الأمية والصحة في بلد ما برقم واحد، في هذا السياق، تأتي الولايات المتحدة الأمريكية في المرتبة 13 وبريطانيا في المرتبة 14 أما نيوزيلندا تأتي في ذيل ترتيب الدول قيد الدراسة في المرتبة 16، لكن الملاحظ أنه هناك تقارب كبير في مؤشر التنمية البشرية لهذه البلدان.

من بين العوامل الهامة الأخرى التي تؤخذ في عين الاعتبار عادة تنوع الصادرات ومدى اندماج أي بلد في النظام المالي العالمي. اعتباراً من عام 2016، صنف صندوق النقد الدولي 39 دولة كاققتصادات متقدمة. وتشمل هذه الولايات المتحدة وبريطانيا، ونيوزيلندا. في الاقتصاد المتقدم، يميل النمو السكاني والنمو الاقتصادي إلى الاستقرار والاستثمار في موازنة الاستهلاك ونوعية الحياة.

المطلب الأول: دور المتغيرات الاقتصادية في تحديث إدارة المرفق العام الأمريكي

واجهت الحكومة الفيدرالية الأمريكية مشكلة العجز بشكل دائم على مدى ثلاث عقود متتالية، ففي السنوات العشرين الأولى بعد الحرب العالمية الثانية تم احتواء المشكلة بشكل كبير، فانخفضت نسبة العجز بالنسبة لناتج المحلي الإجمالي من أعلى مستوى تاريخي لها بلغ 30 في المائة في عام 1943 إلى حوالي 1 في المائة في الخمسينيات والستينيات في المقابل نرى أن الأزمات الاقتصادية مثل أزمات النفط في عام 1973 وأواخر سبعينيات القرن العشرين، أو هجوم 11 سبتمبر عام 2001، والأزمة الاقتصادية العالمية لسنة 2008 وضعت بالتأكيد ضغوطاً إضافية على صناعات السياسة للتوصل إلى تدابير سريعة، مثل التخفيضات الضريبية لتحفيز الاقتصاد وزيادة الإنفاق الاجتماعي ومساعدة العاطلين عن العمل والمحتاجين¹. نتيجة لذلك، أدت هذه الإجراءات إلى نمط دوري للعجز، كما هو مبين في الشكل رقم (13)، خلال الفترة 1980-2018. ومع

¹ Iley, Richard A, and Mervyn Lewis. *Untangling the Us Deficit: Evaluating Causes, Cures and Global Imbalances*. Edward Elgar Publishing, 2007.p.1.

ذلك، حتى خلال فترة الازدهار الاقتصادي الطويلة بعد الحرب، استمرت الحكومة الفيدرالية الأمريكية تحت ضغط مشكلة العجز لعدة سنوات.

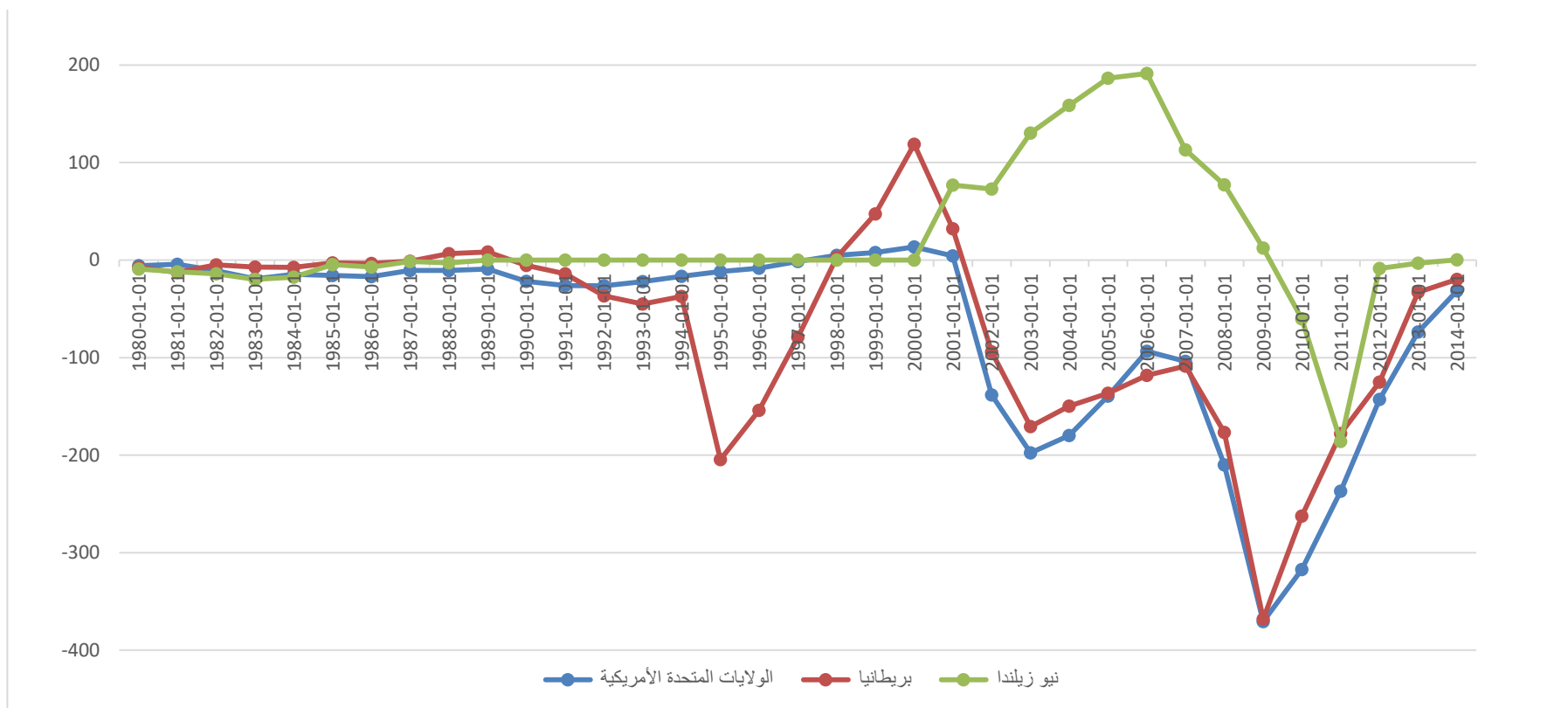
كان منتصف سبعينيات القرن الماضي نقطة تحول في تاريخ ميزانية العامة للولايات المتحدة، ليس فقط لأن الكونغرس أقر قانون ميزانية الكونجرس في عام 1974 الذي أنشأ الأساس القانوني لعملية ميزانية¹، ولكن أيضا لأن مشكلة العجز أصبحت أسوأ بكثير مقارنة بالعقدين السابقين. بين عامي 1974 و1985 قفز متوسط النسبة المئوية للناتج المحلي الإجمالي من 2 إلى 5 في المائة وظل مستوى العجز على حاله حتى إدارة كلينتون في منتصف التسعينات إلى أوائل عام 2000، عادت مشكلة العجز إلى الظهور مرة أخرى عندما وصل إلى أعلى مستوى تاريخي بلغ أكثر من 14 ألف مليار دولار في عام 2009 (انظر الشكل رقم 13).

عكست مشكلة العجز الأمريكي المستمرة بين عامي 1975 و1997 وبعد عام 2009 فشلا جوهريا للمؤسسات السياسية في توقع هذه القضايا وحلها بشكل استباقي. على سبيل المثال، عندما بدأ الاقتصاد في الانتعاش، لم تكن هناك مبادرة لتقليص التخفيضات الضريبية التي تم تمريرها في وقت سابق أو إزالة الحوافز الضريبية المقدمة للشركات والأفراد².

¹ Dharmapala, Dhammika. "The Congressional Budget Process, Aggregate Spending, and Statutory Budget Rules." *Journal of Public Economics* 90, no. 1-2 (2006): 119-141.p.120.

² Obstfeld, Maurice. "America's Deficit, the World's Problem: Keynote Speech." *Monetary and Economic Studies* 23, no. S1 (2005): 25-35.pp.16-17.

شكل 13: العجز بالنسبة لنتاج المحلي الإجمالي في الدول الأنجلو سكسونية



المصدر: ¹

¹ OECD. "General Government Deficit total, % of Gdp, 1970 – 2019." france OECD, 2019. <https://bit.ly/3iDbllS> date acceded 19/04/2019.

واصل صانعي السياسات توسيع نطاق المزايا الاجتماعية والرعاية الصحية واقترح برامج جديدة لإرضاء الدوائر الانتخابية، سواء في شكل مصروفات ضريبية أو كبرنامج اقتصادية، فقد تمت إزالة هذه القرارات من عملية الاعتمادات السنوية. نتيجة لذلك، تغيرت أولويات الميزانية، في حين ظل الإنفاق التقديري غير الدفاعي الذي يمكن التحكم فيه بموجب عملية التخصيص السنوية ثابتا حوالي 3-4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، تضاعف جزء الاستحقاقات والبرامج الإلزامية الأخرى والفائدة من 6.1 في المائة إلى 12.4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. حدث هذا في وقت واصل فيه الإنفاق الدفاعي انخفاضه من حوالي 9 في المائة إلى 4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

استمر الإنفاق في الانخفاض من حوالي 9٪ إلى 4٪ من إجمالي الناتج المحلي. لذلك، أظهرت مشكلة العجز بعضا من النزاعات الأوسع نطاقا في اتخاذ القرارات المتعلقة بالميزانية، مثل الاختلافات الأيديولوجية بين الأحزاب السياسية فيما يتعلق بدور الحكومة فيما يخص مستوى الضرائب المناسب، وأولويات الإنفاق، كما أنه يعكس التحديات المؤسسية التي واجهها الكونغرس الأمريكي وعجز الحزبين الرئيسيين في تسوية الخلافات السياسية من خلال الإجراءات التشريعية والاستراتيجيات السياسية والانضباط الحزبي، هذا لا يعني أن الكونغرس الأمريكي لم يحاول معالجة المشكلة، نتيجة لتزايد المخاوف الاقتصادية وتصاعد الغضب الشعبي ضد العجز، أدخل الكونغرس العديد من التحديات على الميزانية العامة في الثمانينيات وأوائل التسعينيات. في عام 1985، صدر قانون الموازنة والسيطرة على العجز في حالات الطوارئ، والمعروف باسم قانون غرام "رودمان - هولينغز"، لفرض إجراءات أكثر صرامة وتحديد تقديرات العجز المتزايدة والعوائق داخل الكونغرس وبين الكونغرس والرئيس "ريغان" بشأن أولويات الميزانية. كما استخدم قرار الميزانية كأداة لفرض سلسلة من أهداف تقليص العجز السنوي الثابت تبدأ في السنة المالية 1986 وتراجع إلى الصفر بحلول السنة المالية 1991. كما أدخل القانون، مع بعض التعديلات في عام 1987، منها آلية العزل الذي يتمثل في تخفيض تلقائي للإنفاق الشامل إذا تجاوز عجز الموازنة المستويات المستهدفة¹.

ومع ذلك، فشل القانون في تحقيق مقاصده المطلوبة، وواصل الكونغرس خرق الأهداف المحددة لعدة أسباب. أولا، التخفيضات الضريبية التي دعت إليها إدارة "ريجان" لم يقابلها نطاق مماثل من التخفيضات في الإنفاق. وكانت الآثار الاقتصادية من التخفيضات الضريبية أقل من المتوقع أيضا، وبالتالي فشلت في توليد

¹ Hahm, Sung Deuk, Mark S Kamlet, David C Mowery, and Tsai-Tsu Su. "The Influence of the Gramm-Rudman-Hollings Act on Federal Budgetary Outcomes, 1986—1989." *Journal of Policy Analysis and Management* 11, no. 2 (1992): 207-234.p.208.

الإيرادات اللازمة لتقليل العجز. وأخيراً، فإن آلية خفض العجز في القانون لم تكن قابلة للتنفيذ، فعندما كان الاقتصاد غير جيد، لم يكن لدى السياسيين حافز كبير لرفع الضرائب أو خفض الإنفاق للالتزام بأهداف العجز، نتيجة لذلك تجاهل الكونجرس الأمريكي ببساطة أهداف قانون "غرام ورودمان - هولينغز" واستخدم تكتيكات تشريعية مختلفة¹.

إدراكاً لفشل قانون "غرام ورودمان - هولينغز"، أصدر الكونغرس الأمريكي تشريعاً جديداً في عام 1990، وهو "قانون إنفاذ الميزانية"، لمحاولة تقليل العجز. تم تصميم القانون في الأصل لنتهي صلاحيته في السنة المالية 1995، ولكن تم تمديده عدة مرات والتي انتهت صلاحيته في العام المالي 2002².

أخذ قانون إنفاذ الميزانية نهجاً مختلفاً من خلال التحول من أهداف العجز إلى فرض حدود على الإنفاق في البرامج التقديرية*. كان هذا من خلال آليتين، أولاً، كانت البرامج الممولة في مخصصات الاعتمادات السنوية (المشار إليها باسم "الميزانية التقديرية") خاضعة للتحكم من خلال الحدود القصوى للسلطة الجديدة للإنفاق وعلى النفقات الفعلية. إذا تجاوز مقدار الميزانية المنصوص عليها في سنة معينة الحدود القصوى، أو إذا قدرت النفقات الفعلية في سنة معينة بما يتجاوز الحدود القصوى للنفقات، فسيتم خفض الإنفاق على البرامج في فئة ميزانية محددة تجاوزت الحد الأقصى للإنفاق، عموماً بنسبة مئوية موحدة. ثانياً، كانت قرارات الإنفاق المتعلقة بالاستحقاقات الجديدة وغيرها من برامج الإنفاق المباشر* (التي تصنف على أنها برامج "إلزامية") وتدابير

¹ Ellwood, John W. "The Politics of the Enactment and Implementation of Gramm-Rudman-Hollings: Why Congress Cannot Address the Deficit Dilemma." *Harv. J. on Legis.* 25 (1988): 553.p.553.

² Oak, Dale P. "An Overview of Adjustments to the Budget Enforcement Act Discretionary Spending Caps." *Public Budgeting & Finance* 15, no. 3 (1995): 35-53.P.36.

* يتطلب الإنفاق التقديري فاتورة تخصيص سنوية، وهي جزء من التشريع. وعادة ما يتم تعيين الإنفاق التقديري من قبل لجان الاعتمادات في مجلس النواب ومجلس الشيوخ ولجانها الفرعية المختلفة. وبما أن الإنفاق عادة يكون لفترة محددة (عادة سنة)، فإنه يخضع لتقدير الكونغرس. بعض الاعتمادات تستمر لأكثر من سنة على وجه الخصوص، غالباً ما تستخدم الاعتمادات متعددة السنوات لبرامج الإسكان وبرامج المشتريات العسكرية.

* يشير الإنفاق الإلزامي، المعروف أيضاً باسم الإنفاق المباشر، والإنفاق الذي يسنه القانون، ولكن لا يعتمد على مشروع قانون مخصصات سنوية أو دورية. يتكون معظم الإنفاق الإلزامي من برامج الاستحقاق مثل مزايا الضمان الاجتماعي، والرعاية الطبية، والمساعدات الطبية. تسمى هذه البرامج "الاستحقاقات" لأن الأفراد الذين يستوفون شروط الأهلية التي حددتها التشريعات السابقة يحق لهم الحصول على مزايا أو خدمات حكومية اتحادية. العديد من النفقات الأخرى، مثل رواتب القضاة الفيدراليين، إلزامية ولكنها تمثل نسبة صغيرة نسبياً من الإنفاق الفيدرالي.

الإيرادات محايدة في العجز، يجب أن يتم وضع أي تشريع جديد بشأن الإنفاق على الاستحقاق أو خفض الضرائب بالكامل في نظام الدفع الفوري، المعروف باسم "الدفع الفوري" من خلال تخفيضات في الإنفاق على استحقاق آخر أو ضرائب جديدة أو مزيج من هذه، إذا لم يتم استيفاء هذا الشرط، فسيتم تشغيل إجراءات الاستبعاد لفرض تخفيض موحد للإنفاق المباشر ما لم يتم استثناء البرامج، مثل الضمان الاجتماعي ودفع الفوائد وبعض برامج الاستحقاق¹.

1- نتائج محاولات السيطرة على العجز والحد من الإنفاق:

يعتبر قانون إنفاذ الميزانية لعام 1990، والقوانين ذات الصلة التي أعقبته، أكثر نجاحاً من قانون الموازنة لعام 1985 ذلك لأنه حصل على دعم سياسي واسع من الكونغرس وإدارة "كلينتون". علاوة على ذلك، ركز على الأشياء التي يمكن للكونجرس التحكم فيها، وهي الاعتمادات وتغييرات السياسة الضريبية، بدلاً من العجز وأداء الاقتصاد².

كان نجاح قانون إنفاذ الميزانية قصير الأجل، تحولت الضوابط التي جلبت الانضباط خلال فترة العجز بسرعة إلى عجز آخر، هذا ما دفع المشرعون لسد الثغرة الموجودة في قانون إنفاذ الميزانية والتي كانت تستثني الإنفاق في حالات الطوارئ من غطاء الإنفاق، واستخدموا القوانين لإدخال جميع أنواع البرامج الجديدة وزيادات الإنفاق. بالإضافة إلى ذلك، بدأوا في تجاهل قاعدة الدفع حسب الإنفاق بشأن الإنفاق الإلزامي ورفعوا الحد الأقصى للإنفاق بشكل تعسفي على الإنفاق التقديري كل عام في الفترة 1999-2001³.

كان لأحداث 11 سبتمبر 2001 تأثير عميق على النظام المالي الذي صممه قانون إنفاذ الميزانية⁴، بحيث تم استبدال هذا الزخم لكبح الإنفاق، الذي كان قد تضاءل بالفعل، مع الطلب على الموارد من أجل أمن الوطن والدفع بالحرب في العراق وأفغانستان في نفس الوقت الذي تم فيه تطبيق التخفيضات الضريبية. نتيجة لذلك، نظراً لانتهاج صلاحية تطبيق قانون الموازنة في السنة المالية 2002، كان هناك حماس محدود للغاية في

¹ Doyle, Richard, and Jerry McCaffery. "The Budget Enforcement Act of 1990: The Path to No Fault Budgeting." *Public Budgeting & Finance* 11, no. 1 (1991): 25-40.P.31.

² Penner, Rudolph G., and C. Eugene Steuerle. "Budget Rules." *National Tax Journal* 57, no. 3 (2004): 547-557.P.549.

³Rubin, Irene S. *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*. CQ Press, 1997.P.225.

⁴ Payne, James E., and Hassan Mohammadi. "Are Adjustments in the U.S. Budget Deficit Asymmetric? Another Look at Sustainability." *Atlantic Economic Journal* 34, no. 1(2006): 15-22.P.15.

الكونغرس لتجديده. عندما يتم تطبيق نظام الدفع حسب الاستحقاق لاحقا، يكون ذلك من خلال القواعد المعتمدة بشكل مستقل من قبل مجلسي النواب والشيوخ دون ثقل القانون، تشير الأحداث الأخيرة إلى أنه من الصعب وضع حدود ملزمة للإنفاق، خاصة بعد الانهيار الاقتصادي العالمي الناجم عن أزمة قروض الرهن العقاري وحزمة إنقاذ 700 مليار دولار للمؤسسات المالية الأمريكية، فضلا عن غيرها من حزم الإنقاذ المقدمة للصناعات الأخرى.

2- تحديات لتحقيق أكبر قدر من مخرجات الإنفاق وفاعلية التكاليف:

في حين حققت جهود التحديث التي حاولت السيطرة على العجز درجات متفاوتة من النجاح على مدار العقود الثلاثة الماضية فقد السياسيون الاهتمام تدريجيا في الجهود المبذولة في أواخر التسعينيات من القرن الماضي، إلا أن الجهود المبذولة لتحسين إدارة الإنفاق ودمج إدارة الأداء مع الميزنة قد تقدمت بشكل مطرد. يعتبر مثل هذا الأمر له تاريخ طويل في الحكومة الفيدرالية الأمريكية، التي يعود تاريخها إلى نهاية الحرب العالمية الثانية ولجنة هوفر* لعام 1949. على الرغم من أن مفهوم "ميزانية الأداء" لم يكن محددًا بوضوح في ذلك الوقت، إلا أن الكونغرس سن قانون إجراءات المحاسبة والموازنة لعام 1950 الذي طلب من الرئيس تقديم معلومات حول الأداء، خاصة عن "أعباء الأعمال"¹. كذلك في منتصف الستينيات أيضا، امتد نظام التخطيط والميزانية لوزارة الدفاع ليشمل المرفق العام، وقد قدمت إطارا لصياغة الموازنة التي سهلت التخطيط متعدد السنوات وتحليل البرامج وإمكانية ربط المخرجات بأهداف البرنامج طويلة الأجل. توقع الرئيس "جونسون" أن أساليب الإدارة يمكن أن تحدث تحديثا للحكومة الفيدرالية، كما توقع الرئيس "جونسون" أن نظام البرمجة وميزانية الدفاع

* لجنة هوفر، اللجنة الرسمية لتنظيم الفرع التنفيذي للولايات المتحدة، (1947-1949، 1953-1955)، تتألف من هيتين من الاستشاريتين المؤقتتين، برئاسة كل من الرئيس السابق "هربرت هوفر". تم تعيينهم لإيجاد طرق لتقليل عدد الإدارات الحكومية الفيدرالية وزيادة الكفاءة في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية وفترات ما بعد الحرب الكورية. وتألفت اللجان بالتساوي من الأعضاء الديمقراطيين والجمهوريين. وقد أدت توصياتهم، إلى تنفيذ أكثر من 70 في المائة منها من خلال الإجراءات التنفيذية والتشريعية، إلى القضاء على بعض الإدارات ودمجها وأيضا إلى إنشاء هيئات جديدة مثل وزارة الصحة والتعليم والرعاية الاجتماعية وإدارة الخدمات العامة. في السياق نفسه، أنشأت العديد من الولايات هيئات مماثلة، تعرف باسم "لجان هوفر الصغيرة".

¹ Chan, J. "Government Budget and Accounting Reforms in the United States." *OECD Journal on Budgeting* 2, no 1.(2002): 187-221.p.195.

سوف " ستساعدنا في إيجاد طرق جديدة للقيام بالوظائف بشكل أسرع، وللقيام بعمل أفضل، وللقيام بوظائف أقل تكلفة"¹.

ثم في سبعينيات القرن العشرين، طرح الرئيس "نيكسون" الإدارة بالأهداف²، وأدخل الرئيس "كارتر" الميزانية الصفرية³، حيث يحاول كلاهما التأكيد على العلاقة بين التخطيط وأهداف البرنامج والميزانية وتحليل مخرجات البرنامج.

3- قانون كبار الموظفين الماليين Chief Financial Officers (CFO) لعام 1990:

الرقابة الفعالة على النفقات هي الشرط الأساسي للإدارة المالية العامة الجيدة، لا معنى للقواعد المالية وخطط الميزانية المتوسطة الأجل والميزانيات السنوية إذا كان لا يمكن التحكم في النفقات أثناء التنفيذ، إن الافتقار إلى ضوابط فعالة للإنفاق لا يهدد استقرار الاقتصاد الكلي والانضباط المالي فحسب، بل يمكن أن يشكك أيضا في نزاهة الدول التي لديها أنظمة إدارة مالية عامة مركزية نسبيا، في سياق التحديثات التي عرفتها الولايات المتحدة الأمريكية، سعى قانون كبار الموظفين الماليين⁴ لعام 1990، بصيغته المعدلة بموجب قانون تحديث الإدارة الحكومية لعام 1990، إلى زيادة الرقابة والمساءلة على الإدارة المالية، أنشأ هذا القانون مكتب الإدارة المالية الفيدرالية داخل مكتب الإدارة والميزانية لتطوير السياسات على مستوى الحكومة. بالإضافة إلى ذلك، أنشأ منصب نائب مدير الإدارة في مكتب الإدارة والميزانية ليكون المدير المالي للحكومة الفيدرالية ورئيس مكتب الإدارة المالية الفيدرالية.

¹ Posner, Paul. "Performance Budgeting: Past Initiatives Offer Insights for Gpra Implementation." *Washington, DC: General Accounting Office* (1997): 19-25.p.20.

² Sherwood, Frank P, and William J Page. "Mbo and Public Management." *Public Administration Review* 36, no. 1 (1976): 5-12.p.7.

*الموازنة الصفرية (Zero-Based-Budgeting) هي طريقة للموازنة يجب فيها تبرير جميع النفقات لكل فترة جديدة. تبدأ عملية الميزنة الصفرية من "قاعدة صفرية"، ويتم تحليل كل وظيفة داخل المنظمة لمعرفة احتياجاتها وتكاليفها. يتم بعد ذلك بناء الميزانيات حول ما هو مطلوب للفترة المقبلة، بغض النظر عما إذا كانت كل ميزانية أعلى أو أقل من الميزانية السابقة.

³ Otten, Gerard. "Zero-Based Budgeting: Implications for Social Services?". *Administration in social work* 1, no. 4 (1978): 369-378.p.369.

⁴ Jones, Larry R, and Jerry L McCaffery. "Implementing the Chief Financial Officers Act and the Government Performance and Results Act in the Federal Government." *Public Budgeting & Finance* 17, no. 1 (1997): 35-55.pp.35-36.

كان أحد التطورات الرئيسية في ظل هذا القانون هو تعيين كبير موظفي الإدارة المالية ذلك في جميع الإدارات الاتحادية والمرافق الرئيسية، بحيث كانوا مسؤولين عن تطوير وصيانة نظام متكامل للمحاسبة والإدارة المالية والإشراف على جميع العمليات المالية المتعلقة ببرامج المرافق وأنشطتها. جنبا إلى جنب في ظل هذه التطورات، غالبا ما كانت تقع المسؤولية على ميزانية المرفق على الرغم من أن القانون لم يمنح صراحة المدير المالي دورا في صياغة ميزانيات المرفق، أنشأ هذا القانون أيضا مجلسا للمديرين الماليين، برئاسة مكتب الإدارة والميزانية، بتمثيل من المدير المالي المرفق، كان المقصود من المجلس أن يكون هيئة استشارية تقوم بتنسيق أنشطة المرافق المتعلقة بتحديث الأنظمة المالية والضوابط الداخلية والبيانات المالية ومعايير المعلومات¹.

مع مرور الوقت، حافظ قانون الموظفين الماليين على التركيز اللازم في تحسين نظم الإدارة المالية وعملياتها في جميع أنحاء المرافق العمومية، على الرغم من أن الكونغرس طلب من المرافق تقديم معلومات محاسبية موثوقة لتكون بمثابة أساس لطلبات الميزانية وتنفيذها حسب قانون إجراءات المحاسبة والموازنة لعام 1950، فإن الجهود الجادة لربط المعلومات المحاسبية مع طلبات الميزانية لم تحدث حتى منتصف الثمانينيات، أنشأ قانون المدير المالي الأساس المؤسسي الضروري للمرافق العمومية للتركيز على تحسين الإدارة المالية².

إن تطوير الموازنة القائمة على الأداء للحكومة الفيدرالية الأمريكية بالغ الأهمية لأنه مع وجود نظام محاسبة أكثر اتساقا ودقيقة يمكن لصانعي القرار أن يكونوا على دراية أفضل عند تقييم التغييرات في الالتزامات والإنفاق الفعلي وأرصدة الصناديق الخاصة بالإدارات والبرامج، هذا ما يؤدي إلى إمكانيات جديدة لتحليل التكاليف والرقابة المالية. على الرغم من أنه من الناحية المؤسسية والثقافية لا تزال هناك فجوة كبيرة بين مكتب الإدارة والميزانية، ودوره الريادي في الميزانية وسياسة البرنامج والخزانة، التي تحافظ على دفاتر الحكومة وتدير ديونها الحكومية، إلا أن السلطة التنفيذية حاولت دمج الموارد المالية والميزانية ومعلومات أداء البرنامج بشكل أفضل. على سبيل المثال، يتم إعداد تقارير أداء ومساءلة المرافق، التي تجمع المعلومات المالية وعائدات السنة المنتهية لتوها على الفور حتى يمكن استخدامها في مداولات ميزانية الكونغرس، لا يمكن القيام بذلك إلا بسبب الأساس التشريعي المنصوص عليه في قانون المدير المالي والتشريعات الأخرى ذات الصلة في التسعينيات.

¹ Maitner Jr, Robert. (2010). THE CFO ACT OF 1990: Current Systems Considerations, Modernization and Achieving Compliance. *The Journal of Government Financial Management*, 59(4), 38-44.pp. 38-39.

² Hoge, Jeff, and Ed Martin. "Linking Accounting and Budget Data: A Discourse." *Public Budgeting & Finance* 26, no. 2 (2006): 121-142.p.122.

4- قانون الأداء والنتائج الحكومية Government Performance and Results Act (GPR) لعام 1993:

استمر مسار التحديث المرفق العام في شقه المالي الذي يضبط سير العمليات المالية والتدقيق فيها، هذه المرة من خلال إضافة مهام جديدة على المرفق العام من خلال قانون الأداء والنتائج الحكومية، الذي يعتبر بمثابة تشريع هام آخر مهد الطريق لتحديث الموازنة القائمة على الأداء في العقد الأخير. إن قياس الأداء ضروري لتقليص العجز التي تعاني منه الولايات المتحدة الأمريكية فضلا عن ذلك يعتبر خارطة طريق للتحقيق النتائج المربوطة بالخطط القبلية، كما تقدم صيغة بيانية للكونغرس عن أداء المرافق والواجب صرفه خلال مرحلة معينة¹.

لم يركز التشريع نفسه على تحديثات الموازنة، فلقد كان الغرض منه معالجة تبيد الحكومة وإساءة استخدام الأموال العامة ومع ذلك، من خلال مطالبة المرفق العام بإعداد خطة استراتيجية متعددة السنوات، وخطة أداء سنوية، وتقرير أداء سنوي، وربط التخطيط وتحديد الأهداف بهياكل أنشطة البرنامج في طلبات ميزانية المرفق العام، زاد قانون الأداء والنتائج الحكومي من إمكانية استخدام معلومات الأداء مباشرة في مداوات الميزانية، ولهذا السبب لاحظ السناتور " وليام روث "، الراعي الرئيسي للقانون، أن الهدف النهائي لقانون الأداء والنتائج الحكومية هو استخدام معلومات الأداء عن قصد لتوجيه قرارات تخصيص الموارد².

هناك ثلاثة عناصر أساسية لصياغة التقارير يفرضها قانون الأداء والنتائج الحكومي، أولا، يجب إكمال خطة استراتيجية متعددة السنوات لكل المرافق المعنية، تغطي خمس سنوات يتم تحديثها كل ثلاث سنوات، يجب أن يتضمن البرنامج بيان مهام المرفق والأهداف والغايات العامة طويلة الأجل، ووصف الاستراتيجيات لتحقيق هذه الأهداف وشرح العوامل الخارجية الرئيسية التي يمكن أن تؤثر على تحقيق الأهداف، ثانيا، يجب تقديم خطة أداء سنوية إلى الكونغرس، تغطي هذه الخطة كل نشاط مقدم في طلبات ميزانية المرفق وينبغي أن تربط الأهداف السنوية مع الأهداف الاستراتيجية طويلة الأجل، كما يتعين على المرافق أن يكون لديها مقاييس

¹ Breul, Jonathan D. "GPR—a Foundation for Performance Budgeting." *Public Performance & Management Review* 30, no. 3 (2007): 312-331.pp.314-315.

² Radin, Beryl A.Op cit.p.308.

للأداء لقياس التقدم نحو الأهداف وشرح كيفية التحقق من بيانات الأداء الناتجة. ثالثاً، يجب على كل مرفق مراجعة أدائه الفعلي للعام السابق مقارنة بأهداف الأداء المتوقعة المحددة في خطة أدائها السنوية¹.

5- مراجعة مكتب الإدارة والميزانية سنة 2000:

بينما يلعب كونغرس الولايات المتحدة دوراً حيوياً في توفير الأساس التشريعي لمبادرات موازنة الأداء، فإن الرؤساء المتعاقبين ومكاتبهم لتسيير والميزانية كان لهم نفس القدر من الأهمية في توفير التوجيه والقيادة حول كيفية تنفيذ مبادرات موازنة الأداء، مثال على ذلك مراجعة مكتب الإدارة والميزانية لسنة 2000 التي أجريت خلال إدارة كلينتون تحت قيادة "أليس ريفلين"، الخبيرة الاقتصادية وأول مدير لمكتب ميزانية الكونغرس، تعهدت بفحص ذاتي شامل لمدة شهرين في عام 1994، بعد هذه المبادرة، أعادت "ريفلين" تنظيم مكتب ميزانية الكونغرس لدمج الموظفين الذين يملكون مهارات الإدارة في الميزانية في مكتب التسيير والموازنة، بحيث يتولى الموظفون ذوي المسؤوليات المعرفية والميزنة الخاصة بالبرنامج، بالتحديد أصبح الهيكل الجديد للمكتب التسيير والميزانية مهام جديدة منها: (1) صياغة الميزانية وتحليلها وتنفيذها، (2) تحديد فعالية البرنامج وكفاءته، (3) تحليل السياسات والبرامج على المدى المتوسط والطويل، (4) تنفيذ سياسة الإدارة على مستوى الحكومة، و(5) تقييم البرنامج. على الرغم من أن العديد من فاحصي مكتب التسيير والميزانية يرون بأن إدارة المرافق والبرنامج كانت دائماً جزءاً من مسؤولياتها، لكن توقعت "ريفلين" أن يبرر فاحصوا برامج مكتب التسيير والميزانية بتوضيح طلبات التمويل بشكل أكثر منهجية وربطها مع بيانات الأداء، كان التحديث الأكبر لمكتب التسيير والميزانية كمؤسسة وفاحصين فرديين هو توقعهم للعمل بشكل أكثر تعاوناً مع المرافق، كان يعني إجراء مراجعة دورية مع المرافق حول العمليات الشاملة لهذه المرافق، مثل الإدارة المالية والمشتريات وتكنولوجيا المعلومات، وكذلك مراجعات للبرامج الخاصة أو العناصر الإدارية للمرافق، تم تشجيع موظفي مكتب التسيير والميزانية على فتح الاتصالات وتبادل المعلومات (ضمن الحدود) مع المرافق في المقابل، تم استخدام نتائج هذه المراجعات لقياس الأداء من أجل اتخاذ القرارات الصائبة المتعلقة بالموارد².

6- أداة تقييم البرنامج Program Assessment Rating Tool (PART):

¹ Moynihan, Donald P, and Stéphane Lavertu. "Does Involvement in Performance Management Routines Encourage Performance Information Use? Evaluating GPRA and PART." *Public Administration Review* 72, no. 4 (2012): 592-602.p.593.

² Tomkin, Shelley Lynne. *Inside Omb: Politics and Process in the President's Budget Office: Politics and Process in the President's Budget Office*. Routledge, 2016.p. 39.

متابعة لفلسفة لمراجعة مكتب الإدارة والميزانية بأن قياس الأداء والميزنة يجب أن يكونا أكثر ارتباطا، بناء على الأساس التشريعي المنصوص عليه في قانون الأداء والنتائج الحكومي، بدأت إدارة "بوش" في استخدام أداة جديدة لتقييم البرامج، أراد مصممو الأداة تجاوز متطلبات "قانون الأداء والنتائج الحكومية" لأنهم تأكدوا بأن معلومات الأداء من "قانون الأداء والنتائج الحكومية" لم تكن مفيدة بما فيه الكفاية في عملية الميزانية. على سبيل المثال، كانت أهداف الأداء متعددة السنوات على مستوى الإدارة عادة كبيرة للغاية ولا يمكن ربطها بسهولة بمخصصات محددة¹.

تتكون أداة تقييم البرامج في إطار يتكون من 25 سؤالا (تختلف حسب طبيعة البرامج) المستخدمة للمساعدة في تقييم نقاط القوة والضعف في البرنامج، مقسمة إلى أربعة أقسام لكل منها مقياسه الخاص: (1) الغرض من البرنامج والتصميم (إعطاء 20 في المئة من الأهمية)؛ (2) التخطيط الاستراتيجي (بقيمة 10 في المئة)؛ (3) إدارة البرنامج (20 في المئة)؛ و (4) نتائج البرنامج (50 في المائة) - تستخدم الأقسام الثلاثة الأولى تنسيق "نعم - لا"، في حين يستخدم الأخير مقياسا من أربع نقاط ("نعم"، إلى حد كبير "أو" لا)². بمجرد اكتمال أداة تقييم البرنامج، يتلقى البرنامج واحدا من أربعة تصنيفات شاملة استنادا إلى درجة عددية: فعالة أو فعالة إلى حد ما أو كافية أو غير فعالة، قد يتم منح تصنيف خامس، "النتائج غير موضحة"، بغض النظر عن الدرجة العددية للبرنامج، تم تضمين جميع البرامج الفيدرالية في أداة تقييم البرامج، على الرغم من أن نطاق الأنشطة التي تمت تغطيتها في كل تقييم تتباين بشكل كبير، تم تقييمه في إطار زمني مدته خمس سنوات. وبالتالي، كان طلب الميزانية للسنة المالية 2008 هو العام الأول الذي تم فيه تقييم جميع البرامج³.

في 4 جانفي 2011، وقع الرئيس "أوباما" على تحديث قانون الأداء والنتائج لحكومي لعام 2010، الذي يطلب من المرافق أن تنشر خططها وتقارير الأداء الاستراتيجية والتقارير بتنسيقات قابلة للقراءة آليا، كما يتعين على المرافق تحديد "العوامل الرئيسية خارج المرفق وخارج نطاق سيطرتها والتي يمكن أن تؤثر بشكل كبير

¹ Gueorguieva, Vassia, Jean Accius, Carmen Apaza, Lamar Bennett, Clinton Brownley, Shea Cronin, and Panote Preechyanud. "The Program Assessment Rating Tool and the Government Performance and Results Act: Evaluating Conflicts and Disconnections." *The American Review of Public Administration* 39, no. 3 (2009): 225-245.p.237.

² Gilmour, John B. "Implementing Omb's Program Assessment Rating Tool (Part)." *OECD Journal on Budgeting* 7, no. 1 (2007): 1-40.pp.5-6.

³ Posner, Paul L, and Denise M Fantone. "Assessing Federal Program Performance: Observations on the Us Office of Management and Budget's Program Assessment Rating Tool and Its Use in the Budget Process." *Public Performance & Management Review* 30, no. 3 (2007): 351-368.p.355.

في تحقيق الأهداف والغايات العامة"، كما أنها تعتبر أداة محسنة لتخطيط الأداء وإدارته وإعداد التقارير التي يمكن أن تساعد في اتخاذ القرارات في الكونجرس والتنفيذيين من أجل مواجهة التحديات الكبيرة التي تواجه الدولة الأمريكية. فحسب المشرعين إذا تم تنفيذه بفعالية، فإنه يمكن أن يحسن تبادل المعلومات والتنسيق بين المرافق الفيدرالية مع المساعدة في معالجة القضايا التي تعيق قدرة الحكومة على معالجة التشرذم والتداخل والازدواجية الحاصلة نتيجة فلسفة التسيير العمومي الجديد¹.

7- نتائج مبادرات تحديث الشق المالي للمرفق العام:

كانت مبادرات ميزانية الأداء التي اتخذتها الحكومة الفيدرالية الأمريكية خلال العقد الماضي استمراراً للجهود التاريخية الطويلة نحو ربط قياس الأداء وتحليله بالميزانية، فلقد كانت رحلة طويلة لأن الربط بين متطلبات الأداء والميزانية أو المخصصات ليس بالأمر السهل. على الرغم من أن مكتب التسيير والميزانية قد ادعى أنه مع مرور الوقت استخدم نتائج أداة تقييم البرامج لاقتراح تخفيضات في متطلبات تمويل البرامج خاصة إذا لم تكن البرامج تعمل بشكل مرض، فإن العلاقة بين متطلبات الميزانية والأداء كانت معقدة².

هناك أدلة واضحة على أن مكتب التسيير والميزانية قد استخدم أداة تقييم البرامج في عملية مراجعة الميزانية لتقليل التمويل المقترح للبرامج ذات الأداء الضعيف. ومع ذلك، هناك أيضاً دليل على أن مكتب الإدارة والميزانية اقترح أيضاً زيادة التمويل للبرامج التي تم تصنيفها على أنها "غير فعالة" أو لم تستطع إظهار نتائج واضحة، لأنه قد تكون هناك حاجة إلى تمويل إضافي لاستهداف نقاط الضعف المحددة في تقييم أداة تقييم البرامج أو دفع ثمن مزيد من التقييم إذا كان هناك أدلة كافية لإثبات الفعالية.

لابد من التذكير على أن الحكومة الفيدرالية الأمريكية مبنية على نظام من الضوابط والتوازنات التي تجعل من الضروري تقاسم السلطة والمسؤولية، فلم تكن مبادرات وضع ميزانية الأداء مثل أداة تقييم البرامج قادرة على تغيير الطبيعة الأساسية لعملية الميزانية ولن تكون قادرة على ذلك. على سبيل المثال، على الرغم من بعض الجهود

¹ Brass, Clinton T. "Changes to the Government Performance and Results Act (Gpra): Overview of the New Framework of Products and Processes." Congressional Research Service Washington, DC, 2012..pp.20-21.

² Fantone, Denise M. "Us Program Assessment Rating Tool." In *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*, edited by Marc Robinson, 167-92. London: Palgrave Macmillan UK, 2007.p.15.

المبدولة لإيصال نتائج أداة تقييم البرنامج، فإن مكتب التسيير والميزانية حقق نجاحا محدودا في إشراك الكونغرس في عملية أداة تقييم البرامج¹.

وفقا لمكتب محاسبة الحكومة الأمريكية كشف موظفو الكونغرس عن بعض القضايا والمخاوف المتعلقة بتصميم أداة تقييم البرامج، والطريقة التي يبلغ بها مكتب التسيير والميزانية نتائج أداة تقييم البرنامج. أعرب الكثير من موظفي الكونغرس من كلا الحزبين عن شكوكهم في أن تقديرات مكتب التسيير والميزانية ما إذا كانت نزيهة أو خالية من التأثير السياسي أو أن أداة تقييم البرنامج يمكن أن تكون أي شيء آخر غير أداة الفرع التنفيذي، من غير المحتمل أن يقبل موظفو الكونغرس استنتاجات حول أداء البرنامج دون رؤية الأدلة المستخدمة، خاصة عندما يكون التقييم مخالفا لما يعتقدون أنه صواب في البرنامج، وقال آخرون إنها ليست الأداة الصحيحة إذا أراد مكتب التسيير والميزانية أن يشير إلى أهمية نتائج أداة تقييم البرنامج في الكونغرس. وبالتالي، كما أشار نقاد مبادرات موازنة الأداء، من غير المرجح أن يكون لمعلومات قياس الأداء التي يقدمها مكتب التسيير والميزانية تأثير كبير على قرارات التخصيص من قبل الكونغرس. ومع ذلك، فإن هذا لا يعني بالضرورة أن هذه المبادرات لا معنى لها ولا تتضمن التأثير على ديناميكيات القوى للأطراف المختلفة في عملية الموازنة. على سبيل المثال، تم اعتبار أداة تقييم البرامج كأداة قوية في بعض الحالات لمكتب التسيير والميزانية لتشكيل التخطيط الاستراتيجي للمرافق لمتطلبات الميزانية ومقاييس أداء البرنامج. في هذا السياق أخبر مسئولو المرافق مكتب المحاسبة الأمريكي سنة 2005 أنه من خلال تشجيع المزيد من التواصل بين الإدارات ومكتب التسيير والميزانية، ساعدت أداة تقييم البرامج في توضيح كلا من الكيفية التي يتخذ بها مكتب التسيير والميزانية قرارات الميزانية والطريقة التي يفكر بها الفاحصون في إدارة البرنامج. منذ عام 2007، يركز جهد مكتب الإدارة والميزانية على إضفاء الطابع المؤسسي على جوانب عملية أداة تقييم البرامج من خلال عقد اجتماعات منتظمة مع قادة المرافق ("مسؤولي تحسين الأداء") المسؤولين عن تعزيز تكامل الموازنة والأداء في مؤسساتهم. الرئيس "بوش" أيضا عمل على مؤسسة هذا الموقف من خلال أمر تنفيذي في نوفمبر 2007².

يوافق العديد من المراقبين فيما يتعلق بمبادرات موازنة الأداء السابقة على أن هذه المبادرات قد أحدثت تأثيرا كبيرا على عملية الميزانية بعد مرحلة التخصيص، من خلال التأثير على تنفيذ الميزانية وإدارة البرامج. على

¹ Posner, Paul L, & Fantone, Denise M. (2007). Assessing federal program performance: Observations on the US Office of Management and Budget's Program Assessment Rating Tool and its use in the budget process. Op cit .p.366.

² Gilmour, John B. Op Cit.p. 27.

سبيل المثال، أجبرت متطلبات قانون الأداء والنتائج الحكومي المرافق على التفكير بصورة أكثر منهجية باهتماماتها وأهدافها وخطط أدائها، كما أن لأداة تقييم البرامج من قبل إدارة "بوش" لها دور أساسي في التأثير على ممارسات إدارة البرامج للمرافق العامة من خلال التداول مع المرفق العام حول أداة تقييم البرامج، تمكن مكتب الإدارة والميزانية من صياغة الخطط الاستراتيجية للمرافق وأنشطة تقييم البرامج¹.

أيضا، أبلغ مديرو مكتب الإدارة والميزانية والموظفون أن مداوات أداة تقييم البرامج غالبا ما تحفز على إجراء مناقشات أكثر ثراء داخل إدارة أو برنامج حول ما يجب أن يتم تحقيقه، ما إذا كان البرنامج يؤدي بشكل فعال، وإذا لم يكن الأمر كذلك، كيف يمكن تحسن أداء هذه البرامج. بناء على ذلك، فإن مبادرات موازنة الأداء مثل أداة تقييم البرامج قد قدمت بعض المساهمة الفعالة في تطوير الشق المالي للمرفق العام في الولايات المتحدة الأمريكية².

المطلب الثاني: تحديثات الجانب المالي للمرفق العام في بريطانيا في ظل سيطرة وزارة المالية

في ظل أنظمة "وستمنستر" مثل بريطانيا، لطالما سيطرت وزارة المالية على سياسة الميزانية في بريطانيا، التي تعتبر واحدة من أقدم مؤسسات الدولة في العالم الغربي، والتي بدورها اكتسبت موارد سياسية وإدارية تجعلها مزيجا ليس فقط بين وزارة المالية وقسم اقتصادي، ولكن أيضا إدارة مركزية قوية وممثل سياسي مؤثر في حد ذاته. تتحدد سلطة الخزانة في إدارة ومراقبة الإنفاق العام، وتحديد معدلات الضرائب، وإدارة الاقتراض، والقواعد القانونية. كما تعتبر أكثر الإدارات المركزية السياسية - متناغمة تماما مع رياح القوة السائدة في وستمنستر ووايتهول.

في هذا الجزء من الدراسة يتم التطرق إلى خمسة موضوعات فيما يتعلق بمتغيرات الرقابة والإداء المالي على اقتصاديات المرفق العام في بريطانيا. أولا، الجهود المستمرة من قبل وزارة الخزانة للحفاظ على أو استعادة القدرة لتحكم في الإنفاق لبقية الأقسام في وايتهول، والتي تنطوي على تقنيات سياسية وإدارية أكثر تعقيدا للحفاظ على مستويات الإنفاق ضمن الحدود المحددة. ثانيا، محاولات وزارة الخزانة المتكررة منذ سبعينيات القرن الماضي لوضع سياسة للميزانية في إطار أوسع للاقتصاد الكلي. ثالثا، توتر متقطع بين وزارة الخزانة والجهات

¹ Ho, Alfred. "The Governance Challenges of the Government Performance and Results Act a Case Study of the Substance Abuse and Mental Health Administration." *Public Performance & Management Review* 30, no. 3 (2007): 369-397.p. 380.

² Government, Accountability Office. "Managing for Results: Enhancing Agency Use of Performance Information for Management Decision Making." Government Accountability Office Washington, DC, 2005..p.3.

الفاعلة الأخرى في مركز الحكومة، لا سيما بينها وبين المرافق والوحدات المحيطة برئاسة "مارغريت تاتشر" و"توني بلير" خاصة بشأن الأداء والتوزيع. رابعا، خلال معظم هذه الفترة، كان هناك نقص شبه كامل في مشاركة مجلس الوزراء في اتخاذ قرار بشأن التخصيص الظروف المالية لإجمالي الإنفاق العام، باستثناء أثناء الأزمات. وخامسا، سياق التغييرات في الطريقة التي تعمل بها الدولة في السياسة العامة. حل "الحكم" محل "الحكومة" حيث أصبحت الحكومة المركزية "مجوفة"، فوجدت نفسها تدير إدارات مركزية متزايدة التفصيل، ومرافق مستقلة، وعقود بين القطاعين العام والخاص وهياكل تنظيمية مختلفة¹. كانت هناك خمس مراحل مميزة نشاط الخزانة لتحديث الضوابط المالية والرقابية للأموال.

- إدارة الأزمات من 1976 إلى 1979

- المدرسة النقدية في الفترة من 1980 إلى 1990

- إعادة التأكيد على السيطرة من 1992 إلى 1997

- السلطة التقديرية من 1997 إلى 2007

- بداية الأزمة المالية من 2007 إلى الوقت الحاضر.

خلال كل هذه المراحل، كانت هناك انفجارات من الابتكارات في التحديث، خاصة في الفترات 1982 إلى 1990، ومن 1998 إلى يومنا هذا. فمن المهم أيضا التمييز بين التحديثات التي كانت في الغالب موجهة نحو الإنفاق العام مصممة للسيطرة على الإنفاق العام الذي كان ينظر إليه على أنه "خارج عن السيطرة" كما في منتصف السبعينيات، لجعل الإنفاق يتماشى مع القيود المالية المشددة كما في الثمانينات أو من عام 1992، وتشديد الرقابة التي تحققت بالفعل في الفترة من 1997 إلى 2001. ركزت التحديثات الأخرى على الكفاءة والإدارة وتأثرت بشكل أوسع ببرنامج التحسين وتطوير تقديم خدمات المرفق العام. في هذا المعنى، كانت وزارة الخزانة في كثير من الأحيان على خلاف مع مجلس الوزراء ورئيس الوزراء، بحيث ترى بأن السيطرة على جدول الأعمال أكثر أهمية من التحديث الإداري الأوسع. في الممارسة العملية، غالبا ما كانت التحديثات مصممة لجعل الإنفاق متفقا مع الخطط تستكمل بمبادرات تهدف إلى تحسين جودة الإدارة عندما تقلصت الموارد المتاحة للإدارات والمرافق.

1- أزمة التحكم في الإنفاق، 1976-1979:

¹ Rhodes, R. *Transforming British Government: Volume 2: Changing Roles and Relationships*. Springer, 2000.P.P.167-168.

خلال الستينيات من القرن الماضي، طورت بريطانيا نظاما متطورا للتخطيط والتحكم في الإنفاق العام الذي تلازم مع عصر التخطيط الكينزي¹.

جمعت لجنة مسح الإنفاق العام* بين الدراسات الاستقصائية المنتظمة للإنفاق العام ككل، على مدى فترة زمنية تتراوح بين أربع وخمس سنوات، مقابل الموارد المتاحة في الاقتصاد والاستقرار على المدى المتوسط في مخصصات الميزانية، ومدى تحسين أنظمة الخزنة والإدارات للرقابة المالية، وتعزيز عملية صنع القرار الجماعي في مجلس الوزراء².

بدا هذا النظام من الولهة الأولى أتى للتغلب على أول اختبار رئيسي له، هو تخفيض قيمة الجنيه الاسترليني في عام 1967، والذي تضمن تشديدا كبيرا للسياسة المالية. في الواقع، بدا الأمر معززا حيث تم الاتفاق بسرعة على خفض الإنفاق، وتم استخدام احتياطي الطوارئ لأول مرة كآلية تحكم، وبدأت وزارة الخزنة في تطوير أنظمة معلومات مالية أكثر تطورا، كان الوزراء على استعداد لقبول التخفيضات لأنها تم الإعلان عنها علنا، بدأت وزارة الخزنة في نشر ورقة بيضاء أكثر تفصيلا حول الإنفاق العام في عام 1968 والتي ظلت جزءا لا يتجزأ من الميزانية منذ ذلك الحين.

مع دخول النظام في سبعينيات القرن العشرين، تم دعمه من خلال إنشاء لجنة مختصة بالإنفاق³ تابعة لمجلس العموم لمراقبة تخطيط وزارة الخزنة والسيطرة على الإنفاق، هذا بدوره أدى إلى نهج أكثر انفتاحا في إدارة الخزنة حيث سعت للحصول على دعم البرلمان لتحسين نظم المعلومات، وتحليل السياسات المتعلقة بالنتائج والفعالية، تلا ذلك بعض التحسينات المبكرة في نظم المعلومات، وتم تقديم تحليلا للبرامج ومراجعتها في أوائل السبعينيات، متناغمة مع رغبة حكومة المحافظين الجديدة "لإدوارد هيث" في تحسين كفاءة وفعالية المرفق

¹ Wildavsky, Aaron. *The Private Government of Public Money: Community and Policy inside British Politics*. Berkeley: University of California Press, 1974.P.205.

*لجنة مسح الإنفاق العام: لجنة مشتركة بين الإدارات الحكومية تقوم بمراجعة خطط الإنفاق في عملية إعداد الكتاب الأبيض السنوي للإنفاق العام. تشير الخطط إلى السنة المالية القادمة وإلى تقديم التوقعات للسنوات الأربع التالية.

² Lowe, Rodney. "The Core Executive, Modernization and the Creation of Pesc, 1960-64." *Public Administration* 75, no. 4 (1997): 601-615.P.602.

³ Jogerst, Michael A. *Reform in the House of Commons: The Select Committee System*. University Press of Kentucky, 1993.p.81.

العام بحيث ادعى أنها "وصلت إلى مرحلة النضج الكامل" وكانت "تفوق على الأرجح تلك الموجودة في أي مكان آخر في العالم"¹.

بعد أقل من ثلاث سنوات دخل هذا النظام في أزمة، ركز النقاد في ظل هذه الأزمة على "المليارات المفقودة" في الفترة من 1974 إلى 1975 فيما يخص التناقض بين ما خططت حكومة حزب العمال الجديدة للإنفاق وما أنفق².

من بين الزيادة في الإنفاق البالغة 28 في المائة بين عامي 1970 و1975، يمكن إرجاع نصفها فقط إلى الخطط الواردة في الورقة البيضاء للإنفاق العام أو بعد إعلانات السياسة العامة. دحضت وزارة الخزانة الادعاء بأن الإنفاق خارج عن السيطرة، بحجة أن الإنفاق كان أعلى ليس لأن لجنة مسح الإنفاق العام كانت غير مؤهلة ولكن بسبب الضغوط الخارجية: التسارع في التضخم، وأزمة النفط وتغيير الحكومة، على الرغم من أنه أقرت بأنه قد قلل من تأثير السعر النسبي. في وقت لاحق، أقر وزير الخزانة الدائم في ذلك الوقت بأنه: "يمكن أن يكون هناك نزاع ضعيل مع الافتراض بأن نظام مراقبة الإنفاق الذي كان يعمل في بداية السبعينيات كان غير مناسب للتعامل مع المشكلات التي أحدثها التضخم المتصاعد بسرعة"³.

لم تكن لجنة مسح الإنفاق العام مؤهلة لأن الحكومات تميل إلى خفض الإنفاق المخطط له في المستقبل عندما تكون هناك أزمة، ومن ثم إلغاء هذه التخفيضات عندما تتحسن الظروف أو ما يمليه الوضع السياسي. لم تكن الخطط الخماسية دليلاً لما تم إنفاقه ولا تنبؤات بما سيحدث خلال فترة المسح، كان هناك عيب أكثره تقني، لم تستطع وزارة الخزانة التحكم في التكاليف النقدية المتزايدة للبرامج لأنها كانت تستند إلى أسعار ثابتة فريدة لكل استطلاع وتعلق بالتحكم في الموارد بدلاً من التحكم في النقد، فافتقرت وزارة الخزانة إلى نظام معلومات يمكن أن ينتج بيانات عن الموارد التي تستهلكها الحكومة المركزية والمحلية.

لعبت أزمة التحكم في الإنفاق دورها في أزمة اقتصادية أوسع نطاقاً أدت إلى حرج طلب الدعم من صندوق النقد الدولي الذي اقترح بديلين: العودة إلى الضوابط النقدية التقليدية والتخلي عن لجنة مسح الإنفاق العام، أو إدخال نظام الرقابة المالية إلى اللجنة مسح الإنفاق العام من خلال إنشاء نظام تخطيط أكثر إيجابية

¹ Goldman, Samuel. *The Developing System of Public Expenditure Management and Control*. HM Stationery Office, 1973.p.1.

² Wright, Maurice. "Public Expenditure in Britain: The Crisis of Control." *Public Administration* 55, no. 2 (1977): 143-69.p.152.

³ Wass, Douglas. *Decline to Fall: The Making of British Macro-Economic Policy and the 1976 Imf Crisis*. Oxford University Press, 2008.p.326.

بحيث يصبح اسمه نظام "لجنة مسح الإنفاق العام زائد" التي تفرض قيود على النقد إلى جانب قياس المخرجات والفعالية والتحقق مما إذا كانت الموارد تحقق الأهداف المعلنة أم لا، وهذا يتطلب نظام معلومات شامل ووسيلة لقياس الأداء¹.

تم فرض الاستجابة الفورية من خلال مقتضيات الأزمة وتم تطبيق نظام مراقبة النقد في أبريل عام 1976، تم وضع حدود نقدية للعام الموالي لتغطية التكاليف النقدية لما يقرب من ثلاثة أرباع نفقات الحكومة المركزية، تم تطبيقها على "السنة الأولى" من المسح. واصلت وزارة الخزانة تخطيط وتخصيص الإنفاق على أساس الأسعار الثابتة المتعلقة بحجم الموارد المتاحة، ولكن مع مزيد من اليقين بأن مستويات الإنفاق النقدي سيتم التحكم فيها في العام المقبل، لكن، المطلوب كان نظام معلومات مالية أكثر قوة. في أعقاب المراجعة قادت وزارة الخزانة تضمين ممثلين من الإدارات والمستشارين الإداريين، تم تقديم نظام معلومات مالي محسن في 1976-1977، فكانت الأرقام الشهرية للإنفاق متاحة في غضون عشرة أيام، والتي تبين ما تم إنفاقه وما تبقى من إنفاقه في بقية السنة المالية.

2- التحكم المالي من وجهة نظر أيديولوجية 1980-1990

كانت حكومة حزب العمال في ذلك الوقت بين سنتي 1976-1979 مترددة في سياستها للإنفاق العام، وبالفعل بعد انتعاش اقتصادي ملحوظ بعد أزمة اللجوء إلى الصندوق النقد الدولي، أظهرت خطط الإنفاق مرة أخرى نموا ملحوظا. على النقيض من ذلك، جادلت حكومة "تاتشر" المحافظة التي انتخبت في عام 1979 في أول إنفاق عام لها كان في قلب التدهور الاقتصادي لبريطانيا، أنه "على مر السنين زاد الإنفاق العام على افتراضات نمو اقتصادي لم يتحقق"، مع نتيجة حتمية لـ "عبء متزايد من الضرائب والافتراض"².

- الاستراتيجية المالية متوسطة الأجل:

مددت الاستراتيجية المالية متوسطة الأجل التي تم الكشف عنها في عام 1980 التنصل من إجماع ما بعد الحرب بدرجة أكبر من خلال الإشارة إلى تغيير نظام السياسة الاقتصادية³.

¹ Thain, Wright, Colin Thain, and Maurice Wright. *The Treasury and Whitehall: The Planning and Control of Public Expenditure, 1976-1993*. Oxford University Press, 1995.p.117.

² Treasury, Great Britain. Parliament. House of Commons, Civil Service Committee, and E.D.L. Du Cann. *Budget and the Government's Expenditure Plans 1980-81 to 1983-84*. H.M. Stationery Office, 1980.p.4.

³ Buiter, Willem H, and Marcus H Miller. *The Macroeconomic Consequences of a Change in Regime: The Uk under Mrs. Thatcher*. Centre for Labour Economics, London School of Economics, 1983.p.22.

تم وضع هذه السياسة في إطار متوسط الأجل، فبشكل واضح تم وضع الأهداف النقدية في قلب السياسة الاقتصادية، مدعومة بتخفيضات في الاقتراض (متطلبات اقتراض المرفق العام) ومجموعة غير مسبقة من خطط لخفض الإنفاق العام، فلقد كانت مجموعة عقلانية متعمدة من القيود التي فرضتها وزارة الخزانة على نفسها متعمدة لتقليل مجال عملها¹، فإن الاستراتيجية المالية المتوسطة الأجل تمثل أكثر المحاولات منهجية من قبل بلد في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لدمج المبادئ النقدية في سياسة الميزانية².

- بداية التخطيط النقدي:

كان أول دليل عن حدوث تغيير في النظام هو التخلي عن تخطيط متوسط الأجل في عام 1981. كان التخطيط النقدي نتيجة طبيعية للتركيز على الاستراتيجية المالية متوسطة الأجل على القيمة الأسمية الإجمالية. في سنواتها الأولى، بدا الأمر كما لو أن وزارة الخزانة ستحدد مقدار الإنفاق العام باعتباره نتيجة تترسب بعد اتخاذ القرارات بشأن عرض النقود والضرائب والاقتراض في تأكيد على أن التمويل يحدده الإنفاق، فمن المستحيل تحقيقه حيث أضاف الركود والقيود السياسية ضغطا تصاعديا على الإنفاق. كما هو الحال مع التحديتات في الميزانية، كان هناك مزيج من الضغوط والعوامل المختلفة التي أدت إلى التخطيط النقدي، بالإضافة إلى تلك التي تحركها الإيديولوجية. جزء من هذا المزيج كان تقريرا مهما عن الميزنة بقيادة كبير الموظفين المدنيين السابقين، اللورد "ويليام أرمسترونغ" الذي خرج بتوصية بإجراء تحديث شامل لممارسات الميزانية لإنتاج نظام موحد ومتماسك لتخطيط النفقات والضرائب، ومن خلال "ميزانية خضراء"^{*}، تمت مناقشة مقترحات اللورد "ويليام أرمسترونغ" بواسطة لجنة مجلس العموم المختارة حول وزارة الخزانة والخدمة المدنية، وأصبح موضوع تحقيقها، يمثل هذان التقريران معا أشمل مراجعة للميزنة والتي أدت إلى نظام لجنة مسح الإنفاق العام³.

قاومت لجنة الخزانة والخدمة المدنية اعتراضات وزارة الخزانة بأن "الميزانية الخضراء" ستكون مضرّة للغاية بالجدول الزمني الوزاري والإدارية والبرلمانية وتضيف عبء كبير على عمل وزارة الخزانة، فاقترحت اللجنة "كتاب

¹ Tomlinson, Jim. (2007). Mrs Thatcher's macroeconomic adventurism, 1979–1981, and its political consequences. *British Politics*, 2(1), 3-19.p.8.

² Thain, Colin. "The Education of the Treasury: The Mediumterm Financial Strategy 1980–84." *Public Administration* 63, no. 3 (1985): 261-285.p.261.

^{*}الميزانية الخضراء: عندما تخطط الحكومة لإصدار قانون، فإنها غالبا ما تنشر ورقة خضراء التي تعتبر فرصة للمشاركة وإثارة النقاش.

³ Theakston, Kevin, and Charles Trevelyan. *Leadership in Whitehall*. Springer, 1999.p.190.

أخضر" أكثر بساطة يتضمن معلومات عن الإنفاق العام والتوقعات ومقترحات محددة لتحولات في معدلات الضرائب، ما أدى إلى ظهور بيان الخريف، الذي لم يكن أكثر من إضفاء الطابع المؤسسي على العملية الأقل رسمية التي طلب من الخزانة تقديمها مرتين في العام لتوقعات الاقتصاد، وفي الفترة التي تلت تقديم تقرير ما قبل الميزانية، تم تطبيق المبادئ العامة لتقرير ارمسترونغ¹.

جاء الضغط من أجل التغيير في التخطيط النقدي من خارج وزارة الخزانة عندما أصبحت وحدة السياسات التابعة لرئيس الوزراء مقتنعة بأن استمرار تخطيط الحجم* كان يفهرس المرفق العام بشكل فعال ضد التضخم. من الناحية الفنية، استمر استخدام خطط الحجم بالأسعار الثابتة في السنتين "الثانية" و "الثالثة" (وفي "السنة الرابعة" أيضا) حتى 1980. وقد مكن هذا الإدارات من المطالبة بمستويات الإنفاق في السنوات اللاحقة من خلال "الاستحقاقات". كان من الصعب على وزارة الخزانة أن تقاوم الضغوط لإعادة تقييم تكاليف تلك الكميات تمشيا مع التغيرات في الأسعار. أي ضغط في الإنفاق يتحقق من خلال الحدود النقدية يمكن أن يكون "غير مناسب" في المفاوضات اللاحقة، وأي مدخرات لا تنتقل بالضرورة إلى السنوات المقبلة. كان من الصعب أيضا على وزارة الخزانة تحديد ما إذا كانت الزيادة في ميزانية البرنامج بالقيمة الحقيقية هي نتيجة زيادة تكلفة تقديم هذه الخدمة أو تحسين حقيقي في جودة الخدمة المقدمة أو كميتها. استند قياس الناتج والأداء بالكامل تقريبا إلى المدخلات وليس المخرجات. أيضا، لا يمكن تطبيق التحسينات في إدارة المعلومات من خلال نظام المعلومات المالية، والتي أدت إلى تحسين رصد التدفقات النقدية².

ادعت وزارة الخزانة بخمس مزايا للتخطيط النقدي وهي: يناقش الوزراء سوى النقود التي سيتم إنفاقها والتي يجب جمعها عن طريق الضرائب والاقتراض، هذا يعني أن التمويل يمكن أن يحدد الإنفاق وليس تمويل الإنفاق، التخطيط النقدي يعني دراسة أكثر وضوحا لأجور المرفق العام، قدم النظام الجديد لمديري البرامج حافزا لضبط الإنفاق بما يتماشى مع التكاليف المتغيرة، ويتم دمج مكاسب الكفاءة في النظام، وأخيرا، لن تكون هناك حاجة باستمرار لإعادة الإنفاق باستخدام مؤشرات مختلفة. وهكذا تم ربط مخاوف الخزانة التقليدية بشأن التحكم

¹ Bond, Stephen, Lucy Chennells, Andrew Dilnot, Carl Emmerson, Christine Frayne, Alissa Goodman, Julian McCrae, et al. "The Ifs Green Budget January 2000." *The Institute for Fiscal Studies* (2000).p.107.

* يعتمد تخطيط الحجم على مجموعة من مؤشرات الأداء الرئيسية. تتمثل في الأرباح، والإنفاق، والتكاليف، ومؤشرات الأداء الرئيسية.

² Thain, Colin. "Public Expenditure in the Uk since 1976: Still The 'private Government of Public Money'?" *Public Policy and Administration* 3, no. 1-2 (1988): 1-18.p.14.

في الإنفاق بمطالب لزيادة القيمة مقابل المال في الخدمات العامة، حيث يتعين على المديرين التفكير في مستوى الخدمة الذي يمكن توفيره بمستوى معين من النقد، يكون لدى المديرين حافزا أيضا لتقييم ما تم تحقيقه في برامجهم، والبحث عن أفضل مؤشرات الإنتاج كانت هذه فائدة مجزية، وفكرة متأخرة تقريبا، وليست عاملا محركا وراء تخلي وزارة الخزانة عن لجنة مسح الإنفاق العام النظام. في الواقع، كانت وزارة الخزانة على استعداد للتداول في حالة عدم اليقين في التخطيط حيث تم إعطاء الإدارات ميزانيات سنوية فقط لمزيد من التأكيد على مقارنة السيطرة. أصبحت السيطرة قصيرة الأجل ذات أهمية قصوى. من عام 1982 إلى عام 1983، تم اتخاذ جميع قرارات الإنفاق العام نقدا للعام المقبل حيث ألزمت وزارة الخزانة نفسها بمهمتها التاريخية المتمثلة في احتواء مستويات الإنفاق. عام 1998 عادت وزارة الخزانة إلى التخطيط للإنفاق لمدة ثلاث سنوات، ولكن في ظل ظروف مختلفة للغاية عن 1960 و1970¹.

- الرقابة المالية بدلا من التحديث الإداري:

حدثت تحديثات في الميزانية العامة خلال الثمانينيات والتسعينيات في ظل الاتجاه الدولي الأوسع المتمثل في "التسيير العمومي الجديد" في المرفق العام. تضمن ذلك مجموعة من التحديثات بما في ذلك: التدريب العملي، معايير ومقاييس الأداء، ضوابط المخرجات، تقسيم الوحدات في المرفق العام، تشجيع المنافسة، الابتعاد عن مبادئ الخدمة العامة نحو أساليب الإدارة في القطاع الخاص، والتكشف في استخدام الموارد. وقد ترجمت هذه الخطوات على قدر أكبر من البراغمية مما كان يقترح في خطاب المحافظين، من خلال سلسلة من المبادرات التي ركزت على حجم وأجور وظروف عمل الخدمة المدنية، والخصخصة وكفاءة التدقيق التي تقودها وحدة الكفاءة التابعة لرئيس الوزراء².

أهم التحديثات كانت مبادرة الإدارة المالية ووكالات الخطوات التالية، تكمن أصول مبادرة الإدارة المالية في تدقيق "راينر" * في الكفاءة ورغبة وزارة الخزانة في تحسين النظم المالية للإدارات بما يكفي لتمكينها من الاستفادة من الانتقال إلى التخطيط النقدي³.

¹ Thain, Colin, and Maurice Wright. "The Advent of Cash Planning." *Financial Accountability & Management* 5, no. 3 (1989): 149-62.p.149.

² Metcalfe, Les, and Sue Richards. *Improving Public Management*. Vol. 1: Sage, 1990.p.65.

* السيد ديريك جورج راينر ، بارون راينر (30 مارس 1926 – 26 يونيو 1998) رجل أعمال إنجليزي، كان رئيس تنفيذي لشركة ماركس آند سبنسر. بدأ العمل في M&S عام 1953 كمتدرب إداري وأصبح أول رئيس تنفيذي.

³ Thain, Colin, & Wright, Maurice. (1995). *The Treasury and Whitehall: the planning and control of public expenditure, 1976-1993*. Op cit.p.19.

تميل عمليات التدقيق "راينر" إلى أن تشمل واحدة من التدقيقات السريعة في الكفاءة مستمدة من الاستعراضات المخصصة لأنشطة الإدارات، كانت وحدة "راينر" صغيرة تعتمد على الدعم من إدارة الخدمة المدنية. كانت تتمتع بميزة الاستقلال عن كل من وزارة الخزانة وإدارة الخدمة المدنية بحيث حصلت على دعم رئيس الوزراء. أظهرت التزامها بتحسين كفاءة "الوايتهول"، التي رأت في أن هذا التوجه لا بد أن يقوده رجل أعمال فلا يمكن تركها للخدمة المدنية لمعالجة هذه المشكلة¹.

في عامي 1981 و1982، قادت وزارة الخزانة عملية تحديث مالي، من خلال 'مجموعة تنسيق الإدارة المالية'. ركزت مجموعة تنسيق الإدارة المالية على الرقابة الفعالة لتكلفة النقدية لبرامج الإنفاق العام، والتأكد من أن المعلومات المتاحة الواصلة من المرفق العام تتناسب مع احتياجات مسح الإنفاق العام والتقديرات البرلمانية، كما بدأت العمل على فصل تكاليف تشغيل المرافق عن بقية ميزانيات البرنامج وتحسين نظم المعلومات بحيث يمكن تقسيم تكاليف الإدارات واستنباط بعض مقاييس للمخرجات، كان هذا الأمر مهما للغاية لأن الحد من الإنفاق والتحكم في تكاليف التشغيل لن تحتاج الإدارات فقط إلى أنظمة معلومات أفضل، ولكن يجب أن تكون الميزانيات غير مركزية، مما يجعل المديرين التنفيذيين مسؤولين ومحاسبين عن التكلفة. سرعان ما أدركت الخزانة أنه لعزل ومراقبة تكاليف التشغيل كان من الضروري إنشاء مراكز تكلفة محلية داخل الإدارات، ومنح المديرين ميزانيات لتغطية كل من تكاليف الموظفين وغير الموظفين، كانت هذه خطوة تتحدى الإدارة المركزية التقليدية لوزارة الخزانة للنفقات الإدارية، فإذا كانت وزارة الخزانة ستتحكم بشكل أفضل في التكاليف الجارية، مع تحقيق وفورات محتملة، كان يتعين عليها إعطاء الإدارات حوافز لإضفاء اللامركزية على سلطة الميزانية، وهذا ينطوي على خطر خلق مهمة أكثر صعوبة لمراقبي النفقات في الخزانة².

بحلول عام 1982، تمكنت وزارة الخزانة العمومية ومكتب إدارة شؤون الموظفين التابعون لمجلس الوزراء من الاستفادة من العمل المنجز في الدراسات التجريبية التي دعت فيها 19 إدارة رئيسية لوضع خطط عمل للمناقشة. كانت وزارة الخزانة تشير إلى عدم وجود وصفة علاجية، بعد أن تعلمت من تجربة الولايات المتحدة في نظام التخطيط والبرمجة والميزانية في السبعينيات من القرن الماضي والتي أثبتت فشلا خاصة فيما يتعلق بالأنظمة التي فرضتها مركزيا، فكان هناك شعور بأنه من الأفضل السماح للمرافق بإنشاء أنظمة مناسبة

¹ Jackson, PM. "Management Techniques in the United Kingdom Public Sector." *International Review of Administrative Sciences* 54, no. 2 (1988): 247-266.p.252.

² Wanna, John, Lotte Jensen, and Jouke de Vries. *The Reality of Budgetary Reform in OECD Nations: Trajectories and Consequences*. Edward Elgar Publishing, 2010.p.39.

للووظيفة على أرض الواقع تحظى بدعم كامل من الموظفين. كان لدى المرافق ووكالات الوايت هول ضغوط تجارية مختلفة، وأنواع من البرامج، ونطاقات عمل مختلفة، مما يعني أنه لا يمكن تطبيق نظام إدارة مالية واحد عبر الحكومة المركزية، فما كان مفقودا في التحديث هو التزام وزارة الخزانة بمنح الإدارات مزيدا من السلطة التقديرية في النفقات، كان عدم الرغبة في تبني نهج أكثر استراتيجية وبطء وتيرة التحديث مصدرا للتوتر بين وزارة الخزانة والقائمين على التحديث.

تباين التقدم في تنفيذ مبادرة الإدارة المالية عبر "وايت هول"، على الرغم من أن معظم الإدارات بحلول عام 1984 قد أنشأت نظام معلومات الإدارة من أعلى إلى أسفل، فبحلول عام 1986، كانت بعض الإدارات قادرة على استخدام أنظمتها لإعداد تخفيضات في الإنفاق في جولة مسح الإنفاق العام. لقد أصبح من الواضح أن الرقابة اللامركزية على الميزانية داخل الإدارات ستمكنهم من تخطيط تكاليف التشغيل الجارية وتخصيصها ومراقبتها مع تزويد وزارة الخزانة بمراقبة مركزية أكثر صرامة، كان هناك تقدم أقل في استخدام مبادرة الإدارة المالية لإدارة نفقات البرنامج. يبدو أنه وزارة الخزانة كانت غير راغبة في التنازل عن السيطرة على الإدارات، بينما موظفي الشؤون المالية وشؤون الموظفين في الإدارات لم يرغبوا في أن تسند الانقسامات إلى الخلافات السياسية، أثرت قضايا قانونية واسعة النطاق، حيث أن التفويض الأكبر يعني مسؤولية شخصية أكبر من الموظفين المدنيين بطريقة لا تتوافق مع المفاهيم التقليدية للمسؤولية الوزارية أمام البرلمان.

أدى الاعتماد البطيء على مبادرة الإدارة المالية إلى زيادة التوترات بين الخزينة والجهات الفاعلة المركزية الأخرى، تم تقسيم مسؤولية التحديث بين وزارة الخزانة، مكتب الإدارة / مكتب شؤون الموظفين، وحدة كفاءة رئيس الوزراء، فاعتمدت وزارة الخزانة على موقف براغماتي بحيث أرادت نظاما يركز على ضوابط الميزانية العملية فكانت اعتباراتها الرئيسية حول مبادرة الإدارة المالية بأنها مثابة وسيلة لتحقيق الكفاءة ومراقبة شديدة على لإنفاق. على النقيض من ذلك، كانت "وحدة الكفاءة" يحكمها الملتزمين بإحداث التغيير الثقافي في الوايت هول. فبالنسبة لهم يجب أن يصبح كبار المسؤولين أشبه بالمديرين في القطاع الخاص، حيث يتبنون الإدارة والمناهج المدفوعة بالنتائج¹.

كان لدى الوحدة (وحدة الكفاءة) أيضا استراتيجية هامة تتمثل في تعزيز فعالية وكفاءة الحكومة لكن، قدرتها على تحقيق جدول أعمالها بشكل شامل يعيقه افتقارها إلى النفوذ ضد المسؤولية القانونية لوزارة الخزانة العمومية بحيث كانت أضعف الجهات الفاعلة الثلاثة بحيث كانت تفتقر إلى دعم رئيس الوزراء والسلطة العملية

¹ Fry, Geoffrey K. *Policy & Management British Civil Serv.* Routledge, 2014.P.31.

لوزارة الخزانة. لقد كان لذلك كلفة رمزية لكفاءة الخدمة المدنية ولكن لم يكن لها تأثير على الأجور والقوى العاملة. كانت وزارة الخزانة العامة قادرة على التحكم في عملية التحديث وتوجيهها والحد منها. اتبعت وزارة الخزانة تحديثا ماليا محدودا وليس إداريا، يهدف إلى تعزيز أنظمة الإدارات لتقديم مزيد من الانضباط المالي، لتمكين الخزانة من التحكم في الإنفاق العام بكفاءة وفعالية أكبر¹.

كان من المفترض أن تظل هذه التوترات في مركز الحكومة واضحا في الصراع الذي دار حول المزيد من التحديثات للإدارة في أواخر الثمانينيات والتسعينيات، لا سيما في ظل تبني استراتيجية "وكالات الخطوات التالية". وكان عليهم الظهور مرة أخرى في الجزء الأول من القرن الحادي والعشرين عندما حاول 'توني بليير' دفع خزانة 'جوردون براون' إلى التزام أكبر بمسائل الأداء.

- التحكم في تكاليف عمل المرافق:

تم تقديم ميزانيات منفصلة للنفقات الإدارية للمرافق العامة في عام 1986، بوصفه أهم منتج لمبادرة الإدارة المالية، كان مثالا على النهج المزدوج الذي اتبعته وزارة الخزانة لتحديث الميزانية، الذي يتمثل في الرغبة المتزامنة في تشديد الرقابة المركزية على الإنفاق على مستوى المرافق من أجل السيطرة على مجمل الإنفاق العام مع إعطاء مديري المرافق مرونة أكبر في كيفية تسيير ميزانياتهم. ومع ذلك، فإن ما بدا أنه مجرد تحسن تقني في ترتيبات وضع الميزانية في الواقع سمح للخزانة بدخول قضايا حساسة للغاية في سياسات المرافق حيث سمح نظام الرقابة بالدخول إلى أنظمة الإدارة المالية للإدارات بل أكثر من ذلك فقد تجاوزت ذلك إلى قضايا الموظفين الداخليين لهذا فقد مكن الرصد التفصيلي للتكاليف الجارية لمراقبي النفقات في وزارة الخزانة من التحقيق في المرافق بشأن فعالية نظم الإدارة الداخلية الخاصة بهم (بما في ذلك الكيفية التي يتم بها توزيع الموظفين، وبأي تكلفة وبأي تحسينات في الكفاءة المتوقعة). قيد التحكم في التكاليف قدرة الإدارات على التبديل بين الإنفاق على البرنامج والتكاليف الجارية، فتم السماح لمديري الإدارات بنقل النفقات بين العناوين ضمن حدود التكاليف الجارية، ولكن لا يسمح لهم بالتنقل بين التكاليف الجارية والنفقات الحالية للبرنامج، دون موافقة وزارة الخزانة². نظرا لأن النظام وضع في التسعينيات، سمحت وزارة الخزانة تدريجيا بمزيد من المرونة من الناحية العملية. إلى جانب هذه الضوابط، تم إنهاء استهداف القوى العاملة - كأداة صريحة إلى حد ما شكلت جزءا

¹ Willetts, David. "The Role of the Prime Minister's Policy Unit." *Public Administration* 65, no. 4 (1987): 443-454.P.444.

² Thain, Colin, and Maurice Wright. "Running Costs Control in Uk Central Government." *Financial Accountability & Management* 6, no. 2 (1990): 115-132.P.115.

من "الاستراتيجية الكبرى" لرئيس الوزراء "تاتشر" في لخدمة المدنية. إلى أن أدخلت حكومة "العمال الجديد" أهداف خفض القوى العاملة في أعقاب مراجعة "غيرشون" * لسنة 2004 لكفاءة المرفق العام في أوائل القرن الحادي والعشرين، كانت الإدارات خالية نسبيا من القيود المفروضة على أعداد الموظفين¹. فمن عام 1988، يمكن للإدارات تبرير مستويات التوظيف الأعلى بشرط أن تكون قادرة على أن تظهر مكاسب في الكفاءة. ففي الممارسة العملية، نظرا لأن معظم التكاليف العملية كانت تستند إلى عدد الموظفين العاملين، فإن المرونة التي تنطوي عليها كانت هامشية.

- وكالات الخطوات التالية:

كانت مبادرة "الخطوات التالية" التي كشفت عنها رئيسة الوزراء "تاتشر" في عام 1988 واحدة من أكثر التحديات بعيدة المدى للخدمة المدنية في القرن العشرين. بحلول عام 2001، تم إنشاء 126 وكالة عن المرفق. كانوا مسؤولين عن تنفيذ البرنامج تم توظيف أكثر من 277000 مسؤول أو 57 في المئة من جميع موظفي الخدمة المدنية².

كانت المبادرة مثالا آخر عن التحديث، مدفوعا بـ "المتحمسين لتسييرية" الذين استخدمتهم رئيسة الوزراء، بدلا من وزارة الخزانة أو مكتب مجلس الوزراء. استعرض مستشار "الكفاءة" لدى "تاتشر"، السير "روبن إيس" *، التقدم المحرز في التحديث³.

خلص تقرير "إيس" إلى أن الحجم والتعقيد والتنوع والهياكل التقليدية والطبيعة المتجانسة والتقاليد المرتبطة بالخدمات في الخدمة المدنية تجعل من الصعب للغاية تنفيذ سياسة بعيدة المدى تتمثل في وضع ميزانية مفضولة. كانت مبادرة الإدارة المالية بطيئة بحيث يفتقر كبار المسؤولين إلى المهارات الإدارية اللازمة لتنفيذ

* السيد بيتر أوليفر غيرشون (ولد في 10 يناير 1947) رجل أعمال بريطاني وموظف مدني سابق، رئيس سابق لشركة Tate & Lyle، معروف بشكل رئيسي بإجراء مراجعة غيرشون في عام 2004/2005 التي أوصت بالادخار عبر الخدمات العامة في بريطانيا. كما شغل منصب رئيس مكتب التجارة الحكومية.

¹ Gershon, CBE Sir Peter. "Releasing Resources to the Front Line: Independent Review of Public Sector Efficiency." HM Treasury, 2004.p.7.

² James, Oliver. "The Executive Agency Revolution in Whitehall." *Public Interest Versus Bureau-Shaping Perspectives* (2003).p.7

* السيد جون روبن إيس، (21 أبريل 1926 - 27 يوليو 2014) رجل أعمال إنجليزي ومستشار حكومي وضابط في البحرية الملكية. كان رئيس مجلس إدارة بنك لويدز من عام 1993 إلى عام 1997.

³ Hennessy, P. "Whitehall, London: Secker and Warburg." *Hurley, J.(1995), 'SMI in the Public Sector in Ireland: Challenges* (1989).p.12.

التحديات، فكان النظام يركز على توفير الدعم السياسي للوزراء، وليس لإدارة المرافق، فخلص التقرير إلى اقتراح ثلاث أولويات¹:

أولاً: يجب تنظيم عمل كل قسم بطريقة تركز على الوظيفة التي يتعين القيام بها، يجب أن تعزز الأنظمة والهيكل لتقديم الفعال للسياسات والخدمات. ثانياً: يجب أن تضمن إدارة كل قسم أن الموظفين يتمتعون بالخبرة والمهارات ذات الصلة اللازمة للقيام بالمهام الضرورية للحكومة النشطة. ثالثاً: يجب أن يكون هناك ضغط حقيقي ومستمر على كل قسم وداخله من أجل التحسين المستمر في القيمة مقابل الأموال التي يتم الحصول عليها في تقديم السياسات والخدمات.

ثم أوصى التقرير بإنشاء وكالات منفصلة "أي وحدة تنفيذية تقدم خدمة للحكومة"، يحدد الوزراء ورؤساء الإدارات الدائمون الأهداف والأولويات ضمن "إطار محدد جيداً" يتوقع أن تعمل الوكالة بموجبه. بعد القواعد الأساسية للسياسة والميزانيات والأهداف وكيفية التعامل مع القضايا السياسية الحساسة، ينبغي أن تتاح للمرافق أكبر قدر ممكن من الحرية لتقديم الخدمة، يجب أن يشمل ذلك الحرية في التوظيف والأجور وجدول الأجر الذي يتعين على الإدارات المركزية أن تتكيف مع هذا النظام الجديد، كان مكتب الخزانة ومجلس الوزراء قادة التغيير الثقافي الذي ينطوي عليه التحديث وهذا يعني أنه في المستقبل بعد خلق الثقة في نظام الموازنة، لن يتم ممارسة الرقابة التفصيلية الدقيقة من قبل المركز، بدلاً من ذلك، ستركز على تخصيص الموارد، والحفاظ على الضغط من أجل إدخال تحسينات على القيمة مقابل المال، والحفاظ على مراقبة تطور الخدمة المدنية، وضمان الحفاظ على معايير الملاءمة.

توقفت رئاسة الوزراء "ناتشر" عن العمل وفقاً لتقرير "إيس" بسبب مخاوف من وزارة الخزانة، التي تخشى فقدان السيطرة على الإنفاق العام، أكدت وزارة الخزانة في ردودها على لجان مجلس العموم أن التحديات التي طرأت على نظام المدفوعات العامة منذ عام 1976 والتي تهدف إلى فرض رقابة مشددة على الإنفاق على المدى القصير يمكن أن تضعف بسبب الخطوات التالية. الأراضية المشتركة بين سكرتير مجلس الوزراء "روبن بتلر" والأمين الدائم للخزانة "بيتر ميدلتون" عندما جادل كلاهما بأن التحديث يجب أن يضمن التحكم السليم في الإنفاق والقيمة مقابل المال، كما أشاروا إلى أن التغيير سيكون بطيئاً. في هذه الحالة، فإن مخاوفهم لم تمنع رئيس الوزراء من دعم المبادرة، صادق عليه مجلس الوزراء ونشر تقرير وحدة الكفاءة بشأن التحديث في فيفري 1988. في البداية كان هناك بعض التردد في إنشاء وكالات جديدة عن المرافق لأن الإدارات المضيفة لم تكن

¹ Pyper, Robert, and Lynton Robins. *Governing the Uk in the 1990s*. Springer, 1995.p.64.

راغبة في اقتراح مرشحين للحصول على الوكالة، فتم إنشاء ثلاثة وكالات فقط في عام 1988 وسبع في عام 1989. لكن المبادرة أخذت في الاتساع في 1990-1992 عندما تم إطلاق 66 وكالة، تمثل 36 في المائة من جميع موظفي الخدمة المدنية¹.

في حين أظهرت الخطوات التالية حدود سلطة الخزنة - التي لم تتمكن من إيقاف المبادرة - فقد تمكنت من إدخال درجة من الحيطة في وتيرة تطور المبادرة، وفي تحقيق التوازن بين التحكم في الإنفاق العام والقيمة مقابل المال. من الناحية المؤسسية، تم تضمين هذا الحذر في عملية الموافقة على المرشحين للحصول على الوكالة، فشاركت وزارة الخزنة خلال العملية بأكملها في المراحل الأولية وعندما تم صياغة وثيقة الإطار التي تغطي الأهداف وأنظمة الإدارة وأهداف الأداء، فكان يجب على الخزنة على أن تكون مقتنعة أيضا قبل منح أي مرونة أو تفويض وأن المهام قد تم تقييمها بشكل صحيح وأن الوكالة لديها نظام إدارة مالية وميزانية عالي الجودة. أخيرا، شاركت وزارة الخزنة في الموافقة على خطط الشركات والأعمال التي أعدتها الإدارة والمرفق المضيف، فبمجرد رضا وزارة الخزنة عن قواعد اللعبة، اتخذت وزارة الخزنة المبادرة تطورات لاحقة للخطوات التالية².

تركت "مارجريت تاتشر" مناصبها في عام 1990 بعد أن حثت ودفعت نحو التحديثات الميزانية من عام 1982 فصاعدا، فكان لوحدها في مجال السياسات ومستشاري الكفاءة دور أساسي لمجموعة من المبادرات. كان اهتمام وزارة الخزنة في الغالب هو الحفاظ على السيطرة في الإنفاق الذي تم تحقيقه بشق الأنفس، التي كانت مستعدة لإبطاء وتيرة التحديث إذا لزم الأمر قبل التأكد من أن التحديث الإداري والتحسينات في تنفيذ السياسات.

- الفشل في خفض الإنفاق:

كان من مفارقات سنوات "تاتشر" أنه على الرغم من السياسة القوية ضد الإنفاق العام، والمحاولات المتكررة لخفض مستواها الكلي، فقد ارتفع في متوسط الإنفاق بنسبة 1.9 في المائة سنويا بالقيمة الحقيقية من 1978 إلى 1979 إلى 1992-1993، وثم بنسبة 2.7 في المائة في الفترة من 1992-1993 إلى 1995-1996. على النقيض من ذلك، خططت الاستراتيجية المالية متوسطة الأجل لعام 1980 لخفض الإنفاق بالقيمة الحقيقية بنسبة 4 في المائة. كان تحقيق هذا الهدف الطموح في خطر في عامه الأول، حيث ارتفع الإنفاق بنسبة 2 في المائة أكثر مما كان مخططا له في 1980-1981. حافظت وزارة الخزنة على

¹ Baldwin, Robert. "The Next Steps": Ministerial Responsibility and Government by Agency." *The Modern Law Review* 51, no. 5 (1988): 622-628.p.662.

² Chapman, P.R.A. *The Treasury in Public Policy-Making*. Taylor & Francis, 1997.p.118.

الهدف، وأجلت إجراء تخفيضات مقررة قدرها 1 في المائة بالقيمة الحقيقية حتى نهاية الفترة المستهدفة. تم تشديد الرقابة بعد إدخال التخطيط النقدي، لكن المستويات الإجمالية للإنفاق استمرت في الارتفاع حيث تعرض الاقتصاد للكساد.¹

عادة ما تضع الحكومات أهدافها السياسية بشكل عام بحيث يمكن إجراء التعديلات إذا تغيرت الظروف. كانت مثل هذه الاستراتيجية السياسية أكثر الاستراتيجيات التي تتماشى مع فلسفة حكومة "ثاتشر" لأنها حددت أهدافها بوضوح وفي نشر لوثيقة استراتيجية تدون تلك الأهداف. لذلك، في عام 1984، تم الإقرار بصعوبات تنفيذ التخفيضات في الورقة الخضراء حول الإنفاق والضرائب². والتي أشارت إلى أن الهدف كان الحفاظ على "الإنفاق على نطاق واسع عند مستواه الحالي بالقيمة الحقيقية". بحلول عام 1985، تم التأكيد على هدف مختلف خفض الإنفاق كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي. تبع ذلك في خريف عام 1986 بقبول حقيقة ارتفاع الإنفاق بالقيم الحقيقية، حيث أصبح الهدف أكثر تواضعا أن نرى إجمالي الإنفاق العام حتى دون مراعاة حصيلة الخوصصة يستمر في الانخفاض بنسبة الناتج المحلي الإجمالي.

أقرت وزارة الخزانة بأنه حتى الهدف الأكثر تواضعا والذي يتمثل في الحفاظ على استقرار الإنفاق لا يمكن تحقيقه وأن الخطط التوسعية هي مجرد حقيقة واقعة، ظل هدف خفض الإنفاق كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي ساري المفعول حتى تسعينيات القرن الماضي، وبنجاح، زعمت الخزانة بانخفاض الإنفاق خلال النمو القوي "طفرة لوسون"^{*}. لم يكن هذا مستداما عندما ضرب الاقتصاد الركود مرة أخرى. تحول الهدف للمرة الرابعة إلى ميزانية متوازنة على المدى المتوسط: "قاعدة واضحة وبسيطة تضمن أن السياسة المالية الحكيمة تدعم السياسة النقدية في مكافحة التضخم"³.

3- التأكيد العملي على سيطرة وزارة الخزانة 1992-1997:

¹ Mullard, Maurice, and Raymond Swaray. "The Politics of Public Expenditure from Thatcher to Blair." *Policy & Politics* 34, no. 3 (2006): 495-515.p.515.

² Treasury, Her Majesty's. "The Next Ten Years: Public Expenditure and Taxation into the 1990s." *Cmnd 9189* (1984): 15.p.2.

^{*} طفرة لوسون نسبة إلى المستشار "نايجل لوسون" تعتبر مثالا كلاسيكيا لدورة اقتصادية "ازدهار وانهيار". كانت أواخر الثمانينيات فترة توسع اقتصادي سريع. كان هذا بسبب ارتفاع أسعار المنازل، وتخفيضات ضريبية، وانخفاض أسعار الفائدة، والثقة العالية. ومع ذلك، تسببت الطفرة في ارتفاع التضخم وعجز أكبر في الحساب الجاري. تسببت هذه السياسات في التضخم 1991-1992.

³ Treasury, Great Britain, . *Autumn Statement: 1991*. H.M. Stationery Office, 1991.p.4.

تركت بريطانيا آلية سعر الصرف الأوروبية في جويلية 1992، فانتهت سياسة ربط الجنيه الإسترليني بآلية سعر الصرف الأوروبية، في وقت لاحق من نفس العام حدث فشل اقتصادي تام في سبتمبر 1992، فكان "الأربعاء الأسود" له تأثير كبير على الخزانة، كان عليها إعادة بناء سمعتها للكفاءة الاقتصادية، كان هذا على خلفية الركود الاقتصادي المتزايد، والحاجة إلى إعادة توازن السياسة المالية من خلال تشديد الرقابة على الإنفاق العام. كانت تصرفات المستشار، "نورمان لامونت"، المتعلقة بسياسة الميزانية، تذهب نحو محاولات لاستعادة السيطرة، باستخدام ظروف الأزمة لإعادة تأكيد سيطرة الخزانة على وابتهاول¹.

- تحديثات 1992-1993 واحتواء "سياسات الموازنة":

قدم "لامونت" لمجلس الوزراء مجموعة من التحديثات التي تهدف إلى تشديد سياسة الإنفاق، منها تقديم "تحكم شامل جديد"، مما أدى إلى تغيير جذري في الطريقة التي حددت بها وزارة الخزانة المستوى الكلي للإنفاق². ولجنة ميزانية جديدة لمجلس الوزراء، تم إنشاء اللجنة الوزارية للإنفاق العام لإعطاء الوزراء كلمة في تحديد الأولويات الجماعية للإنفاق. جمع "لامونت" أيضا الضرائب والإنفاق في "ميزانية موحدة"³.

تم الوصول إلى إجمالي التحكم السابق (الذي استبعد الإنفاق الحكومي المحلي) من خلال عملية تكرارية تشتمل على معالجة "من أعلى لأسفل" (أي، وزارة الخزانة حاولت خفض مستويات الإنفاق بما يتماشى مع أهداف الاقتصاد الكلي) وعمليات "من القاعدة إلى القمة" (الإدارات التي تقدم زيادات لإنفاق إضافي)، فتم المصالحة بين هاتين المجموعتين من الضغوط غير المتوافقة عادة من خلال اجتماعات "ثنائية" بين السكرتير الأول لوزارة الخزانة (وزير الخزانة الثاني) ووزراء الإدارات المعنية، فقد تم فرض عملية سياسية جماعية أخرى في حكم رئيس الوزراء "تاتشر" وقد عكس ذلك أسلوبها في القيادة الذي فضل اللجان الصغيرة، وأقل مجموعات رسمية من وزارة الخزانة ووزراء الاقتصاد الذين تركزوا على وزارة الخزانة و المكتب رقم 10⁴. يجتمع ثلاثة أو أربعة وزراء برئاسة نائب رئيس الوزراء، للاستماع إلى حالة الوزراء الذين لم يسووا ميزانياتهم.

¹ Truman, Edwin M. *Economic Policy and Exchange Rate Regimes: What Have We Learned in the Ten Years since Black Wednesday?* : LSE Financial Markets Group, 2002.p.12.

² Crawford, Rowena, Paul Johnson, and Ben Zaranko. "The Planning and Control of Uk Public Expenditure, 1993-2015." IFS Report, 2018.p.27.

*الميزانيات الموحدة هي تلك التي تعطي نظرة جماعية للإيرادات والنفقات التي تديرها الدولة.

³ Young, Stuart. "The British Budget Process: A Case Study." Paper presented at the Harvard Law School Federal Budget Policy Seminar, Briefing Paper, 2006.p.18.

⁴ Burch, Martin. "Mrs Thatcher's Approach to Leadership in Government: 1979-June 1983." *Parliamentary Affairs* 36, no. 4 (1983): 399-416.p.407.

كانت "غرفة النجوم"* عنصرا مخصصا في مسح الإنفاق العام، فهذا النظام لم يتم استخدامه دائما. لكن، لقد تم استخدامه مرارا وتكرارا في الفترة 1981-1986 عندما كانت هناك محاولات منسقة للالتزام بأهداف الإنفاق الصارمة ولكنها أصبحت قيد الاستخدام في الفترة 1987-1991 عندما خفت الضغوط، أو في ظل اعتراف بأن ارتفاع الإنفاق أمر لا مفر منه.

لم تشمل المجموعة الجديدة للمراقبة سوى النفقات غير الدورية، وبالتالي فصل استحقاقات البطالة وفوائد الدين، والتي كان من الصعب تقديرها، والسيطرة عليها خلال فترة الركود، وهو يمثل هدفا أوضح وأكثر شفافية وقدرة السيطرة على نسبة الإنفاق إلى الناتج المحلي الإجمالي أو إجمالي التخطيط الجديد. في جوهرها، كانت وزارة الخزانة قد عادت إلى معيار السياسة في الستينيات والسبعينيات وهو أن الإنفاق يجب أن ينمو تمشيا مع الإمكانيات الإنتاجية للاقتصاد، ومن ثم، فإن الهدف العملي لمجموع التحكم الجديد، الذي يسمح بالاتجاهات المستقبلية في الضمان الاجتماعي الدوري وفائدة الدين، أنتج معدل نمو قدره 2 في المائة سنويا للإنفاق العام ككل، يمثل رقم إجمالي التحكم الجديد الحد الأقصى، والذي يمكن خفضه إذا انخفض نمو إجمالي الناتج المحلي في حالة تدهور الوضع المالي أو إذا نمت العناصر الموجودة خارج إجمالي التحكم الجديد مثل مدفوعات فوائد الديون بسرعة كبيرة، لم يمثل ذلك تشديدا كبيرا على ظروف الميزانية فقط، ولكن أيضا سيطرة قوية لوزارة الخزانة من أجل فرض قيود على الإدارات. ومن أجل نجاح النظام الجديد، دعا المستشار "لامونت" إلى "مشاركة معلومات الخزانة، التي كانت إحدى مصادر قوتها، مع وزراء آخرين، كان الهدف من خلال "التطوع من أجل الشراكة في إتخاذ القرارات" أن يأمل المستشار في "إقناع مجلس الوزراء بأن يكونوا أكثر واقعية وفهم الصراعات في المناقصات للحصول على موارد شحيحة"¹.

في البداية سعى عضوان رئيسيان في اللجنة الوزارية للإنفاق العام إلى تمديد صلاحيات اللجنة للنظر في الجوانب الأخرى المرتبطة بالسياسة الاقتصادية، مثل الضرائب والنفقات الضريبية. لقد تطلب الأمر من رئيس

* غرفة النجوم: تم استخدام المصطلح في أواخر القرن العشرين، في إشارة إلى طرق حل الأسئلة الداخلية رفيعة المستوى داخل الحكومة، والتي تتعلق عادة بمخصصات الميزانية. أعادت الصحافة وبعض موظفي الخدمة المدنية في ظل رئاسة مارغريت تاتشر (1979-90) إحياء المصطلح إشارة إلى الاجتماعات الوزارية الخاصة التي تم فيها حل الخلافات بين الخزانة والدوائر الحكومية عالية الإنفاق.

¹ Burch, Martin. Op cit.p.17

الوزراء "جون ميجور" ضمان أن تركز اللجنة الوزارية للإنفاق العام بشكل أساسي على إدارة ظرف الإنفاق¹. كان من المقرر أن تستمر اللجنة الوزارية للإنفاق العام حتى عام 1998 عندما تم حلها من قبل "جوردون براون"، وبذلك انتهت فترة غير عادية مدتها خمس سنوات كانت فيه وزارة الخزانة تتقاسم بعض من سلطاتها في صنع القرار مع كبار وزراء مجلس الوزراء في شكل جماعي بشأن أولويات الإنفاق.

- الميزانية الموحدة 1993-1997:

كان من بين تحديثات "لامونت" التي لم تنجح في التغيير المنشود في عام 1997 هو التحرك لاتخاذ قرارات بشأن الإيرادات والنفقات وجعلها في "ميزانية موحدة". قبل عام 1993، كانت قرارات الإنفاق تعلن عادة في الخريف بعد اجتماعات ثنائية بين وزارة الخزانة والإدارات، وبعد عمل غرفة النجوم أو اللجنة الوزارية للإنفاق العام. تم اتخاذ القرارات المتعلقة بالضرائب في الميزانية التقليدية في مارس، قبل بداية السنة المالية التالية التي تبدأ في أبريل مباشرة، كان "لامونت" يتصرف بناء على إحدى توصيات لجنة "أرمسترونغ" التي قدمت قبل 13 عامًا.

كان مسؤولو وزارة الخزانة معادين لهذا التحديث مستخدمين الحجج نفسها بأن الأخيرة ستزيد من أعباء عمل مسؤولي وزارة الخزانة. بالإضافة إلى ذلك، ظنوا أن هذا سيضعف سلطة الخزانة لأنها ستفتح قضايا ضريبية لمزيد من النقاش الجماعي في مجلس الوزراء، ومخاطر الضغط من أجل زيادة الإنفاق والضرائب لأنه كان من الممكن في كثير من الأحيان الاستمرار في الإنفاق عن طريق تهديد الوزراء بزيادة محتملة في الضرائب لا تحظى بشعبية في الميزانية التالية للمساعدة في دفع عطاءات إضافية. في هذا السياق، تم تسليم أول ميزانية موحدة من قبل خليفة "لامونت"، "كين كلارك" في نوفمبر 1994، وتكررت في عامي 1995 و1996، يبدو أن الميزانية الموحدة تعزز سلطة رئيس الوزراء، الذي كان قادراً على توسيع نطاق جميع جوانب برامج الحكومة، من خلال إدخال التغييرات الضريبية الذي ينعكس على الزيادات في إنفاق برامج الرعاية الاجتماعية².

-4 السيطرة والرقابة المركزية من طرف وزارة الخزانة (1997-2007):

خلق تولي حكومة "حزب العمال الجديدة" في عام 1997 العديد من التحديثات المهمة في طريقة التخطيط للإنفاق العام. قام "غوردون براون" باستخدام مرونة النظام السياسي لتغيير دور ونطاق وزارة الخزانة.

¹ Major, John Roy. *John Major: The Autobiography*. HarperCollins London, 1999.p.29.

² Kell, Mr Michael. *An Assessment of Fiscal Rules in the United Kingdom*. International Monetary Fund, 2001.p.36.

خلال السنوات العشر التي قضاها في منصب المستشار، غير قواعد لعبة الموازنة، واستغل مرونة دستور غير المكتوب، والقوة المتنامية لرئيس الوزراء والمستشار، والأغلبية البرلمانية الكبيرة، وجدول أعمال سياسي قوي وضعف البيروقراطية. أصبحت وزارة الخزانة في ظل قيادة "براون" وزارة اقتصادية أكثر أهمية، حيث ترعى بفعالية العديد من المرافق، خاصة الصحة والعمل والمعاشات التقاعدية والتنمية، على عكس دور وزارة المالية الأكثر حيادية. خلقت علاقة "براون" التي تحض بالتوتر مع رئيس الوزراء تحريفاً إضافياً للعلاقة المشحونة في بعض الأحيان بين الخزانة ورئيس الوزراء ومستشاريه، ففي بعض الأحيان توقفت وزارة الخزانة عن أن تكون إدارة مركزية تعاونية، مما أدى إلى إبطاء قوة الدفع التحديث الإداري للمرفق العام. جاء "براون" إلى هذا المنصب بأجندة ثابتة، حيث تم إعدادها عندما كان المتحدث باسم المعارضة في الاقتصاد مع مستشاره الخاص "إد بولز"، تم منح هذه الأجندة في نهاية المطاف لقب "السلطة التقديرية"¹.

منحت السياسة الاقتصادية مزيداً من الاستقلال بشأن السياسة النقدية لبنك إنجلترا، كانت السياسة المالية مقيدة بقواعد شفافة ومدونة للاستقرار المالي، وكان إجمالي الإنفاق العام خاضعاً للسيطرة المركزية، جاء التقدير من توفير مساحة لوزارة الخزانة لتعمل كمدير للاقتصاد الجزئي متحرراً من السياسة النقدية اليومية، نما الإنفاق العام ضمن المظروف المنصوص عليه في القواعد المالية، وتم منح الإدارات مجالاً أكبر لاستخدام الموارد من خلال أفق تخطيط مدته ثلاث سنوات، لم تعد التخصيصات بين البرامج المتنافسة مسألة صنع قرار جماعي، لكن فقط لرئيس الوزراء والمستشار، كان الارتفاع في قوة وزارة الخزانة على مدار الأعوام الثمانية الأولى لحزب العمال الجديد مستداماً بسبب ارتفاع معدلات النمو الاقتصادي فارتفعت مستويات الإنفاق على الرغم من انخفاض نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي.

- القواعد المالية:

في عام 1998، وضعت وزارة المالية قاعدتين ماليتين ثابتتين: "قاعدة ذهبية" تقترض فقط للاستثمار وليس الإنفاق، و "قاعدة الاستثمار المستدام" التي من شأنها أن تحمل صافي الدين العام أقل من 40 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على مدار الدورة الاقتصادية. منذ طرحها، كان هناك نقاش بناء حول دورها واستدامتها العملية².

¹ Treasury, H. *Reforming Britain's Economic and Financial Policy: Towards Greater Economic Stability*. Springer, 2001.p.51.

² Kell, Mr Michael. Op cit.p.38.

تعتمد القواعد على تقييم بعيد المدى عندما تبدأ الدورة الاقتصادية وتنتهي لقاعدة الاستثمار المستدام. في عام 2005، كان ينظر إلى "براون" على نطاق واسع على أنه يتحرك في أهداف لإعادة ضبط الدورة لأغراض القياس، وبذلك أضرت بمصداقيتها باعتبارها قيما حقيقيا على صنع السياسة المالية، لكن، مقارنة بالفترات السابقة، تم دمج القواعد في سياسة الخزنة الداخلية عندما تم الجمع بين الضرائب والإنفاق والاقتراض، مع توفير القاعدتين لقيود عملية.

عرفت أيام "غوردن براون" اتجاهات الإنفاق والاقتراض ثلاث مراحل متميزة (1) الحذر والفواض بين عامي 1997 و2000، (2) زيادة مستويات الإنفاق في الفترة 2000-2007، و (3) من عام 2007 معدل نمو أبطأ، نتيجة لوضع اقتصادي ومالي أكثر صرامة، ازدادت مستويات الإنفاق على الصحة والتعليم بشكل ملحوظ بعد عام 2000، لكن أحد التوترات بين "براون" و"بليير" كان أنه بعد عام 2001، لم تكن إنتاجية الخدمة العامة مطابقة للزيادة في الموارد، لتشجيع التحسين في تقديم الخدمة، أسس "بليير" وحدة التسليم في عام 2001¹.

- اتفاقيات الخدمة العامة:

تشكل اتفاقيات الخدمة العامة أحد أكثر العناصر البعيدة المدى في "إدارة الأداء" منذ "الخطوات التالية". ينظر إليها البعض على أنها "أداة طموحة لسيطرة"². وابتكار يمثل جزءا من "نهج النظام من أعلى إلى أسفل"³.

قدم استعراض الإنفاق الشامل لعام 1998 دراسات استقصائية للإنفاق العام، حيث حددت كل إدارة أهدافا واضحة فيما يتعلق بالتحسينات المتوقعة في الخدمة العامة. في البداية، حددت مسوحات الإنفاق العام حوالي 600 هدف وكانت محاولة للتدخل الكبير من قبل وزارة الخزنة في نشاط الإدارة بشكل عام، تم تقديم مسوحات الإنفاق العام كـ "عقود" لتبرير مخصصات الإنفاق لمدة ثلاث سنوات، ثم تم تعديلها لتعتمد أكثر على المخرجات، تم تحديد عدد أقل من الأهداف التي انخفضت من 600 إلى 30 مع زيادة التركيز على اتفاقيات الأداء الشاملة التي تشمل أكثر من إدارة واحدة تعمل في برامج السياسة العامة، ومواءمة أوثق مع أهداف الإدارة،

¹ Barber, Michael. *Instruction to Deliver: Tony Blair, Public Services and the Challenge of Achieving Targets*. Politico's Publishing, 2007.p.36.

² James, Oliver. "The Uk Core Executive's Use of Public Service Agreements as a Tool of Governance." *Public administration* 82, no. 2 (2004): 397-419.p.397

³ Co-operation, Organisation for Economic, and Development. *Performance Budgeting in OECD Countries*. Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007.

وزيادة التركيز على المسؤولية المفوضة، لكنها مع ذلك لم يكن لها تأثير يذكر على مخصصات الإنفاق، أصبحت وحدة التسليم التي تأسست عام 2001 منخرطة بشكل متزايد في قياس الأداء¹، وهذا يعني أن الوحدة لم تتمكن من "إغلاق الدائرة" التي تربط المخصصات في إطار استطلاعات الإنفاق العام بالتقييمات والتعليقات في المراجعة الشاملة للإنفاق، كما ذكر سابقاً، لم يكن من غير المألوف أن تكون وزارة الخزانة أكثر اهتماماً بالضغط على الإنفاق مقارنة بتحديث الإدارة في حد ذاته.

- المحاسبة في الموارد والميزانية Resource Accounting and Budgeting (RAB):

شهدت بعض التحديثات في الميزانية فترة إعداد طويلة تمتد لأكثر من إدارة واحدة، يعد حساب الموارد الميزانية مثلاً جيداً على ذلك، تم رفعها لأول مرة في عام 1993 من قبل المستشار "كلارك" في أول ميزانية موحدة. أستغرق الأمر ما يقرب من تسع سنوات قبل أن تبدأ الإدارات في استخدام "التكلفة الاقتصادية الكاملة لأنشطتها" في نظام محاسبة الموارد والميزانية مع البيانات المستخدمة لكل من عمليات مراجعة الإنفاق الشاملة وللمساءلة أمام البرلمان في تقديرات المراجعة². قاد "أندرو ليكيرمان"، الأكاديمي الذي تحول إلى منصب رئيس فريق المحاسبة في وزارة الخزانة، عملية التحديث، مقترحاً أن الأمر لم يكن مجرد مسألة تقنية للانتقال إلى المحاسبة على أساس الاستحقاق، بل يتعلق بتحسين المساءلة والإدارة المالية عبر الحكومة. تم تعيين ميزانيات الموارد ورأس المال من حيث معلومات الاستحقاق، وقياس الموارد عند استهلاكها بدلاً من وقت دفع الأموال. لذلك، شملت ميزانية الموارد تكلفة الاستهلاك، مما يشير إلى الاستهلاك رأس مال الأصول. لكن النظام الذي تم إدخاله لم يكن نظاماً قائم على أساس الاستحقاق بالكامل - على سبيل المثال، لم يتم تضمين النظام في التكاليف الإجمالية لمبادرة التمويل الخاص للميزانية.

ضمن ميزانية موارد الإدارات، كانت هناك ضوابط منفصلة على الإنفاق شبه النقدي، وعلى الإنفاق على الموارد التي أثرت مباشرة على القاعدة الذهبية، وميزانيات الإدارة. كانت ميزانيات الإدارة هي الخلف لنظام التحكم في التكاليف الجارية، كان مبلغ ميزانية الموارد التي يمكن للإدارات أن تنفقها على إدارة نفسها (على سبيل المثال، دفع رواتب موظفي الخدمة المدنية) محدوداً بسبب ميزانيات الإدارة هذه المحددة في مراجعة الإنفاق الشاملة، تم استخدام ميزانيات الإدارة للتأكد من توفر أكبر قدر ممكن من المال لخدمات وبرامج

¹ Barber, Michael. Op cit.p. 37.

² Likierman, Andrew. "Planning and Controlling Uk Public Expenditure on a Resource Basis." *Public Money & Management* 23, no. 1 (2003): 45-50.p.45.

الخطوط الأمامية، كما ساعدت هذه الميزانيات أيضا في دفع تحسينات الكفاءة في أنشطة الإدارات لأنها استبعدت تكاليف خدمات المقدمة مباشرة من قبل الإدارات. لا يوجد سوى القليل من الأبحاث حول كيفية تأثير محاسبة الموارد والميزانية على نظام الموازنة العامة أو ثقافات الإدارات، ولكن لن يكون مفاجئا إذا كان قد وجد فإنه يكون له أكبر تأثير على الإنفاق الإداري، حيث تجني الخزنة أكبر الفوائد¹.

5- عودة الأزمة: التعامل مع أزمة الائتمان والضغط المالية عام 2007 وما بعده

بعد فترة قصيرة من الهدوء، تزامن تغيير رئيس الوزراء والمستشار في جويلية 2007 مع عودة الأزمة المالية وهي سمة تبدو ثابتة لسياسة الميزانية على مدار معظم السنوات الأربعين الماضية، لم يقتصر الأمر على توقع ارتفاع الاقتراض إلى أكثر من 8 في المائة من إجمالي الناتج المحلي بحلول 2009-2010، ولكن تم تعيين نسبة ميزانية الدين لتتجاوز حد القاعدة المالية البالغ 40 في المائة، التي ارتفعت إلى أكثر من 50 في المائة من إجمالي الناتج المحلي بحلول عام 2010².

أثبت الاقتصاد البريطاني أنه معرض بشكل خاص لانهايار، نتيجة التخلف عن سداد الرهن العقاري في الولايات المتحدة الأمريكية³، يمكن استخلاص عدة استنتاجات أولية. أولا، تم تعليق القواعد المالية حتى سنة 2015. ثانيا، انتهت فترة نمو الإنفاق العام المستدام: شملت دورة الإنفاق التالية من 2010-2011 على نمو حقيقي أقل بكثير من معدل النمو الاقتصادي من أجل الحد من عجز المرفق العام. ثالثا، عودة الكينزية، مع الحديث عن الإنفاق الرأسمالي لتوفير الدعم للاقتصاد الذي تقلص، فجلبت أشكال جديدة من التدخل - مثل إعادة رسملة البنوك الكبرى- المزيد من الأصول الخاصة إلى الميزانية العمومية للمرفق العام. رابعا، كانت هناك عودة إلى شكل من أشكال المشاركة الجماعية لمجلس الوزراء في سياسة الميزانية - على الأقل على الهامش- . كما أنشأ "جوردون براون" المجلس الاقتصادي الوطني في أكتوبر 2008، لتحسين التنسيق بين الحكومة.

في الوقت نفسه، كانت هناك تغييرات في سياسة الميزانية غير مرتبطة بالأزمة، فكان أحد الإجراءات الأولى "لبراون" هو نقل "وحدة التوزيع" رئيس الوزراء إلى وزارة الخزنة حيث سيقدم رئيسها الجديد تقارير إلى

¹Heald, David, and Alasdair Mcleod. Op cit.p.499.

² Treasury, Great Britain., and HM Treasury. *Meeting the Aspirations of the British People: 2007 Pre-Budget Report and Comprehensive Spending Review*. Vol. 7227: The Stationery Office, 2007.p.34.

³ Schelkle, Waltraud. "A Crisis of What? Mortgage Credit Markets and the Social Policy of Promoting Homeownership in the United States and in Europe." *Politics & society* 40, no. 1 (2012): 59-80.p.60.

كل من المستشار ورئيس الوزراء. قامت وزارة الخزانة بدمج قدرتها على دعم البرامج والإدارة في وحدة تسليم رئيس الوزراء، مما خلق شيئاً أقرب إلى وحدة الأداء وتقييمه.

هناك بعض الأدلة على أن لجان مجلس الوزراء تأخذ الآن إدارة الأداء على محمل الجد، حيث يتم وضع مناقشات مرتين في السنة حول استطلاعات الإنفاق العام في جدول أعمال اللجان الفنية. لقد تم إضعاف وزارة الخزانة من خلال وجود رئاسة وزراء يعرف أفرادها وأسلوب عملها، وبعد أن خسر هذا المستشار المهيم، اضطر إلى استعادة أهمية زملاءه، تزامن ذلك مع فترة تتطلب بعض المهارات التقليدية لوزارة المالية لإدارة عملية الميزانيات المشددة والخيارات الأكثر صعوبة، فمن المفارقات أن عودة الأزمة المالية جعلت قيمة المستشار أكثر وضوحاً.

حاول هذا العرض إظهار وجود مفارقات متعددة في نظام الإدارة المالية لبريطانيا التي عرفت زيادة المركزية والتحكم إلى جانب "السلطة التقديرية المقيدة" مما يسمح للإدارات ببعض المرونة في تشغيل ميزانياتها. بعد أن قامت لجنة "نورمان لامونت" الوزارية للإنفاق العام، "جوردون براون" في عام 1998، بتعليق التحديثات، كان هناك انهيار شبه كامل لمشاركة مجلس الوزراء الجماعية في تحديد أولويات الميزانية أو في تخصيص الإنفاق، فتم تحديد المخصصات عن طريق التفاوض بين رئيس الوزراء والمستشار في خضم الأزمة المالية.

في حين أن التقنيات الخاصة بتقييم الأداء أصبحت أكثر تعقيداً من أي وقت مضى، فقد كانت هناك توترات منذ عام 1980 بين رئيس الوزراء الحالي ووزارة الخزانة حول المعلومات المتعلقة بالجودة وحجم التسليم في عملية صنع القرارات المتعلقة بالميزانية على نطاق أوسع. ما هو واضح حالياً هو أن التحركات نحو اتخاذ القرارات الجماعية وتقييم الأداء تجري على خلفية التباطؤ الاقتصادي والأزمة المالية المترتبة على ذلك منذ نهاية الحرب العالمية الثانية.

المطلب الثالث: إدارة الأزمة في نيوزيلندا بين كفاءة مخرجات المرفق وإدارة الفوائض

أدت الأزمة المالية في عام 1984، والتي انطوت على ركود اقتصادي، والديون الوطنية المرتفعة (40٪ من الناتج المحلي الإجمالي في عام 1984)، وانخفاض قيمة العملة بنسبة 20 في المئة وأزمة سعر الصرف إلى البحث عن سبل للحد من الإنفاق العام، كان الوضع الاقتصادي لنيوزيلندا في حالة محفوفة بالمخاطر، وكانت على وشك التخلف عن سداد ديونها الدولية، التي تسببت في أزمة دستورية مباشرة بعد انتخابات عام 1984.¹

¹ Schick, Allen. "The Spirit of Reform." *Wellington: State Services Commission* (1996).pp.1-2.

كان الحجم الكلي وعدم الكفاءة الملحوظة للمرفق العام مصدر قلق للحكومة، التي كانت على استعداد لاتخاذ إجراءات فورية لمعالجة تعدد المشكلات الرئيسية التي حددتها. واعتبر أن عزل الإدارات والوزارات أدى إلى عدم الكفاءة والازدواجية وانعدام التنسيق في السياسات، أبرزت محاولة الوزراء في عامي 1985 و1986 لفحص الإنفاق، ضعف قاعدة المعلومات لصنع القرار وكذا الحوافز لرؤساء الدوائر الحكومية. شملت الانتقادات كذلك تلك المتعلقة بالترتيبات السائدة في نظام المعلومات القائم على المدخلات الذي لم يكن فعالاً في اتخاذ القرارات، كما شجعت الحوافز المديرين على حماية الموارد وتوسيع الإنفاق¹، كما وجد الوزراء أن البيروقراطية لا تستجيب، وكانت هناك كما تم ذكره سابقاً فيما يتعلق بالتسييس مخاوف بشأن جودة المشورة السياسية. بشكل عام، كانت للحكومة النيوزيلندية موارد غير فعالة للعديد من السلع والخدمات التي اعتبرها وزراء الحكومة أكثر كفاءة إذا قدمت من طرف القطاع الخاص، مثل الاتصالات السلكية واللاسلكية والسكك الحديدية وخدمات الطيران والبناء والزراعة والحراجة.

وصفت تحديثات المرفق العام في نيوزيلندا في الثمانينيات من قبل أحد كبار المسؤولين في بريطانيا بـ "بذلك الشهاب الذي يضيء سماء الليل" للإدارة العامة وللمرفق. كانت تحديثات الميزانية النيوزيلندية التي بدأت في أواخر الثمانينيات واسعة النطاق، بحيث كان التركيز في المدى المتوسط على القيمة والشفافية، بعد عقد من التحديثات السريعة والجذرية حتى منتصف التسعينيات، كانت وتيرة التحديث ثابتة ومتزايدة. ما يلفت النظر في الثلاثون سنة ماضية هو أنه على الرغم من تغير الأولويات ومحتوى السياسة مع الإدارات المختلفة، إلا أن نظام الميزانية كان مستقراً بشكل ملحوظ. ثبت أن التركيز على تخفيض الديون خلال هذه السنوات الذي كان يعد تحضيراً غير مقصود لكن مهما للأزمة المالية الدولية التي حدثت في أواخر عام 2008. ففي نوفمبر 2008، تمكنت الحكومة اليمينية بقيادة الحزب الوطني من مواجهة آثار هذه الأزمة المالية. مع عدم وجود أي ديون حكومية تقريباً، وتمكنت من تخفيض الضرائب، وهذا تناقض حاد مع انتخابات 1984، الأمر الذي أدى إلى تحديثات واسعة النطاق في تلك الفترة².

على المستوى الكلي للميزانية، تحولت السياسة المالية بشكل كبير من التركيز على استقرار الاقتصاد الكلي على المدى القصير قبل عام 1984 إلى استراتيجية متوسطة الأجل تركز على الاستدامة والشفافية والقدرة

¹ Whitcombe, Judy. "Contributions and Challenges of 'New Public Management': New Zealand since 1984." *Policy Quarterly* 4, no. 3, 7-13.p.8

² Bale, Malcolm, and Tony Dale. "Public Sector Reform in New Zealand and Its Relevance to Developing Countries." *The World Bank Research Observer* 13, no. 1 (1998): 103-21.P.103.

على التنبؤ. سمحت الفوائض الهيكلية المستمرة (التي بلغ متوسطها 4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على مدى السنوات الخمس الماضية) بتخفيض صافي الدين الذي بلغ أكثر من 50 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 1992 إلى ما دون الصفر بحلول عام 2006. كما وفر الإطار المالي المتوسط الأجل المنصوص عليه في التشريع التركيز الفوري على قضايا توفير التقاعد للشيوخوخة السكان.

على المستوى القطاعي، زاد الإنفاق على الصحة والتعليم، في حين تراجعت الحصة النسبية للإنفاق على تحويلات الرعاية الاجتماعية وخدمة الدين والإدارة الحكومية الأساسية والأمن الخارجي¹. انخفض دور الحكومة كمنتج ومستثمر في أنشطة السوق بشكل كبير مع عمليات الخصخصة خلال الثمانينيات والتسعينيات، ولكن في الآونة الأخيرة أعيدت طيران نيوزيلندا ونظام السكك الحديدية إلى الملكية العامة مع عودة الحكومة إلى السوق المصرفية عبر "كيوي" بنك، وهي شركة تابعة لنيوزيلندا بوست². تمشيا مع بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الأخرى، فقد اضطرت الحكومة إلى ضمان الودائع المصرفية لتحقيق الاستقرار في القطاع المالي في أواخر عام 2008. لقد أثبتت المحاسبة على أساس الاستحقاق فعاليتها في زيادة التركيز على قضايا الملكية على المدى الطويل مثل التزامات التقاعد والتعرض للعملة الأجنبية للديون الخارجية الحكومية.

على مستوى المرفق العام، كان هناك تحول في موضع المسؤولية بعيدا عن المرافق المركزية مثل الخزانة إلى المرافق المحلية التي منحت لمديريها سلطة كبيرة كمديرين للموارد، وفي المقابل محاسبون على تحقيق النتائج المكتوبة، من خلال العقود والخطط الاستراتيجية.

كانت المشاكل المالية هي أحد الحوافز الرئيسية لتحديث المرافق في نيوزيلندا، زودت هذه الأنظمة الحكومة بالأدوات التي ركزت على الموارد في أولوياتها المتعلقة بالسياسة العامة وتقديم الخدمات وضمن استخدام الموظفين الحكوميين أموال دافعي الضرائب بشكل مناسب³. قامت التحديثات الشاملة بتحديث النظام العام في نيوزيلندا للتركيز على نتائج السياسة بدلا من التكاليف وعدد الموظفين، فيما يعرف بالتسيير العمومي الجديد.

¹ Rae, David. "Next Steps for Public Spending in New Zealand." (2002).P.18.

² Bollard, Alan, and David Mayes. "Corporatization and Privatization in New Zealand." In *The Political Economy of Privatization*, 189-205: Routledge, 2005.p.189.

³ Scott, Graham. "After the Reforms: Some Questions About the State of the State in New Zealand." *Policy Quarterly* 4, no. 2, 3-14, (2008), 3-14.p.3

تم تقديم التحديثات بواسطة حكومة العمال الرابعة (1984-1990)، بقيادة رئيس الوزراء "ديفيد لانج". تهدف هذه التحديثات، التي حصلت على دعم تشريعي من خلال قانون المالية العامة لعام 1989، إلى¹:

- مساعدة الحكومة في ترجمة استراتيجيتها إلى أفعال.
- تركيز الإنفاق على النتائج المرجوة للحكومة.
- تعزيز والمساءلة واتخاذ القرارات الرشيدة.
- تحديد وإدارة المخاطر المالية وغير المالية بنشاط.
- تشجيع مرفق عمومي سريع الاستجابة وفعال.

كان قانون قطاع الدولة لعام 1988 مهما أيضا في هذه التحديثات، حيث كانت الأداة التي غيرت ترتيبات التوظيف والعمل (1988 و 1989) بطرق عديدة. على سبيل المثال، منحت الرؤساء التنفيذيين الصلاحيات لتوظيف الموارد اللازمة لتنفيذ التحديثات التي ينص عليها قانون المالية العامة لعام 1989 بسرعة، كما يمكنهم جلب الموارد سواء من شركات المحاسبة أو كموظفين بطرق سابقة لقانون قطاع الدولة لعام 1988.²

- كانت لتحديثات الإدارة المالية في نيوزيلندا أربع سمات رئيسية فيما يتعلق بنظام الإدارة المالية العامة:
- اعتماد المحاسبة على أساس الاستحقاق (كانت حكومة نيوزيلندا في السابق تدير نظام محاسبة حكومي تقليدي قائم على النقد)
 - إدخال رسوم رأس المال وسلطة لامركزية لشراء وبيع الأصول.
 - تقديم الإدارة القائمة على المخرجات.
 - تطوير عملية اتخاذ القرارات المالية وزيادة المساءلة.
 - تنفيذ استراتيجية مالية متوسطة الأجل.

قبل عام 1984، كانت سرية الميزانية تستخدم لتحقيق الأغراض السياسية من قبل "روبرت مولدون"، رئيس الوزراء ووزير المالية بين عامي 1975 و 1984. عملت حكومة الحزب الوطني بشدة في محاولة لجعل نيوزيلندا أكثر اكتفاء ذاتيا في مجال الطاقة، وكذلك لتمويل عجز في الموازنة الناتج جزئيا عن التقاعد تموله

¹ Jacobs, Kerry. "The Decentralisation Debate and Accounting Controls in the New Zealand Public Sector." *Financial Accountability & Management* 13, no. 4 (1997): 331-343.p.341.

² Whitcombe, Judy. Op cit.p.9.

الضرائب على مدار الستينيات والتخفيضات الضريبية لدعم الدخل في ظل تجميد الأجور والأسعار، ارتفع صافي الدين الحكومي (كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي) من 9 في المائة في عام 1976 إلى 41 في المائة بحلول عام 1985 وبلغ ذروته عند 52 في المائة في عام 1992. عندما جاء حزب العمل إلى الحكومة في عام 1984 الذي فتح الملفات السابقة، وجد أن قرارات الميزانية السابقة كانت غير مستدامة مع عجز أكثر من 6 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي، فارتفعت مستويات الديون بسرعة الذي أدى تباطؤ اقتصادي¹.

دفعت المفاجآت المالية غير السارة عند تولي حزب العمال المنصب لأول مرة ثم المواطنين بعد عام 1990 لإدخال المزيد من الشفافية على الميزانية، تمشيا مع قانون المعلومات الرسمية لعام 1982، ثم انعكست هذه التغييرات في ممارسة الميزانية في قانون المسؤولية المالية لعام 1994 الذي ينص على مبادئ للإدارة المالية المسؤولة وطلبت من الحكومة وضع أهداف صريحة متوسطة الأجل والإبلاغ عنها (بالنسبة إلى الرصيد المالي وصافي القيمة وصافي الدين)². عززت هذه الشفافية انضباط الموازنة حيث تترجم الأسواق المالية على الفور التغييرات في التوقعات المالية إلى أسعار فائدة وأسعار صرف الأجنبي، عززت الضغوط الخارجية يد وزراء المالية في كبح جماح طموحات المرافق في الإنفاق كما خلقت توقعات الميزانية وإعداد التقارير على أساس المحاسبة القائمة على الاستحقاق قيادا إضافيا من خلال تركيز الانتباه على الوضع المالي العام للحكومة، مما أدى إلى تدقيق دقيق للمخاطر والمسؤوليات والإنفاق الرأسمالي والإنفاق الحالي الذي قد يقلل من القيمة الصافية أو يزيد صافي الدين. بحلول عام 2007، كان صافي الدين سالبا. بينما كانت هناك اختلافات مهمة في التركيز بين الإدارات على مزيج من التحكم في الإنفاق والزيادات الضريبية ومبيعات الأصول واستثمار رأس المال، كان هناك التزام مشترك بالتركيز على المدى المتوسط للسياسة المالية.

حافظت الحكومات الثلاث بين عامي 1984 و2008 على نهج شفاف ومتوسط المدى في وضع الميزانية، لكنها تباينت بشكل كبير في أساليب وضع الميزانية الخاصة بها، ركزت حكومة حزب العمال في الثمانينيات بشكل كبير على الاستقرار المالي وتوحيده ونفذت استراتيجية مالية متوسطة الأجل تهدف إلى الحفاظ على القيمة الصافية بدلا من الاستقرار الكلي على المدى القصير. خلال فترة ولايتها الأولى (1984-1987) كان التوحيد المالي هو أولويتها على الرغم من التوقعات بحدوث تباطؤ في الاقتصاد الكلي، كان لاستراتيجيتها

¹ Aberbach, Joel D, and Tom Christensen. "Radical Reform in New Zealand: Crisis, Windows of Opportunity, and Rational Actors." *Public Administration* 79, no. 2 (2001): 403-422.p.418.

² Scott, Graham, Ian Ball, and Tony Dale. "New Zealand's Public Sector Management Reform: Implications for the United States." *Journal of Policy Analysis and Management: The Journal of the Association for Public Policy Analysis and Management* 16, no. 3 (1997): 357-381.p.357.

المالية تتكون من ثلاثة أجزاء: تحسين الإيرادات، بما في ذلك الإلغاء المباشر للإعانات المباشرة والامتيازات الضريبية، وتبسيط النظام الضريبي الشامل من خلال فرض ضريبة على السلع والخدمات، وتسوية جدول ضريبة الدخل، وإلغاء الضرائب غير المباشرة.

بين عامي 1990 و1999، سعى الحزب الوطني، أولاً كحكومة أغلبية، ولكن بعدها في ائتلاف بين عامي 1996 و1999، إلى تخفيف العبء الضريبي من خلال تخفيض الإنفاق على التقاعد وغيره من أشكال الرعاية الاجتماعية والتخفيضات الحقيقية في الإنفاق العام بخلاف التعليم والصحة. في البداية، حدث هذا التقييد المالي خلال فترة من الانكماش الاقتصادي مع ارتفاع معدلات البطالة، ولكن انتعش الاقتصاد بقوة بعد ذلك، مما سمح بوضع حزمة من التخفيضات الضريبية ومساعدة العمال ذوي الدخل المنخفض في منتصف التسعينيات 5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي¹.

منذ عام 1999، شهدت حكومات الائتلاف يسار الوسط بقيادة حزب العمل نمواً اقتصادياً مستمراً. مع وجود نظام ضريبة الدخل وزيادة في أعلى معدل ضريبة هامشية في عام 2000 من 33 إلى 39 في المائة، زادت نسبة الضريبة إلى الناتج المحلي الإجمالي بنسبة ثلاث نقاط مئوية إلى 32.5 في المائة على مدى السنوات الأربع حتى عام 2006. انخفاض خدمة الدين سمح للمدفوعات والتحويلات والنمو الاقتصادي المطرد بتوليد فوائض كبيرة، بلغت ذروتها بأكثر من 5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2006 أدى ذلك إلى خلق رأس مال مالي لإنشاء صندوق التقاعد النيوزيلندي وإنفاق مختار الزيادات دون زيادة كبيرة في إجمالي النفقات إلى الناتج المحلي الإجمالي.

1- التحولات القطاعية في النشاط الحكومي:

هناك أربعة مجالات للإنفاق تشكل الجزء الأكبر من الإنفاق الحكومي تتمثل في الصحة، والتعليم، والمعاشات التقاعدية، تشمل النفقات المتبقية الإنفاق على الإدارة والنظام والدفاع وتمويل الديون. خلال 30 سنة الماضية، كانت هناك تحولات قطاعية كبيرة من خلال هذه المجالات الرئيسية الأربعة. نما الإنفاق على الصحة، على وجه الخصوص، والتعليم بشكل مطرد منذ أوائل التسعينيات، حيث ارتفع من 4.9 في المائة إلى 6.2 في المائة، ومن 5.0 في المائة إلى 5.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على التوالي بين عامي 1994 و2007. انخفض الإنفاق على التقاعد وغيرها من الخدمات من خلال مجموعة من

¹ Schwartz, Herman M. "Public Choice Theory and Public Choices: Bureaucrats and State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand, and Sweden in the 1980s." *Administration & Society* 26, no. 1 (1994): 48-77.p.52.

التحديات في السياسات مثل الزيادة في سن استحقاق التقاعد من 60 إلى 65. كانت التركيبة السكانية موالية أيضا مع الانخفاض الكبير في عدد إعانات البطالة وانخفاض صافي الدين الإجمالي، كان هناك تخفيضات كبيرة في خدمة الديون. انخفض الإنفاق خلال التسعينيات بنحو 1 في المائة، ولكن ضمن هذا الاتجاه العام، كانت هناك تحولات كبيرة مع انخفاض الإنفاق على الأمن الخارجي (الدفاع) بسبب زيادة الإنفاق على الأمن الداخلي (الشرطة والسجون والنظام القضائي)¹.

2- من المدخلات والميزانية النقدية إلى المخرجات والميزانية القائمة على أساس الاستحقاق:

يقوم نظام الإدارة المالية لنيوزيلندا على أساس الاستحقاق، ذلك باستخدام نفس السياسات والقواعد المحاسبية المستخدمة من قبل الشركات في القطاع الخاص، حصلت هذه التغييرات على قبول واسع داخل البيروقراطية، حيث جميع الميزانيات، سواء كانت داخلية للدوائر أو للحكومة (ككل)، هي الآن على أساس الاستحقاق، مما يعني أن التأثير المتوقع على الأصول والخصوم للحكومة يتم الإبلاغ عنه بالكامل، بدلا من مجرد الإبلاغ عن التدفقات النقدية الحالية، والتدفقات الخارجية، والمقتنيات النقدية للحكومة. علاوة على ذلك، فإن تقارير الميزانية الشهرية والمخصصات والتقارير المالية من قبل كل إدارة والحكومة بأكملها كلها على أساس الاستحقاق الكامل وليس النقدي. نتيجة لذلك، يتم تقدير وتبع التكلفة الكاملة لكل إجراء في فترة زمنية، وليس فقط النفقات النقدية. طريقة أخرى يجب ذكرها، في نهج الاستحقاق في وضع الميزانية - يتم تقدير المصروفات والإيرادات المستقبلية المعروفة التي تخلق التزامات أو أصول، على التوالي، وتسببها القرارات في الفترة الحالية، وتوضع في الميزانية².

من أجل متابعة توقعات الميزانية والآثار المالية الفعلية، يتم إصدار البيانات المالية السنوية لحكومة نيوزيلندا في غضون ثلاثة أشهر من نهاية العام. في كل فترة منذ بدء محاسبة الاستحقاق، بالإضافة إلى ذلك، تقوم الحكومة بإصدار ونشر البيانات المالية السنوية على أساس الاستحقاق الكامل، عادة خلال شهر واحد من نهاية العام. في حين ظلت المحاسبة في المرفق العام على أساس نقدي، طور القطاع الخاص ممارسات محاسبية مقبولة عموما (المحاسبة على أساس الاستحقاق) استجابة للعديد من الضغوط التجارية والسياسية الرئيسية، فمن فوائد المحاسبة على أساس الاستحقاق: أولا، إن ابتعاد المالكين والمقرضين عن المديرين، مدفوعا بتطوير الأسواق

¹ Barnes, Cheryl, and Ken Warren. "The Impact of Gaap on Fiscal Decision Making." *OECD Journal on Budgeting* 3, no. 4 (2004): 7-40.p.29.

² Pallot, June. "A Decade in Review: New Zealand's Experience with Resource Accounting and Budgeting." *Financial Accountability & Management* 17, no. 4 (2001): 383-400.pp.483-484.

المالية، قد خلق حاجة إلى معلومات أفضل وأكثر شفافية حول مدى تسيير الإدارات. ثانياً، أدت المنافسة المتزايدة إلى اشتراط الحصول على معلومات إدارة أفضل تستند إليها القرارات (مثل تحديد الأسعار)، فمن الفوائد الرئيسة للمحاسبة على أساس الاستحقاق أنه يظهر بشكل أكثر واقعية في التأثير على القرارات، يجلب منظور طويل الأجل للسياسات الحكومية، يوفر معلومات، بالاقتران مع البيانات غير المالية ضرورة للحكم على تكلفة القرارات بدقة، يمكن من تخصيص كامل التكاليف على النواتج، يوفر المعلومات والحوافز اللازمة للإدارة الفعالة للموارد العامة¹.

بعد اعتماد المحاسبة على أساس الاستحقاق نجاحاً في تحديثات نيوزيلندا. كشفت دراسة استقصائية على مديري الحكومات أنه من بين العديد من تحديثات إدارة المرفق العام التي حدثت في نيوزيلندا، كانت تحديثات الاستحقاق على أعلى درجة من النجاح². ويلاحظ القائمون على الاستطلاع أن "المحاسبة على أساس الاستحقاق يتم اعتمادها بشكل متزايد من قبل عدد من الدول، تم تطويرها في الدول النامية، وتبدو التحديثات النيوزيلندية قد حسنت من القدرة على تحديد أوجه القصور في تقدير تكاليف الخدمات العامة وتقديمها وتعزيز المساءلة". وجدت دراسة أخرى أن تحديثات الإدارة المالية ساعدت نيوزيلندا على تحسين امثالها لقياسات الانضباط المالي الكلي من 26 في المائة في عام 1984 إلى 94 في المائة في عام 1994. فوفقاً للقائمين على الدراسة، قبل التحديثات، كانت معظم البيانات المالية العامة ووثائق الميزانية كانت غير متاح لعامة الناس للتدقيق، وحتى لو تم توفيرها، لا يمكن فهمها بسهولة حتى من قبل المحاسبين والخبراء الماليين في القطاع الخاص. وبالتالي، كان أداء الحكومة غير شفاف إلى حد كبير³.

تتمثل الميزة الرئيسية الأخرى في تحديثات الإدارة في نيوزيلندا في الانتقال من المدخلات إلى التركيز على التحكم والمساءلة في المخرجات، فالمدخلات هي الدولارات والعمال والإجراءات المستخدمة لإنتاج سلع أو خدمات الوكالة، النواتج هي السلع أو الخدمات نفسها. قد أثبتت تجربة نيوزيلندا أن نظام تخصيص المخرجات يوفر بديلاً عملياً للنظام التقليدي القائم على المدخلات ويمكن أن يحقق مزايا جوهرية لكل من مسيري الإدارات وصناع القرار الحكوميين.

¹ Diamond, Jack. *Performance Budgeting--Is Accrual Accounting Required?* Vol. 2: International Monetary Fund, 2002.p.9.

² Stace, Doug, and Richard Norman. "Re-Invented Government: The New Zealand Experience." *Asia Pacific Journal of Human Resources* 35, no. 1 (1997): 21-36.p.21.

³ Cangiano, M. "Accountability and Transparency in the Public Sector: The New Zealand Experience." *Journal Issue* 1996: 122.P.15.

المخرجات هي منتجات، وليست مقاييس نتائج، يتم النظر إليها بنفس الطريقة تماما مثل المنتجات أو الخدمات التي ينتجها كيان من القطاع الخاص ويتم تسعيرها بطريقة مشابهة لمعاملات السوق، يتفاوض وزراء الحكومة على سعر المخرجات على أساس السلع والخدمات المقدمة نظريا، بصرف النظر عن تكاليف المدخلات. على سبيل المثال، قد يتفاوض وزير العدل مع وكالة الخدمات الإصلاحية لإيواء عدد من السجناء بالدولار، أو يمكن أن تتعاقد الوزارة مع الشرطة مقابل برامج لمنع الجريمة بقيمة دولار، يحاول الوزير من خلالها اختيار النواتج التي ستؤدي إلى النتائج المرجوة أي برامج لمنع الجريمة التي تقلل من الجريمة¹.

يتم مساءلة الرؤساء التنفيذيين عن تسليم المخرجات، والتي يمكن تحديدها من حيث الكمية والجودة والتكلفة، وعند الاقتضاء، الموقع والتوقيت المناسب². بسبب الخلاف حول أفضل طريقة لإدارة وتقييم الأداء، عندما لا تكون الأسواق متاحة بسهولة، يتم توضيح العلاقة بين المدخلات والمخرجات والنتائج في الجدول، والذي يوضح تطبيق هذه المفاهيم على مثال تجاري وحكومي، يتفق معظمهم على أن الإدارة السليمة والميزنة لا ينبغي أن تستند إلى المدخلات، ولكن استنباط طريقة لاختيار المخرجات القابلة للقياس والتي يأمل المرء أن تؤدي إلى النتائج المرجوة أمر صعب.

تعرض نظام الإدارة النيوزيلندي للنقد بسبب تركيزه على المخرجات بدلا من النتائج. في الواقع، يقوم الوزراء بشراء المخرجات التي يأملون في أن تحقق النتائج المرجوة، ويستخدم مدراء المرافق المدخلات للحصول على المخرجات، المخرجات أسهل في القياس من النتائج، لذلك من السهل محاسبة الرؤساء التنفيذيين على تقديم الخدمات (المخرجات) المتفق عليها، يعد استخدام النتائج مباشرة لقياس الأداء مشكلة لعدة أسباب³:

- غالبا ما يكون من الصعب جدا إظهار العلاقة السببية بين النتائج وأنشطة إدارة حكومية معينة. تقوم الحكومة بشراء المخرجات (خدمات الشرطة: المخالفات المرورية) في محاولة لتحقيق النتائج (الحد من الوفيات الناجمة عن حوادث الطرق). لكن الوفيات الناجمة عن حوادث الطرق زادت في مقابل هذا الاتجاه كانت الزيادة ترجع جزئيا إلى مزيج من سوء الأحوال الجوية والقفزة الكبيرة (6 في المائة) في

¹ Kristensen, Jens Kromann, Walter Groszyk, and Bernd Bühler. "Outcome-Focused Management and Budgeting." *OECD Journal on budgeting* 1, no. 4 (2002): 7-34.P.14.

² Scott, Graham, Ian Ball, and Tony Dale. Ibid. P.364.

³ Adcroft, Andy, and Robert Willis. "The (Un) Intended Outcome of Public Sector Performance Measurement." *International Journal of Public Sector Management* 18, no. 5: 386-400.pp.390-394.

تسجيل المركبات (بسبب الاقتصاد المزدهر وانخفاض الرسوم الجمركية على واردات المركبات). لهذا

فالسؤال المطروح هل يجب أن يكون المدير التنفيذي لقسم الشرطة مسؤولاً عن هذا الارتفاع؟

- يمكن أن يكون القياس صعباً للغاية، على سبيل المثال، كيف ينبغي لنا قياس نجاح حملة منع الانتحار؟
- يمكن أن تكون الأطر الزمنية للوصول إلى النتائج المرجوة طويلة جداً. قد يستغرق الأمر سنوات عديدة، وربما عقوداً، قبل تقييم مثلًا تأثير برامج تعليمية وصحية.

بمعنى آخر هذه المشكلات تعني أن النتائج لها قيمة محدودة كأساس لعلاقات مساءلة فعالة في معظم الحالات. هذا لا يعني أن الإدارات يجب ألا تهتم بالنتائج في تخطيط للخدمات وتقديمها. في الواقع، بالنسبة للعديد من الخدمات، يمكن للحكومات التعاقد مع مزود عام أو خاص لتحقيق النتائج. أحد الأمثلة على ذلك هو خدمات الرفاه في العمل: لقد أبرم عدد من الحكومات عقوداً قائمة على النتائج مع مزودي خدمات خاصين حيث يتم الدفع لمقدمي الخدمات فقط لكل عميل يساعدون في العثور على وظيفة. من بين النتائج كانت:

- مزيد من المعلومات حول أي خيارات مستنيرة: ترى روث ريتشاردسون، وزيرة مالية نيوزيلندا السابقة تقول: "إن التركيز الجديد على المخرجات يعني أن الوزراء لديهم معلومات ذات معنى حقيقي عن الخدمات التي تنتجها إداراتهم وكانوا في وضع يسمح لهم بإجراء مقايضات مستنيرة بين الأولويات المتنافسة."¹

- تخفيض برامج الإنفاق: إن الميزنة على أساس المخرجات والنتائج، بالإضافة إلى اتفاقيات الشراء التي تحدد جودة وكمية وسعر وتوقيت كل المخرجات التي يقوم الرئيس التنفيذي بتزويد الحكومة بها، قد ألغت إلى حد كبير الإنفاق على صناديق البرامج. نظراً لأن كل رئيس تنفيذي للمرفق يتمتع بالسيطرة الكاملة على مزيج المدخلات التي يستخدمونها لإنتاج المخرجات، بدءاً من بناء الطرق إلى الإنفاق العلمي، يتم تحديد مزيج المشروعات الممولة أساساً على تحليل التكلفة والفائدة من قبل المرافق ذات الصلة. يقول "ستيوارت ميلن"، الرئيس التنفيذي لوزارة النقل النيوزيلندي سابقاً: "في ظل نظامنا، لا يوجد تدخل سياسي بشأن أين تذهب الأموال للطرق"². يوافق "سيمون أبتون"، عضو سابق في البرلمان،

¹ Richardson, R., and A. Making. *Difference*. Shoal Bay Press Ltd, Christchurch, New Zealand, 1995.p.10.

² Ball, Ian, Tony Dale, William D Eggers, and John Sacco. *Reforming Financial Management in the Public Sector*. Lessons US Officials Can Learn from New Zealand, 2000.p.21.

حيث يقول : "لم أستطع أن أتخيل وجود أشخاص يأتون عبر هذا المكتب طوال اليوم من أجل الضغط والحصول على خدمات خاصة" ، كما يقول "أبتون" "نظامنا الجديد هو الأمن الجيد ضد الفساد في السياسة"¹.

3- تكلفة رأس المال:

تمشيا مع الإطار الغالب لتحديثات، يتمتع المدراء بمزيد من الحرية في الإدارة ولكنهم يتحملون مسؤولية أكبر عن النتائج. فمن ناحية، يمنح الرؤساء التنفيذيون سلطة شراء وبيع الأصول دون تخصيص مخصصات من البرلمان، مما يمكنهم من اختيار المزيج الصحيح من رأس المال. من ناحية أخرى، فهم يخضعون لرسوم رأسمالية تجبرهم على تحديد أولويات شراء الأصول ومنحهم حقا لبيع الأصول الفائضة. تطبق تكلفة رأس المال بشكل أساسي معدل فائدة على كل رأس المال، مما يؤدي إلى إنشاء تكلفة فعلية لاستخدام رأس المال. تخلق الرسوم حافزا لموازنة النفقات الرأسمالية مقابل فائدها في تحقيق أهداف المرافق. على مستوى القطاع الخاص، يقوم المستثمرون والمقرضون بتزويد رأس المال لمؤسسات القطاع الخاص في مقابل الحصول على الأرباح ومدفوعات الفوائد ("تكلفة رأس المال"). دفع رأس المال يجعل الشركات تزن مزايا الاستثمارات البديلة وتختار الاستثمارات التي توفر أكبر قدر من الفوائد².

في نيوزيلندا، تعد تكلفة رأس المال بمثابة تفويض في المرفق العام لتكلفة توفير رأس المال للإدارات، عندما تنفق الحكومة المال على مشروع رأسمالي، يكون عليها إنفاق مبالغ أقل على أولويات أخرى، وتفرض رسوم رأس المال، إلى جانب أهداف النتائج، يعمل المديرين الحكوميين على القيام باستثمارات رأسمالية أكثر كفاءة وفعالية وتحرير أموال الضرائب لاستخدامات أخرى، يتم تنفيذ حساب رأس المال نصف سنوي ويستند إلى صافي (حقوق الملكية) للإدارة. مع ذلك، فإن تكلفة رأس المال لا يكلف الحكومة المركزية أي شيء³. من بين نتائج تكلفة رأس المال:

أفضل إدارة للأصول: تم تصميم النفقات الرأسمالية لتشجيع إدارة الأصول بشكل أفضل من المديرين العاميين النيوزيلنديين من خلال توفير حوافز للإدارات من أجل استخراج أكبر قيمة من استخدام أصولهم، ومراجعة دورية لما إذا كانت الأصول ضرورية لمهمة الإدارة. على سبيل المثال، مساحات من الأراضي الشاغرة التي لا

¹ Ibid.p.21

² Goldman, Frances, and Edith Brashares. "Performance and Accountability: Budget Reform in New Zealand." *Public Budgeting & Finance* 11, no. 4 (1991): 75-85.p.81.

³ Ball, Ian. "Reinventing Government: Lessons Learned from the New Zealand Treasury." *The Journal of Government Financial Management* 43, no. 3 (1994): 1-19.p.3.

تخدم أي أهداف في الفضاء المفتوح أو المباني غير المستغلة بالكامل ستكلف القسم المال، توفر تكلفة رأس المال حافزا قويا لبيع أو استئجار هذه الأصول، تشير الدراسات المتعلقة برأس المال إلى أن معظم المسؤولين الماليين في الإدارات يقولون إن هذا دفعهم إلى إيلاء اهتمام أكبر لاستخدام الأصول، يقولون أيضا إنه يوفر حافزا لإعادة رأس المال غير الضروري أو غير الفعال إلى الحكومة.

في عام 1993، تم تكليف "برايس" و"وترهاوس" من قبل وزارة الخزانة لمسح آثار رسوم رأس المال. ذكر "برايس" و"وترهاوس" في تقريرهما "استنتاجنا العام هو أن نظام النفقات الرأسمالية كان ناجحا للغاية في توضيح تكاليف امتلاك الأصول للمديرين التنفيذيين.¹ تقول الدراسة: "هناك أمثلة كافية على الطريقة التي أثرت بها التكلفة على السلوك لتعلن بشكل لا لبس فيه أن المفهوم كان ناجحا وأنه من المهم مواصلة النظام وتحسينه كلما أمكن ذلك"².

عقلنة رأس المال: شجعت تكلفة رأس المال المديرين على إلقاء نظرة فاحصة على فوائد الأصول المتعلقة بتكلفتها. على سبيل المثال، كان له تأثير كبير على وزارة الشؤون الخارجية، حيث جمعت الوزارة ما يزيد على 400 مليون دولار من الأصول في الخارج بمجرد فرض رسوم رأس المال وأجبر السفراء على دفع الفائدة على هذا رأس المال، سرعان ما أدركوا أن لديهم قدرا كبيرا من المال مربوطة بالممتلكات باهظة الثمن للغاية وبدأوا في البحث عن سبل لتحقيق وفورات اقتصادية. في حالة أخرى، عندما وصل سفير نيوزيلندا لدى الولايات المتحدة إلى السفارة في واشنطن العاصمة، لاحظ أن العمل الفني هناك كان ذا قيمة كبيرة. قرر أنه لا يريد دفع الرسوم الرأسمالية على العمل الفني من ميزانيته، لذا أرسل الكثير منها إلى نيوزيلندا وطلب "فنا" أقل قيمة³.

خفض طلب رأس المال: تأثير آخر لرأس المال هو أن طلبات رأس المال الإضافي قد انخفضت، نظرا لأن رؤساء الأقسام يعلمون أنه سيتعين عليهم دفع الرسوم الإضافية، فإن لديهم تشبيط في طلب ضخ رأس المال إلا إذا كانت الدائرة واثقة من قدرتها على دفع تكلفة رأس المال الإضافية، رأس المال الجديد يجب أن يدفع لنفسه عن طريق زيادة الإنتاجية.

4- تفويض الإدارة المالية وزيادة المساءلة عن النتائج:

¹ Waterhouse, Price. "Capital Charging Regime for Government Departments—Survey of Benefits and Current Issues." *Wellington: Price Waterhouse Management Consultants* (1993).p.34.

² Ibid.p.36.

³ Ball, Ian, Dale, Tony, Eggers, William D, & Sacco, John. (2000). *Reforming Financial Management in the Public Sector: Lessons US Officials Can Learn from New Zealand*.Op cit.p.356.

كجزء من التحديث، قامت نيوزيلندا بتفويض السلطة على نطاق واسع لرؤساء الأقسام (يطلق عليهم "الرؤساء التنفيذيون" في نيوزيلندا)¹. الرؤساء التنفيذيون الآن لهم سلطة التوظيف لموظفي الإدارات، ولديهم القدرة على تحديد (شروط العمل ورواتب موظفيهم) بالتفاوض مع الموظفين أو وكلاء المساومة). لا توجد جداول الرواتب الحكومية أو شروط التوظيف². بالإضافة إلى السلطة على الموظفين، يمنح الرؤساء التنفيذيون أيضا سلطة شراء الخدمات (المدخلات) من أي مكان يقررون أن فيه فعالية، فليس مطلوبا منهم استخدام الخدمات المركزية في تحقيق الأشغال العامة وإقامة المكاتب والشراء والطباعة والاستشارات القانونية وما شابه، يمكنهم شرائها من قسم آخر أو شركة خاصة، فتتقاضى الإدارات أسعارا مقابل خدماتها مقابل تكلفة الإنتاج الكاملة.

تتمتع المرافق الآن بالتحكم الكامل في المزيج والكمية والسعر ومصدر المدخلات التي تستخدمها للقيام بعملها وإنتاج مخرجاتها. العائق الرئيسي الذي يواجهونه هو الحفاظ على تكلفة إنتاج مخرجاتهم على أن تكون تنافسية حتى تواصل الحكومة المركزية، أو غيرها من الوكالات، شرائها.

يملك الرؤساء التنفيذيون أيضا سلطة تفويض كاملة في تصميم نظامهم المالي، سواء من الأجهزة أو البرامج، فالشرط الوحيد هو أن تكون قادرة على تزويد الخزانة بالمعلومات التي تحتاجها لإعداد ميزانية الحكومة والبيانات المالية. يتمتع الرؤساء التنفيذيون أيضا بسلطة تحديد أنظمة الرقابة الداخلية الخاصة بهم، لكنهم يقومون بذلك عادة مع مدقق حساباتهم³.

عادة ما وجد القائمون على التحديث أن تحرير المديرين من الضوابط المالية البيروقراطية أسهل بكثير من وضع أنظمة لضمان المساءلة. لقد ذهبت نيوزيلندا إلى أبعد من أي دولة أخرى في وضع أنظمة لقياس الامتثال ورصد المساءلة، ففي مقابل الحصول على مزيد من الحريات، يخضع الرؤساء التنفيذيون لآليات مساءلة واضحة وقابلة للتنفيذ تشمل العقود المكتوبة والأداء واتفاقات الشراء ونظام الموازنة القائم على المخرجات.

التركيز على المخرجات: المسؤولون التنفيذيون مسؤولون عن تسليم مجموعة محددة من المخرجات بتكلفة مقبولة. إذا لم يقوموا بتسليم المخرجات المحددة أو إبقاء التكاليف عند المستوى المتوقع، فلن يستوفوا شروط عقدهم. الوزراء مسؤولون عن اختيار النواتج التي يعتقدون أنها ستحقق النتائج المرجوة من السياسة.

¹ Miah, Nuruz Z, and Lokman Mia. "Decentralization, Accounting Controls and Performance of Government Organizations: A New Zealand Empirical Study." *Financial Accountability & Management* 12, no. 3 (1996): 173-190.p.177.

² Boston, Jonathan. "Assessing the Performance of Departmental Chief Executives: Perspectives from New Zealand." *Public Administration* 70, no. 3 (1992): 405-428.p.407.

³ Scott, Graham, and Peter Gorrige. "Reform of the Core Public Sector: The New Zealand Experience." *Australian Journal of Public Administration* 48, no. 1 (1989): 81-92.pp. 83-84.

إدارة مالية: الرؤساء التنفيذيون مسؤولون أيضا عن الإدارة المالية لإدارتهم فمثال على سوء الإدارة المالية سينعكس على تقييم أداء الرئيس التنفيذي في نهاية كل فترة (الرؤساء التنفيذيون لديهم اتفاقات أداء سنوية ضمن عقد عمل محدد المدة). المسؤولون التنفيذيون مسؤولون أيضا عن إدارة بياناتهم المالية، بما في ذلك الميزانية العمومية، مما يعني أنهم مسؤولون عن النتائج المالية والأداء المالي للمرافق، بالإضافة إلى تقديم مجموعة محددة من الخدمات.

اتفاقات الأداء: طورت نيوزيلندا أيضا نظاما لأداء الرؤساء التنفيذيين، تم استبدال ما يسمى "وظائف مدى الحياة" بعقود عمل محددة المدة ثابتة، فكل عام يتم تطوير اتفاقية أداء الرئيس التنفيذي بالتوازي مع الميزانية. ينص الاتفاق على النواتج التي سيحاسب عليها الرئيس التنفيذي وكذلك أبعاد الأداء المالي. في نهاية كل عام، تتم مراجعة الاتفاقية لتحديد الإجراء المناسب، على سبيل المثال، ما إذا كان ينبغي منح المكافآت أو إنهاء العمل. عادة، يعتمد ما لا يقل عن 10-15 في المائة من راتب كل رئيس تنفيذي على الأداء، ويمكن الحصول على مكافأة تصل إلى 20 في المائة للأداء المتفوق. في المقابل، يطلب الرؤساء التنفيذيون عادة اتفاقيات أداء من كبار مديريهم، الذين يفعلون الشيء نفسه بالنسبة لأولئك الذين يعملون بموجبهم، مما يخلق هرما من اتفاقيات الأداء التي تصبح أدوات قوية لدفع التغيير نحو الأسفل¹.

لقد أدرك القائمون على التحديث في نيوزيلندا أن تحديث العمليات في الإدارة المالية سيكون من الصعب تنفيذها إذا لم يكن لدى المديرين على جميع المستويات القدرة على إحداث التغيير والحوافز للقيام بذلك. بمعنى أن تفويض مسؤولية الإدارة المالية ووضع آليات جديدة وقوية للمساءلة كان شرطا أساسيا لتحديث عملية الإدارة المالية. فمن بين الأساليب المتبعة من قبل الإدارة النيوزيلندية كانت:

- الحوافز من أجل التحديث: تتمثل المشكلة الشائعة في جهود التحديث الحكومي في إيجاد حوافز للمديرين لمتابعة التحديث. كثير منهم محميون بنظام الخدمة المدنية، والبعض الآخر يرى أن التحديثات ستنتهي قريبا فلا يأخذونها على محمل الجد. إن منح عملية صنع القرار، إلى جانب المساءلة عن المخرجات، من شأنه أن يمنح مديري المرافق حافزا ليس فقط لسن التحديثات التي تقترحها المستويات العليا ولكن أيضا أن يكونوا رواد أعمال في استكشاف طرق جديدة لتنفيذ التحديث.

¹ Boston, Jonathan, and June Pallot. "Linking Strategy and Performance: Developments in the New Zealand Public Sector." *Journal of Policy Analysis and Management: The Journal of the Association for Public Policy Analysis and Management* 16, no. 3 (1997): 382-404.p.380.

- اتفاقيات عن أداء الأعمال: تظهر تحديثات نيوزيلندا أن اتفاقيات الأداء التي تكافئ الأداء المثالي ومعاقبة الفشل هي أدوات فعالة لوضع حوافز للمديرين. سيقبل المديرين مساءلة أكبر إذا حصلوا على مزيد من الاستقلالية لتحقيق ما هو مطلوب منهم. يقول "موريس ماكتيج"، الوزير السابق في حكومة نيوزيلندا، أن عددا قليلا جدا من الموظفين العموميين سوف يدعمون العودة إلى النظام القديم - اتفاقيات الأداء توضح بوضوح ما هو متوقع منهم ومن أقرانهم ومنحهم القدرة على تحقيق أهدافهم.

5- التغيير في وثائق الميزانية:

أصبحت مستندات الميزانية أكبر بكثير من أجل توفير الشفافية وتفاصيل حول المخرجات والتغيرات في قيم الملكية. تضمنت الميزانيات في وقت "ملدون" (1975-1984) كتابا واحدا من السرد ومجلدا واحدا من التقديرات. كانت هذه بيانات سياسية مدتها عام واحد وفرت الحد الأدنى من معلومات البرامج القائمة على النقد، بناء على نظام التخطيط والبرمجة والميزنة. في الآونة الأخيرة، أبلغ مسؤولو وزارة الخزانة أن: "بينما كان لدى النظام السابق 56 برنامجا. . . تحتوي عملية الموازنة الآن على جدول شامل يتضمن 774 ناتجا¹". تتضمن المعلومات الحالية التنبؤات متوسطة الأجل، وبيانات نوايا المرفق التي تقوم بتقييم القضايا الاستراتيجية من حيث القدرة والأداء والتقديرات التي توفر تحليلا على أساس الاستحقاق للنفقات والتغيرات المخطط لها في الميزانية العمومية. ويجري حاليا تنفيذ مراجعة لوثائق المساءلة، والتي حاولت تبسيط وثائق الميزانية وجعلها في متناول البرلمانين.

أحد المجالات التي انخفض فيها تعقيد معلومات الميزانية هو التقديرات التكميلية، تم استخدام التقديرات التكميلية قبل عام 1984 لإدخال تغييرات كبيرة على السياسة لتحقيق حوافز مالية قصيرة الأجل تمشيا مع الإدارة الاقتصادية الكينزية في تلك الفترة². أدخلت واحدة من هذه "الميزانية المصغرة" في عام 1981 مضاعفة الفائدة الشاملة لتوفير حافز مالي للاقتصاد كجزء من "اندفاعة من أجل النمو" منسقة على نطاق منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. أصبحت التقديرات التكميلية الآن إلى حد كبير تقريرا ميكانيكيا وتقنيا يتم فيه تسجيل الفروق المتوقعة ونقل الأموال بين الاعتمادات. أصبح الإنفاق الزائد أمرا نادرا، نظرا للمخاطر التي تتعرض لها سمعة الرئيس التنفيذي من تجاوز الميزانية.

¹ Barnes, Cheryl, & Warren, Ken. (2004). Op cit .P. 30.

² Newberry, Susan, and June Pallot. "New Zealand's Financial Management System: Implications for Democracy." *Public Money and Management* 26, no. 4 (2006): 221-227.P.222.

على النقيض 20 سنة سابقة، عندما كانت وزارة الخزانة تقوم بإعداد جميع وثائق الميزانية تقريبا، تقوم الإدارات الآن بإعداد ميزانيات بسيطة ومعلومات داعمة، ضمن معايير أساسية صارمة. يتم تقديم المعلومات إلكترونيا، وتجنب خاصية المعالجة المزدوجة المعرضة للخطأ في النظام اليدوي السابق إلى حد كبير. يتم الآن إعداد الميزانية باستخدام قاعدة بيانات مالية يمكن الوصول إليها من قبل كل من وزارة الخزانة والإدارات من خلال حزمة آمنة على شبكة الإنترنت، فتم بذلك تبسيط إنتاج وثائق الميزانية، وكذلك ساعدت في المراقبة المالية للمرافق. تم تقديم قاعدة البيانات الحالية (المعروفة باسم-تاج المعلومات المالية) في عام 1999 وتستخدمها المرافق للإبلاغ عن نفقاتها الشهرية، وتحميل عروض أسعار الإنفاق، وتحمل مسؤولية جميع المعلومات التي تظهر حول تصويتها في وثائق الميزانية السنوية، وهذا بدوره مكن وزارة الخزانة من مراقبة إنفاق المرافق على مدار العام وخلال عملية وضع الميزانية لتتبع مقدار الأموال التي تم الالتزام بها¹.

قبل عام 1989، تم تنفيذ معظم أعمال الميزانية من قبل مجموعة صغيرة من المسؤولين الذين يعملون مع الوزير. الآن، باستخدام شبكة نظام المعلومات المالية التاجية، تنتج المرافق أرقامها ونصوصها، فنتيجة لذلك، فإن لديها درجة معينة من ملكية المعلومات. بالإضافة إلى ذلك، لا يوجد سوى مصدر واحد للمعلومات التي تستخدمها وزارة الخزانة والإدارات، مما يؤدي إلى مزيد من الدقة والكفاءة خاصة وأن جميع وثائق الميزانية يمكن إنتاجها من قاعدة البيانات هذه. تعد القدرة على استخدام قاعدة البيانات لتحديث وزير المالية على آخر وضع مالي أداة قوية خلال مرحلة المبادرات من الميزانية السنوية عند تتبع إجمالي الإنفاق.

6- استخدام وثائق الموازنة من قبل اللجان البرلمانية المختارة:

في حين أن تعقيد وثائق الميزانية ومقدار المعلومات المتاحة قد زاد بشكل كبير، على النقيض من ذلك، فإنه بالكاد تغيرت الاعتبارات نفسها بالنسبة للجان المختارة البرلمانية. على الرغم من الفصل بين دراسة التقديرات ومراجعة التقرير السنوي للعام السابق وزيادة توافر المعلومات حول الاستراتيجية المالية متوسطة الأجل (المخرجات والنتائج إلى حد أقل)، تظل الديناميكية السياسية الأساسية دون تغيير. في إطار ميزانية المدخلات، كان من المستحيل تقريبا إجراء مناقشة حول النتائج المتوقعة من الإنفاق، مقارنة بالمبالغ المخصصة للمدخلات. لم تغير المعلومات المتعلقة بالاتجاهات والأداء على المدى الطويل الطبيعة الأساسية لديناميكيات اللجنة المختارة، على الرغم من أن إصدار التنبؤات طويلة الأجل قد أضاف الشفافية إلى مناقشات الميزانية. ومع ذلك، مع الإبلاغ عن

¹ Simpkins, Kevin. "Budgeting and Accounting Issues-New Zealand." Paper presented at the Presentation to the International Federation of Accountants Public Sector Committee, Executive Forum, Washington, 1998.pp. 12-13.

الاستحقاق المستند إلى المخرجات، لا تزال الديناميكية الرئيسية للجان المختارة هي أساسا بحث أعضاء المعارضة في البرلمان عن "الأخطاء" لإحراج الحكومة. في كثير من الأحيان يركز هذا السعي على المدخلات مثل أعداد الموظفين، وعمليات اختيار المستشارين، أو السفر والإقامة، بدلا من البحث في فعالية أو كفاءة أداء مرافق الدولة¹.

لقد تغير التكوين السياسي للجان المختارة قليلا نتيجة اعتماد نيوزيلندا لنظام انتخابي للتمثيل النسبي في عام 1996، مما أدى إلى خلق حكومات أقليات. اليوم، لم تعد الحكومات قادرة على الاعتماد على لجان مختارة إلى جانب السلطة التنفيذية، مع وجود أعضاء غير حكوميين في الأغلبية وغالبا مع رؤساء غير حكوميين. هذا يعني أن أعضاء الحكومة عادة ما يلعبون دورا سلبيا إلى حد ما في اللجان، بينما يسعى أعضاء المعارضة للحصول على معلومات لإحراج الحكومة.

7- إدارة الفوائض المالية

حققت نيوزيلندا رقما قياسيا في امتلاكها أحد أطول فترات الفوائض المستمرة في الميزانية مقارنة بدول قيد الدراسة، مع تسجيل فوائض في ميزان التشغيل كل عام منذ إدخال المحاسبة على أساس الاستحقاق الموحدة في عام 1994²، ولكن مع توقع أول عجز كبير، استنادا إلى التباطؤ الاقتصادي الناجم عن تأثير الاضطراب المالي الدولي في أواخر عام 2008، تخالف وزراء المالية المتعاقبون حول كيفية الحفاظ على الانضباط المالي في مواجهة هذه الفوائض المتزايدة. فالحزب الوطني في الحكومة خلال التسعينيات، وكحزب معارض بين عامي 1999 و 2008، وفي الحكومة مرة أخرى من نوفمبر 2008، فضل التخفيضات الضريبية والمساعدة الأسرية كاستراتيجيات.

كانت الحكومات التي يقودها حزب العمال بين عامي 1999 و 2008 مترددة للغاية في خفض الضرائب بعد زيادة معدل الضريبة الهامشية على أصحاب الدخل المرتفع³، عند وصولهم إلى السلطة في عام 1999 مع برنامج "الاستثمار في الخدمات العامة". سمح انخفاض تكاليف خدمة الديون وتخفيض الإنفاق على مدفوعات التحويل، مثل استحقاقات البطالة، خلال فترة من النمو الاقتصادي، لحزب العمال بزيادة الإنفاق

¹ Evans, Lewis, Arthur Grimes, Bryce Wilkinson, and David Teece. "Economic Reform in New Zealand 1984-95: The Pursuit of Efficiency." *Journal of Economic Literature* 34, no. 4 (1996): 1856-1902.p.1878.

² Schick, Allen. "Reflections on the New Zealand Model." *Lecture Notes based on a lecture at the New Zealand Treasury in August* (2001).p.7.

³ Darwall, Rupert. "Market Reform: Lessons from New Zealand." *Policy Review*, no. 118 (2003)p 61.

على الصحة والتعليم والخدمات الاجتماعية مع الحفاظ على إجمالي الإنفاق إلى الناتج المحلي الإجمالي النسب مستقرة على نطاق واسع حتى عام 2005. في انتخابات عام 2005، استخدمت المعارضة التخفيضات الضريبية كخطة رئيسية للتميز بها عن استراتيجية الحكومة، واعتبر الوعد بخفض ضريبي ضئيل للغاية من حزب العمل في عام 2005 غير مهم لدرجة أن المعلقين أرجعوا ذلك باعتباره سببا إلى خسارة الحزب لتلك الانتخابات. اعتمد حزب العمال على أساليب مختلفة للحفاظ على الانضباط المالي، فكان أحد الأساليب التي تم تبنيها في ميزانية 2007 هو تقديم خطة ادخار وهو في الواقع تخفيض ضريبي مؤجل يتم استلامه عند التقاعد. ومع ذلك، كان الابتكار الرئيسي هو إنشاء صندوق التقاعد النيوزيلندي في سبتمبر 2003 لحماية دافعي الضرائب المستقبليين مع التكاليف المتزايدة لتمويل المعاشات التقاعدية لعدد السكان المتقدمين في السن، فقد مكن ذلك من تخصيص جزء كبير من الفوائض في العقد الأول من القرن الماضي للاستثمار في "الصندوق الكبير" للمساعدة في تلبية المطالبات المتوقعة على مدار 40 عاما متوقعة. بحلول عام 2008، ارتفع رقم هذا الصندوق إلى 8 مليارات دولار نيوزيلندي (أو 4 في المائة من إجمالي الناتج المحلي)، وهو ما يزيد قليلا عن إجمالي الإنفاق السنوي الحالي على التقاعد في نيوزيلندا، لكن، بحلول عام 2027، يتوقع أن تتوقف المساهمات في الصندوق، من المتوقع أن تبلغ قيمتها 28 في المائة من إجمالي الناتج المحلي¹.

في الفترة التي سبقت انتخابات عام 2008، لم تعد الاختلافات السياسية حول التخفيضات الضريبية مهمة، حيث أعلنت حكومة حزب العمال عن تخفيضات ضريبية ستمتص إلى حد كبير الفائض التشغيلي المتبقي. في الواقع، بمجرد إدراج الأموال اللازمة لتمويل الاستثمارات الرأسمالية، فإن النتيجة المتوقعة هي متطلبات الاقتراض النقدي بنسبة 2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2009.

8- الزيادة في الإنفاق المالي :

في ظل كل من الحكومات الحزب الوطني وحكومات حزب العمال، زاد الإنفاق على الصحة والتعليم بالنسبة للناتج المحلي الإجمالي بشكل مطرد خلال العشرين عاما الماضية، بينما انخفض الإنفاق السنوي على التقاعد النيوزيلندي والتحويلات الأخرى². سعت كلتا الحكومتين إلى زيادة المشاركة في العمل المتعلق بالبقاء على الرفاه من خلال توفير الدعم لأصحاب الدخل المنخفض إلى المتوسط، من خلال حزم الإعفاءات الضريبية

¹ Norman, Richard, and Derek Gill. "Budgeting in New Zealand after the Reforms: From Radical Revolutionary to Cautious Consolidator." *The Reality of Budgetary Reform in OECD Nations: Trajectories and Consequences* (2010): 122-146.p.135

² Scully, Gerald W. "Taxation and Economic Growth in New Zealand." *Pacific Economic Review* 1, no. 2 (1996): 169-177.p.171.

ومساعدة الأسرة المعروفة باسم "العمل من أجل الأسر"¹. زادت كلتا الإدارتين من النفقات الحقيقية خاصة فيما يتعلق بالتعليم والصحة، مما يعكس جزئياً توقعات الجمهور بأن هذه الخدمات يجب أن تتطابق مع الأفضل في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، أو على الأقل مع أستراليا. وقد واصل العمل البديل في أستراليا، وخاصة بالنسبة للمهنيين المهرة مثل الأطباء، الضغط على تكاليف هذه الخدمات.

كانت الاختلافات بين الأحزاب السياسية أكثر وضوحاً في وضع ميزانية لمرافق الدولة الأساسية. بين عامي 1990 و1999، فرضت الرقابة المالية الصارمة والعلاقات التجارية التي يديرها الرئيس التنفيذي سقفاً على متطلبات الأجور وخفض عدد الموظفين في المرفق العام الأساسي². بين عامي 1999 و2008، سعى حزب العمل، وهو حزب يتمتع بدعم قوي من النقابات، إلى معالجة شواغل الحملة المتعلقة بالتخفيض الملحوظ في قدرة الخدمات العامة، ونتيجة لذلك نمت العمالة في الخدمة العامة والمرفق العام بشكل مطرد. بالإضافة إلى ذلك، دعمت الحكومة الزيادات في الأجور للممرضات والأخصائيين الاجتماعيين والمعلمين والشرطة. لم تنجح جميع النقابات في تجنب نظام التمويل الأساسي الذي يتعين على الرؤساء التنفيذيين فيه إدارة تكاليف الأجور ضمن الميزانيات التي لم يتم تعديلها للتضخم. والجدير بالذكر، في عام 2001، اتخذت الحكومة موقفاً صارماً بشأن إضراب الأطباء البيطريين عن طريق تخفيض العرض الأولي الذي كان مطروحاً.

منذ عام 2005، بينما زاد الفائض التشغيلي، زاد الإنفاق أيضاً بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي، وقد انعكس هذا النمو الحقيقي في الإنفاق في نمو العمالة في جميع المرافق تقريباً، كما زادت الأجور الحقيقية في مرفق الدولة بما يتماشى مع الاتجاهات في القطاع الخاص. أثار كل من المواطنين وحزب العمل عندما كانت في الحكومة الشكوك حول القيمة مقابل المال من هذه الزيادات في الإنفاق. ربما كان أفضل مثال موثق هو محاولة وزارة الخزانة لقياس التغيرات في الإنتاج والإنتاجية في المرفق الصحي استجابة للزيادات الكبيرة في الإنفاق (من 4.6 في المائة في عام 1990 إلى 5.5 في المائة في عام 2000، إلى 6.6 في المائة في عام 2008). في حين أن مشاكل القياس جعلت من الصعب تقييم المخرجات والإنتاجية في غالبية القطاع الصحي، فإن نسبة 40 في المائة من القطاع التي يمكن قياسها، كانت هناك أدلة قليلة على زيادة الإنتاج. . . . وبالفعل انخفضت الإنتاجية المقاسة خلال الفترة 1999-2002. من المرجح أن يزداد التركيز على القيمة مقابل المال خلال

¹ Johnson, Nick. 'Working for Families' in New Zealand: Some Early Lessons. Fellowships Office, Fulbright New Zealand, 2005.p.7.

² Boston, Jonathan. "Transforming New Zealand's Public Sector: Labour's Quest for Improved Efficiency and Accountability." *Public Administration* 65, no. 4 (1987): 423-442.Pp.436.

السنوات القليلة المقبلة مع تشديد الوضع المالي استجابة للتخفيضات الضريبية وتأثير شيخوخة السكان بشكل متزايد.

9- السلطة والسياسة في إعداد الميزانية:

ينقسم مسار إصلاح الميزانية في نيوزيلندا إلى ثلاث دورات سياسية: ست سنوات من حكومة أغلبية من حزب العمال اليميني حتى عام 1990، تليها حكومة بقيادة الحزب الوطني لمدة تسع سنوات، والتي أصبحت تعتمد بشكل متزايد على شركاء الائتلاف بعد عام 1996، ثم سلسلة من الحكومات الائتلافية بقيادة حزب العمل بين عامي 1999 و 2008، بعد أن تمكن الحزب الوطني من تشكيل حكومة يمين الوسط مدعومة بثلاثة أحزاب أصغر. بدأ كلا الحزبين الرئيسيين في السلطة في إدارة عمليات الموازنة التي يتم التحكم فيها بشكل مركزي مع قيادة قوية من وزراء كل منهما، روجر دوغلاس (1984-1988)، روث ريتشاردسون (1990-1993)، وبيل بيرش (1993-99) ومايكل كولين (2000-2008). في البداية، كان تركيزهم على المفاوضات الثنائية مع الوزراء المسؤولين عن الإدارات. ولكن مع تقدم كل إدارة، تطورت ترتيبات فريق جماعية أكثر تطوراً لتحديد أولويات الإنفاق. أنشأت الحكومات تدريجياً أشكالاً مختلفة من الفرق الوزارية، حول المواضيع أو مجموعات القطاعات، لتولي إشراف أكبر على عملية الموازنة. يحتوي تطور عملية أكثر تعاوناً على العديد من المزايا مقارنة بالترتيبات الثنائية الفردية، بما في ذلك تسهيل الاحتفاظ بها ضمن مخصصات الميزانية الإجمالية، وملكية أعلى بكثير لنتائج الميزانية النهائية (FBO) أو قرارات الوزراء.

على سبيل المثال، تضمنت سياسات ميزانية حكومة حزب العمال في ولايتها الثالثة (2005-2008) عدداً من الخطوات الجماعية. أولاً، وافق مجلس الوزراء بكامله على ورقة إستراتيجية للميزانية تحدد حدود الإنفاق العليا للميزانية السنوية، وتتفق أيضاً على مجموعات القطاعات أو الوزراء التي يجب تجميعها معاً، وما هي نسبة إجمالي الميزانية التي ستخصصها كل مجموعة. ثانياً، عقدت المجموعات الوزارية للوزراء، وبدعم من مسؤولي الإدارات الخاصة بهم، عملية من خلال ترتيب ومراجعة وتحديد إجمالي قائمة عروض الميزانية في مجموعتهم، حتى حققوا في النهاية حزمة متوازنة. ثالثاً، تم إحالة الحزمة إلى وزير المالية للمراجعة، والذي وافق بشكل عام على الحزمة التي أوصى بها وزراء التصويت دون تغيير أو إزالة العروض. رابعاً، تمت مراجعة الحزم النهائية من قبل كبار وزراء الميزانية. في أحدث جولة للميزانية، كان هناك حتى مراجعة عبر الأولويات النسبية للحزم لضمان أن الأولوية الدنيا التي تحصل على تمويل من مجموعة ما هي أكثر أهمية من الأولوية التي لم يكن من الممكن الحصول عليها في مجموعة أخرى.

ومع ذلك، على الرغم من مزايا الجماعية، لا يزال هناك حتماً تجارة ليطم إدارتها. وزير المالية أقل قدرة على مراجعة العطاءات الفردية في النهج القطاعي من خلال العروض الثنائية الفردية مع كل وزير تصويت ويعتمد على قيام الخزنة بدور وكيل وزير المالية مع مجموعة وزراء القطاع. وهذا بدوره يضع كثيرًا على العلاقات بين الخزينة ووزير المالية وأيضًا جودة تبادل المعلومات مع الوكالات. في قطاعات مثل الصحة، حيث توجد وكالة واحدة فقط ذات مخصصات كبيرة، تتم إزالة وزارة المالية ووزارة المالية بشكل فعال من القدرة على التدقيق في تحديد أولويات المبادرات المقترحة لتلقي التمويل. مشكلة عدم المساواة في جودة القيادة من قبل الوكالات الرائدة في مداوات كل قطاع هي أيضًا مشكلة. ويتعين على فرق تصويت الخزنة (محللو التصويت على وجه الخصوص) موازنة دورهم "التقييم والمساعدة" في عملية الموازنة. في دور المساعدة، تعمل فرق التصويت جنبًا إلى جنب مع الإدارات في تحديث المعلومات الأساسية وتطوير مبادرات الميزانية لأصوات وقطاعات محددة. وهي توفر الرابط بين الإدارات وفرق الخزنة الأخرى ووزير المالية. تعد فرق التصويت أول مصدر للنصيحة في الإدارة في أي مرحلة من مراحل عملية الميزانية. ومع ذلك، في دور التقييم، فإن فرق تصويت وزارة الخزنة مسؤولة عن تقديم مشورة الوصي لوزير المالية وأحيانًا الوزير الرئيسي في القطاع بشأن مطالبات الميزانية.

في الآونة الأخيرة، تم تشكيل سياسة عملية الموازنة بشكل كبير من خلال السياسات الحزبية الكبيرة. مع إدخال التناسب متعدد الأعضاء، انتقلت نيوزيلندا من نظام حكومات الأغلبية إلى مجموعة من الحكومات الائتلافية أو حكومات الأقليات أو الأقليات. وقد سمح ذلك للأحزاب الصغيرة، في المقابل، بدعم الحكومة في مسائل الثقة والعرض، أن يكون لها تأثير أكبر بكثير على تخصيص الموارد (من خلال اتفاقيات التحالف) أو الحقائق الوزارية. في فترة التحديث في ظل حزب العمل في الثمانينيات وفي ظل المواطنين بعد عام 1990، كانت وزارة الخزنة أقوى إدارة حكومية، مع وجود علاقة وثيقة وفعالة مع وزير المالية. كما كان الوزراء المتعاقبون في الحكومة وزراء أقوياء، ينظر إليهم أو يتصرفون كمسؤولين عن الحكومة. لقد أثبت مزيج من وزير المالية القدير والقوي والخزنة القديرة شراكة قوية. لكن قوة وزارة الخزنة استمدت قدرتها ونفوذها من كبار الوزراء أكثر من أي جهة أخرى السلطة الرسمية.

ومع ذلك، فمنذ انتخابات عام 1999 وطوال فترة ولاية حكومة العمل الثلاث، كانت وزارة الخزنة تفتقر إلى نفس العلاقة الفعالة التي تم تطويرها مع وزراء سابقين. على الرغم من أن وزارة الخزنة لا تزال منظمة قادرة وكفؤة، إلا أن افتقارها إلى رأس مال سياسي مع إدارة العمل الأخيرة قلص إلى حد كبير سلطتها بسبب عدم قدرتها

على تولي منصب وزيرها. إن الدور الأوسع نطاقا الذي كانت تتمتع به وزارة الخزانة والتي كانت تمارس عبر السياسة الاقتصادية والميزانية والتحديث، وقد تم تقييد تحديث المرفق العام إلى حد ما في وزارة الميزانية التقليدية. تميل تأثير وزارة الخزانة على اتخاذ القرارات الحكومية، حيث سعت دائرة داخلية من الوزراء الأقوياء حول رئيس الوزراء كلارك إلى فرض نفوذهم.

خلاصة الفصل الثالث:

ما يمكن استنتاجه أنه في ظل التطورات الهيكلية الاقتصادية، طرأت العديد من التحولات في البيئة الاقتصادية الأنجلو سكسونية، هذه التحولات أثرت بدورها على السياسات الاقتصادية المتبعة، فتحوّلت الاقتصادات الأنجلو سكسونية من الاقتصاد الكينزي الذي أثبت فشله في حل المشكلات الناجمة عن الأزمات الاقتصادية الدورية، إلى الاقتصاد النيوليبرالي القائم على عدم تدخلية الدولة وميكانيزمات السوق، رافق هذا التحول بدوره تحديثات عديدة أكثر تعقيدا مست أليات عمل المرفق العام في الدول الأنجلو سكسونية.

من الوهلة الأولى، يمكن استخلاص أن لدول الأنجلو سكسونية قيد الدراسة خبرة كبيرة في التحديثات التي تعنى بالشق المالي يرجع تاريخها إلى 20 أو 30 عاما مضت. تتباين مساراتهم وجداول أعمال التحديث اختلافا كبيرا من حيث التكيف المحلي أو التوقيت أو التسلسل الزمني لإجرائها، والتعقيد السياسي الذي يكتنفها، أو من جهة الدوافع المؤسسية ونطاق أدوات التحديث المختارة. فلا يوجد لدى هذه الدول مسارات تحديث متماثلة لهذا هناك اختلافات كبيرة في طريقة صياغة التحديثات، فبعض كل حالة ليس من الصواب الادعاء أنها تتجه في مسار واحد لكن في مسارات مختلفة، ذلك راجع إلى اختلاف الدوافع (الضغوطات) فضلا عن الاختلافات في الإطار السياسي والمؤسسي.

في هذا السياق، يمكن تلخيص ثلاثة أبعاد رئيسية، يمكن من خلالها تقسيم الدول الأنجلو سكسونية الدراسة: السرعة والنطاق والجانب الموضوعي. حاولت نيوزلندا إحراز تقدم سريع في عملية التحديث، حيث أجرت تغييرات جوهرية. في المقابل كانت الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا أكثر حذرا في تبني التحديثات. أما من حيث النطاق فنجدها لم تختلف كثيرا فقد حاولوا إجراء تحديثات كبيرة في العمليات الخاصة بميزانية المرفق حيث قاموا بتغيير الأساس الكامل لاتخاذ القرار أو الاعتمادات المالية، علاوة على ذلك، هناك تأكيدات موضوعية متشابهة واضحة، حيث كانوا يبحثون عن سيطرة أكبر، ذلك من خلال اتخاذ مقارنة القرارات المركزية، فركزت الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا على التحكم في المدخلات والحد من النفقات، أما نيوزيلندا على

تحقيق النتائج وإظهار القيمة مقابل المال. استخدمت الولايات المتحدة الأمريكية الوسائل القانونية لفرض التغيير بدلا من تلك التي اعتمدت على الأمر التنفيذي مثل بريطانيا ونيوزيلندا. انخرطت الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا في عمليات تخطيط ومراجعة مكثفة، في حين اكتفت نيوزيلندا بفرض تخفيضات دون الكثير من التحليل.

بشكل عام، يبرز منطقتان رئيسيان يمكن اعتبارهما أهداف أساسية للدول الأنجلو سكسونية لتبني التحديث: الأول، يتمثل في فرض الانضباط المالي على الميزانيات الإجمالية (القضاء على العجز الهيكلي) والثاني، تحسين إدارة الموارد في المرفق العام (تعزيز الكفاءة التقنية)، في الممارسة العملية، تميل الحكومات الأنجلو سكسونية إلى التركيز على هذه الأهداف. لذلك، على سبيل المثال، شددت الولايات المتحدة إلى حد ما على الأداء الإداري، في حين أكدت بريطانيا (غير ناجحة إلى حد ما) على الرقابة المالية (التي كانت عادة ما تنتج نمطا من الفوائض المالية حتى عام 2008) التي تعثرت بين الانضباط في الميزانية والتحسينات الإدارية، في حين حاولت نيوزيلندا القيام بهما في وقت واحد لفترات قصيرة (فرض تخفيضات على النفقات أثناء الدفع بأجندات تحديث مهمة في المرفق العام).

في سياق الدوافع، يبرز دافعان لتحديث في الدول قيد الدراسة تتمثل في: الشعور بالأزمة الناتج عن الظروف الاقتصادية الصعبة، والطبيعة المتغيرة لـ مشكلة الموارد المالية المتعلقة بالمرفق العام. حدثت معظم التجارب المهمة لتحديث الإجراءات المالية في ظل نتائج الأزمات. كانت للأزمة الاقتصادية حضور في نيوزيلندا وبريطانيا في الأصل عندما أجرت تحديثات جوهرية في سنوات الثمانينيات. على النقيض من ذلك، واجهت الولايات المتحدة أزمات مالية ضخمة ولم تتمكن من الناحية المؤسسية من استخدام مثل هذه الظروف لتحديث عمليات الإدارة المالية بشكل جوهري.

من المهم أيضا ذكر أن الأزمة المالية في نيوزيلندا كانت مصحوبة بأزمات سياسية أدت إلى تغييرات كبيرة في ترتيباتها السياسية والمؤسسية (خاصة الأنظمة الانتخابية وهياكلها الحزبية) مقارنة بالدول الأخرى التي لم يغير فيها أي بلد آخر تكويناته السياسية والمؤسسية استجابة لذلك، من بين الاستجابات المتكررة للتعامل مع الأزمات تركيز السلطة المتعلقة بقرارات الميزانية في الرئيس أو رئيس الوزراء /أو وزير المالية، لا سيما في النظم البرلمانية، وفي بعض الأحيان تقريبا بدرجة خاصة كما في بريطانيا تحت قيادة "غوردون براون".

كان الدافع الثاني هو الطبيعة المتغيرة لـ "مشكلة الموارد المتعلقة بالمرفق العام". في الثمانينيات والتسعينيات من القرن الماضي، كانت مشكلة الرئيسية لدول الأنجلو سكسونية هي الموازنة بين الميزانية واستخدام

الانضباط السياسي لفرض تخفيضات في الإنفاق. كانت نواياهم في كثير من الأحيان هي تخفيض أو احتواء نمو الإنفاق، والسماح بفائض صغير في الظهور. بحلول عام 2000، كانت مشكلة الميزانية قد تغيرت لتركز أكثر على كيفية الحفاظ على الموارد المالية المستدامة في المستقبل خاصة في مواجهة الضغوط الديموغرافية، وشيخوخة السكان وارتفاع تكاليف الرعاية الصحية ودور رعاية المسنين.

السؤال الذي يمكن طرحه هو ما الذي يمكن استخلاصه حول حجم وطبيعة التحديثات التي جرت في هذه البلدان؟. لم يكن نمط التحديث الرئيسي شاملاً أو تراكمياً أو حتى تدريجياً، ولكن كان نمط من التحديث المتقطع، جربت معظم البلدان بعض التغييرات على مكونات مختارة من أنظمة أو العمليات المالية الخاصة بها. بشكل عام، حاولت الدول وضع قواعد وإجراءات من أعلى إلى أسفل على السلوك المالي للحد من العجز الهيكلي (مثل مع خطط الإنفاق على المدى المتوسط). ربما كان التحديث الرئيسي الذي يمكننا تحديده هو تحويل تركيز الميزانية من المدخلات إلى المخرجات والنتائج على مدى العقدين الماضيين.

جريت جميع البلدان إجراءات الضبط المالي التي تتضمن تقليصات موجهة من أعلى إلى أسفل على الميزانيات الأساسية، والمصممة لتقليل طلبات الإنفاق في السنة الحالية للميزانية وتقليل المطالبات الآجلة. لا تزال بعض الدول تفضل إجراء عمليات قطع أو مراجعة دورية (بريطانيا ونيوزيلندا).

حدثت التحديثات في الإجراءات الداخلية والقواعد غير الرسمية، ولكن لا يوجد اتجاه واضح لاتجاهات زخم التحديث. غالباً ما تتم مراجعة القواعد الجزئية لتشديد الضوابط، وضمن "النزاهة" المستمرة للعملية، أو لتغيير عملية التنفيذ الداخلية. الديناميكية الرئيسية هو التخلي عن القواعد التي تعمل على تقييد السلوكيات الإدارية المرغوبة وتوفير المرونة والحوافز لإدارة أفضل. وبالمثل، قامت جميع الحكومات بتحسين تحديتها الفنية، حيث جلبت تقنيات تخطيط أفضل، ومصادر معلومات، واتصالات بينية، وتقنيات محاسبة ومهارات مالية.

الفصل الرابع

الفصل الرابع: البيئة الثقافية لتحديث المرافق العام في الدول الأنجلو سكسونية

يتفق معظم الباحثين في مجال الإدارة العامة وبحوث الإدارة على وجود صلة بين ثقافة الأمة أو المنطقة وطريقة تنظيم الإدارة العامة وعملها ("ترتيبات الإدارة العامة"). ومع ذلك، لإدماج الجانب الثقافي في بحوث ونظريات الإدارة العامة، هناك حاجة إلى فكرة أكثر دقة حول أشكال وطرق وآليات الترابط بين الثقافة المجتمعية والإدارة العامة. تكشف نظرة إلى مؤلفات الإدارة العامة أن الاستخدام الواسع النطاق يتم من خلال الإشارة إلى أهمية ثقافة ترتيبات الإدارة العامة في الغالب باستخدام مصطلح "الثقافة" كاختصار لـ "الثقافة التنظيمية". تؤكد أطروحات الإدارة العامة على تأثير الأحداث والسياقات الماضية على سير العمل على وجه التحديد في إنشاء المنظمات والقواعد والتصورات التي لها بدورها لها تأثير كبير على وتشغيل آليات الإدارة العامة¹.

نظراً لأن النقاش حول الإدارة العامة يحظى باهتمام دولي، فقد أصبح الباحثون في الإدارة العامة، وكذلك الممارسون العاملون دولياً، على دراية بأثر الثقافة المجتمعية على مجموعة من الخيارات التي لدى أي بلد لتصميم الإدارة العامة. أحد الشروط المسبقة لدراسة أفضل للعناصر الثقافية في التحديثات المرفق العام هو فهم أفضل للثقافة نفسها. ومن خلال هذه الدراسة التي تهدف فهم آثار الثقافة والتي تستخدم في الأدب الإدارة العامة، هدفنا هو تحديد المناهج النظرية المختلفة لدراسة العلاقة بين الثقافة والتنظيم وتبسيط الضوء على الآثار الثقافية التي تفسر التحديثات التي عرفها المرفق العام في الدول الأنجلو سكسونية.

المبحث الأول: مفهوم الثقافة

إن مفهوم "الثقافة" هو محاولة لشرح الاختلافات السلوكية لمجموعات متنوعة من الجهات الفاعلة في مواقف متشابهة. فلهذا الغرض، لتشكيل هذه المجموعات، يلزم تحديد السمات النموذجية للسلوك. بالتالي، فالبحوث الثقافية، هي البحث عن الذات المشتركة، والتي لا تتحقق إلا من خلال عملية صنع الفهم المتبادل بين الجهات الفاعلة في هذه المجموعة ما سمي بالمجموعة الثقافية.

يعرف مصطلح الثقافة كأحد أكثر الكلمات تعقيداً لأنه يستخدم لوصف المفاهيم المهمة في العديد من التخصصات الفكرية المتميزة وفي العديد من أنظمة الفكر المتميزة وغير المتوافقة². كما أن شعبيته مرتبطة

¹ Heady, Ferrel. *Public Administration, a Comparative Perspective*. CRC Press, 2001.p.12.

² Williams, Raymond. *Keywords: A Vocabulary of Culture and Society*. Oxford University Press, 2014.p.9.

عكسيا بالدقة والغموض. كشفت دراسة من سبعينيات القرن الماضي بالفعل عن 160 تعريفا مختلفا للثقافة¹. سنحاول تقديم نظرة عامة مختصرة عن كيفية تلقي مصطلح الثقافة في أدب العلوم الاجتماعية والإدارة العامة. في هذه المرحلة، هدفنا هو إعطاء فكرة سطحية عن فهم "التيارات" ومفاهيم الثقافة في الأدبيات التنظيمية والإدارية منذ أن أصبحت الثقافة كلمة موجودة في الإدارة العامة، كما نريد أن نسلط الضوء على الحركة الرئيسية لمعنى الثقافة في الفهم المشترك.

- الثقافة المجتمعية:

من منظور العلوم الاجتماعية والتحليل التنظيمي، فإن الاستخدامات الأكثر أهمية هي تلك المنبثقة عن الأنثروبولوجيا. فهناك، الثقافة التي تعني تلك الأشياء التي يفكر فيها الناس، ونماذجهم لإدراكها، وربطها، وتفسيرها. في هذا السياق نجد تعريف توضيحي للثقافة التي تتكون من أنماط، صريحة وضمنية، والسلوك الذي تم الحصول عليه ونقله بواسطة الرموز، مما يشكل إنجازا مميزا للمجموعات البشرية، بما في ذلك التي يتم تجسيدها في المصنوعات اليدوية، يتكون جوهر الثقافة الأساسي من الأفكار التقليدية (أي المستمدة من التاريخ) وخاصة قيمها المرتبطة، من ناحية أخرى، يمكن اعتبارها نتاج عمل². ومع ذلك، يسلط الضوء على أن الثقافة في التحليل الأكاديمي أن لها بعد شخصي وموضوعي، التي تشمل القيم والسلوك. قدم كروبر و كلوخون (1967) تصنيفا لأفكار الثقافة الموضحة في الجدول (09). هذه الفئات ليست حصرية، ولكنها تشير إلى عناصر وجوانب مختلفة من الثقافة، ومن ثم تسلط الضوء على جوانب المصطلح. في العلوم الاجتماعية، يصعب فهم هذه التعريفات الواسعة للثقافة. ومع ذلك، يجب الإشارة إلى أن معظم استخدامات المصطلح تشير فعليا إلى هذا الفهم الواسع للثقافة، أي القيم والقواعد والسلوك والرموز المشتركة في مجموعة اجتماعية محددة.

¹ Kroeber, Alfred Louis, and Clyde Kluckhohn. "Culture: A Critical Review of Concepts and Definitions." *Papers. Peabody Museum of Archaeology & Ethnology, Harvard University* 51, no. 19 (1952): 552-559.p.553.

² Ibid.P.556.

جدول 9: تعريف الثقافة

جوانب التعريف	العناصر	التعليق
وصفي سردي	نظرة عامة في محتوى الثقافة العامة.	شمولية الأفكار والسلوك والأهداف والقيود، وما إلى ذلك، التي تشاركها مجموعة ثقافية معينة.
تاريخي	التركيز يكون على الإرث الثقافي والتقاليد المجتمعية.	العناصر الثقافية، مثل القيم والسلوك والتحف، والسلع المادية، وما إلى ذلك، التي تكون مورثة أو أصبحت من الماضي.
معياري	التركيز على المثل العليا بالإضافة إلى السلوك.	السلوك والقيم محددة تعمل بمثابة إرشادات للناس فيما يتعلق بكيفية التصرف في المواقف الاجتماعية والثقافية المختلفة.
نفساني	ينظر إلى الثقافة كجهاز اجتماعي للتعلم، العادة، التكيف، حل المشكلات.	العناصر الثقافية، مثل القيم والسلوك والمصنوعات اليدوية والسلع المادية وما إلى ذلك، تخدم أغراضاً أو تحل المشكلات بالنسبة للمجموعة الثقافية وتؤثر في التعلم الثقافي للسلوك والقيم المفهومة بشكل شائع.
هيكلية	ينظر إلى الثقافة على أنها نمط منظم من العناصر.	توجد العناصر الثقافية ضمن نمط منظم، قائم على التسلسلات الهرمية والعلاقات المجتمعية، ويعمل بمثابة "مجموعة أدوات" من العادات شائعة الفهم.
وراثي	نشأة الرموز والأفكار.	التركيز على أصول وتطور الثقافة. شرح العوامل التي جعلت من الممكن للثقافة أن تتطور.

المصدر: ¹

¹ Kroeber, Alfred Louis, and Clyde Kluckhohn. opcit PP.41-71.

– الثقافة التنظيمية:

فيما يتعلق بالثقافة في سياق الدراسات التنظيمية، أوضح "دينغ وال" و"سترانغلمان" أن الدراسات الكلاسيكية مثل دراسات "تايلور"، و"فايول"، ومايو قد حددت بالفعل ظاهرة الثقافة في دراستهم، حيث تعتبر الثقافة كمتغير "للمصنع" أول استخدام لمصطلح في الدراسات التنظيمية¹.

ليكون أكثر قابلية للاستخدام للعلوم الاجتماعية، والعلوم التنظيمية، على وجه الخصوص، تطور وتمييز معنى الثقافة. في هذا الصدد، ناقش العلماء التنظيميون مثل "كورزي" بأن كل هيكل تنظيمي له أساس ثقافي في المجتمع. يمكن تحليل العلاقة بين الثقافة المجتمعية والإدارة في دائرة تفسيريته تحاول ربط الجزء (الإدارة العامة) مع الكل (المجتمع)². بعد ثلاثين عاما، جادل "مرسييه" لفهم تفسيري للصلات بين الثقافة والإدارة، مع التركيز في بحثه على السياق والتاريخ الماضي للمنظمة³.

تمت إضافة تطور مهم آخر لفهم الثقافة في سياق أبحاث الإدارة العامة من خلال الأدب التنظيمي وثقافة الشركات في الثمانينيات⁴. وفقا لهذه الأدبيات، تشير الثقافة التنظيمية إلى الافتراضات والمعتقدات الأساسية التي يشترك فيها أعضاء المنظمة. ويشمل أيضا الطقوس والسلوك والأشكال التنظيمية. وكجانب جديد، رغم أن المنظمات لا تمتلك الثقافة فحسب، بل يمكنها أيضا أن تخلقها (الثقافة)، علاوة على ذلك، فالثقافة الصحيحة هي المحرك الرئيسي للكفاءة والفعالية. في ظل هذا المنظور الوظيفي، أصبحت الثقافة موضوعا للإدارة تماما مثل الاستراتيجية والهيكل.

في هذا الجزء من الدراسة، يتم التعرض إلى العديد من الأساليب النظرية التي تقوم بتحليل الثقافة والتنظيم لمناقشة الثقافة وأثارها المترتبة على كل من الإدارة العامة وبحوث الإدارة، الهدف منها هو تسليط الضوء على الافتراضات الضمنية والجوانب المختلفة بين الطرق المختلفة. فيما يلي، يتم البحث في أربعة مناهج مختلفة لدراسة الترابط بين الثقافة والتنظيم الإداري. أولا، سيتم مناقشة النهج الاجتماعي والثقافي، هنا قمنا بتجميع

¹ Ferlie, Ewan, Laurence E. Lynn, Christopher Pollitt, Robert Dingwall, and Tim Strangleman. *Organizational Cultures in the Public Services* [in English]. Oxford University Press, 2009..p.31.

² Azumi, Koya, and Charles J McMillan. "Culture and Organization Structure: A Comparison of Japanese and British Organizations." *International Studies of Management & Organization* 5, no. 1 (1975): 35-47.p.39.

³ Mercier, Jean. "Looking at Organizational Culture, Hermeneutically." *Administration & Society* 26, no. 1 (1994): 28-47.p.28.

⁴ Peters, Thomas J, and Robert Waterman. "In Search of Excellence: Lessons from America's Best Run Companies." *Harper & Row (New York)*. (2006).p.219.

الأدبيات التي تجادل بأن الأداء المؤسسي يتم تفسيره وربطه بالعوامل الاجتماعية والاقتصادية والثقافية. تضم الفئة الثانية، الدراسات التي تعتمد على مفاهيم وطرق التحليل الثقافي لدراسة المنظمات وتطورها، والتي تم وصفها بالثقافية. ثالثاً، نتناول المؤسسات الجديدة من الجانب الثقافي، كما ناقش فروع الاختيار التاريخية والاجتماعية والعقلانية. أخيراً، سوف ننتقل إلى الأدبيات الخاصة بالمناهج الوظيفية مثل ثقافة الشركات والتنظيم. هذه الفئات الأربع ليست حصرية وإنما يتم دمجها في العديد من الدراسات. يهدف تصنيفنا إلى التمييز بين الأساليب التي تم تطويرها وتصورها كمدرسة فكرية متميزة في الأدبيات والتي أضافت وطبقت فكرة فريدة حول تصور العلاقة بين الثقافة المجتمعية والإدارة العامة.

المطلب الأول: النظريات الثقافية والاجتماعية

تعتبر "الثقافة السياسية" أحد المفاهيم القوية في العلوم السياسية، عندما اقترحها لأول مرة "غابرييل الموند" (1956) ثم تم توظيفها لاحقاً في دراسه "الثقافة المدنية" ("الموند وفربا 1963) حيث يري "الموند" و"فيريبا" المشكلة الكلاسيكية هي تحديد كيفية تأثير الناس على نظامهم السياسي، والعكس صحيح. فـ "الثقافة" حسبهم تتجاوز الفرد، فصحيح أن الأفراد يتم إدماجهم اجتماعياً في الثقافة، لكنهم أيضاً أنتجوها وأعادوا إنتاجها¹، شدد "الموند" و"فيريبا" على المعرفة والمهارة السياسية، وكذلك المشاعر والتوجهات تجاه الأشياء والعمليات السياسية ونحو النظام السياسي ككل، تجاه الذات كمشارك، تجاه الأحزاب السياسية والانتخابات، البيروقراطية، وما شابه ذلك. الثقافة المدنية، من ناحية أخرى، تصف التفاعل بين الرضا الشخصي والسياسي والثقة العامة، في هذا السياق يوضح "جويدو تابليني" أن الثقافة تقاس بمؤشرات القيم والمعتقدات الفردية، مثل الثقة واحترام الآخرين، والثقة في تقرير المصير الفردي. كما يناقش "الموند" و"فيريبا" بأنه ما لم تتوافق المؤسسات السياسية في المجتمع مع ثقافتها السياسية الأساسية، فستكون تلك المؤسسات غير مستقرة. بناء على هذه الافتراضات، يفحص "الموند" و"فيريبا" المواقف والكفاءات العامة ويخلصان إلى أن الثقافة المدنية هي ثقافة سياسية مختلطة، تتألف من السمات الحديثة والتقليدية على حد سواء، والتي تتضمن المشاركة الفعالة وكذا السلوك، إما بدعم أو رفض المؤسسة العامة². ضمن النهج الاجتماعي والثقافي، تمثل الثقافة متغيراً مستقلاً يؤثر على النتائج المتعلقة بالديمقراطية والإدارة³. على الرغم من أن الثقافة عنصر محافظ في التطور الاجتماعي، إلا أنها تتكيف تدريجياً

¹ Chilton, Stephen. "Defining Political Culture." *The Western Political Quarterly* 41, no. 3 (1988): 419-445.p.419.

² Verba, Sidney, and Gabriel Almond. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1963.p.26.

³ Inglehart, Ronald. *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*. Princeton University Press, 1977.p.300.

مع التغيرات المستمرة في القيم. يمكن أن يؤدي ذلك إلى تمكين الاختصاصات السياسية للمواطن من خلال التحولات الاجتماعية¹.

في نفس الوقت، تم توسيع مفهوم الثقافة السياسية، فقد شملت أيضا بشكل خاص المواقف تجاه السياسة العامة، وفتحت مفهوم الثقافة على "مجموعة من المواقف"². تساءل "إيكشتاين" عن علاقة السلطة بالثقافة وأظهر كيف يمكن للتغيير الثقافي أن يؤدي إلى التغيير السياسي حيث وضح بأنه يمكن اشتقاق نظرية مقنعة وقوية للتغيير السياسي من المقدمات الثقافية.³ من المؤكد أن الديمقراطية تظهر وتزدهر في البلدان التي تنتشر فيها القيم الليبرالية أو الموجهة نحو الحرية (ما يسمى بقيم التعبير عن الذات)، وجد "إنجلهارت" أن هناك ترابط إيجابي بين قيم حرية التعبير والديمقراطية فجميع المجتمعات تقريبا التي تحتل مكانة عالية في قيم التعبير عن الذات تتمتع بديمقراطيات مستقرة، تصف "إيمي غوتمان" التسامح بأنه الموافقة على الاختلاف في المعتقدات والممارسات التي هي مسألة حرية أساسية فهي حسبها طريقة لضمان مشاركة مدنية أكبر للأشخاص الذين يعتبرهم مواطنون متساوون التي بالنتيجة تفضي إلى ظهور وبقاء الديمقراطية. في دراسة حديثة، أجراها "بوتنام" أنه لا يمكن بناء المؤسسات الديمقراطية من الأعلى إلى الأسفل (أو على الأقل ليس بسهولة). يجب أن تتراكم في التقاليد اليومية للثقة والفضيلة المدنية بين مواطنيها⁴.

بما أن دراسة الثقافة السياسية مثيرة للاهتمام، فهي ذات أهمية غير مباشرة لعلماء الإدارة العامة. تؤثر أنماط الثقافة السياسية والقيم الثقافية العامة على عمل النظام الإداري. فالثقافة السياسية تركز على جانب المدخلات في النظام السياسي من أجل فهم وتبرير نتائج النظام السياسي الذي ينظر إليه على أنه مخرجات فيكون الاهتمام بالمواقف والقيم المتعلقة بالمشاركة السياسية والإجراءات الديمقراطية والفعالية السياسية والمشاركة السياسية وتأثيرها على الإدارة. في مقال درس "أنيشاريكو" الاختلافات في سياسات مكافحة الفساد في هولندا والولايات المتحدة ويوضح أنه كلما كان هناك مستوى عالي في المشاركة السياسية كلما زاد اختلاف بين الأنظمة الإدارية فالقيم المجتمعية المختلفة تؤدي إلى ظواهر مجتمع مدني متنوعة، فالمشاركة العالية للمواطنين الهولنديين مقارنة بنظرائهم في الولايات المتحدة ينتج عنه اختلافات كبيرة في الثقافة الإدارية وسياسات حل المشكلات، على الرغم من أن كلتا الإدارتين تستندان إلى هياكل وعمليات بيروقراطية. ويخلص إلى أن الثقافة الإدارية: ليست

¹ Inglehart, Ronald. *Political Culture*. Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates Publishers, 2006.p.214.

² Laitin, David D. (1995). Opcit.p.169.

³ Werlin, Herbert H, and Harry Eckstein. "Political Culture and Political Change." *American Political Science Review* 84, no. 1 (1990): 249-259.p.249.

⁴ Laitin, David D. (1995). Opcit.p.170.

عاملا مستقلا، الثقافة الإدارية هي مجموع العوامل التاريخية والسياسية ومؤشر للتفاعل المعاصر للقوى السياسية والهيكلية"¹.

هذا النهج واسع الانتشار في الإدارة العامة وبحوث الإدارة، وخاصة في الإدارة المقارنة والإدارة العامة الدولية. أقل ما يقال أن إهمال الاختلافات بين الثقافات، على سبيل المثال، قادت المنظمات الدولية مثل منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أو البنك الدولي إلى تعزيز صفات "الأحادية للجميع" للبلدان النامية، مع آثار كارثية في بعض الأحيان فحسب "كايدن وسندرام" عندما تعتمد الدول على خبراء أجنبي، فإن الأجانب غالبا ما يتجاهلون الظروف الداخلية ويخلطون الأمور من خلال دمج قيمهم الأجنبية"².

فلا يجب على معظم البلدان النامية أن تنفذ إصلاحات الإدارة العامة مثل تلك التي تطالب بها المنظمات الدولية، وذلك لأسباب منها الاختلافات الثقافية. بالنسبة لعلماء الإدارة العامة الدولية، تكمن النتيجة في الحاجة إلى تحليل الثقافات المجتمعية كسياق ذي صلة لترتيبات الإدارة العامة، وفهمها كمتغيرات خارجية مستقلة لدراساتهم.

في سياق آخر، فيما يتعلق بالدول قيد الدراسة فإن القيم الثقافية لدى مجتمعاتها تكاد تكون نفسها، هذا ما يفسر تشابه مسارات تحديث المرفق العام لديها، من جهة أخرى، فإن النماذج الحديثة لتحديثات الإدارة العامة هي وليدة هذه المجتمعات (المنظرين)، بكلمات أخرى، هذه النماذج، تكيفت حسب حاجات شعوبها حتى أصبحت مرآة عاكسة لثقافتها.

- النظريات الثقافية:

على غرار دراسة الثقافة في جذورها المجتمعية، تتناول مجموعة من الأدبيات دراسة المنظمة من منظور أنثروبولوجي. نشير إلى هذه الأساليب كنظريات ثقافية للتنظيم. تتم دراسة المنظمة وتصورها على أنها ثقافة، ويستند النهج النظري والمنهجي لدراسة المنظمة إلى نظريات الأنثروبولوجيا.

كما لوحظ من قبل، يتم تصور الثقافة في الأنثروبولوجيا بعدة طرق مختلفة. يتم تقديم مجموعة واسعة من الأساليب لدراسة المنظمات والثقافة. حللت "سمبرسيس" أن منظري التنظيم يميلون إلى استخلاص مقارناتهم الثقافية من

¹ Anechiarico, Frank. "Administrative Culture and Civil Society: A Comparative Perspective." *Administration & Society* 30, no. 1 (1998): 13-34.p.19.

² Caiden, Gerald E, and Pachampet Sundaram. "The Specificity of Public Service Reform." *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice* 24, no. 5 (2004): 373-383.p.376.

الأنثروبولوجيا المعرفية، ومن الأنثروبولوجيا الرمزية، وبدرجة أقل، من الأنثروبولوجيا الهيكلية والنظريات الديناميكية النفسية. في علم الإنسان المعرفي، والمعروف أيضا باسم علم الأعراق، فإن الثقافة هي نظام للإدراك المشترك أو نظام من المعتقدات والمعارف المشتركة كما أن الثقافة أداة تخدم الاحتياجات البيولوجية والثقافية للإنسان كما تعتبر نظام للإدراك المشترك يولد العقل البشري الثقافة عن طريق عدد محدود من القواعد¹. ينظر إلى المنظمات على أنها هياكل المعرفة أو المؤسسات المعرفية والمؤسسات التي يجب اكتشاف "قواعدها" والقواعد والنصوص التي توجه العمل، هذا النهج يسلط الضوء على أن الفكر يرتبط بالعمل، والذي يشدد على مكانة العقل البشري في المنظمات فيتساوى العقل التنظيمي مع التفكير الجماعي للمديرين التنظيميين وما يترتب على ذلك من ممارسات الإدارة والتنظيم². في المنظور الرمزي للأنثروبولوجيا، على سبيل المثال ينظر علماء الأنثروبولوجيا إلى الثقافات كظاهرة عقلية فيرفضون بذلك فكرة أن الثقافة يمكن أن تكون على غرار الرياضيات أو المنطق، فعندما يدرسون العمل الرمزي في الثقافات، فإنهم يستخدمون مجموعة متنوعة من الأدوات التحليلية من علم النفس والتاريخ والأدب.³ يتم تتبع الثقافة إلى كيفية ارتباط الرموز بعلاقات ذات معنى وكيفية ارتباطها بالنشاط، فالتفسير هو الطريقة الأساسية في هذا المنظور. في تفسير المنظمة، سيكون التركيز على كيفية تفسير وفهم الأفراد لتجاربيهم. في النهج الهيكلي والنفسي، الثقافة هي تعبير عن العمليات النفسية اللاواعية، فوفقا لذلك، ينظر إلى الأشكال والممارسات التنظيمية كتوقعات لعمليات غير واعية ويتم تحليل التفاعل الديناميكي للعمليات اللاواعية كما يتم تحليل مظاهرها الواعية. والغرض من هذه الدراسة هو الكشف عن أبعاد عالمية خفية للعقل البشري. يختلف الموقف الخاص لهذا النهج في دراسة الثقافة والإدارة العامة اختلافا كبيرا عن النهج الاجتماعي-الثقافي. أولا، تجدر الإشارة إلى أنه لا يتم التعامل مع الثقافة والتنظيم ككيانات أو متغيرات منفصلة، ولكن يتم اعتبار المنظمات كثقافات في حد ذاتها. نتيجة لذلك، يتم التعامل مع الثقافة في الدراسات التنظيمية على أنها أي نوع من المتغيرات يتم تحديده بشكل مستقل عن المنظمة، على سبيل المثال كالأمة، ولكن أيضا كشيء ينشأ داخل المنظمات: فإن الثقافة ليست متغيرا لوصف المنظمة وشرحها، بل هي استعارة للمنظمة. ثانيا، في ظل هذا المنظور، يسترشد العمل والسلوك والتنمية داخل المنظمة بالمعنى المنطقي والعقل المنطقي الذي ينتسب إليه الأعضاء. هنا يكمن شرح مختلف تماما للمناهج الوظيفية، يقال إن الهياكل وإجراءات التشغيل والقواعد موجودة لأنها تخدم غرضا ما، على سبيل المثال لضمان الشرعية أو ضمان الفعالية أو الكفاءة. على العكس من ذلك،

¹ Smircich, L. "Concepts of Culture and Organizational Analysis". *Administrative Science Quarterly*, 28, 339-358. (1983).p.348.

² Ramos, Isabel. "The Organizational Mind: A Comprehensive Framework for the Intelligent Organization." Paper presented at the ECKM, 2005.p.3

³ Goodenough, Ward Hunt. *Culture, Language, and Society*. Benjamin-Cummings Publishing Company, 1981.p.38.

فإن التحليل الثقافي للمنظمات يناقش بأن مثل هذه المظاهر لا يمكن تفسيرها إلا بالمعنى الفعلي الذي لدى الأعضاء. أخيراً، تجدر الإشارة إلى أن النهج الثقافية تعتمد على أساليب منهجية محددة تتراوح من التحليل الإثنوغرافي* إلى التحليل الرمزي، ولكن أيضاً على التحليل (الكمي) للمواقف والمعتقدات والنصوص¹.

- النظريات المؤسسية:

المؤسسات هي قواعد ولوائح رسمية وغير رسمية داخل المنظمة أو النظام، ولها تأثير كبير على النتائج الاجتماعية والسياسية لأنها تحدد مسبقاً الخيارات المتاحة لسلوك الجهات الفاعلة داخل المنظمة أو النظام السياسي. نظراً لأنها تبني السلوك الجماعي وتولد نتائج مميزة، تخلق المؤسسات معرفة مشتركة من خلال العمل كأساس للتفاعل الاجتماعي والسياسي.

بين النظريات المؤسسية، هناك طرق مختلفة لدراسة العمليات وتغيير المؤسسات وكيفية تفسير العلاقة بين المؤسسات والسلوك². في هذا الجزء من الدراسة، نركز على مناقشة العنصر الثقافي داخل المؤسسات. تلعب العناصر الثقافية دوراً وتظهر في جميع أنواع المؤسسات الجديدة، ومع ذلك فهي تختلف اختلافاً كبيراً في مفهوم الثقافة وشكلها.

- المؤسساتية التاريخية:

بالنسبة للمؤسسية التاريخية، فإن المؤسسات هي نتيجة للتاريخ الماضي للمؤسسة. ومع ذلك، فإن مؤيدي هذا النهج لا يستبعدون القوى السببية الأخرى. يكرس المؤسسون التاريخيون الكثير من الاهتمام للتاريخ المقارن ويؤكدون وجود تبعات على مسار المؤسسة³. في المنظمات المختلفة، لا تؤدي الأسباب المتساوية بالضرورة إلى عواقب متساوية، لأن نتائج سياسة معينة تعتمد على السياق المؤسسي الذي تحدث فيه. عند هذه النقطة، تفتح المؤسساتية التاريخية التفاعلات أمام تأثير الثقافة، فالأفراد من ثقافات تنظيمية مختلفة لديهم خبرات مختلفة. يعتبر المؤسسون التاريخيون المؤسسات بمثابة إجراءات وقواعد ومعايير واتفاقيات رسمية وغير رسمية،

¹ "Ethnographic Analysis & Techniques." Study.com. November 17, 2017. <https://bit.ly/3kljmm0>.

² Aspinwall, Mark D, and Gerald Schneider. "Same Menu, Seperate Tables: The Institutional Turn in Political Science and the Study of European Integration." *European Journal of Political Research* 38, no. 1 (2000): 1-36.pp.6-12.

* تعني الإثنوغرافيا الدراسة "الوصفية" لأسلوب الحياة ومجموعة التقاليد، والعادات والقيم والأدوات والفنون، والمأثورات الشعبية لدى جماعة معينة، أو مجتمع معين، خلال فترة زمنية محددة.

³ North, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge university press, 1990.p.3.

مقترنة بالتصميم التنظيمي للمجتمع. في الفرع الثقافي من هذا النهج، ينظر إلى الأشخاص على أنهم يتصرفون بعقلانية ويتأثرون ببيئتهم وإجراءاتهم الروتينية المؤسسات، بدورها، تحدد هوية الناس وتفضيلاتهم. في هذه الفكرة، التطوير التنظيمي هو عملية تاريخية وليست عملية مخططة بعقلانية.

- المؤسساتية الاجتماعية:

حظيت العناصر الثقافية باهتمام خاص في نهج المؤسساتية الاجتماعية. تمشيا مع هذه المدرسة الفكرية، يعد السبب في وجود المنظمات لا يعتبر اختيار عقلائي للجهات الفاعلة. بدلا من ذلك، يجب اعتبار الأشكال والممارسات التنظيمية محددة ثقافيا. لا تعمل المنظمات بالضرورة على تعزيز كفاءة الوسائل ولكنها نتيجة للتفاعلات المرتبطة بنقل العمليات الثقافية. يسلط "هال" و"تايلور" الضوء على ثلاث خصائص لهذا النهج، والتي هي أيضا ذات أهمية كبيرة لهدفنا المتمثل في استكشاف الترابط بين الثقافة والإدارة. أولا، يتم تحديد المؤسسات ليس فقط كقواعد أو إجراءات أو معايير رسمية، ولكنها تتضمن أيضا نظاما من الرموز والنصوص المعرفية والأطر الأخلاقية. ثانيا، العلاقة بين المنظمة والعمل الفردي تفاعلية للغاية تؤثر المؤسسات على السلوك بأبعاد معيارية وإدراكية. ثالثا، تتبنى المنظمات أشكالًا أو ممارسات مؤسسية محددة لأن هذه الأخيرة يتم تقييمها ضمن بيئة ثقافية أوسع يحدث التغيير التنظيمي لأنه يعزز الشرعية الاجتماعية¹.

- مؤسسية الاختيار العقلاني:

تعتمد مؤسسية الاختيار العقلاني على نظريات السلوك العقلاني والتفاعلات الاستراتيجية داخل المنظمات، لها جذورها في الاقتصاد والنظرية التنظيمية، تفحص المؤسسات كنظم للقواعد والحوافز. يتم التنازع على القواعد حتى تتمكن مجموعة من الفاعلين السياسيين من كسب نفوذ على مجموعة أخرى. يتم شرح عملية صنع القرار السياسي من خلال افتراضات نظرية اللعبة، حيث يضع المتنافسون وأصحاب السلطة السياسية أنفسهم ضد بعضهم البعض. بالتالي، غالبا ما يركز علماء الاختيار العقلاني على مؤسسة واحدة في إطار زمني محدد². تعمل المؤسسات كقوة هيكلية في جميع أنواع التفاعلات الاجتماعية لأنها تشير إلى السلوك المحتمل داخل المجتمع. على الرغم من ذلك، يرتبط الاختيار العقلاني بالتحليل الثقافي كأداة مهمة في تحليل التفاعلات الاجتماعية³.

¹ Hall, Peter A, and Rosemary CR Taylor. "Political Science and the Three New Institutionalisms." *Political studies* 44, no. 5 (1996): 936-957.p.948.

² Breuning, John T. Ishiyama and Marijke. "Neoinstitutionalism." *Encyclopædia Britannica*, 2004.p.1

³ Cohen, Abner. (2014). *Urban ethnicity*: Routledge.p.252.

يعود "لاتين"¹ أيضا إلى الخيار العقلاني لبناء "الوجه البراغماتي للثقافة" ، حيث يجادل عن وجود موازي للعديد من الثقافات، مما يجعل الأفراد لا يخضعون لثقافة واحدة فحسب، بل للعديد من الثقافات، فيمكن للأفراد اختيار برغماتي لأي نظام ثقافي يشيرون إليه في موقف معين. وبهذه الطريقة، تعتبر الثقافة أمر بديهي من ناحية وتستخدم كوسيلة لتحقيق الغاية (السياسية) من ناحية أخرى².

- النظريات الوظيفية:

تشير الأدبيات المتعلقة بالثقافة التنظيمية على أنها متغير يمكن التأثير عليه. ينظر إلى المنظمات أيضا على أنها ظاهرة منتجة للثقافة، تعمل الثقافة كآلية تنظيمية تكيفية توحد الأعضاء التنظيميين في النظام الاجتماعي داخل المنظمة. تعتبر بمثابة رافعة أو مفتاح حاسم يمكن للمديرين الاستراتيجيين من خلاله التأثير وتوجيه مسار مؤسساتهم، بالتالي الثقافة تظل مرتبطة بالأداء المتفوق إذا كانت الثقافة قادرة على التكيف مع التغيرات في الظروف البيئية. فيتم تحليل الثقافة فيما يتعلق بتحديات الإدارة والنتائج. فمجالات الاهتمام النموذجية هي تأثير الثقافة على نتائج الإدارة³، وتأثير الثقافة على عمليات التغيير⁴، وتحديد "أنواع" معينة من الثقافة وتأثيرها على الإدارة⁵.

من السمات الشائعة في هذه المجموعة من الأدبيات أن ثقافة الشركات كانت أداة مهمة لإدارة التغيير وأن النتائج مرتبطة دائما بالثقافة أو حتى تعتمد عليها. على الرغم من أن هذه الفكرة نموذجية بشكل خاص بالنسبة للأدبيات السابقة لهذا النهج، إلا أنها لا تزال تطرح خلال الكتابات المعاصرة في الثقافة التنظيمية⁶ فيما يتعلق بمسألة ماهية الثقافة التنظيمية، تصف الأعمال البحثية "لديل" و"كينيدي"⁷ أربعة عناصر للثقافة التنظيمية: القيم، الأبطال، الطقوس، والشبكات. يحدد "بيترز" و"وترمان"⁸ سبعة عوامل نجاح تميز الشركات "الممتازة"

¹ Laitin, David D, and James T Watkins IV. *Hegemony and Culture: Politics and Change among the Yoruba*. University of Chicago Press, 1986.p.136.

² Laitin, David D., and Aaron Wildavsky. "Political Culture and Political Preferences." *The American Political Science Review* 82, no. 2 (1988): 589-597.p.590.

³ Parker, Rachel, and Lisa Bradley. "Organisational Culture in the Public Sector: Evidence from Six Organisations." *International Journal of Public Sector Management* (2000).p.126.

⁴ Resenthaler, GB, and Fred Thompson. "Public Management and the Learning Organization." *International Public Management Journal* 1, no. 1 (1998): 59-106.p.60.

⁵ Renshon, Stanley A. "Political Leadership as Social Capital: Governing in a Divided National Culture." *Political Psychology* 21, no. 1 (2000): 199-226.p.221.

⁶ Brown, Kerry, and Stephen P Osborne. *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*. Routledge, 2012.p.45.

⁷ Terence, E, and Allan A. Kennedy. *Corporate Cultures: The Rites and Rituals of Corporate Life*. Addison-Wesley, 1982.p.28.

⁸ Peters, Thomas J, Waterman, Robert H, & Jones, Ian. (1982). Op cit.p.15.

وينسبونها إلى القيم الأساسية الموجودة في تلك المنظمات. كما ذكر سابقا، غالبا ما لا تقتصر أدبيات ثقافة الشركات على التحليل الوصفي للمنظمات ولكنها تسعى إلى معرفة العلاقة المتداخلة مع النتائج الإدارية. نتيجة لذلك، يؤدي هذا إلى التساؤل عما إذا كانت ثقافة المنظمة قابلة للتغيير بحيث يمكن للمديرين تشكيل "ثقافة تدعم النجاح". فوفقا "لشايين"¹، يجب التمييز بين مستويات الثقافة المختلفة: الآثار الفنية المرئية والرمزية والافتراضات والقيم الأساسية هذه الأخيرة مضمنة في القيم والممارسات المجتمعية، بحيث قد تكون هناك ميزات خاصة بالثقافات التنظيمية.

المطلب الثاني: النظريات الثقافية في بحوث الإدارة العامة

كما ذكرنا من قبل، أصبحت الثقافة مصطلحا شائعا في الدراسات الإدارية عموما، بالتالي فهي ممثلة تمثيلا جيدا في أدب الإدارة العامة. ومع ذلك، فإن الغالبية العظمى من المنشورات تستخدم وجهة نظر وظيفية للثقافة لا تعمق فهمنا للتفاعل بين الثقافة المجتمعية وترتيبات الإدارة العامة. يركز آخرون مثل "كيلمان"² في أبحاثهم على التغيير في الإدارة العامة، لكنهم لا يستخدمون مصطلح "الثقافة". في هذا القسم، نستكشف التطبيق الصريح لمفهوم الثقافة في أدبيات الإدارة العامة في إشارة إلى نظرة عامة على المناهج المذكورة أعلاه. سنركز بالتالي على كلاسيكيتين من النقاش الحالي حول الإدارة العامة والتي يمكن اعتبارها مساهمات بارزة وذات مغزى تعالج بوضوح موضوع الثقافة والإدارة العامة: "هود" في كتابه فن الدولة، و"هوفستيد" في كتابه نظرية الأبعاد الثقافية.

يشرح هود النظرية الثقافية لمجموعة الشبكات وهي نظرية تم تطويرها على مدى الثلاثين عاما الماضية في عمل عالمة الأنثروبولوجيا البريطانية "ماري دوغلاس" و"مايكل طومسون"، والعالم السياسي الأمريكي "آرون ويلدافسكي"، فاكتشف ما يعتبره أنماطا أساسية متكررة تشكل مجموعة واسعة من الصفات الواضحة في المؤسسات الحكومية والإدارية. يستمد أربعة عائلات أساسية لوجهات نظر عالمية ("طرق الحياة") التي تتمثل في: التسلسلات الهرمية، الفردانية، المساواة، والقدرة. يخلص "هود" إلى أن النظرية الثقافية يمكن أن تساعد في المضي قدما أكثر من التحليل التقليدي من خلال التمييز بين العائلات الثقافية الرئيسية، لا سيما فيما يتعلق بقضايا التحديث الإداري والتقارب العالمي. فيما يتعلق بتطبيق هذا الإطار النظري، يجادل بأن التحليلات الفكرية والحجج تشير إلى التباين والتنوع أكثر مما يحذ دعاة التحديث والعولمة. ينظر إلى نهج النظرية الثقافية على أنه

¹ Schein, Edgar H. *Organizational Culture and Leadership*. Vol. 2: John Wiley & Sons, 2010.pp.29-30.

² Kelman, Steven. *Unleashing Change: A Study of Organizational Renewal in Government*. Brookings Institution Press, 2005.p.3.

نهج تأطير التفكير في الأشكال المتاحة من التنظيم واستكشاف مجموعة متنوعة من الأفكار التي يجب أن تحيط بالخدمات العامة والحكومة، حيث يرى "هود"¹: "تساعدنا النظرية الثقافية في فهم سبب عدم وجود إجابة متفق عليها بشكل عام على السؤال من الذي يجب عليه التسيير من وكيف؟ النظرية الثقافية الحكومية يمكن أن توفر أساسا لتحليل مجموعة متنوعة من الطرق التي يمكن العمل بها لسيطرة على الخدمة العامة. ويمكن أن تساعدنا على استكشاف مجموعة متنوعة من التقاليد - القصص والمقارنات المقنعة المرتبطة بـ "الوصفات" - والتي تنطبق على الإدارة العامة، من خلال تحديد أنواع القصص والاستعارات التي تتوافق مع كل نظرة تنظيمية".

وبالتالي، فإن تعريف "هود" للثقافة لا يركز بوضوح على الثقافة المجتمعية أو التنظيمية. ضمنا، يبدو أن "هود" يتبع مفهوم الثقافة التنظيمية لأنه يحلل "النظرة التنظيمية العالمية". في أجزاء كثيرة من كتابه، يشير إلى التاريخ ورواية القصص الجماعية في مختلف البلدان التي لها تأثير على الحيز الثقافي في الإدارة العامة. يبدو أن النظريات الاجتماعية-الثقافية لها بعض الأهمية في تفكير "هود"، ويمكن القول أيضا إنه يسير في طريق المؤسساتية التاريخية والاجتماعية كما يذكر في كتابه: "إن فهم التنوع الثقافي والتنظيمي، ضمن المنظور التاريخي، يستحق مكانة مركزية في تحليل الإدارة العامة".

أظهرت العديد من الدراسات أثار الثقافة على التحديث الإداري. حيث قام العديد من الباحثين، مثل "إيفا بيوسيلينك"، و"كوين فيروست"، و"جيرت بوكارت"، بدراسة التحديثات فيما يتعلق ميكانيزمات التنسيق على مستوى الحكومات المركزية في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. أظهرت العديد من الأعمال البحثية أن طريقة فهم التحديثات الإدارية، بما في ذلك استراتيجيات التسيير العمومي الجديد، هي باستخدام الأبعاد الثقافية التي تناولها "هوفستيد". في هذا السياق يتطرق "هوفستيد" إلى "الثقافة كنمط جيني عبر الأجيال، بحيث يعرفها بأنها "البرمجة الجماعية للعقل التي تميز أعضاء مجموعة أو مجتمع معين عن أعضاء جماعة أخرى"². قام "هوفستيد" بإجراء بحث ميداني يتعلق بالثقافات الوطنية بين عامي 1967 و1978 في محاولة لتحقيق هدف: تطوير مصطلحات مقبولة بشكل عام ومحددة بشكل جيد قائمة على أساس تجريبي لوصف الثقافات من خلال جمع البيانات حول عدد كبير من الثقافات، بدلا من الاكتفاء على الانطباعات فقط. فوفقا له واستنادا إلى بيانات IBM في السبعينيات، في البداية أكتفى "هوفستيد" بأربعة أبعاد، ثم خمسة أبعاد تمثل في: مسافة

¹ Hood, Christopher. (2000). *The art of the state: Culture, rhetoric, and public management*: Oxford University Press.p.71.

² Hofstede, Geert. "The Cultural Relativity of Organizational Practices and Theories." *Journal of international business studies* 14, no. 2 (1983): 75-89.p.76.

القوة، الفردانية / الجماعية، الذكورية / الأنثوية، تجنب عدم اليقين، التوجه بالمدى القصير/التوجه بالمدى البعيد، علاوة على ذلك، أضاف بعدا سادسا آخر، وهو التساهل.

- النظرية الثقافية المجموعة-الشبكة:

يمكن تعريف الإدارة العامة حسب "هود" على أنها المشكلة التي تبحث في كيفية تصميم وتشغيل الخدمات العامة والعمل التفصيلي للحكومة التنفيذية. أما لتصنيف وموضوع، في الواقع، تمت إعادة تسمية الكثير مما كان يطلق عليه "الإدارة العامة" إلى "التسيير العمومي" ذلك في عنوانين العديد من الدورات الجامعية والأوراق والكتب والمجلات والمؤتمرات العلمية. فالسؤال المطروح لماذا هذا التحول في الاستخدام اللغوي؟ لا يمكن أن توجد إجابة بسيطة. لكن التسيير العمومي هو مصطلح يدل على حركة علمية وكذلك مجال دراسي. يقابله تحديث في بيروقراطيات الدولة، مما يجعل الحكومة أكثر "موجهة بميادين الأعمال" التي تعطي دورا كبيرا للمديرين.

أشار "دوايت والدو"¹ إلى أن الإدارة العامة "موضوع يعني بالبحث عن الانضباط"، يمكن تطبيق هذا المصطلح بشكل متسق على قدم المساواة مع الأدبيات المتنوعة التي تشير إلى التسيير العمومي تتكون معظم تلك الأدبيات من حسابات وصفية للممارسة تتعلق بمواضيع وتقنيات التحديث محددة مثل الاستعانة بمصادر خارجية أو الدفع نحو الأداء.

على الرغم من التنوع، فإن الكثير من هذه الأدبيات مبنية ضمنا أو صريحا، على ثلاثة افتراضات وثيقة الارتباط. الأول والأكثر شيوعا هو أن التسيير العمومي في خضم التحول الألفي، ينظر إلى المجتمعات في جميع أنحاء العالم على أنها تسير في اتجاه واحد من التقليد القديم إلى "الحدائثة" الإدارية في تقديم الخدمات العامة، غالبا ما يتم الاحتفاظ بالحدائثة كمتغير لتحقيق التقارب العالمي، فعلى حد تعبير مراجعة الأداء القومي الأمريكي فالتحديث يتم من خلال منطق الاقتصاد المعولم والقوة التي تتميز بها تكنولوجيا المعلومات في إعادة تشكيل "بيروقراطية العصر الصناعي" من أجل "عصر المعلومات"². توفر الافتراضات الواضحة حول التقارب والحدائثة سبب وجود مجموعة من الإصلاحيين المحترفين، بما في ذلك الاستشاريون الإداريون والوكالات المركزية والمنظمات الدولية مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، تمثل مهمة

¹ Fry, Brian R, and Jos CN Raadschelders. *Mastering Public Administration: From Max Weber to Dwight Waldo*. CQ Press, 2013.p.343.

² Gore, Albert. "From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less: Report of the National Performance Review." Diane Publishing, 1993.p.12.

هؤلاء الإصلاحيين في تشجيع البلدان أو المؤسسات "المتأخرة" على اللحاق بأحدث "أفضل الممارسات" على كافة المستويات.

- نظرية 'هود' للمجموعة الشبكية:

النظرية الثقافية لمجموعة الشبكات هي شكل من أشكال التحليل الذي نشأ في أعمال عالمة الأنثروبولوجيا ماري دوغلاس، ولكنه مطبق الآن بشكل متزايد في التحليل المؤسسي عبر العلوم الاجتماعية. تهدف هذه النظرية إلى التعرف على تنوع المفضلات البشرية حول "طرق الحياة" وربط تلك التفضيلات بأساليب التنظيم المختلفة، لكل منها مزاياه وعيوبه¹. بالنسبة لمنظري الثقافة، فإن تعدد الطرق الممكنة للإدارة أو التنظيم متجذر في بعدين أساسيين للتنظيم الإنساني. الاختلاف في تلك الأبعاد يرتبط بمواقف ومعتقدات مختلفة لا يمكن اختزالها حول العدالة الاجتماعية، واللوم والشعور بالذنب، والعلاقة بين البشر والبيئة الطبيعية، وطبيعة الحكم الصالح بشكل أعم. هذان البعدان التنظيميان هما "الشبكة" و "المجموعة".

يشير مصطلح "الشبكة" إلى الدرجة التي يتم بها تقييد حياتنا بموجب اتفاقيات أو قواعد، مما يقلل من مساحة الحياة المفتوحة للتفاوض الفردي. على سبيل المثال، إذا كان قواعد (الدولة، المجتمع، الدين، العرف والعادات والتقاليد) تفرض على الأبناء تسمية أبنائهم بمجموعة من الأسماء المحددة مسبقاً فهذا يكون الاختيار مقصوراً على مجموعة محددة من الأسماء حسب الدين أو اتفاقية الأسرة، كما هو الحال في الممارسة الصينية المتمثلة في الحصول على اسم محدد مسبقاً يتقاسمه جميع الأشقاء في كل جيل - فكلما زاد هذا علو في الشبكة أنظر الشكل رقم 10، على النقيض من ذلك، يشير مدى تقييد الاختيار الفردي باختيار المجموعة، من خلال ربط الفرد في هيئة جماعية. على سبيل المثال، إذا كنا نعيش في مجتمع يتضمن تجميعاً مشتركاً للموارد ومختلفاً عن العالم الخارجي - كما هو الحال في مجتمع رهباني - فإننا في وضع المجموعة العالية. إذا عشنا وجوداً أكثر عزلة، فنحن في وضع المجموعة المنخفضة.

"الشبكة" و "المجموعة" ضرورية لفهم الإدارة العامة. تعد "الشبكة" أساسية لمثل هذه المناقشات، والتي تتمثل حالياً في التوتر بين تقييد المؤسسات العامة وأولئك الذين يديرونها وفقاً لقواعد تنظيمية صارمة، في مقابل المبدأ المتناقض الذي مفاده أن المديرين يجب أن يكونوا "أحراراً في الإدارة" (التسيير العمومي الجديد) وأن يحكم عليهم بالنتائج بدلاً من العمليات.

¹ Thompson, Michael, Richard Ellis, and Aaron Wildavsky. "Cultural Theory." Routledge. New York (1990). Routledge.p.67.

بتجميع أبعاد "الشبكة" و "المجموعة" معا، تأخذنا في صميم الكثير من النقاشات المعاصرة والتاريخية حول كيفية القيام بالإدارة العامة. عندما يتم دمج البعدين في مصفوفة بسيطة، كما هو موضح في الجدول (10)، فإننا نحدد مجموعة من الأنواع التنظيمية الأساسية، المألوفة الآن في النظرية الثقافية.

جدول 10: الأنماط التنظيمية للإدارة العامة: تطبيق النظرية الثقافية

المجموعة		الشبكة
عالية	منخفضة	
الطريقة الهرمية: متماسكة اجتماعيا، المقاربات فيها تكون مرتبطة بالقواعد تجاه المنظمة. مثال: الهياكل العسكرية النمطية ²	الطريقة القدرية: يكون التعاون منخفض، نهج مرتبط بقواعد منظمة ¹ .	عالية
الطريقة القائمة على المساواة: تكون فيها هياكل قائمة على مشاركة عالية يكون فيها كل قرار بطريقة تشاركية ⁴ .	الطريقة الفردية: تتميز بضعف من ناحية الضوابط لاجتماعية، يكون هناك حرية أكبر للأفراد في اتخاذ القرار ³	منخفضة

تعرف طريقة الحياة العالية في كل من "المجموعة" و "الشبكة" تقليديا باسم "التسلسلات الهرمية". تقابلها "القدرية" (شبكة عالية، "مجموعة" منخفضة)؛ "المساواة" (مجموعة عالية، "شبكة منخفضة")؛ و "الفردانية" (منخفضة "المجموعة"، منخفضة "الشبكة"). ينشأ نهج القدرية للإدارة العامة في ظروف يتم فيها رفض التعاون وعدم الثقة على نطاق واسع وتسود فيها اللامبالاة - وهي حالة تكون بعيدة كل البعد عن الحالة مألوفة. ينعكس نهج "التسلسل الهرمي" في بنية المنظمات المتماسكة اجتماعيا والتي تعمل وفقا لقواعد الإجراءات المفهومة جيدا. تختلف أشكال التنظيم "المساواة" اجتماعيا عن العالم الخارجي، من ناحية أخرى، ينطوي النهج

¹ BanrleLd, EC. *The Moral Basis of a Backward Society*. Glencoe. The Free Press, 1958..p.39.

² Dixon, M, and Norman F Dixon. *On the Psychology of Military Incompetence*. Random House, 2011.p.23.

³ Self, Peter. *Government by the Market?: The Politics of Public Choice*. Macmillan International Higher Education, 1993.p.1.

⁴ Goodin, Robert E. *Green Political Theory*. John Wiley & Sons, 2013.p.116.

"الفردى" للإدارة العامة على نفور من اتجاه الجماعة وتفضيل التعامل في المعاملات عن طريق التجارة أو التفاوض بدلا من قواعد محددة مسبقا. في أشكال المساواة للتنظيم، تكون القيادة الرسمية ضعيفة نسبيا وتعتمد بشكل كبير على اتخاذ القرارات "التشاركية" المجتمعية التي تشمل معظم الأعضاء أو جميعهم، لكن من جهة أخرى يعتبر هذا الأسلوب الأكثر عرضة للانهايار خاصة إذا كان الأعضاء الذين ينتسبون إليه انتهازيون¹. في ظل هذه المخاطر، فإن المنظمات القائمة على المساواة تمكن أن تستمر إذا كان الأشخاص الذين تتكون منهم المنظمة يشاركون نفس المعتقدات والقيم والتي من الممكن أن تجعل هذا الهيكل يعمل وفقا لهذه الطريقة. والشيء نفسه ينطبق على أشكال أخرى من التنظيم. فقط عندما تتوافق البنية مع القيم والمعتقدات المناسبة، يمكن أن تكون المنظمة أو طريقة الحياة "قابلة للحياة".

إن المنظرين الثقافيين للشبكة / المجموعة ليسوا بأي حال من الأحوال المدرسة الأولى أو الوحيدة التي تقدم إطارا لتصنيف أشكال أساسية مختلفة عن التنظيم. يمكن تتبع أنواع التنوع التنظيمي على الأقل حتى إلى "أرسطو"، وفي القرن العشرين، تم إنشاء العديد من أنواع التنظيم المختلفة. في أوائل القرن، حدد "ماكس فيبر"² مجموعة من أنواع السلطة (الكاريزمية والتقليدية والعقلانية القانونية) التي تكمن وراء أساليب الحكم، ومنذ خمسينيات القرن العشرين أصبح من الشائع التمييز بين الهياكل المقيدة بالقواعد، مع وجود تمايز كبير بين الرتبة والتخصص، عن الهياكل "العضوية" التي يتم فيها التركيز على عمل فريق مرن مع التقسيم الصارم للوظائف³. تعمل الكثير من الكتابات في هذا السياق من خلال تقسيمات ثنائية. لأخذ بعض الأمثلة البارزة، قام خبير الإدارة الكندي "هنري مينتسبيرج" بتمييز معروف ومستخدم بشكل كبير بين خمسة أنواع من الهياكل التنظيمية، والتي يسميها "الهياكل البسيطة"، "البيروقراطية الآلية"، "البيروقراطية المهنية"، "الهياكل المقسمة"، و "البيروقراطية الاستبدادية"⁴. قام عالم السياسة "جيمس ويلسون" بالتمييز بين منظمات "المهنية" و "التعاونية" و "العملية" و "الإنتاجية" في الإدارة العامة⁵. وقد ميزت الخبيرة الاقتصادية السياسية "سوزان روز أكرمان"، في تحليل تاريخي للفساد البيروقراطي، أربعة أنواع من البيروقراطيات في نموذج يقترب إلى حد ما من النظرية الثقافية. ووصفت الأنواع

¹ Olson, Mancur. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Second Printing with a New Preface and Appendix. Vol. 124: Harvard University Press, 2009.p.109.

² Gerth, Hans Heinrich, and C Wright Mills. *From Max Weber: Essays in Sociology*. Routledge, 2014.p.78.

³ Burns, T, and GM Stalker. *The Management of Innovation. Second Impression*. Tavistock Publications, 1966.p.38.

⁴ Mintzberg, Henry. *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*. Prentice-Hall, Inc, 1993.p.154.

⁵ Wilson, James Q. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. Basic Books, 2019.p.365.

الأربعة بأنها "غير منظمة" (بمعنى أن الإجراءات غامضة وغير متوقعة)، "مجزأة" (بمعنى أن الأجزاء تعمل بشكل مستقل تماما عن بعضها البعض)، "متسلسلة" (المنظمة مقسمة)، و "هرمية" (هناك سلسلة قيادة عمودية، حيث يمارس الأشخاص الموجودون في القمة الإشراف على من هم في الأسفل ويمكن الاستئناف في التسلسل الهرمي)¹.

- نظرية "هوفستيد" للأبعاد الثقافية:

غالبا ما تشير مؤلفات الإدارة العامة إلى ثقافات "الإدارة" أو "القيادة" الوطنية. مع ذلك، لا يمكن عزل الإدارة والقيادة عن عناصر أخرى من المجتمع. حذر عالم الأنثروبولوجيا الأمريكي "مارفن هاريس" من "نقطة واحدة لطالما أشار إليها علماء الأنثروبولوجيا هي أن جوانب الحياة الاجتماعية التي لا تبدو مرتبطة ببعضها البعض، التي في الواقع مترابطة"².

يعتبر "هوفستيد" أن القادة والمسييرين، وكذلك الأشخاص الذين يعملون تحت إمرتهم، هم جزء من المجتمعات الوطنية. فإذا أردنا فهم سلوكياتهم، علينا أن نفهم مجتمعاتهم. على سبيل المثال، نحتاج أن نعرف إلى كيفية عمل العائلات وما يعنيه هذا لطريقة تربية الأطفال التي تؤثر على علاقة الأبوين بالأبناء، ثم علاقة المتمدرس بالمدرس، ففي إطار البرمجة العقلية "لهوفستيد"، تنتقل هذه العلاقات بدورها وتؤثر بالضرورة على علاقة الرئيس بمؤوسه. يفسر "هوفستيد" الأبعاد الثقافية في إطارها النسبي، فحسبه تعتبر دراسة الاختلافات في الثقافة بين المجموعات والمجتمعات تفترض مسبقا وجود نقطة محايدة، وهي موقع النسبية الثقافية. في هذا السياق عبر عالم الأنثروبولوجيا الفرنسي، "كلود ليفي ستروس"، عن الآتي: النسبية الثقافية تؤكد أن ثقافة ما لا يوجد لديها معايير مطلقة للحكم على أنشطة ثقافة أخرى بأنها "منحطة" أو "نبيلة". ومع ذلك، يمكن لكل ثقافة أن تطبق هذا الحكم على أنشطتها الخاصة، لأن أعضائها هم الجهات الفاعلة وفي نفس الوقت مراقبين³. بمعنى آخر ما قد يكون مناسباً للمعايير الأخلاقية للفعل ممارسته في مجتمع (أ) قد يكون غير أخلاقي في مجتمع (ب).

¹ Rowley, Charles K, and Friedrich Schneider. *Readings in Public Choice and Constitutional Political Economy*. Springer, 2008.p.122.

² Ragsdale Jr, John W. *America Now: The Anthropology of a Changing Culture*. JSTOR, 1982..p.35.

³ Lévi-Strauss, C, and D Eribon. *De Près Et De Loin Suivi De "Deux and Après"*. Odile Jacob, Parigi (1988, traduzione italiana di Massimo Cellerino, 1988.p.56.

في النصف الأول من القرن العشرين، تولد لدى الأنثروبولوجيا الاجتماعية قناعة بأن جميع المجتمعات، سواء أكانت حديثة أو التقليدية فإنها تواجه نفس المشاكل الأساسية لكن الإجابة عليها تختلف.

بعد عشرين عاما، قام "هوفستيد" بدراسة مجموعة كبيرة من بيانات متعلقة بمسح حول قيم الناس في أكثر من خمسين دولة حول العالم. عمل هؤلاء الأشخاص في الشركات المحلية التابعة لشركة كبيرة متعددة الجنسيات: (IBM). على عينات متطابقة تقريبا: كانت متشابهة في جميع النواحي باستثناء الجنسية، مما جعل تأثير اختلافات الجنسية في إجاباتهم واضح. كنتيجة لدراسة المسحية التي قام بها "هوفستيد" توصل إلى ستة أبعاد ثقافية، يمكن من خلالها فهم الاختلافات المجتمعية التي بدورها لها تأثير مباشر على الإدارة العامة واستراتيجيات تحديث المرفق العام في الدول الأنجلو سكسونية. الجدول رقم (11) يوضح مفاهيم الأبعاد الثقافية التي وضعها هوفستيد.

جدول 11: الأبعاد الثقافية "لجبرت هوفستيد"

1- فارق القوة: مدى قبول عدم تكافؤ توزيع القوى داخل المجتمع	
ثقافة ترفض التوزيع غير المتساوي للقوة	ثقافة توافق على التوزيع غير المتساوي للقوة
تعمل هذه الثقافة على رفض عدم المساواة في توزيع السلطة والقوة بين الناس في هذه المجتمعات النظام الهرمي، ولا يتوقع من المرؤوسين التعبير عن اختلافهم مع الرؤساء لأنه لا توجد فرصة للتفوق للجميع، وبالتالي، فإنهم يعطون الأهمية القصوى للاختلافات بين الناس من حيث توزيع السلطة و القوة.	تعمل هذه الثقافة على رفض عدم المساواة في توزيع السلطة والقوة بين الناس، من جهة أخرى تكون فرصة التقدم والتنمية الذاتية متاحة للجميع، لذلك، هذه الثقافة لا تأخذ في الاعتبار الاختلافات بين الناس ولا تؤمن بتوزيع القوة غير المتكافئة بين أعضائها واستخدام القوة بين الناس يجب أن يتم بطريقة مشروعة.
2- تجنب عدم اليقين: مدى مواجهة المخاطر والظروف غير المؤكدة	
الثقافات التي تتجنب المخاطر وظروف عدم اليقين.	الثقافات التي تتجنب المخاطر وظروف عدم اليقين.
على الرغم من المخاطر وظروف عدم اليقين لهذه الثقافات، يبقى لدى الناس القدرة في المضي قدما نحو المشاريع التي قد تكون غير مضمونة.	هذه الثقافة تولي المزيد من الاهتمام لقواعد المنظمة، كما أنها تقف على الطاعة والعمل الجاد والشعور الغامض الذي ينتشر بين الناس.
3- الذكورة / الأنوثة: مدى التوجه بالذكورة مقابل الأنوثة	
ثقافة موجهة بالذكورة	ثقافة موجهة بالأنوثة

من ناحية أخرى، في المجتمعات التي تهيمن عليها الجنسين الذي يدعم سيطرة الرجال الذين يتميزون بالحزم والصلابة، علاوة على ذلك، يركزون على النجاح المادي.	في هذه المجتمعات ، هناك ميل نحو التمييز بين الجنسين الذي يدعم سيطرة الرجال الذين يتميزون بالحزم والصلابة، علاوة على ذلك، يركزون على النجاح المادي.
4- الفردانية / الجماعية: هيمنة الفردانية مقابل الهيمنة الجماعية	
الثقافة الفردانية	الثقافة الجماعية
تركز هذه المجتمعات على المصلحة الذاتية للفرد بحيث تكون الروابط بين الناس غير متماسكة فالكلم يعنى بنفسه وعائلته المباشرة.	في الجهة المقابلة، نجد الثقافات الجماعية ، يتوقع من الناس في هذه المجتمعات أن يكونوا مترابطين بأن يظهرها الولاء لعائلة الممتدة أو للمجموعة التي ينتمون إليها.

الجدول رقم (11) تابع

5- التوجه بالمدى القصير مقابل التوجه بالمدى البعيد	
ثقافات موجهة بالمدى القصير	ثقافات موجهة بالمدى البعيد
في هذه الثقافة ، يركز الناس على الاستقرار الشخصي والاهتمام بالحاضر.	في هذه الثقافة، يركز الناس على بعض القيم مثل المثابرة والتصميم والمدخرات.
6- التساهل: تساهل مرتفع مقابل تساهل منخفض	
ثقافة عالية التسامح	ثقافة منخفضة التسامح
في هذه الثقافة، لا توجد معايير اجتماعية صارمة، بالتالي يمكن للناس تحقيق احتياجاتهم ورغباتهم، نتيجة لذلك، يكونوا سعداء.	في هذه الثقافة يعيش الناس في ظل معايير اجتماعية صارمة. يتم قمع احتياجاتهم وتنظيمها.

المصدر: ¹

المبحث الثاني: البيروقراطية من وجهة نظر ثقافة هرمية .

كما نوقش في الجزء السابق، التسلسل الهرمي هو نهج لمنظمة عالية في كل من "المجموعة" و "الشبكة". المجموعة العليا تعني أن الأفراد يتعرضون لإملاءات الهيكل المؤسسي وإذا لزم الأمر يتم التضحية

¹ Benouareth Charf Eddine,, and Gacem Miloud. Opcit.p. 37.

بالرغبات أو الرغبات الفردية لاحتياجات الكل، يكون في التسلسلات الهرمية عندما يتعلق الأمر بالعمل، يجب أن تأتي المجموعة أولاً ويكون الفرد ثانياً.

تعني الشبكة العالية أنه لا يتم ترك حرية التصرف للأشخاص. بدلا من ذلك، هناك قواعد أساسية عامة (غير مكتوبة بالضرورة) مفهومة على نطاق واسع، تؤمن التسلسلات الهرمية بوجود قواعد سلوك وسلوكيات منظمة لتجنب الفوضى فلا يوجد لعمليات التنظيم الذاتي أو التوجيه الذاتي، التسلسلات الهرمية لا تشكل الاختلافات في الرتبة أو الأجر حاجزا أمامها، فالمجتمع والمنظمات تحتاج إلى أن تكون موجهة من قبل السلطة المختصة. لكن اعتقاد التسلسل الهرمي في القواعد يعمل عادة ضد إعطاء السلطة التعسفية لمن هم في سلطة عالية¹. القواعد موجودة لمنع كل معاملة تقوم وفقا لنهج تفاوضي على سبيل المثال في تحديد ما يجب ارتداؤه أو أكله في أي ظرف

من الناحية التاريخية، تعتبر صيغة ناجحة، خاصة على مستوى المجتمعات والمؤسسات المنفصلة مثل الكنائس والجيوش والبيروقراطيات الحكومية. تختلف التسميات منها "البيروقراطية الآلية"، و"التنظيم الميكانيكي"، و"البيروقراطية الفيبرية".

في كل من المؤسسات العامة والخاصة، يتم التشديد على مذاهب التسلسل الهرمي، لدرجة أن العديد من الناس يربطون بين "الإدارة" والنهج هرمي ولا يمكنهم تصور كيف يمكن "إدارة" المنظمات أو المجتمع بأي شيء آخر غير التسلسل الهرمي. تقليديا، يقع التكوين الفكري لتسلسل الهرمي في أواخر القرن التاسع عشر، مع تحديد شخصيات مثل "ماكس فيبر"، "وودرو ويلسون"، أو "فريدريك" و"ينسلو تايلور" (الذي صاغ مصطلح "الإدارة العلمية") باسم "الآباء المؤسسين" للموضوع. لكن أفكار التسلسل الهرمي المتطورة إلى حد ما حول كيفية القيام بالإدارة العامة تعود إلى قرون (أو حتى في الحالة الصينية أكثر من ألف عام).

المطلب الأول: البيروقراطية الكونفوشوسية

طورت الصين، أكبر دولة في العالم من حيث عدد السكان، بيروقراطية عامة أكثر تعقيدا من الإمبراطورية الرومانية² جنبا إلى جنب مع هذا النظام تعتبر فلسفة مميزة ودائمة للإدارة العامة .

¹ Lewellen, Ted C. "Individualism and Hierarchy: A Grid/Group Analysis of American Political Culture." *Political and Legal Anthropology Review* 16, no. 3 (1993): 39-48.p.41.

² Kamenka, Eugene. *Bureaucracy: New Perspectives on the Past*. Oxford: Basil Blackwell, 1989.p.83.

ميز "ماكس فيبر"¹، عالم الاجتماع المقارن، البيروقراطيات "الحديثة" عن البيروقراطيات "التقليدية". وادعى أن بعض الخصائص البيروقراطية موجودة فقط في شكلها المتطور في الدولة "الحديثة". لكن من جهة أخرى جادلت أخصائية بالحضارة الصينية "هاريتت كريل" بالتشكيك في هذا التمييز من خلال الادعاء بأن جميع ميزات "فيبر" الثلاثة الخاصة بالبيروقراطية "الحديثة" قد تم تطويرها بالكامل في هان الصينية. حيث قالت:

"منذ عهد أسرة هان (220-206 BC ميلادية) البيروقراطية الصينية. . . يعتمد الموظف في تقدمه المهني بناء على تقييمه من قبل مسؤولين آخرين على أساس معايير موضوعية نسبيًا: الدرجات التي تم الحصول عليها في الامتحانات والخبرة والأقدمية والسجلات لأدائه في منصبه وتقييمات الجدارة. أبقى الحكومة المركزية نفسها على اطلاع بالظروف المحلية عن طريق أنظمة التفتيش المختلفة والتدفق الضخم للتقارير والإحصاءات. وقدرت إيراداتها وأدرجت نفقاتها في الميزانية. مثل بعض الحكومات في عصرنا، سعت للسيطرة على النشاط الاقتصادي. . ."²

كانت هناك نقاشات حول قضايا مثل المزايا التنافسية للمناهج القائمة على القواعد مقابل الأساليب التقديرية لتنظيم الخدمة العامة وتطوير تصنيفات للأدوات السياسة وأهداف السياسة ومعايير التقييم، لا سيما "ثلاث فضائل" من الحكومة البسيطة والحكومة القوية والحكومة المعتدلة³. تم تعديل نظام الخدمة العامة على مر القرون. لكن "الخطوط العريضة الأساسية للنظام البيروقراطي الصيني الذي أنشأه تشين واستكملته الامتحانات والتربية الخاصة من قبل الهان. ظلت لمدة 2000 سنة"⁴.

وصفت "لوسيان بي"⁵ الثقافة السياسية التقليدية الصينية عموماً بأنها مستقطبة بين "عقيدة الكونفوشيوسية ومزيج من الطاوية والبوذية وأنظمة المعتقدات المحلية". لكن نظام الخدمة العامة جسد إلى حد كبير طريقة "التسلسلات الهرمية" في الحياة، وكان مدعوماً فكرياً من قبل الكونفوشيوسية التي كان لها فلسفة خاصة. (أنظر الشكل رقم 15).

¹ Gerth, Hans Heinrich, and C Wright Mills. Op cit. p.114.

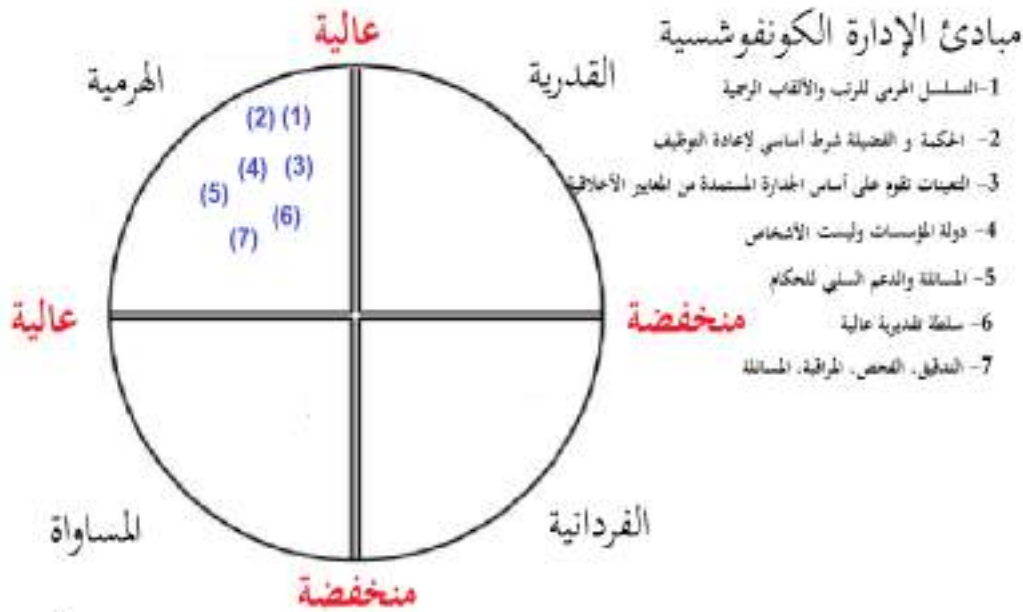
² Creel, Herrlee G. "The Beginnings of Bureaucracy in China: The Origin of the Hsien." *The Journal of Asian Studies* 23, no. 2 (1964): 155-84.p.156.

³ Bozeman, Barry. *Bureaucracy and Red Tape*. Prentice Hall Upper Saddle River, NJ, 2000.p.84.

⁴ Frederickson, H George. "Confucius and the Moral Basis of Bureaucracy." *Administration & Society* 33, no. 6 (2002): 610-28.

⁵ Pye, Lucian W. "The Mandarin and the Cadre China's Political Cultures." (1988).p.73.

شكل 14 : مبادئ الإدارة الكونفوشسية حسب النظرية الثقافية الشبكة -المجموعة



المصدر: من إعداد الطالب

أولا ينظر إلى للإنسان على أنه غير متكافئ جوهريا في المهارة والموهب، وقبل كل شيء في الصفات الأخلاقية، ساعد ذلك في تبرير فكرة الطبقة النبيلة التي تم اختيارها بناء على الجدارة، وفصل المجموعات الاجتماعية عن بعضها البعض وفقا لتصنيفات دقيقة للغاية¹، وتسلسل هرمي دقيق للرتب والألقاب الرسمية. تم تجسيد هذا الأخير في التسلسل الهرمي الرسمي الشهير من تسعة درجات الذي قدمته أسرة "تانغ" في القرن السابع واستمر حتى القرن العشرين.

ثانيا، لم يتم ادعاء عدم المساواة الإنسانية في الحكمة والفضيلة بأنها وراثية أو معطاة طوال الوقت. يمكن لأولئك الذين هم في المستوى الاجتماعي المنخفض أن يرفعوا من مراتبهم، لا سيما من خلال استيعاب الحكمة والفضيلة من خلال الدراسة².

مثل هذه الأفكار عملت على تبرير نظام الامتحانات الصيني المشهور عالميا والذي تم تطويره لأول مرة في عهد أسرة "هان" وأعيد إطلاقه في شكل معدل في عهد أسرة "تانغ" في حوالي 630 ميلادي³. يطلب

¹ Hsieh, Pao Chao. *Government of China (1644-1911)*. Routledge, 2013.p.125.

² de Bettignies, H-C, K Ip, B Xuezh, A Habisch, G Lenssen, and Po Keung Ip. "Practical Wisdom of Confucian Ethical Leadership: A Critical Inquiry." *Journal of Management Development* (2011).p.690.

³ Hsieh, Pao Chao. Op cit.p.262.

"جحيم الامتحان" من الأطفال بين 8 و15 سنة أن يحفظوا ما يقرب من نصف مليون شخصية صينية ("الكتب الأربعة" و"الخمس الكلاسيكية") استعدادا لامتحانات الخدمة المدنية¹.

رابعا، لضمان وضع الحكام مصالح الآخرين أمام مصالحهم، كان من المتوقع أن يتحمل المسؤولون في القمة اللوم عن مصائب خطيرة².

خامسا، بالنسبة للكونفوشيوسية، تم تشبيه العلاقة بين مسؤولي الدولة وبقية السكان بعلاقة الوالدين والأطفال. كان التشبيه بين الدولة والأسرة مرتبطا تقليديا بالدعوة إلى مركزية السلطة السياسية (التي يزعم أنها تضمن السلام)³.

سادسا، كان هناك اعتقاد تقليدي بأن سلطة أي شخص يجب ألا تكون مطلقة، "حرية الإدارة" لها حدودها. تم تقييد سلطات كبار المسؤولين، وحتى الإمبراطور، بواسطة النظام المؤسسي، على سبيل المثال عن طريق تعيين فاحصين متعددين في امتحانات الخدمة المدنية، للتحقق من التحيز والظلم⁴.

المطلب الثاني: البيروقراطية الفايبرية

على الرغم من وجود صور متعددة يمكن تجميعها حول كيفية النظر والتحليل في المنظمة، ففي المنظمات الحديثة توجد ميزات بيروقراطية عديدة، فلا يزال حتى اليوم، مفهوما مركزيا سلبيا، ومع ذلك، فإن البيروقراطية كنموذج لا يمكن التخلي عنه، سواء في اللغة المشتركة الإدارية أو حتى في التحليل التنظيمي، ترتبط البيروقراطية، بشكل عام، بسمات سلبية، مثل التأخير، أو الإجراءات التي تركز على معايير مبهمه أو الطلبات المفرطة للتوثيق، أو حتى صعوبات لا حصر لها في تلبية طلبات المستخدمين أو العملاء⁵.

فالبيروقراطية هي نظام إداري مصمم لإنجاز المهام الإدارية على نطاق واسع من خلال تنسيق منهجي لعمل العديد من الأفراد. كما ذكر أعلاه، صنف ويبر ثلاثة أنواع من السلطة في المنظمات: التقليدية، الكاريزمية، والعقلانية البيروقراطية. وقد أكد أن النوع البيروقراطي للسلطة هو النوع المثالي.

¹ Ichisada, Miyazaki. "The Civil Service Examination: China's Examination Hell." *Chinese Education* 7, no. 3 (1974): 6-64.pp.6-7.

² Faure, David. *Emperor and Ancestor: State and Lineage in South China*. Stanford University Press, 2007.p.263.

³ Hsieh, Pao Chao. Op cit. p.

⁴ Kamenka, Eugene. opcit. p.84.

⁵ Albrow, Martin. *Bureaucracy*. Macmillan International Higher Education, 1970.pp.112-113.

أعطى ويبر عددا من ميزات البيروقراطية. وفقا لذلك، تشير الميزات التالية إلى خصائص المنظمات البيروقراطية.

(1) الفئة الإدارية: المنظمات البيروقراطية بشكل عام لديها فئة إدارية مسؤولة عن الحفاظ على الأنشطة التنسيقية للأعضاء يتم دفع أجور الأشخاص على أساس أنهم موظفون دائمون، يتلقون رواتب وامتيازات أخرى على أساس مناصبهم، تحدد مدة عضويتهم في المنظمة من خلال قواعد وأنظمة المنظمة، ليس لديهم أي مصلحة خاصة في المنظمة، يتم اختيارهم لغرض التوظيف على أساس كفاءتهم¹.

(2) التسلسل الهرمي: السمة الأساسية للتنظيم البيروقراطي هي وجود تسلسل هرمي للمناصب في المنظمة. التسلسل الهرمي هو نظام لترتيب المناصب المختلفة في مقياس تنازلي من أعلى إلى أسفل المنظمة. في التنظيم البيروقراطي، تتبع المكاتب أيضا مبدأ التسلسل الهرمي الذي يخضع كل مكتب أدنى للرقابة والإشراف من قبل المكتب الأعلى. وبالتالي، لا يتم ترك أي مكتب خارج نطاق السيطرة في المنظمة. هذا هو المفهوم الأساسي للتسلسل الهرمي في التنظيم البيروقراطي. يعمل هذا التسلسل الهرمي كخطوط اتصال وتفويض للسلطة. يعني أن الاتصال ينزل أو يصعد يجب أن يمر عبر كل موقف. وبالمثل، يحصل المرؤوس على السلطة من رئيسه المباشر. ومع ذلك، فإن هذا التسلسل الهرمي وحدوي ولكن الأهرامات الفرعية للمسؤولين داخل المنظمة الكبيرة المقابلة وما إلى ذلك توجد أقسام وظيفية. وبالتالي، هناك مكاتب لها نفس القدر من السلطة ولكن مع أنواع مختلفة من الوظائف تعمل في مجالات اختصاص مختلفة. على سبيل المثال، في المؤسسات الحكومية، يمكننا ملاحظة مكاتب منفصلة تعني بوظائف معينة².

(3) تقسيم العمل: ينقسم عمل المنظمة على أساس التخصص للاستفادة من مزايا تقسيم العمل. لكل مكتب في المنظمة البيروقراطية مجال اختصاص: مجال من الالتزامات للأداء الوظائف التي تم تحديدها كجزء من تقسيم منهجي للعمل؛ منح شاغل الوظيفة السلطة اللازمة لأداء هذه الوظائف؛ وسائل إكراه محددة بوضوح ويخضع استخدامها لشروط محددة. بالتالي، فإن تقسيم العمل يحاول التأكد من أن كل مكتب لديه مجال

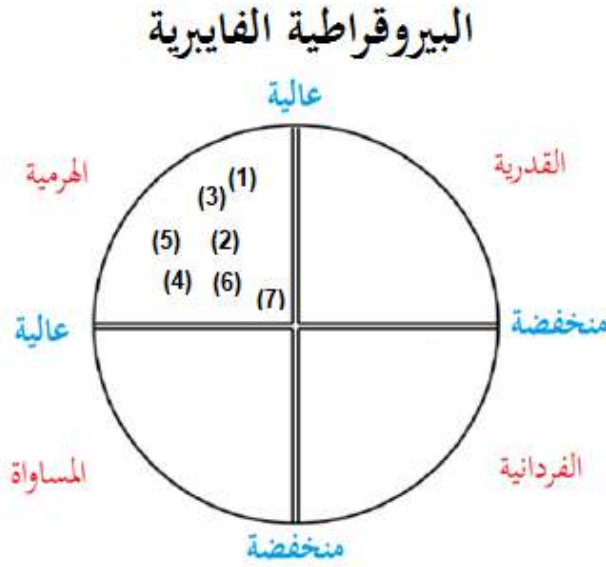
¹ Rudalevige, Andrew. "The Administrative Presidency and Bureaucratic Control: Implementing a Research Agenda." *Presidential Studies Quarterly* 39, no. 1 (2009): 10-24.p.11.

² Diefenbach, Thomas, and Rune Todnem By. "Bureaucracy and Hierarchy—What Else." *Research in the Sociology of Organizations* 35, no. a (2012): 1-27.p.3.

اختصاص محدد بوضوح داخل المنظمة وكل مسؤول يعرف المجالات التي يعمل فيها والمجالات التي يجب عليه الامتناع عنها حتى لا يتجاوز الحدود بين دوره ودور الآخرين¹.

(5) القواعد الرسمية: الميزة الأساسية والأكثر أهمية للتنظيم البيروقراطي هي أن العملية الإدارية مستمرة وتحكمها القواعد الرسمية. التنظيم البيروقراطي هو نقيض العلاقات المؤقتة وغير المستقرة (التعاقد). يتطلب النهج العقلاني للتنظيم نظاما للحفاظ على القواعد لضمان المتطلبات المزوجة للتوحيد وتنسيق الجهود من قبل الأعضاء في المنظمة. هذه القواعد مستقرة إلى حد ما . في حالة عدم وجود قاعدة بشأن أي جانب من جوانب العملية التنظيمية، يتم إحالة الأمر إلى أعلى التنظيم لاتخاذ قرار والذي يصبح لاحقا سابقة للقرار المستقبلي بشأن مسألة مماثلة². توفر القواعد مزايا الاستقرار والاستمرارية والقدرة على التنبؤ ويعرف كل مسؤول بدقة نتيجة سلوكه في مسألة معينة.

شكل 15: المبادئ البيروقراطية حسب النظرية الثقافية الشبكة - المجموعة



المصدر: من إعداد الطالب

¹ Goldman, Paul, and Donald R Van Houten. "Managerial Strategies and the Worker: A Marxist Analysis of Bureaucracy." *Sociological Quarterly* 18, no. 1 (1977): 108-125.p.117.

² Anderson, James G. "Bureaucratic Rules: Bearers of Organizational Authority." *Educational Administration Quarterly* 2, no. 1 (1966): 7-34.p.9.

(6) العلاقات غير الشخصية: من السمات البارزة للبيروقراطية أن العلاقات بين الأفراد تحكم من خلال نظام السلطة والقواعد الرسمية. المناصب الرسمية خالية من مشاركة عوامل الشخصية والعواطف والمشاعر. وبالتالي، فإن القرارات تحكمها عوامل عقلانية موضوعية بدلا من العوامل الشخصية¹.

(7) السجل الرسمي: يتسم التنظيم البيروقراطي بالحفاظ على السجلات الرسمية المناسبة. يتم تسجيل قرارات وأنشطة المنظمة رسميا وحفظها للرجوع إليها في المستقبل. أصبح هذا ممكنا من خلال الاستخدام المكثف لنظام التبعئة في المنظمة. يعتبر السجل الرسمي تقريبا بمثابة موسوعة للأنشطة المختلفة التي يقوم بها الأشخاص في المنظمة².

(8) مزايا البيروقراطية: يتم تحديد القواعد والإجراءات لكل عمل يؤدي إليه، اتساق سلوك الموظف. نظرا لأن الموظفين ملزمون باتباع القواعد، تصبح عملية الإدارة سهلة، واجبات ومسؤوليات كل وظيفة محددة بوضوح فلا مجال للتداخل أو تضارب الواجبات الوظيفية، تستند إجراءات الاختيار والترقية على الجدارة والخبرة، يساعد في وضع الأشخاص المناسبين في الوظائف المناسبة، استخدام أمثل للموارد البشرية، يساعد تقسيم العمل العمال على أن يصبحوا خبراء في وظائفهم، يتحسن أداء الموظفين بشكل كبير، لا تعاني المؤسسة عندما يتركها بعض الأشخاص، إذا غادر أحدهم، احتل آخر ذلك المكان³.

مساوى البيروقراطية: يعاني هذا النظام من الكثير من الروتين والأعمال الورقية، لا ينمي الموظفون روح الانتماء إلى المنظمة، الاعتماد المفرط على القواعد والأنظمة والالتزام بهذه السياسات يمنع المبادرة وتطور الموظفين⁴. يتم التعامل معهم مثل الآلات وليس مثل الأفراد. هناك إهمال للعامل البشري.

¹ Anderson, William A, and Patricia Yancey Martin. "Bureaucracy and Professionalism in the Social Services: A Multi-Dimensional Approach to the Analysis of Conflict and Congruity." *Journal of Social Service Research* 5, no. 3-4 (1983): 33-50.p.41.

² Sjoberg, Gideon, and Paula Jean Miller. "Social Research on Bureaucracy: Limitations and Opportunities." *Social Problems* 21, no. 1 (1973): 129-143.p.140.

³ Matjie, Mokgata. "Technical Advantages of Bureaucracy." In *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, 1-5: Springer, Cham, 2018.pp.1-5.

⁴ Jenei, György, and John F Witte. "The Role of the Bureaucracy in the Transition to Democracy." *Társadalom és gazdaság Közép-és Kelet-Európában/Society and Economy in Central and Eastern Europe* (2000): 33-66.p.45.

المبحث الثالث: التسيير العمومي الجديد من وجهة نظر الثقافة الفردانية

ما يمكن تسميته بالنهج الفردي للإدارة العامة يبدأ من الافتراض بأن العالم يسكنه أنانيون عقلايون مصممون، تعد المنافسة والتنافس عنصرين أساسيين في النظرة الفردية لما يجب أن يكون عليه عالم الإدارة العامة. إذا نظرنا إلى أقصى حدوده المنطقية، فإن شخصية "المجموعة المنخفضة" للفردانية ربما لا تتوافق مع أي نوع من التنظيم، لكن ربما لا نزال نتحدث عن التحيز الفردي في أفكار ما يجب القيام به حول التصميم المؤسسي في الإدارة العامة. يجسد التحيز الفردي أربعة اقتراحات أساسية على الأقل تناقض الافتراضات الأساسية للتسلسل الهرمي (كما تمت مناقشته في الجزء السابق) والتحيز المتساوي الذي سيتم مناقشته في الجزء التالي. أولاً، لا يبدأ التحيز الفردي بإدارة الدولة من القمة. بدلا من ذلك، فإن النظرة الفردية لمشكلة الإدارة العامة أكثر استعدادا للبدء من الأسفل إلى الأعلى.¹ من نقطة الانطلاق هذه، لا تشكل بيروقراطيات الدولة بالضرورة الموضوع الرئيسي للإدارة العامة، حيث يمكن اعتبارها واحدة فقط من بين العديد من الطرق المؤسسية المختلفة لتوفير الخدمات العام، في هذا السياق، يقول "فينسنت أوستروم"²: "عندما ينظر إلى المشكلة المركزية في الإدارة العامة على أنها توفير للسلع والخدمات العامة، قد تتوفر أشكال بديلة من التنظيم للأداء تلك الوظائف، بصرف النظر عن امتداد والكمال التي تتميز به الهياكل البيروقراطية".

ثانيا، بدلا من افتراض أن مصالح الحكام والمحكومين يمكن أن تتضافر في شكل محصلة إيجابية، فمن المرجح أن يبدأ التحيز الفردي في الافتراض بأن الحكام يميلون إلى الاعتناء بأنفسهم على حساب المحكوم ما لم يتم تصميم المؤسسات وهياكل الحوافز بعناية فائقة. لمنع الحكام من قمع المحكوم، فإن الدولة القوية ليست بالضرورة مطلبا أوليا.³ وهي الفكرة التي رسمها "آدم سميث" في مجازة الشهير مفهوم الأنانية الفردية التي تؤدي إلى المنفعة الاجتماعية من خلال السوق.⁴

ثالثا، بدلا من افتراض أن التنمية الاقتصادية والنظام الاجتماعي يتطلبان إدارة دولة عملية تسترشد بنظرية تكنوقراطية مستنيرة، فإن الأفراد يميلون إلى افتراض أن الأسواق سوف تسفر عادة عن نتائج أفضل من التسلسلات

¹ Hood, Christopher. *Administrative Analysis: An Introduction to Rules, Enforcement and Organizations*. Wheatsheaf Books Brighton, 1986.p.89.

² Ostrom, Vincent, and Barbara Allen. *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. University of Alabama Press, 1989.p16.

³ Brennan, Geoffrey, and James M Buchanan. "The Reason of Rules: Constitutional Political Economy." (2008).p.4.

⁴ Bentham, Jeremy. *The Collected Works of Jeremy Bentham: An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Clarendon Press, 1996.p.14.

الهرمية البيروقراطية. يؤدي عدم الثقة العام في النزعة الجماعية والمركزية إلى القناعة الفردية من أجل البحث عن نهج السوق بدلا من النهج البيروقراطية لتوفير الخدمات العامة.

رابعا، بدلا من افتراض أن المؤسسات الفاسدة هي التي تعمل على إفساد الناس، فإن الفردانيين يعتبرون البشر، عقلانيون وانتهازيون ويسعون وراء تحقيق الذات بطبيعتهم. قام "جيريمي بنتام"، احد الرواد الكبار للنفعية، بإجراء التحليل إلى أبعد من ذلك، مفترضا أن البشر يسعون إلى الحصول على المتعة وتجنب الألم ويرون التصميم السياسي والدستوري والإداري كحاجز يمنعهم من ذلك¹.

المطلب الأول: التسيير العمومي الجديد في ظل المقاربات الفردانية الجديدة والتقديم منها

كانت الأفكار الفردانية واحدة من المصادر الرئيسية للديناميكية الفكرية للإدارة العامة على مدار الثلاثين عاما الماضية، بل لا تزال مؤثرة. وهذا ينطبق على رواج للأفكار الإيديولوجية اليمينية الجديد في الدول قيد الدراسة بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية ونيوزيلندا من ثمانينيات القرن العشرين حول "الحكومة الموجهة من قبل السوق"²، للسلوك التنظيمي والسياسي التي صيغت على أساس الاقتصاد المؤسسي. كانت مثل هذه الموضوعات نقطة نمو ملحوظة في الإدارة العامة على مدى الجيل الماضي، في تحد جديد للنهج البيروقراطي الوظيفي الذي يمثل علامة التسلسل الهرمي بتبني تحديثات التسيير العمومي الجديد.

في إطار نماذج التسيير العمومي الجديد قدم كلا من "هود" و"أوزبورن" و"جيبيلر"³ نماذج من التسيير العمومي الجديد في قوائم من عناصر مختلفة تتمثل مبادئ "هوود" لتسيير العمومي الجديد فيما يلي: (1) التقسيم إلى وحدات لامركزية، (2) المنافسة كحافز، (3) ممارسة أساليب إدارية كما في القطاع الخاص، (4) الانضباط في استخدام الموارد، (5) الإدارة المهنية العملية، (6) معايير الخدمة والأداء قابلة للقياس، (7) التركيز على المخرجات.

¹ Leknes, Siri, and Irene Tracey. "A Common Neurobiology for Pain and Pleasure." *Nature Reviews Neuroscience* 9, no. 4 (2008): 314-320.p.314.

² Self, Peter. Op cit.p.62.

³ Hood, Christopher. "The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a Theme."Op cit.p.97.

شكل 16 : مبادئ "هود" لمبادئ التسيير العمومي الجديد حسب النظرية الثقافية الشبكة - المجموعة



المصدر: من إعداد الطالب

سرعان ما اكتسبت نظرية التسيير العمومي الجديد الخاصة بهود أهمية كبيرة في أوائل التسعينات. فظهر مزيد من التنوع في أبحاث التسيير العمومي الجديد في السنوات الموالية. في عام 1992، كما ذكرناه في الفصل الأول من هذه الدراسة طرح "أوزبورن" و"جايلر" لأول مرة مفهوم "إعادة اختراع الحكومة" لرسم "طريقة جديدة جذرية لممارسة الأعمال التجارية في المرفق العام¹. فوفقاً لهم، فإن إعادة الاختراع هي عملية تغيير ثورية " التي حدثت من قبل في العصر التقدمي في الولايات المتحدة، يتمثل في عشر مبادئ تتمثل فيما يلي: (1) الحكومة التنافسية، (2) حكومة مملوكة للمجتمع، (3) حكومة موجهة بالنتائج، (4) حكومة مدفوعة بالمهام، (5) حكومة لخدمة العملاء/ الزبائن، (6) حكومة استباقية، (7) حكومة مبادرة، (8) حكومة غير مركزية، (9) حكومة موجهة بالسوق، (10) حكومة تحفيزية.

¹ Ocampo Romeo, B. "Models of Public Administration Reform: "New Public Management (Npm)", Asian Review of Public Administration, Vol." (2000).p.284.

شكل 17 : مبادئ "أوزبورن وجابيلر" لتسيير العمومي الجديد حسب النظرية الثقافية الشبكة - المجموعة

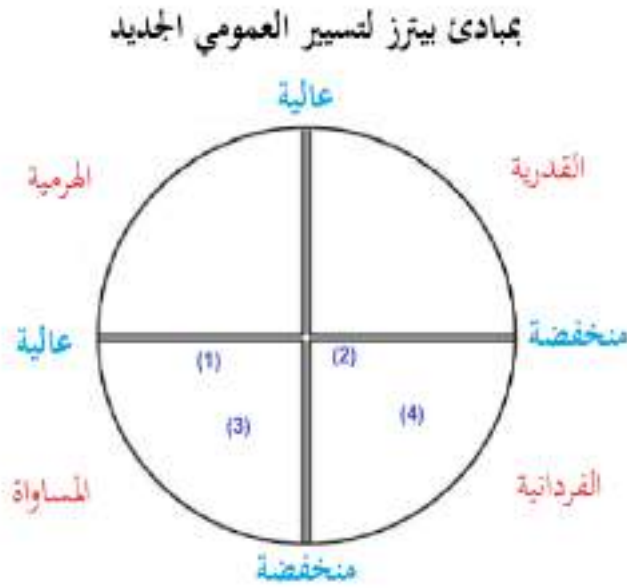


المصدر: من إعداد الطالب

في نفس السياق، يعمم "بيترز" الخصائص الرئيسية لإدارة المرفق العام من حيث التشخيص الذي يقدمه للمشكلات الرئيسية التي تواجه الإدارة العامة¹. واقترح تصنيفا من أربعة أجزاء للنماذج الحكم: (1) حكومة السوق، (2) حكومة تشاركية، (3) حكومة مرنة، (4) حكومة غير منظمة.

¹ Ewan, Kate McLaughlin Stephen P Osborne. Op cit.p.27.

شكل 18 : مبادئ "بيترز" لتسيير العمومي الجديد حسب النظرية الثقافية الشبكة - المجموعة



المصدر: من إعداد الطالب

تتناقض هذه المجموعة من الأساليب لتحليل التنظيم وشرح تطورها بشكل جذري مع عرض البيروقراطية "الحديثة" من قبل "ماكس فيبر". في الواقع، لقد استبعدت إلى حد كبير منهج "ماكس فيبر" كقاعدة عرفية لتحليل الإدارة العامة في العالم الناطق باللغة الإنجليزية. من الصعب تقديم ادعاء مقنع في التعليم للإدارة العامة اليوم دون معرفة أي شيء عن هذا النهج المرتبط بشكل كبير بنموذج التسيير العمومي الجديد لأن العديد من التطورات المهمة في عقيدة الإدارة العامة خلال السنوات الأخيرة جاءت من هذا الاستقرار الفكري (لا سيما نظرية الأجر المرتبط بالأداء مثل هيكل الحوافز الأمثل للمديرين المنبثق من نظرية الوكالة). لكن على الرغم من التطور الفكري وتطور النظرة الفردانية العالمية المعاصرة للإدارة العامة، فإن العديد من الأفكار العقائدية الأساسية ليست جديدة في جوهرها. مثل معظم أفكار ما يجب عمله في الإدارة العامة، فإن العديد من العقائد الفردانية حول كيفية إدارة الخدمات العامة كانت لها حياة وأوقات سابقة، من الناحية العملية وإلى حد ما من الناحية النظرية.

من خلال فحص النماذج والنظريات الثلاث المذكورة أعلاه، من الواضح أنه لا يوجد تصنيف قاطع وحصري يمكن أن يتم فيه تنفيذ تحديثات المرفق العام. بالإضافة لذلك، قد يظهر واحد أو أكثر من العناصر

الهجينة كأنواع فرعية في نظام التصنيف¹ وهذا ما يتماشى أيضا مع وجهة نظر "هود" التي تظهر الأشكال الهجينة بين الأنواع القطبية في النماذج ، مما يشير إلى أن تصنيف التسيير العمومي الجديد في حد ذاته لن يكون مطلقا ونهائيا. ويتضح هذا بشكل خاص من الأشكال رقم 18 و19 و20، حيث يعتمد كل نموذج على منظور ثقافة إدارية مختلفة. على الرغم من أن النهج الفردي يبدو أنه الأكثر تداولاً، إلا أنه في بعض الأحيان يتم استخدام المنظورات الهرمية والمساواة أيضا لتطوير أدوات إدارة المرفق العام.

في الواقع، يمكن تحديد التحيز الفردي في فكر الإدارة العامة على أنه يعود إلى "سبينوزا" و"مونتيسكيو". كذلك يمكن العثور على مثل هذا النهج أيضا في أعمال "آدم سميث"، أب الاقتصاد الحديث، كذلك في أعمال الفيلسوف النفعي "جيريمي بنتام" وتلميذه، "الإداري" "إدوين تشادويك"². طبعاً، طور هؤلاء الكتاب السابقون حججهم بأسلوب بلاغي مختلف تماماً عن النهج الحدائلي للاقتصاد المعاصر، مستخدمين علامات كلاسيكية بدلا من الجبر والرسومات. لكن الأفكار النفعية حول الإدارة العامة، والتي تطورت إلى حد كبير من أفكار التنوير الأسكتلندي في القرن الثامن عشر، توقعت العديد من الموضوعات العقائدية المرتبطة بالعقائد الاقتصادية "لليمين الجديد" اليوم. ومثل معظم الأفكار حول الإدارة العامة، تطورت تلك العقائد كرد فعل على الأوضاع الراهنة والعقيدة السائدة التي اعتبرت غير مرضية.

المطلب الثاني: الموضوعات المتكررة في الإدارة العامة الفردانية

لا يمكن إيجاز نهج الفردانية المعاصرة للتصميم التنظيمي بالتفصيل، ناهيك عن سلائفها. ما يمكن أن نفعله هو انتقاء ثلاث أفكار متكررة ومشتركة (على نطاق واسع) حول تصميم توفير الخدمة العامة في إطار المرفق العمومي ضمن هذا التقليد (أي الأفكار حول كيفية تصميم هياكل المكافآت والحوافز، والأفكار حول كيفية التنافس في توفير الخدمات العامة والأفكار حول كيفية تشكيل وحدات الإدارة وتشغيلها)، واكتشاف كيفية ارتباط هذه الموضوعات برؤية فردية أوسع للإدارة العامة.

- الجوائز والهياكل التحفيزية:

بالنسبة للأفراد، تميل هياكل الحوافز المادية إلى اعتبارها عامل التصميم المركزي للإدارة العامة. نظرا لأن الذين يقدمون (وكذلك أولئك الذين يستهلكون) الخدمات العامة ينظر إليهم على أنهم يتمتعون بالذاتية والانتهازية

¹ Ferlie, Ewan, Louise Fitzgerald, and Andrew Pettigrew. *The New Public Management in Action*. OUP Oxford, 1996.p.99.

² Lane, Larry M. "Individualism, Civic Virtue, and Public Administration: The Implications of American Habits of the Heart." *Administration & Society* 20, no. 1 (1988): 30-45.p.32.

على نطاق واسع، فإن أداة الإدارة الأكثر أهمية التي تتم ممارستها هي تصميم هيكل المكافأة. هو أنه إذا كنت ترغب في تغيير أو تحسين أداء الأفراد في المؤسسات، فيجب الإجابة على الأسئلة التالية: ماذا وكيف يتم الدفع لهم؟، أو نمط مكافآتهم بشكل عام.

يمكن تتبع هذا النهج في الإدارة العامة على الأقل إلى "آدم سميث" الذي أعلن في أحد هذه الفرضيات الكلاسيكية للإدارة العامة: "لا يتم أداء الخدمات العامة بشكل أفضل إلا إذا كان القائمون عليها يكافؤون على الأداء المنجز بحيث يتناسب والجهد المبذول".¹ يتمثل مبدأ التصميم المؤسسي الأساسي "لأدم سميث" وفقا "لروزنبرغ" في وضع كل فرد تحت درجة المثلى من التوتر النفسي، لتشجيع أقصى جهد. يتم اعتبار الدفع نحو الأداء أداة أساسية لتحقيق هذا التوتر، من خلال مكافأة الاجتهاد الفردي والأداء الجيد، وتحقيق فائدة جماعية أوسع من خلال السعي لتحقيق المصلحة الشخصية¹.

حدد "آدم سميث" بأن المنظور الفردي للمشكلة مع الوضوح غير المتكافئ، ووضع الأجور الشخصية والمكافأة هي مركز مشكلة الإدارة العامة. لكنه لم يتجاوز "القاعدة الأولى" عندما يتعلق الأمر بتوضيح نوع الحوافز الذي دافع عنها.² لقد ترك الأمر "لجيري مي بينثام" لتطوير الفكرة لتصبح قاعدة منهجية للمكافأة في عشرينيات القرن العشرين، كذلك "فريدريك تايلور" لإنتاج تطور آخر في أنظمة "الدفع العلمي" منذ تسعينيات القرن التاسع عشر.

جعل "بنثام" مبدأ "التقاطع بين الوظيفة والفائدة" أمرا أساسيا في رؤيته للإدارة العامة الجيدة، حيث أنتج فلسفة هياكل المكافآت في الإدارة العامة. تضمنت الفلسفة تفضيلا عاما لعقود الأداء بدلا من الإدارة المباشرة والتصميم الدقيق لهياكل الحوافز من خلال تدابير مثل عدم دفع الأرباح للشركات الحكومية حتى يتم استحقاق مستحقاتها الأخرى. تبع "إدوين تشادويك" "بنثام" في مناصرة قوية لدفع "وفقا لعمل المنجز" بدلا من الرواتب الثابتة في الإدارة العامة من أجل ربط الأجر بالأداء، ووضع هذه المبادئ موضع التنفيذ في مجلس "قانون الفقراء"^{*} البريطاني في ثلاثينيات القرن التاسع عشر³.

¹ Rosenberg, Nathan. "Some Institutional Aspects of the Wealth of Nations." *Journal of Political Economy* 68, no. 6 (1960): 557-570.p.559.

² Ibid.p.561.

* سعى قانون الفقراء إلى توحيد جميع الأحكام التشريعية لإغاثة "الفقراء". جعل قانون الفقراء إلزاميا على الأبرشيات بفرض الدعم المالي لأولئك الذين لا يستطيعون العمل.

³ Hanley, James. "Edwin Chadwick and the Poverty of Statistics." *Medical history* 46, no. 1 (2002): 21-40.p.23.

تم تطوير أفكار "بنتام" في مقاله الشهيرة لعام 1825 حول "قواعد المكافأة"¹ وكذلك في قانونه الدستوري، الذي بدأ في عام 1822. حيث قدم سبع قواعد للمكافأة، والتي يمكن تلخيصها على النحو التالي:

1. يجب أن تكون المكافآت للمناصب مصممة لتتزامن مع المصلحة الشخصية (المبدأ الأساسي للتحيز الفردي في التصميم التنظيمي).

2. يجب إرفاق المكافآت بالمكاتب لزيادة جودة الخدمة المقدمة (تعديل القاعدة الأولى).

3. لا ينبغي دفع رواتب أكثر مما هو مطلوب.

4. يجب أن تكون المبالغ الاسمية والحقيقية للمرتبات هي نفسها (لضمان الشفافية جادل "بنتام" بأنه يجب ألا تكون هناك منافع خفية أو خصومات مخفية، على سبيل المثال في شكل ضرائب على المكاتب العامة، والتي كانت شائعة في ذلك الوقت).

5. يجب دفع مصاريف المكتب من قبل المستفيدين المباشرين من الخدمة التي يؤدونها (على سبيل المثال، رواتب الأساتذة التي يدفعها الطلاب) لضمان وجود مراقبي أداء.

6. يجب دفع رواتب عالية عندما يتعرض أصحاب المكاتب لإغراء خاص، على سبيل المثال عندما يكون لديهم مسؤولية مالية كبيرة.

7. يجب أن تكون معاشات التقاعد جزءاً مهماً من حزمة المكافآت، ولكن أيضاً لتقديم حافز إضافي لأداء الواجب بشكل صحيح.

القواعد 1 و 6 هي تطورات أفكار "آدم سميث". كان "آدم سميث" قد دعا إلى الحصول على رواتب عالية لمناصب الثقة (على سبيل المثال في التعامل مع الأموال أو المعلومات الحساسة) وجادل بأن المستفيدين بشكل عام يجب أن يتحملوا العبء الرئيسي لتوفير الخدمات العامة. ومن هنا تؤدي مبادئ "سميث" إلى تفضيل تمويل الصناديق الخاصة للخدمات العامة من خلال رسوم المستخدم بدلا من تمويل الصندوق العام من إيرادات الضرائب المجمعة أو الهبات الرأسمالية. ابتكر "بنتام" بعض التطبيقات المبتكرة للقاعدة 1، المبدأ الأساسي المتمثل في أداء الواجب المتزامنة مع الفائدة. تضمنت هذه الطلبات دفع الرواتب يوميا، على سبيل المثال للقضاة والأساتذة، لضمان حضورهم الفعلي في مكان عملهم بانتظام ومكافآت قائمة على الأداء تم وضعها بتفصيل. لم يتم اعتبار الدفع مقابل الأداء لـ "بنتام" (كما هو الحال بالنسبة لـ "لفريدريك تايلور" بعد سبعين عاما) كأجر متغير

¹ Hume, Leonard John. *Bentham and Bureaucracy*. Cambridge University Press, 2004.p.40.

وفقا لتقدير الرئيس - شكل "أجر الأداء" الأكثر شيوعا الذي يتم تبنيه لكبار الموظفين العموميين اليوم - بل الدفع على أساس القياس الموضوعي للعمل أو النتائج، بما في ذلك "المكافأة وفقا للعمل المنجز" والدفع بناء على العمولة.

الهدف من القاعدة 2 هو ضمان الجودة بدلا من خفض التكاليف. ويتضح ذلك في خطة "بنتام" لنظام المكافأة على أساس الأداء. أعطى الجزء الأول من هيكل المكافآت المحافظين حافزا لخفض التكاليف. في الممارسة العملية، قام "بنتام" بتغيير موقفه بشأن تفاصيل العديد من هذه القواعد، على سبيل المثال على مبدأ معاشات التقاعد، وصعوبة أيضا في تقرير ما إذا كان ينبغي دفع رواتب وزراء الحكومة أو ما إذا كان ينبغي تعيينهم وفقا لمبدأ المكافأة الفخرية. أدى مبدأ "التقاطع بين الوظيفة والفائدة" بـ"بنتام" إلى انشغاله بالجوائز والمكافآت الفخرية كوسيلة لتشجيع الجهود وتعبئة المواهب للخدمة العامة بأقل تكلفة. في الواقع، مثل قوانين الضرائب الشهيرة "لآدم سميث"، قد تكون "قواعد بنتام" في كثير من الحالات الملموسة متناقضة، ولا سيما قاعدة تقليل الرواتب وقاعدة تقاطع الرسوم والمصالح. إلا أن مدى إنجاز "بنتام" في وضع هذه العقائد ملحوظ، لأنه توقع مبادئ "تايلور" في أواخر القرن التاسع عشر في الدفع مقابل الأداء وأفكار هياكل الحوافز المثلى في الاقتصاد المؤسسي في أواخر القرن العشرين.

في الواقع، اخذ "فريدريك تايلور" هذه الأفكار الفردانية حول دفع الحوافز إلى مرحلة أخرى في ورقته الشهيرة عام 1895 حول أنظمة الدفع "العلمية"¹ في ظل الخلفية الاجتماعية العامة للمخاوف الأمريكية في أواخر القرن التاسع عشر بشأن المنافسة لخفض التكاليف، وزيادة تنظيم النقابات العمالية، والمخاوف من أن الولايات المتحدة ستلحق "بالمرض" الأوروبي الذي كان يتمثل في الصراع الطبقي من قبل العمال الصناعيين، كان "تايلور" واحد من العديد من المفكرين الذين رأوا أن المشكلة الأساسية تكمن في تصميم أنظمة الدفع. كانت حجته أن نظام "الأجر اليومي" في ذلك الوقت شجع العمال على التنظيم الجماعي، ومنحهم حافز التهرب عند العمل في فرق. وفقا لذلك، تم استبدال نظام الأجر اليومي بنظام الأجور المرتبط بالأداء. لم يكن "تايلور" الوحيد الذي أخذ على عاتقه إيجاد حل لهذه المشكلة. ولكن ما كان مميذا لدى أفكار "تايلور"، مقارنة بالتصميمات الأخرى للوقت المتعلق بالأجر المرتبط بالأداء، هو أنه كان يهدف إلى ربط الأداء بالدفع على أساس فردي وليس جماعي، من خلال قياس مجهود العمل لكل فرد منفصل. كان "تايلور" يعتمد على مبدأين سابقين

¹ Merkle, Judith A, and Judith Merkle Riley. Op cit.p.78.

للمكافأة تخص "بنتمام"، وهما مبدأ العمل المنفصل ويقاس العمل بالقطعة وفيما ما معناه العمل المنجز، مع مكافأة تتعلق الجهد أو النتائج¹.

لكن ما جعل نظام "تايلور" مميزاً عن نظام "بنتمام" هو أفكاره حول كيفية تحديد تلك المكافآت المتعلقة بالعمل. كان جوهر نظامه هو وجود علاقة متغيرة بين الأداء والمكافآت: فالأداء الضعيف مقابل نمط العمل المتوقع كان يقابله فقدان الأرباح، بينما الأداء العالي يقابله أجوراً إضافية. يجب تحديد الحصة بحيث يستطيع العمال التغلب عليها إذا عملوا بذكاء وجهد، كان لابد من وجود حافز لتجاوز الحصة المرغوب فيها. في الجهة المقابلة كلما زاد عدد الذين تجاوزوا حصة العمل المحددة، زادت الأرباح المستحقة لصاحب العمل. بناء على ذلك، كان يعتمد كثيراً على كيفية تحديد المعدل والحصص. لكن "تايلور" قال إن تبني مثل هذا النظام من شأنه أن يجعل الجميع في وضع أفضل، لأن إزالة الحوافز للتهرب تعني أن العمال يمكنهم تحقيق أجور أعلى في ساعات أقصر. حاجج "تايلور" أنه أظهر هذا المبدأ "علمياً"، من خلال تجربة حاسمة أعاد خلالها تنظيم أساليب عمل العمال.

جاءت الموجة الثالثة من الحماس لتأكيد على رواتب فردية متعلقة بالأداء في الأدب المعاصر للإدارة العامة يتمثل في إعادة اختراع أخرى للفكرة. كما ذكر سابقاً، فإن نظرية الوكالة، التي نشأت عن التطورات في نظرية الاقتصاد المؤسسي²، قد أنتجت تبريراً أكثر رسمية للأجر المرتبط بالأداء لمديري الشركات. لكن التدابير التي تدعو إليها، في شكل رواتب فردية متعلقة بالأداء، لا تختلف بشكل أساسي عن تلك التي طورها الكتاب السابقون (كما أنها لم تحل أي من المشكلات العملية التي كان على "بنتمام" و"تايلور" معالجتها بشأن قياس العمل). بالتأكيد، تم اعتماد مخططات "الأجور المرتبطة بالأداء" لكبار الموظفين العموميين في عدد من الدول الأنجلو سكسونية منها الدول قيد الدراسة (ظاهرياً في تقليد مخططات القطاع الخاص)³. وشكل هذا التطور "ظرفاً في السياسة" التي جمعت بين الثقة القوية في مزايا الأجر الفردي المرتبط بالأداء كطريقة راسخة لتحسين أداء المرفق العام.

- التقديم التنافسي للخدمات:

¹ Taneja, Sonia, Mildred Golden Pryor, and Leslie A Toombs. "Frederick W. Taylor's Scientific Management Principles: Relevance and Validity." *Journal of Applied Management and Entrepreneurship* 16, no. 3 (2011): 60-78.p.62.

² Eisenhardt, Kathleen M. "Agency Theory: An Assessment and Review." *Academy of management review* 14, no. 1 (1989): 57-74.p.58.

³ Booth, Alison L, and Jeff Frank. "Earnings, Productivity, and Performance-Related Pay." *Journal of Labor Economics* 17, no. 3 (1999): 447-463.p.454.

إلى جانب تفضيل تقديم الأجور بشكل فردي، يميل التحيز الفردي في الإدارة العامة إلى الالتزام بالمنافسة بدلا من التسلسل الهرمي المطلوب في تقديم الخدمة العامة. يؤدي هذا التحيز إلى شكوك بمصطلحات مثل "التنسيق" أو "التخطيط" أينما يتم استخدام هذه الأفكار للتجادل على التنافس أو المنافسة في تصميم المنظمات¹.

في الواقع، مثل التحيز الهرمي الذي تم النظر فيه في الجزء السابق، قد ينظر إلى النهج الفردي للإدارة العامة على أنه أفضل أساليب التصميم المؤسسي. على سبيل المثال، "كيرون والش"² فرقت بين "شبه الأسواق" (المنافسة المحدودة داخل الهيكل التنظيمي) و "شبه التنظيمات" (الحالات التي يبدأ فيها هيكل السوق في التقارب إلى المنظمة، من خلال التنظيم مثلا) كحالتين مختلفتين التي تقع بين الأسواق والتنظيمات الصرفة، في جهة المقابلة "دونلوفي وداودينج"³ قد حددوا أيضا مجموعة من الأشكال التنافسية لتقديم الخدمات. يوضح الجدول رقم (12) بعضا من الأنواع المحتملة، متمثلة في ستة أنواع مختلفة من المنافسة في تقديم الخدمات العامة. يشير أحد الأبعاد إلى مدى استمرار التنافس في تزويد المستخدمين أو بشكل دوري فقط. يميز الآخر الحالات التي يتم فيها الدفع عند نقطة التسليم من قبل المستخدم عن تلك التي يدفعها طرف ثالث، ويقسم الطرف الثالث إلى هيئات شبه مستقلة (مثل المعلنين أو شركات التأمين).

جدول 12: أشكال المنافسة في توريد الخدمات العامة

أنواع المنافسة في تقديم الخدمة		علاقة المستخدم (عند التسليم) بالمنتج
منافسة دورية	منافسة مستمرة	دفع مباشر من قبل المستخدم
أسواق متنازع عليها التي يكون فيها المستخدم يمتلك حق الامتياز بدفع الخدمات العامة (مثل المطارات والسكك الحديدية).	منافسة خاضعة لتقاليد السوق.	

¹ Angeles, Luis, and Robin G Milne. "Competitive Provision of Public Services: Cost Savings over Successive Rounds of Tendering." *Applied Economics Letters* 23, no. 9 (2016): 627-632.p.627.

² Walsh, Kieron. *Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management*. Macmillan International Higher Education, 1995.p.51.

³ Dowding, Keith, and Patrick Dunleavy. "Production, Disbursement and Consumption: The Modes and Modalities of Goods and Services." *The Sociological Review* 44, no. S1 (1996): 36-65.p.41.

الدفع عن طريق طرف ثالث مستقل	خدمات تنافسية ممولة من التأمين (مثل بعض أنظمة الرعاية الصحية).	خدمات الامتياز المدفوعة من قبل طرف ثالث (مثل البث المرخص الممول من الإعلانات).
الدفع عن طريق الدولة	شبه الأسواق بين الولايات أو الحكومة المحلية	خدمات "الامتياز" المجانية عند نقطة التسليم مثل جمع القمامة ؛ مخططات المزاد الوطني.

المصدر¹

كما ذكر أعلاه، يمكن أن تأتي المنافسة في الإدارة العامة بأشكال مختلفة وفي مستويات مختلفة. وفقا لذلك، بالنسبة لأولئك الذين لديهم انحياز فردي نحو منظمة الخدمة العامة، فإن "فشل السوق" نادرا ما يعني أن جميع أشكال التنافس مستحيلة. إذا كان شكل من أشكال المنافسة غير ممكن لخدمة عامة معينة، فإن التحيز الفردي سيبحث على البحث عن نوع آخر. لكن ليس كل "الأسماء الكبيرة" في التفكير الفردي حول الإدارة العامة قد دافعت عن نفس مذاهب المنافسة في الخدمات العامة. على سبيل المثال، بدى أن "آدم سميث" بشكل عام قد دافع عن توفير خدمات تنافسية عامة، لكنه لم يقدم حلول السوق "الأيدولوجية" الشاملة المفضلة لدى العديد من أولئك الذين يعملون باسمه اليوم. في الواقع، يرى إن ترتيبات العقود التنافسية ظاهريا للخدمات العامة قد تكون في بعض الحالات أقل كفاءة من احتكار الدولة المدارة مباشرة. في حالة الإدارة الضريبية، يرى إن بيروقراطية الدولة يمكن أن تتفوق كثيرا على ترتيبات الامتياز الخاص².

كانت خطة "بنتام" هي إقامة نظام منافسة على مرحلتين، والذي وصفه بـ "مزاود وطني"، أو "مسابقة مالية" لشغل وظائف أي مزاود تنافسي مفتوح للمكاتب العامة بين المرشحين المؤهلين. كانت المرحلة الأولى من المسابقة عبارة عن اختبار للتخلص من المرشحين الذين كانوا غير كفؤين تقنيا أو غير ذلك لشغل المنصب (تم تطوير المخطط في الأصل لتعيينات في القضاء). في المرحلة التالية، أصبحت المنافسة مالية، مع دعوة المرشحين لتقديم عطاءات لمكاتبهم أو على الأقل للتنافس على من سيخدم بأقل راتب، جنبا إلى جنب مع متطلبات الترابط (أي، توفير الأمن المالي) لشغل وظائف³. يعتبر تصميم "بنتام" للمنافسة على المنصب كواحد من أكثر مساهماته الأصلية في الاقتصاد السياسي. بالتأكيد، إنها إحدى الطرق التي تتباين بها أفكاره حول التنظيم في الإدارة العامة

¹ Hood, Christopher. *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*. opcit.p.110

² Smith, Vernon L. "The Two Faces of Adam Smith." *Southern economic journal* (1998): 2-19.p.17.

³ Mathis, Klaus, and Deborah Shannon. "Jeremy Bentham's Utilitarianism." In *Efficiency Instead of Justice?*, 103-19: Springer, 2009.p.85.

بشكل جذري مع أفكار "ماكس فيبر"، وهو يتجاوز أبعد من ذلك نطاق مذاهب الخصخصة التي جادل عنها تقليديا حتى أكثر المدافعين عن "اليمين الجديد" المعاصر¹.

تولى "إدوين تشادويك"، حجة "التنافس على المجال" أبعد من "سميث" أو "بنتام" (مبدأ السماح للمنافسين بتقديم عطاءات للحصول على الحق الحصري في توفير بعض السلع أو الخدمات عبر عقد ثابت أو فترة امتياز، أنضج الجدول رقم (12) وضع "تشادويك" لأول مرة هذا المبدأ في عام 1859، الذي يعتبر واحدة من الصيغ الرئيسية "اليمين الجديد" اليوم لتوفير الخدمات العامة، وكذلك أفكار أواخر القرن العشرين في الاقتصاد حول "الأسواق المتنافسة" كبديل للتنظيم الكلاسيكي. جادل "تشادويك" أن مبدأ التنافس في إطار "الإدارة الموحدة" جلب مزايا دون إهدار المنافسة التي تنتج في ظروف الاحتكار الطبيعي (مثل الغاز والمياه والسكك الحديدية). في الواقع، قام بتوسيع نفس المبدأ ليس فقط للاحتكارات الطبيعية بالمعنى الضيق ولكن أيضا لأي حالة حيث كانت تكاليف بحث للمستهلكين، على سبيل المثال، خدمات الجنازة من حيث المبدأ، كان هناك سوق تنافسية لمثل هذه الخدمات (مع وجود ستة متعهدين للتنافس على كل جنازة في لندن في خمسينيات القرن التاسع عشر)، ولكن من الناحية العملية، كانت تكاليف البحث العالية تعني عدم وجود منافسة حقيقية. وكانت النتيجة رسوم باهظة².

أعدت الأساليب الفردية المعاصرة لتوفير الخدمة العامة اكتشاف معظم الوصفات للمنافسة التي دعا إليها "تشادويك" و"بنتام" (مع استثناء جزئي لمبدأ "المزاد الوطني"، الذي تم تطبيقه لأغراض مثل تخصيص الامتيازات التلفزيونية ولكن ليس لفتحها التي تقضي ببيع المناصب العامة بالطريقة التي اقترحها "بنتام"). هذه هي الفكرة المهمة المتمثلة في قيام الحكومات المحلية بالتنافس على عملاء دافعي الضرائب المتنقلين في مزيج الضرائب والخدمات، والتي تطورت إلى نظريات أوسع حول "الحكومة التنافسية"³. يوجد الكثير من الحماس اليوم في الإدارة العامة لتصنيف المؤسسات المتجانسة إلى وحدات منفصلة، يبدو أن "الأسواق الداخلية" للخدمات مثل الرعاية الصحية وتفتتت الحكومة تتعدى ما يبدو أن "بنتام" كان يدور في فكره.

¹ Hood, Christopher. "Privatisation Good, Sale of Office Bad?". *Contemporary British History* 4, no. 3 (1991): 32-35.pp.32-33.

² Crain, William Mark, and Robert B Ekelund Jr. "Chadwick and Demsetz on Competition and Regulation." *The Journal of Law and Economics* 19, no. 1 (1976): 149-62.p.156.

³ Breton, Albert. *Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance*. Cambridge University Press, 1998.p.7.

المطلب الثالث: اعتبارات أخرى في التسيير العمومي الجديد

تعد ربط المكافآت بالأداء الفردي وإدخال المنافسة في تقديم الخدمات العامة عنصريين أساسيين في أي رؤية فردانية للإدارة العامة. قد يكون الأفراد أيضا ميالين إلى رؤية بعض جوانب ممارسة الأعمال التجارية الخاصة كنموذج للحكومة، كما فعل "تشارديك" في الخمسينيات من القرن التاسع عشر الذي كان ميالا من أجل "إضفاء الطابع التجاري" على الحكومة. قد تفضل السلطات ذات الأغراض الخاصة تقديم الخدمات العامة بدلا من الحكومة، جادل "سميث"، أيضا، قد يفضل الأفراد وحدات حكومية أصغر، معتقدين أن المؤسسات الكبيرة عرضة لعدم الكفاءة لأن البعد عن المجتمع يعطي مجالاً هائلاً لكبار موظفي المكاتب لتشويه النشاط التنظيمي.

لاحظنا بالفعل كيف طبق "بنتام" مبدأ تقاطع الواجبات والفوائد" في تصميم أنظمة الحوافز الفردية التي تجعل الفوائد تعمل بالواجب، ولكن نزعة الأجر القائم على الأداء كان مصحوبا بمجموعة من مبادئ الإدارة الأخرى في فكر "بنتام"¹. تتناسب بعض جوانب نظرية إدارة "بنتام" بشكل أو ثقل مع النظرة الهرمية للعالم أكثر من النظرة الفردية العالمية، ولكن العديد من مبادئها تتوافق مع النهج الفردي للتصميم المؤسسي. على سبيل المثال، المبادئ الأساسية "لبنتام" هو أن التصميم المادي الذي يعتبر ذا أهمية أساسية للإدارة العامة الفعالة. يمكن القول إن مثل هذا المبدأ يعكس الرأي القائل في افتراض أن الناس يحسبون على أساس أنهم انتهازيين، فإن أفضل طريقة للحد من انتهاك القاعدة هي تشكيل البيئة المادية بحيث يكون للأفراد لا خيار سوى اتباع القواعد. مثل هذه الأفكار شائعة اليوم، على سبيل المثال مع مطبات السرعة والتعديلات المادية الأخرى في تخطيطات الطرقات العمومية (بدلا من الإرشادات أو قواعد الحد الأقصى للسرعة) باعتبارها النهج المفضل لتهدئة حركة المرور في العديد من المدن.

ثانيا، شدد "بنتام" على الشفافية والدعاية كمبدأ عام للإدارة العامة، وهذا الموضوع يناسب أيضا عدم الثقة الفردية (وكذلك المساواة) في السلطة التقديرية. رفضا لمفاهيم "فيبير" حول "شرف المكانة"، جادل "بنتام" بأنه كلما "راقبنا عن كثب، كان سلوكنا أفضل"². لمنع إساءة استخدام أصحاب المناصب للسلطة، كان من المقرر تسجيل كل قرار ووثيقة، بواسطة مسجل يقع في كل منظمة كبرى، ويجب حظر جميع القرارات السرية

¹ Hume, Leonard John. opcit. p.161

² Bahmueller, Charles F. *The National Charity Company: Jeremy Bentham's Silent Revolution*. Univ of California Press, 1981.p.19.

والإجراءات التعسفية. وبالمثل، يتم نشر جميع رسوم المكتب والمحاسبات الرسمية، بأكثر الأشكال وضوحا بدلا من اللغة الغامضة¹.

كان من بين ما يتعلق بالشفافية تأكيد "بنتام" على ما يمكن تسميته محاسبة الإدارة العامة من خلال تقسيم منظمة الخدمة العامة إلى مراكز تكلفة منفصلة، مع توثيق التكاليف والأداء بدقة.² كان التسجيل والمحاسبة وإعداد التقارير أمرا أساسيا في رؤية "بنتام" لتحقيق الإدارة العامة السليمة. على الرغم من أنه قد يعتقد أيضا أن هذا المبدأ أكثر ارتباطا بنظرة هرمية إلى العالم، إلا أن الكثير من أهمية اتفاقيات الإبلاغ "لبنتام" كانت تهدف إلى تعزيز الهدف الفردي تماما المتمثل في تعزيز "منافسة المقاييس" من خلال البيانات التي يمكن مقارنتها عبر وحدات من الإدارة لإنتاج تقييمات وجداول الدوري عبر مجموعة من مؤشرات الأداء.

الموضوع الثالث في مقارنة "بنتام" للإدارة العامة هو مبدأ العمل المنفصل ووضع المسؤولية على فرد واحد عن كل وظيفة بدلا من نشرها بين لجنة أو مجلس إدارة. في الوقت نفسه، كان "بنتام" (وتلميذه تشادويك) حذرين من عواقب إعطاء أي فرد احتكارية في أي وظيفة معينة من خلال التخصص الدقيق للعمل، مؤيدا مبدأ "توحيد" أنواع العمل المختلفة. مرة أخرى، قد يكون مبدأ المسؤولية الفردية والعمل المنفصل مزيجا من الموضوعات الفردية والتسلسل الهرمي، لكنه يتناقض تماما مع التركيز على المساواة في مسؤولية المجموعة في اتخاذ القرارات. بالنسبة "لبنتام"، تميل الزمالة والمجالس في العمل إلى أن تكون أجهزة للتهرب من المساءلة. جادل "بنتام" من أجل شخص واحد مسؤول في كل مكتب سلطة بدلا من مجموعة، على أساس أن الأفراد لا يستطيعون توجيه اللوم إلى زملائهم. بالمثل، جادل "بنتام" بأن التعقيدات والتأخير والتكلفة ستقل إلى أدنى حد في التسلسل الهرمي المسطح، دون وجود طبقات كبيرة من الإدارة الوسطى بين كبار المسؤولين والعمال في الخطوط الأمامية. جادل "بنتام" على أن وحدة السلطة يمكن أن تقلل من "التأخير والتكاليف"، لأن السلطة الجماعية كان من المرجح تسبب التأخير، خاصة في ظل المناقشات الطويلة، والمشاحنات. لكن هذا الدعم غير المشروط للإدارة "ذات المجلس الواحد" لا يتماشى تماما مع حجة أخرى قدمها "بنتام" مفادها أن المجالس واللجان تبدو "ملائمة تماما كضمان لسوء الحكم" - وهي واحدة من العديد من الحالات التي لم يحسم فيها التناقضات الواضحة بين تعاليم إدارته.

¹ Lively, JF. "Jeremy Bentham, First Principles Preparatory to Constitutional Code, Ed. Philip Schofield, Oxford, Clarendon Press, 1989, Pp. Xliii+ 386." *Utilitas* 2, no. 1 (1990): 150-151.p.151.

² Power, Michael, Richard Laughlin, and David J Cooper. "Accounting and Critical Theory." *Studying management critically* (2003): 132-156.p.133.

اقترحت المناقشة في هذا الجزء أن المقاربات الفردية للإدارة العامة قد تبدو كحالة أخرى من "التجديد" في الأفكار حول توفير الخدمة العامة. عادت أفكار شبه فردية على الأقل، إلى السيطرة على هذا المجال في العديد من البلدان في الثمانينيات، مما جلب ما بدا أنه منظور جديد للموضوع. ومع ذلك، يبدو أن الكثير من هذه "الجددة" جاء من تطبيق أسلوب "حدائي"، مع صياغة استعارات مأخوذة من الرياضيات في شكل الجبر والهندسة، وليس في المحتوى الأساسي للأفكار¹. إن إبداء هذه الملاحظة لا يعني رفض الاستعارة المجازية باعتبارها شكلا من أشكال الابتكار الفكري، يمكن ملاحظة أن مذاهب الإدارة العامة التي استخلصت من الأفكار الجديدة التي تبدو واضحة لمدرسة شيكاغو المعاصرة ومدرسة فرجينيا قد تطورت بشكل جيد في القرن التاسع عشر. على الرغم من أن أسلوب الحجة كان مختلفا بعض الشيء. علاوة على ذلك، يبدو أن إعادة إطلاق الأفكار الفردية المعاصرة مع استعارات جديدة لأوقات جديدة تتناسب بشكل أفضل مع خطاب تطور الإدارة العامة.

المطلب الرابع: التسيير العمومي الجديد والثقافة المجتمعية لدول الأنجلو سكسونية

يرى "هوفستيد" "تتعامل الإدارة مع واقع من صنع الإنسان. يقوم الناس ببناء المنظمات وفقا لقيمهم، تتكون المجتمعات من مؤسسات ومنظمات تعكس القيم السائدة في ثقافتهم. يدرك منظرو المنظمة أن نظرياتهم تعكس أيضا ثقافة المجتمع الذي تم تطويره فيه"².

إن الأفراد واستخدام الموارد الاقتصادية والتقنية من أجل الأخذ بعين الاعتبار الجانب الثقافي للإدارة يفترض مسبقا فهم الطريقة التي يمكن بها برمجة عقول الناس بشكل مختلف من خلال تجاربهم الحياتية المختلفة. حسب "هوفستيد" لا يعني افتراض البرمجة الجماعية لعقول الناس أن كل شخص في المجتمع مبرمج بنفس الطريقة تماما (هناك اختلافات واسعة بين الأفراد وبين المجموعات الفرعية للأفراد) ولكن البرمجة الجماعية التي تتمثل في الثقافة يجب أن ينظر إليها على أنها عنصر جماعي يشترك في أذهان الأفراد المختلفين، ويغيب في أذهان الأفراد الذين ينتمون إلى مجتمع مختلف. كما ذكر سابقا، وضع "هوفستيد" في نظرية الأبعاد الثقافية ستة أبعاد، لكل بعد يفسر قيمة ثقافية لدى الأفراد في تلك المجتمعات، بعد دراسة مسحية إحصائية قام بها "هوفستيد" توصل إلى قيم (مؤشرات) إحصائية متباينة تعبر عن اختلاف الخلفيات الثقافية للمجتمعات، الجدول رقم (13) يوضح مؤشرات الأبعاد الثقافية لدى الدول الأنجلو سكسونية.

¹ McCloskey, Deirdre N. *The Rhetoric of Economics*. Univ of Wisconsin Press, 1998.p.13.

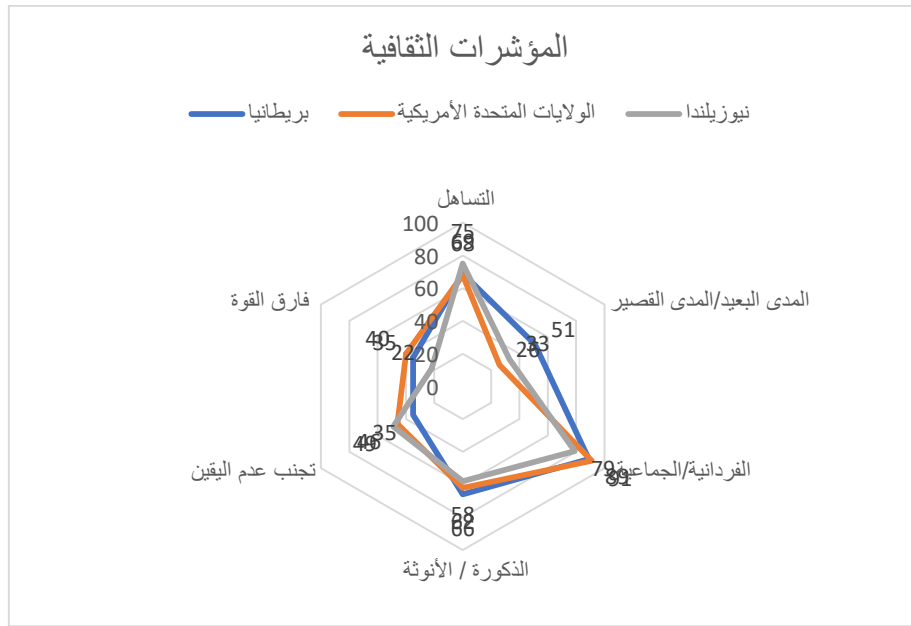
² Hofstede, Geert, Gert Jan Hofstede, and Michael Minkov. "Cultures and Organizations: Software of the Mind. Revised and Expanded 3rd Edition." N.-Y.: McGraw-Hill (2010).p.82.

جدول 13 : مؤشرات القيم الثقافية لدول القيد الدراسة حسب نظرية الأبعاد الثقافية

الدولة	فارق القوة	تجنب عدم اليقين	الذكورة / الأنوثة	الفردانية/الجماعية	المدى البعيد/المدى القصير	التساهل
بريطانيا	35	35	66	89	51	69
الولايات المتحدة الأمريكية	40	46	62	91	26	68
نيوزلندا	22	49	58	79	33	75

المصدر: ¹

شكل 19 : مؤشرات القيم الثقافية لدول القيد الدراسة حسب نظرية الأبعاد الثقافية



المصدر: من إعداد الطالب اعتمادا على الجدول رقم 13

- التسيير العمومي الجديد في ظل بعدي الفردانية والجماعية:

تسجل الدول الأنجلو سكسونية والتي تعتبر الأكثر تقدما اقتصاديا مؤشرات أقرب إلى الفردانية:

¹ Hofstede, Geert, Gert Jan Hofstede, and Michael Minkov Op cit .pp.55-94-146-190-252-279

- مدى صلاحية النظريات الاقتصادية القائمة على أساس المصلحة الذاتية: وضعت الجذور التاريخية للاقتصاد الرأسمالي الحديث في أواخر القرن الثامن عشر في بريطانيا العظمى من قبل ديفيد هيوم (1711-1776) وخاصة من قبل آدم سميث (1723-1790). نادرا ما أنتقد آدم سميث على المقولة التي قالها صراحة، بأن كل فرد مدفوع بالمصلحة الذاتية، فمن حيث الجدول رقم (13)، نرى أن الولايات المتحدة الأمريكية، بريطانيا، نيوزيلندا، تسجل درجات عالية جدا من الفردانية (79، 89، 91) على التوالي. على الرغم من أن هذه الدول في القرن الثامن عشر كانت بالتأكيد موجهة أقل بالفردانية مما هي عليه في الوقت الحاضر. في هذه البلدان، يكون الافتراض بأن كل فرد مدفوع بالمصلحة الذاتية. فالأفراد الذين لديهم دخل وأرباح يتوقع منهم أن ينفقوه على أنفسهم. من ناحية أخرى، هناك خجل في الاعتماد على الآخرين والعيش على دخلهم. التوجه نحو النيوليبرالية في الدول الأنجلو سكسونية في سنوات ثمانينيات القرن الماضي يوضح صحة تبني هذا المنظور من وجهة نظر ثقافية.

- طبيعة العلاقة بين الرئيس والمرؤوس في ظل الفردانية: في الثقافات الفردانية كما هي ثقافات الدول الأنجلو سكسونية قيد الدراسة، تكون العلاقة بين الرئيس والمرؤوس قائمة على افتراض المنفعة المتبادلة يمكن تسميتها علاقة ذات نزعة حسابية. يمكن لأي من الطرفين إنهاء هذه العلاقة إذا كان بإمكانه استبدالها بصفقة أكثر فائدة في مكان آخر. كل هذه المفاهيم هي منتجات نموذجية للتفكير الثقافة الفردية، هذا ما يفسر أكثر نظرية الوكالة التي تقوم على التعاقدية (غير دائمة) بين الرئيس والمرؤوس.

- الأولويات في العمل تقوم على إنجاز المهام: في الثقافات الفردية، من "المناسب" أن يعامل جميع الأفراد على حد سواء: يجب ألا تؤثر الصداقات والعداوات على الأعمال الإدارية. يجب أن تكون اعتبارات الأعمال الأسبقية على الصداقات والتفضيلات الشخصية.

- العلاقات الأسرية في العمل: في المجتمعات الفردانية، تعتبر المحسوبية عموما مرفوضة. في بعض الأحيان تحظر القواعد توظيف الأقارب المقربين في نفس الإدارة أو المنظمة.

- أهمية الانفتاح: في البلدان الفردانية، غالبا ما يعتبر الانفتاح في علاقات العمل قوة وفضيلة. فض النزاعات أفضل من قمع النزاعات. لهذا وجدت أشكال من التدريب الإداري تحاول أن تجعل من الموظف الإداري منفتح ومباشر.

- التسيير العمومي الجديد في ظل بعد فارق القوة:

تسجل الدول الأنجلو سكسونية مؤشرات أقرب إلى فارق قوة أضعف، بالتالي يكون في هذه الثقافة فيما يتعلق بالتسيير العمومي الجديد ما يلي:

- الحاجة إلى استشارة المرؤوس: الثقافات التي تقبع في المقياس المنخفض بالنسبة لفارق القوة، التي تتميز بها الدول الأنجلو سكسونية قيد الدراسة، من المرجح أن يشجع الأباء على استقلال أطفاله في سن مبكرة. كم تم ذكره سابقا وفقا للبرمجة العقلية، تنتقل هذه الاستقلالية إلى العلاقة القائمة بين المعلمون والتلاميذ ما يسمح بحرية النقاش والتناقض معهم، في نفس السياق، من المتوقع، تنتقل هذه العلاقة بالضرورة إلى أن يشجع الرؤساء قيمة الاستقلالية لدى المرؤوسين. غالبا ما تكون هناك قاعدة مفادها أن الرئيس الجيد هو الذي يستشير المرؤوس، حيث توجد (اجتماعات) تشاورية واسعة النطاق.

- التعامل مع التظلمات: في الثقافات المنخفضة على مقياس فارق القوة، من المرغوب فيه بشكل عام الحفاظ على نظام من الضوابط والتوازنات ضد إساءة استخدام القوة. داخل الإدارة، عادة ما تكون هناك قنوات ثابتة للتعامل مع التظلمات من قبل المرؤوسين.

- جدوى أنظمة التقييم: تعتبر عملية تقييم الأداء حجر الزاوية في ظل فارق القوة المنخفض. تعد المهارات في تقييم المرؤوسين من الأشياء الأولى التي يجب على رئيس الخطوط الأولى تعلمها. تستدعي أنظمة التقييم التي تم تطويرها في الدول الأنجلو سكسونية بشكل عام مقابلة المرؤوس الأعلى مرة واحدة على الأقل سنويا ما ينجر عنه انفتاح واتصال ثنائي الاتجاه.

- تجنب عدم اليقين:

في ظل هذا البعد، تقبع الدول الأنجلو سكسونية، في مكان بين الوسط والمنخفض في مقياس تجنب اللايقين، فبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية ونيوزيلندا، تسجل قيما مختلفة نسبيا على سلم تجنب عدم اليقين (35، 46، 49)، على التوالي، مما يؤثر على مدى مقاومة استراتيجيات تحديث المرفق العام.

- أهمية القواعد والقوانين: في الثقافات المنخفضة على مقياس تجنب عدم اليقين مثل بريطانيا، يكون فيها الأفراد قادرين على العيش بشكل مريح في المواقف التي لا توجد فيها قواعد مكتوبة (الدستور غير المكتوب) وينتقل هذا المقياس بالنسبة لأهمية القواعد من أقل أهمية إلى الأكثر أهمية. إذا لم يتم العمل بالقواعد في هذه المجتمعات، يكون الأفراد أكثر استعدادا لتغيير القواعد ما يجعلهم هنا أكثر براغماتية وانتهازية، الذي يخلق جو من المفاوضات. من جهة أخرى، عدم أهمية العودة إلى

مرجعية قانونية يجعل عملية تحديث المرفق العام في الدول الأنجلو سكسونية أسهل، فلا تشكل القواعد حاجزا أمام تبني استراتيجيات التحديث ما يفسر سرعة تطور المرفق العام بشكل عام.

- التسيير العمومي الجديد في ظل بعدي الذكورة والأنوثة:

- القدرة التنافسية: في وصف الذكورة مقابل أبعاد الأنوثة، ترتبط الذكورة بمجتمع الأداء والأنوثة مع مجتمع الرفاهية. يمكن ملاحظة التقارب الواضح بين الدول الأنجلو سكسونية. فالدول قيد الدراسة تعتبر من المجتمعات التي تهتم بالأداء ذات روح الذكورية. في المجتمع الذكوري، ينظر إلى القدرة التنافسية بين الناس على أنها ضرورية: الفوز دائما يكون من حظ القوي. يؤمن المجتمع الذكوري بعدم المساواة: المكافآت وفقا للأداء (نظرية الوكالة).

المبحث الرابع: القيام بالتسيير العمومي على طريقة المساواة

تبحث المساواة عن إيجاد طرق "الإدارة بدون مديرين"، على حد تعبير "شان مارتن"¹. اقتبس "ريتشارد روز" و"جاي بيترز" تصريح "أسار لينديك" بأنه "قد يكون من الممكن تقديم قضية قوية ضد ميكانيزمات السوق أو الأنظمة البيروقراطية، لكن إذا كنا ضد الاثنين فنحن في ورطة"². لكن المساواة بالفعل ضد كليهما. بذلك ينكرون الافتراض التقليدي في العلوم الاجتماعية أن التصميم التنظيمي يأتي إلى خيار لا يمكن التغلب عليه بين الأسواق التقليدية أو التسلسلات الهرمية التقليدية. بدلا من ذلك، يعتقدون في أن المساواة والديمقراطية التشاركية للمنظمة، في شكل وحدات حكم ذاتي لامركزية بدلا من هياكل الدولة التقليدية الواسعة النطاق، بديل متميز. ربما كان من المتوقع، أن هذا البديل ظهر في التسعينيات كرد فعل ضد رواج الثمانينات للمذاهب الفردانية "الحكومة من قبل السوق"³.

مثل التسلسل الهرمي والفردانية، تأتي أشكال المساواة في المنظمة بالعديد من المتغيرات. أحد المتغيرات الرئيسية حاليا في أدبيات التنمية الدولية، أتت كرد فعل ضد مناهج "السوق" التي رعاها البنك الدولي في الثمانينيات. تم تجسيدها في نهج "التنمية البشرية المستدامة"، الذي كان رائجا بشكل كبير مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ووكالات التنمية الدولية في التسعينيات، الذين يدعون إلى "تمكين" المجتمعات الفقيرة من

¹ Martin, Shan. *Managing without Managers: Alternative Work Arrangements in Public Organizations*. Vol. 147: Sage Publications, Inc, 1983.p102.

² Peters, B Guy, and Richard Rose. *Can Government Go Bankrupt?* : New York: Basic Books, 1978.p.217.

³ Ferguson, Ann Arnett. "Managing without Managers: Crisis and Resolution in a Collective Bakery." *Ethnography unbound: Power and resistance in the modern metropolis* (1991): 108-132.p.120.

خلال المشاركة في اتخاذ القرار من القاعدة إلى القمة. عادت هذه العقائد إلى الظهور في مناقشات السياسة الداخلية في البلدان المتقدمة، كرد فعل ضد الفردانية في الثمانينات. مثال على ذلك هو روح الجماعة¹، التي تدافع عن نهج المشاركة العالية في الحياة العامة، حتى في الأدب الإداري السائد، فإن نزعة المساواة الضعيفة يمكن اكتشافها في الأفكار العصرية حالياً مثل تمكين موظفي الخط الأمامي والعمل الجماعي².

مثل الفردانية والتسلسل الهرمي، تجسد المساواة رؤية خاصة للتحكم في الإدارة العامة داخل المنظمات والمجتمع ككل. يمكن ربط هذا النهج في المنظمة برؤية أوسع للحكومة الجيدة، والتي تأخذ كلمة "جماعية" بدلا من "الزعامة" أو "الاختيارية" أو "الفرص" كنقطة انطلاق أو مبدأ تنظيم مركزي للسلوك التعاوني. يتضمن نهج المساواة في التنظيم ثلاثة عناصر مترابطة على الأقل تتمثل في مجموعة الإدارة الذاتية، سيطرة تبادلية، ومسألة وجها لوجه.

- مجموعة الإدارة الذاتية:

إن رؤية المنظمة ذاتية الإدارة هي ببساطة أن جميع أعضاء الفريق محترفون في الإدارة الذاتية. يتواصلون وينسقون مسؤولياتهم مع زملاء العمل والعملاء والموردين وأصحاب المصلحة الآخرين دون توجيهات من الآخرين. ليست هناك حاجة لوجود طبقة إدارية لاتخاذ القرار والإشراف. كل موظف يتصرف مثل مديره الخاص. المنظمة بأكملها تعمل بطرق شفافة.

تشارك المساواة مع الفردانية في عدم تفضيل الإدارة المهنية. بدلا من ذلك، يميلون إلى تفضيل الإدارة الذاتية للمجموعة، والتي لها على الأقل تأثيران محتملان على الإدارة العامة. أحدهما هو أن المنتجين والمستهلكين للخدمات العامة يجب أن يكونوا هم نفس الأشخاص كلما أمكن ذلك. "الإنتاج المشترك" للخدمات العامة يعني أن المواطنين (أو "المراقبون، المدققون،") باللغة المستخدمة من قبل بعض المدافعين عن المساواة ليسوا مستهلكين سلبيين لما يقدمه المحترفون أو المنظمات المتخصصة، ولكن جزء مهم من عملية الإنتاج³. يتمثل التحيز في المساواة في عدم الثقة في الاحترافية في إنتاج الخدمات ومقاومة العقيدة الإدارية التقليدية المجسدة في فكرة الحقبة التقدمية الأمريكية المتمثلة في "الانقسام الثنائي لإدارة السياسة". تقتصر

¹ Etzioni, Amitai. *The Spirit of Community: Rights, Responsibilities, and the Communitarian Agenda*. Crown, 1993.

² Chin Roger, J. "Examining Teamwork and Leadership in the Fields of Public Administration, Leadership, and Management." *Team Performance Management: An International Journal* 21, no. 3/4 (2015): 199-216.p.201.

³ Dobson, Andrew. *Green Political Thought*. Psychology Press, 2000.p.121.

الديمقراطية على "القضايا الكبرى" أو إعدادات السياسة العامة التي يقرها النظام الانتخابي العام، مع تنفيذ السياسة العامة وتنظيم الخدمة العامة التي يسيطر عليها المديرون المحترفون. لذلك يميلون إلى إنكار الافتراض المركزي لنظرية الإدارة العامة والإدارة التقليدية قائلين بأن الفصل بين "السياسة" و "الإدارة" ضروري لجعل الديمقراطية فعالة. ربما يكون المثل الأعلى للمساواة هو ما وصفه "روبرت هانت"، الذي يناقش السلالة المعادية للبيروقراطية المتمثلة في الماركسية المبكرة، بـ "الديمقراطية بدون محترفين"¹.

إن فكرة الحد من الاحترافية وزيادة مشاركة المواطنين الجماعية في إنتاج الخدمات العامة فكرة راسخة منذ زمن طويل. ربما تعد الميليشيات المدنية بدلا من الجيوش الاحترافية الدائمة، كما هو الحال في التقاليد السويسرية أو الثورية الفرنسية الشكل التقليدي الأكثر أهمية "للإنتاج المشترك" للخدمة العامة. الفكرة الأساسية في النظرية السياسية الكلاسيكية هي أنه يمكن لجيش المواطنين أن يتجنب تطوير فصل يحتمل أن يكون خطيرا بين القوات العسكرية والسكان عموما، والذي يمكن أن يقود جيشا محترفا لتنفيذ انقلابات ضد حكومة شعبية في سعيها لتحقيق مصلحة قطاعية أو رؤيتها الخاصة لما ينبغي أن تكون عليه السياسة العامة. ولكن هناك العديد من أشكال الإنتاج المشترك للخدمة العامة. "حراسة الحي"² بأشكاله المختلفة (أي، منظمة الجوار التعاونية لمراقبة الجريمة والإبلاغ عن الأشياء المشبوهة) والنهج المجتمعية لمنع الجريمة والسيطرة عليها بشكل أعم، والتي تم اعتمادها على نطاق واسع لمواجهة الإخفاقات المتصورة للجيش. والمثال الثالث هو الجهود المبذولة لتوفير الخدمات العامة المجتمعية الذاتية والتي تطورت في ذروة حركة "الثقافة المضادة" في الستينيات والسبعينيات، وخاصة في برنامج "المجتمع الكبير" الأمريكي في الستينيات³. أحد أكثر الأمثلة "السائدة" للتوفير الذاتي المجتمعي في تلك الحقبة كان "مدرسة المجتمع الحر" في بوسطن. تطورت مدرسة المجتمع الحر كرد فعل ضد الإخفاقات الملحوظة للمعلمين المحترفين (أي ميل مؤكد للمعلمين للنهوض بمصالحهم الخاصة على حساب طلابهم، لا سيما من خلال التخلي عن الخط الأمامي للعمل في الفصول الدراسية لمواصلة راحة أكبر، أو شهرة، أو ثروة من خلال البحوث والاستشارات). في خطوة تهدف إلى "تمكين" أولياء الأمور ضد الخبراء التربويين، أشركت لجنة مدرسة المجتمع الحر جميع أولياء الأمور في المدرسة كهيئة لصنع القرار. وبهذه الطريقة، استبعد

¹ Hunt, Richard Norman. *The Political Ideas of Marx and Engels. 2. Classical Marxism, 1850-1895*. University of Pittsburgh Press, 1984.p.82.

² Laycock, Gloria, and Nick Tilley. "Policing and Neighbourhood Watch: Strategic Issues." Home Office Police Research Group London, 1995.p.2.

³ Martin, Joanne, and Caren Siehl. "Organizational Culture and Counterculture: An Uneasy Symbiosis." *Organizational dynamics* 12, no. 2 (1983): 52-64.p.53.

الأشخاص الذين أرادوا أن يكونوا باحثين ومستشارين وما إلى ذلك¹. كراهية الهيمنة المهنية والتركيز على مشاركة المجموعة المتأثرة يظهر بصمات المساواة الراديكالية في الإدارة العامة.

تماما كما يهدف المساويون عادة إلى تقليل المسافة بين المنتجين والمستهلكين، فإنهم يسعون عادة إلى الحد من الفرق بين كبار المناصب والرتب والملفات في المنظمات، وهذا الموضوع هو العنصر الآخر الشائع في تفضيل المساواة للمجموعة الإدارية الذاتية. حتى المساويون يعترفون هناك مهام تتطلب حتما بعض القيادة الرسمية، مثل رئاسة الاجتماعات لتنظيم التواصل بين أفراد المجموعة. لكن في مثل هذه الظروف، يفضل المساويون إنشاء قيادة بشروط تقلل المسافة بين أصحاب المناصب والبقية. تتضمن الصفات النموذجية للحد من الاختلافات: تحديد التعهدات للذين هم في المناصب العليا حتى يتم تناوب هذه المناصب بين أعضاء المجموعة؛ القيام بإجراءات الانتخاب لكبار المناصب بدلا من التعيين من الأعلى؛ ظروف العمل تتطلب من القابعين في المناصب العليا القيام بنصيبتهم من "العمل الحقيقي" للمنظمة. يمكن العثور على العديد من هذه الميزات في إدارة الجامعات التقليدية (على سبيل المثال في تخصيص المناصب مثل العمداء أو رؤساء الأقسام). من الواضح أن المشكلة المركزية لأي منظمة مساواة هي كيفية الحد من التهرب والانتفاع المجاني. الخطر الدائم يكمن في غياب التنازل الهرمي للواجبات.

- السيطرة المتبادلة:

ثانيا، الوصفة الأساسية للمساواة للسيطرة داخل المنظمات هي التأكيد على عملية التبادلية. يتم تمييز التبادلية كنوع من السيطرة عن المنافسة (الطريقة الفردانية)، والتنظيم والإشراف من الأعلى (طريقة التسلسل الهرمي). إن التبادلية، تضع التعاون في المركز كاستراتيجية تحكم وترفع "المجموعات" إلى الفضيلة التنظيمية الأساسية. إن منطق التبادلية هو أن المنظمات والخدمات العامة يجب أن تدار على أساس الحد الأقصى من المشاركة والحد الأدنى من التمييز بين الرتبة أو المركز، مع كل فرد يخضع باستمرار للمراقبة المتبادلة وحق النقض من بقية المجموعة².

مثل هذه العمليات يمكن أن تعمل على عدة مستويات. أحدهما هو تطبيق القواعد الجماعية من خلال انتقاد غير الرسمي للأفراد والتأثير عليهم، والتي يتم فيها تعيين الموظفين معا في مكاتب كبيرة ذات مخطط مفتوح

¹ Davidson, Leonard. "Countercultural Organizations and Bureaucracy: Limits on the Revolution." *Social Movements of the Sixties and Seventies*, J. Freeman (ed). New York: Longman (1983): 162-176.pp.170-171.

² Hood, Christopher. *Controlling Modern Government: Variety, Commonality and Change*. Edward Elgar Publishing, 2005.p.144.

في محاولة لتثبيط التهرب من ممارسة الرقابة. على سبيل المثال يتم إجراء تقييم الأداء من قبل زملائهم في العمل بدلا من تقييمهم من قبل مدرب.

- المسائلة وجها لوجه:

ثالثا، يتم تطبيق منطق المساواة نفسه من أجل السيطرة على المنظمات من الخارج، في شكل المساءلة وجها لوجه "المنتجي" الخدمة العامة إلى "عملائهم". تعتبر الفكرة الأساسية هي أن "السلطة تكمن في الشكل الجماعي ككل، في مجموعة من الأفراد الذين يتخذون القرارات بالرضا وليس في شخصية مطلعة أو في مجموعة من المسؤولين المنتخبين أو المعينين". وفقا لذلك، يميل المساويون إلى تفضيل الهياكل التي لا تضع الزعماء تحت أقصى قدر من التدقيق من قبل قاداتهم، بل ستخضع جميع المسؤولين الحكوميين لأقوى تدقيق شعبي ممكن. تشمل إجراءات لاستدعاء موظفي المكاتب عن طريق التصويت الشعبي (كما تجسد في العديد من الولايات الأمريكية)، والكشف الإلزامي لجميع جوانب الإدارة العامة، والتدقيق المتكرر مع فرض عقوبات قوية. إن تحقيق أقصى قدر من التدقيق الخارجي يعني اتباع نهج لامركزي للغاية تجاه الحكومة، لجعل المسافة بين أصحاب المناصب والمواطنين أصغر ما يمكن¹.

- الانتقادات الموجهة لثقافة المساواة:

غالبا ما يتم تهجين المساواة. كوسيلة للتنظيم، تميل إلى أن يكون لها أعداء أقوياء، ربما بشكل خاص في الحركات التي تهدف إلى تحسين المساواة داخل المجتمع ككل، وتتعارض مع معظم التقاليد المعروفة في الإدارة. يشير منتقدو المساواة التنظيمية إلى العديد من الأمثلة التاريخية لتصاميم المساواة للإدارة العامة المجتمعية التي انهارت، تميل الأشكال المتساوية المتطرفة للتنظيم إلى التدمير الذاتي من خلال الانشقاقات وردود الفعل العكسية. هناك الكثير من أمثلة القرن التاسع عشر لهذه العمليات، بما في ذلك "قرى التعاون" التي بدأت في نيو لانارك، إسكتلندا، بواسطة الاشتراكي المسيحي "روبرت أوين" في عام 1817؛ موجة مجتمعات المساواة الأمريكية في القرن التاسع عشر المتأثرة بأفكار الكمال البشري من خلال مؤسسات أفضل كما قدمها المفكرون الأوروبيون مثل "روبرت أوين" و"تشارلز فوربيه"^{*} وكومونة باريس الشهيرة 1871 التي فتننت ماركس ولينين².

¹ Huber, John D, and G Bingham Powell. "Congruence between Citizens and Policymakers in Two Visions of Liberal Democracy." *World Politics* 46, no. 3 (1994): 291-326.p.291.

^{*} روبرت أوين: (14 ماي 1771 - 17 نوفمبر 1858) مصلح اجتماعي ويلزي، وأحد واضعي أسس الاشتراكية المثالية والحركة التعاونية.

نموذج المساواة في التنظيم ينتقد بشكل تقليدي على أربعة أسباب على الأقل. واحدة من الصعوبات الأكثر شيوعاً في تنظيم المساواة، والتي أكد عليها النقاد ذوي التحيزات الثقافية المختلفة، هي أن مثل هذه الهياكل تميل إلى "الجشع" في مطالبها¹. والثاني هو أن نموذج المساواة يتجاهل الاختلافات في القدرة على القيادة البشرية، مما يحكم المنظمات على "يانصيب المواهب" في اختيار كبار المناصب. والثالث، المذكور أعلاه، هو أن نموذج المساواة معرض بشكل حاسم للتهرب من الجمود من جانب أولئك الذين لا يشاركون في حماسة المساواة في ظل الجهود الجماعية. رابعاً، غالباً ما يحتفظ أولئك الذين يلتزمون بالتحيزات الثقافية الأخرى بأن أشكال المساواة في التنظيم هي هيكل غير مناسب تماماً لتعقيدات الحياة الحديثة أو للحكومة على نطاق واسع. يقول النقاد إن التحيز بالمساواة تجاه منظمة صغيرة غير تكنوقراطية قد يكون مناسباً لمجموعة محدودة من الخدمات، لكن لا يمكن التوفيق بينها وبين إدارة التقنيات المعقدة التي تتطلب بلا شك عنصراً من السرية ودرجة عالية من الاحترافية².

مثل هذه الحجج، وخاصة الأخيرة، يستخدمها "روبرت جودين" لمهاجمة أفكار المساواة في التنظيم العام في نقده المعروف للنظرية السياسية الخضراء الذي ادعى أن "النظرية الخضراء" (الأهداف الجوهرية حول حماية البيئة التي يتبناها الخضر) لا تتفق مع "النظرية الخضراء للوكالة" (أي مذاهب لمنظمة المساواة). يجادل بأن مبادئ تنظيم المساواة التي تتبناها الخضر - وخاصة الديمقراطية التشاركية، وتناوب المنصب، واللامركزية الراديكالية تجعل من المستحيل تحقيق التغييرات البيئية الجوهرية التي يطالب بها الخضر. على وجه التحديد، يجادل "جودين" كذلك أن التناوب في المنصب يتعارض مع الفعالية السياسية من حيث تراكمية التجارب السابقة، التي تكون فيها آليات التنسيق المركزية هي وحدها التي يمكنها أن تحل ما يمكن أن يكون لولا ذلك المشاكل المستعصية للعمل الجماعي بين المجتمعات اللامركزية التي يفضلها المنظرون الخضر كبديل للمدن

* شارل فورييه : 1772-1837م، كان رجلاً اقتصادياً وفيلسوفاً فرنسياً، صاحب نظرية اجتماعية واقتصادية عرفت باسمه، تأثر في حياته بالأفكار الاشتراكية التي سبقت أفكار وأدبيات كارل ماركس. ولكنه لم يكن اشتراكياً بالمعنى الدقيق فهو لم يطالب بإلغاء الملكية وإنما كان يدعو إلى الاتحاد في الإنتاج بطريق المشاركة الاختيارية وأن يتاح لكل شخص العمل حسب قابليته الشخصية وله الحق في تغيير نوع العمل.

² Kanter, Rosabeth Moss. "When a Thousand Flowers Bloom: Structural, Collective, and Social Conditions for Innovation in Organizations." *Knowledge Management and Organisational Design* 10 (1988): 93-131.p.96.

¹ Mulgan, Geoff. "The Power of the Weak." *New times: the changing face of politics in the 1990s* (1989): 347-363.p.347.

² Cranston, Maurice William. *Political Dialogues*. British Broadcasting Corporation, 1968.p.189.

الكبيرة وأن هذا التنسيق المركزي هو في الواقع الطريقة الوحيدة الممكنة لتحقيق الشعار الأخضر "فكر عالميا، تصرف محليا"¹. يعرض "جودين" انتقاداته كما لو أنه لا يمكن أن يكون هناك تباين ثقافي في التعامل مع التنسيق والعمل الجماعي. لكن نقده يرجع إلى الادعاء بأنه من الممكن قدر الإمكان اتباع نهج هرمي للسياسة الخضراء كالمساواة (كما ينطبق على النسوية أو الاشتراكية بشكل عام). في الواقع، قد ينظر إلى التسلسل الهرمي الأخضر لـ"جودين" على أنه النظر البيئي لدفاع "ماريان ساوير" عن النسوية الهرمية من خلال "الأخوات في الدعوى": أي تحقيق الأهداف النسوية من خلال وكالات الدولة المنظمة تقليديا والبيروقراطية، بدلا من النسويات المتطرفة الطريق المفضل (المساواة) لتنظيم في الجماعات المجتمعية الصغيرة².

علاوة على ذلك، فإن النقد التقليدي القائم على التكنولوجيا يبدأ من الافتراض المثير للجدل بأن التغيير التكنولوجي يجب أن يؤخذ على أنه بنية معينة ومجتمعية. لكن مقارنة المساواة تبدأ من الافتراض المعاكس. يجب اختيار التغييرات التكنولوجية وتطبيقها وفقا لقدرتها على تقليل الاختلافات بين البشر بدلا من زيادتها. على النقيض من ذلك، إذا كانت هناك أنواع معينة من التكنولوجيا (التي تكون عادة الطاقة النووية) تتطلب بطبيعتها السرية والمركزية وبالتالي تضمين التسلسل الهرمي، فيجب رفضها. يزعم أصحاب المساواة أن التطورات المعاصرة في المجتمع وتكنولوجيا المعلومات (مثل زيادة أوقات الفراغ و "مجتمع الإنترنت" المعولم) تعمل بلا هوادة لجعل مقاربتها المفضلة للإدارة العامة أكثر قابلية للتطبيق من الماضي.

المطلب الأول: أشكال المساواة في التنظيم الإداري

كما هو الحال مع التسلسل الهرمي والفردانية، ينظر إلى المساواة بشكل أفضل على أنها "فصيلة" من المقاربات ذات الصلة بالمنظمة وليس كنموذج واحد. يرد في الجدول رقم (14) مؤشر واحد على مجموعة الأنواع التي يمكن العثور عليها داخل الصنف يميز بين تلك الأنواع من المنظمات المتساوية المكرسة لأجندة ثورية أو تحويلية وتلك الأكثر توجهها نحو الحفاظ على الذات وتميز أيضا أشكال التنظيم القائمة بذاتها أو المفصولة عن تلك التي تمتد عبر مجتمع أو مجتمع بأكمله.³

جدول 14: أشكال المساواة

تغيير الاتجاه	
---------------	--

¹ Goodin, Robert E. *The Green Theory of Agency*. Polity Press, 1992.p.156.

² Sawyer, Marian. *Sisters in Suits: Women and Public Policy in Australia*. Allen & Unwin, 1990.p.15.

³ Baker, Andrea J. "The Problem of Authority in Radical Movement Groups." *The Journal of Applied Behavioral Science* 18, no. 3 (1982): 323-341.p.331.

أشكال ثورية	أشكال محافظة	
مثال: مجتمعات أسلوب حياة بديلة جذرية أو منظمات خدماتية	مثال: الزمالة التقليدية (مثل المهن والكليات وبعض النوادي النخبوية)	أشكال قائمة بذاتها أو معزولة
مثال: منظمات تحول مجتمع كامل (مثل الثورة الثقافية الصينية)	مثال: مجتمعات ديمقراطية نخبوية مميزة (مثل حكومة أثينا الكلاسيكية)	على الصعيد المجتمع المحلي أو المجتمع بأكمله

المصدر: ¹

علاوة على ذلك، غالبا ما تظهر أفكار المساواة حول الإدارة في بيئات مميزة إلى حد ما. وفقا لذلك، هناك سلالتين مختلفتين على الأقل من المساواة

كما هو مذكور أعلاه، توجد بعض أشكال التنظيم قائمة على المساواة في بيئات اجتماعية ذات امتيازات عالية، مثل الأديرة أو مجتمعات "نمط الحياة البديل" أو بعض أشكال المؤسسات الأكاديمية الجماعية. في الواقع، يتم في بعض الأحيان إدارة الأندية الحصرية والمجمعات السكنية من قبل أعضائها على هذا الأساس أيضا، مع الحد الأدنى من التمايز الداخلي للرتبة. ليس للمجموعات المتساوية من هذا النوع "مشروع" عام للتحول الاجتماعي، قد ترغب ببساطة في الحفاظ على امتيازاتها أو عزل نفسها عن التأثيرات الفاسدة لبقية المجتمع. لكن علامات التنظيم المتساوي لا تزال موجودة، في شكل هياكل قيادية ضعيفة، والتركيز على المشاركة في النشاط المجتمعي والسيطرة على الأفراد من خلال عمليات التبادلية.

إحدى الحالات الكلاسيكية الثالث في الجدول رقم (14) هي حالة الحكومة الأثنية في القرنين الرابع والثالث قبل الميلاد كانت هذه "الديمقراطية" التي نوقشت كثيرا في التفكير المعاصر حول التصميم المؤسسي، هي فكرة جذابة، حيث تم الجمع بين استعباد النساء وإخضاعهن لمقاربة تشاركية للمساواة في الإدارة العامة من جانب ما بين 20000 إلى 40.000 من الذكور الذين شكلوا المواطنين². تضمنت الموضوعات الثلاثة الرئيسية للإدارة العامة للمساواة التي نوقشت أعلاه الإدارة بدون مدراء، والإنتاج المشترك بدلا من الاحتراف في الإدارة، وتعرض أولئك الذين يؤدون واجبات عامة للتدقيق المكثف وجها لوجه في المنتديات المجتمعية القوية.

كانت الديمقراطية الأثينية مباشرة. كان الحضور في الجمعية ذات السيادة مفتوحا لكل مواطن، ولم يكن هناك بيروقراطية أو خدمة مدنية، باستثناء عدد قليل من الكتبة والعبيد الذين تملكهم الدولة نفسها، والذين احتفظوا

¹ Hood, Christopher. *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*, opcit, p.133.

² Jones, Arnold Hugh Martin. *Athenian Democracy*. B. Blackwell, 1957.p.14.

بالسجلات، ونسخا من المعاهدات والقوانين، وقوائم دافعو الضرائب وما شابه ذلك¹. يتمتع المواطنون بحقوق متساوية في التحدث والتصويت في الجمعيات العامة وكان الجميع مؤهلين للاختيار للمجلس الذي يجتمع يوميا. تجتمع الجمعية حوالي أربعين مرة في السنة - مرة واحدة في الأسبوع تقريبا - برئاسة رئيس تم اختياره بالقرعة ويشغل المنصب ليوم واحد فقط². يتم انتخاب الموظفين العموميين أو يتم اختيارهم بالاقتراع، كما في حالة المراجعين العموميين، أو أعضاء اللجان التشريعية.

وكانت النتيجة عبارة عن هيكل مصمم لمنع تطور النخبة السياسية أو الأحزاب السياسية المؤسسية بالمعنى الحديث، وكذلك لتجنب السمات التنظيمية الأخرى المعروفة للديمقراطيات الليبرالية المعاصرة. لم تكن المحاكم مستقلة عن المجلس التشريعي، بل لجان تضم هيئات محلّفين كبيرة من المواطنين تم اختيارهم بالقرعة. لم يكن هناك تمييز حاد بين السياسة والإدارة لأن معظم الموظفين العموميين تم اختيارهم بالقرعة، وبالتالي صوت المواطنون على السياسات التي قد يتعين عليهم تنفيذها³.

جزء من الهيكل الرقابي لهذا النظام الاستثنائي للإدارة العامة، والذي يتضمن الحد الأدنى من البيروقراطية بالمعنى التقليدي، جاء من العمليات التبادلية. كان الجنرالات وغيرهم من الموظفين العموميين خاضعين للتدقيق من قبل المواطنين عموما في الجمعيات العمومية، ويمكن للجمعية التصويت لصالح النبذ أو النفي كعقاب للمواطنين المخطئين، بمن فيهم أولئك الذين ضلّوا الجمعية من خلال الديماغوجية أو أظهروا حكما سيئا⁴. لا يزال هذا المجتمع هو أفضل مثال معروف لهيكل متميز نسبيا للمشاركة العالية، مع بنية قيادة الضعيفة المطبقة على الإدارة العامة ككل، واستمر هذا الشكل لنحو ثمانين عاما. لكن أجزاء من هذه الوصفة، وإن كانت بشكل أقل نقاء، قد تكررت في هياكل مساواة متأخرة "مثل الديمقراطية القلة في فينيسيا أو بعض المدن الهانزية، وتقاليد اجتماع مدينة نيو إنغلاند، والتقاليد السويسرية للمواطنين في إصدار التشريعات (تم التعبير عنه في وصفة جان جاك روسو للحكم الصالح، والتي تضمنت وصف الانتخابات كأساس للمناصب العامة وحق المواطنين في استدعاء نوابهم في أي وقت). وكما لوحظ من قبل، يمكن ملاحظة الحماس المعاصر لأشكال العمل شبه المساواة في مجموعة من الإعدادات في نظريات التنمية إلى نظرية إدارة الشركات.

¹ Finley, Moses I. *Democracy Ancient and Modern*. Rutgers University Press, 1985.p.124.

² Rhodes, Peter John. *Athenian Democracy*. Oxford University Press, USA, 2004.p.201.

³ Finley, Moses I. (1985). Op cit.p.126.

⁴ Finley, Moses I. (1985). Op cit.p.139.

المطلب الثاني: المساواة الراديكالية في الإدارة العامة

على النقيض من مجموعة النخبة في المساواة، تتضمن المساواة "الراديكالية" أجندة تحويلية، حيث يعتبر تطوير أشكال المشاركة العالية غير الهرمية من التنظيم خطوة أساسية نحو العدالة الاجتماعية الشاملة. يأتي مصدران رئيسيان للتفكير المتساوي حول الإدارة العامة من الحركة النسائية الراديكالية والسياسة الخضراء¹. تنبثق كلتا الحركتين في شكلهما الحالي عن أفكار اليسار الجديد في ستينيات القرن العشرين حول إعادة هيكلة المجتمع من خلال أشكال تنظيمية معادية للبيروقراطية لجميع البشر. وقد انعكست هذه الأفكار في مجموعة من أشكال "أساليب الحياة البديلة" للتنظيم - السكنية والتعليمية والعلاجية - التي تطورت في الولايات المتحدة الأمريكية والبلدان الغنية الأخرى في ذلك الوقت كرد فعل واع ضد مبادئ التسلسل الهرمي للبيروقراطية، وخاصة العلاقات غير الشخصية، والتسلسل الهرمي للسلطة والكفاءة التقنية والتخصص².

تهدف السياسة الخضراء إلى تغيير العالم بطريقة تجعل منه "نوعاني" التي تعنى إخضاع الحيوانات والنباتات لمصالح البشر. لم تكن فقط قوة التزامهم بحماية البيئة (التي تم التعبير عنها بشكل خاص في معارضة الاستخدامات المدنية والعسكرية للتكنولوجيا النووية، وقطع الأشجار، والنقل البري الموسع، والنمو الاقتصادي التقليدي بشكل عام) ولكن أيضا في تبنيهم لمبادئ المساواة في التنظيم. الملامح الأساسية لتلك الأفكار للإدارة العامة التي يكونون فيها ملتزمون بتطبيق اللامركزية الراديكالية للسلطة على المجتمعات الصغيرة (التي من المتوقع أن يحدث نوع من التنسيق التلقائي)، إلى جانب الديمقراطية على مستوى القاعدة الشعبية، والتي قدم حزب الخضر الألماني نفسه نموذجا لها، لا سيما في مبدأ الديمقراطية التشاركية. شملت الوصفة اتخاذ القرارات من خلال اجتماعات مفتوحة لا نهاية لها كان لكل من حضر يصوت فضلا عن مبدأ التناوب الشهير للمنصب (الذي تم تبنيه في عام 1983، والذي تم التخلي عنه بعد ثلاث سنوات)، والذي بموجبه تم إخضاع البرلمانين الخضر لتداول على الرئاسة، لمنعهم من تطوير "عبادة الشخصية" وإفسادهم بسبب عقلية التلاعب والتعامل مع السياسة السائدة³.

تتمثل العناصر الرئيسية للتفكير الأخضر المعاصر للإدارة العامة في تمكين المجتمع ضد المهنيين أو المصالح التجارية الكبيرة، ولا مركزية السكان في مجتمعات صغيرة (من بضعة آلاف) تكون قادرة على الإدارة الذاتية من خلال مشاركة وجهها لوجه. بالنسبة إلى "جودين"، فإن الافتراضات الكامنة وراء هذه المبادئ هي: " يجب أن يشعر الناس بأنهم جزء من مجتمعهم من أجل المشاركة الفعالة في المداولات المتعلقة بمستقبلهم.

¹ Dobson, Andrew. (2000). Op cit .p.23.

² Davidson, Leonard. (1983).Op cit.p.173.

³ Dobson, Andrew. (2000).Op cit.p.129.

يجب أن يكونوا قادرين على الاجتماع مع جميع الأعضاء الآخرين في مجتمعهم، وجها لوجه، لمناقشة المشاكل والخيارات المعروضة عليهم. يجب أن يكونوا واثقين بأن مشاركتهم قد تحدث بعض الاختلافات المادية في النتيجة. يجب أن يكونوا قادرين على فهم ما يجري بالفعل في مجتمعهم بشكل كامل. ويجب أن يفهموا طريقة عمله جيدا بما يكفي لتشكيل تقدير معقول لكيفية تأثير التعديلات المختلفة عليه. أخيرا، يجب أن يكونوا قادرين على مسح المجتمع ككل، بدلا من مجرد الإحساس بالركن الصغير الخاص به، إذا كانوا سيحكمون على الصالح العام بدلا من متابعة المصالح القطاعية الضيقة"¹.

غالبا ما ينظر إلى هذا الهيكل التنظيمي على أنه يعكس مواقف "الرعاية / المشاركة". لكنها ليست بالضرورة معادلة "لينة" للانتهازية. على العكس من ذلك، يزعم الخضر أن المراقبة الدقيقة من خلال التبادلية في المجتمعات اللامركزية من شأنها أن تجعل انتهاك القانون انتهازيا مثل التهرب الضريبي أكثر صعوبة².

تأثرت الأفكار الخضر من هذا النوع جزئيا بتطور موجة جديدة من النسوية في الستينيات، وتقدم النسوية الراديكالية مثلا معاصرا رئيسيا آخر للمساواة القطبية في الأفكار حول التنظيم والإدارة. النسويات الراديكاليات يرفضن استراتيجية الأخوات النسويات "الليبراليات" لتحقيق أهداف نسوية من خلال "الديمقراطية" - أي بناء "نسوية الدولة" على الطراز السويدي، من خلال منظمات مكرسة للسعي للحركة النسوية، من خلال "البيروقراطية التمثيلية" وتعيين النساء في المناصب الرئيسية في هيكل الدولة. من وجهة النظر النسوية الليبرالية التقليدية، فإن التسلسل الهرمي مقبول طالما كانت المرأة ممثلة تمثيلا كافيا في الدرجات العليا من السلم. لكن النسويات الراديكاليات يعتبرن هذه الاستراتيجية بمثابة هزيمة لأنها تترك دون تغيير ملامح "النظام الأبوي" التي يكرهونها بشكل كبير في التسلسل الهرمي والشخصية واللعب بالسلطة والإكراه والتلاعب³.

وبناء على ذلك، بالنسبة لراديكاليات، فإن الإجابة لا تكمن في نسبة النساء الموجودة في المنظمات والهيكل الذكورية بطبيعتها، بل رفضها الأشكال غير الهرمية من التنظيم التي تبني على ما يدعون أنه مهارات خاصة بالمرأة، التي تتجذر في تجربتهم التاريخية من الاضطهاد، لتحقيق التعاون دون أشكال الإدارة النخبوية. تدعي "فيرجسون" أن هذا ما يجعل النسوية الراديكالية مختلفة عن الوصفات العامة والتنظيمية الأخرى للثقافة اليسارية الجديدة في الستينيات، تستمد وصفة "فيرجسون" جزئيا من الهياكل التي طورتها النساء في محيطهن

¹ Goodin, Robert E. (1992). Op cit.p.157.

² Dobson, Andrew. (2000). Op cit.p.118.

³ Ferguson, Kathy E. *The Feminist Case against Bureaucracy*. Vol. 105: Temple University Press, 1984.p.189.

المنزلي "التقليدي" وجزئيا من المجموعات النسائية التي رفعت الوعي في الستينيات والسبعينيات¹. الهدف، من طريقة المساواة، هو ابتكار أشكال عالية من المشاركة والقيادة الضعيفة في المنظمة، واتخاذ القرارات بالإجماع ومشاركة العمل من خلال تقسيم عملية العمل إلى مجالات يتحمل فيها كل فرد مسؤولية كل من الإبداع والجوانب الروتينية للمهمة².

كانت هذه المقاربات أساسية في تنظيم مجتمع مثلي نسوي أمريكي في منتصف سبعينيات القرن العشرين تم توثيقه في دراسة تاريخية أجرتها "أندريا بيكر" (1982). تدعي "بيكر" أن النسويات المتطرفين في تلك الحقبة أضفن أربعة عناصر على الأقل إلى افتراضات المساواة في المنظمة، وهي:

- (1) "تكمّن إمكانات القيادة في كل امرأة، بغض النظر عن خلفيتها أو تعليمها الرسمي أو تدريبها؛
- (2) يمكن تشجيع هذه الإمكانيات على النحو أمثل من خلال توحيد النساء في الأنشطة النسوية؛ و (3) "القادة" الأكثر ثقة، هؤلاء النساء ذوات الخبرة في مختلف المجموعات، يمكنهن توسيع صفوفهن بأن يصبحن "قدوة". . . لتغيير المبتدئين من "أتباع" إلى قادة، وبالتالي، فإن القوة النسوية ليست هي الهيمنة، بل هي مصدر الطاقة أو المبادرة القابلة للتحويل. . . علاوة على ذلك (4)، إذا اضطر القادة أو الأعضاء إلى التصرف بشكل مستقل عن عضوية المجموعة بأكملها، فيجب أن يظلوا "مسؤولين". . . لجميع الأفراد المعنيين من خلال تبرير وشرح القرارات ومن خلال "الانفتاح" على النقد ومراجعة الخطط³.

المطلب الثالث: المساواة التقليدية في الإدارة العامة

هذه النقاشات المعاصرة توازي تقريبا حجج القرن التاسع عشر بين الاشتراكيين حول الإدارة العامة، مما يشير إلى مدى تكرار وجهة نظر المساواة في مناقشة الإدارة العامة. مثل الخضر والنسويين اليوم، جادل الاشتراكيون بالأمس بشدة حول ما إذا كان وضع أنواع مختلفة من الناس وراء مكاتب البيروقراطية سيحدث أي اختلاف جوهري في طريقة عمل الخدمات العامة. جادل العديد من الأناركيين في القرن التاسع عشر (لا سيما ميخائيل باكونين) بأن استبدال بيروقراطيين الطبقة الوسطى بأبناء الطبقة العاملة لن يحدث فرقا حقيقيا في الطريقة التي تعمل بها المنظمة الحكومية، لكنهم ببساطة يرفعون بيروقراطية جديدة إلى السلطة. مثل الخضر والنسويين اليوم، اختلف اشتراكيو الأمس حول وظائف الدولة التي يتعين القيام بها لتحقيق أجندتهم الاجتماعية، وكيف ينبغي القيام بها، حيث تتعارض الإصدارات الاشتراكية التي تركز على الدولة مع رؤى العمل الجماعي العفوي دون إكراه

¹ Randall, Vicky. *Women and Politics*. Macmillan International Higher Education, 1987.p.34.

² Ferguson, Kathy E. Op cit.p.202.

³ Baker, Andrea J. opcit.p.323.

من الدولة. مثل الخضر والنسويين اليوم، اختلف اشتراكيو الأمس حول ما إذا كان من الممكن إعادة برمجة الأشكال الحالية للإدارة العامة لمتابعة أجندة اشتراكية، أو ما إذا كانت هذه الهياكل جزءاً أساسياً من المشكلة وليست الحل. مثل الخضر والنسويين اليوم، جادل الاشتراكيون بالأمس حول مقدار المركزية وتركيز السلطة اللازمة لتحقيق أهدافهم، سواء في تنظيمهم السياسي أو في هياكل الإدارة العامة الجديدة التي يحتاجون إلى تأسيسها. علاوة على ذلك، مثلما تميل نسويات المساواة اليوم إلى أخذ نموذجهن الخاص بالتنظيم المثالي من مجتمعات النساء غير المعروفة في العالم الثالث، كان لدى الاشتراكيين في المساواة نموذجهم الخاص في الإدارة العامة من كومونة باريس عام 1871. كانت الكومونة قصيرة العمر في الحكومة العمالية لجزء كبير من باريس بعد الاحتلال البروسي في الحرب الفرنسية البروسية، وهي مشهورة بشكل أساسي لأنها تهدف إلى أخذ مذاهب المساواة في الإدارة العامة حتى نهايتها المنطقية¹.

تأسست كومونة باريس على أربعة مذاهب للإدارة العامة الجيدة والتي عادت إلى الظهور في وقت لاحق. أولاً، لم يتم دفع رواتب جميع الموظفين العموميين - المنتخبين وغير المنتخبين - أكثر من الأجر القياسي. كان الهدف من هيكل الأجور هذا هو خلق تضامن بين من هم في القمة والمجتمع ككل، من خلال إجبار الحكام على مشاركة شروط الذين يحكمونهم. ثانياً، لم يكن هناك منصب دائم. كان الطريق إلى مناصب السلطة عموماً هو الانتخابات (على سبيل المثال، يتم انتخاب ضباط الجيش من قبل المواطنين في كل دائرة). وكان جميع المسؤولين، سواء كانوا منتخبين أو غير منتخبين، خاضعين للمراقبة في أي وقت، يمكن التصويت بأن يكون خارج السلطة إذا كان عدد كافٍ من الناخبين غير راضين عن أدائهم. ثالثاً، لم يكن هناك تمييز حقيقي بين "السياسة" و "الإدارة". وكان من المتوقع أن يساعد من قاموا بالقوانين في إنفاذها. كان للأعضاء المنتخبين في الكومونة "التوجيه الإداري" في الدوائر الخاصة بهم، بما في ذلك العمليات العسكرية والدفاعية. رابعاً، لم يكن هناك قوة عسكرية أو شرطة محترفة. بدلاً من ذلك، كان هناك جيش وقوة شرطة "مواطن" القيام بأعمال الشرطة على أساس التناوب من قبل جميع المواطنين².

على الرغم من أنها، استمرت أقل من عام، كانت كومونة باريس مؤثرة بشكل كبير باعتبارها مثالية للإدارة العامة للمفكرين في المساواة ضمن التقاليد الاشتراكية. لقد فتن هذا النموذج ماركس، الذي أيده باعتباره وصفة للإدارة العامة الراديكالية في الحرب الأهلية في فرنسا (1871) وإلى حد ما في البيان الشيوعي. رفض لينين ذلك في عام 1905 لكنه قبله مرة أخرى خلال حكومة كيرنسكي عام 1917، بحجة أن المواطنين العاديين كانوا

¹ Tombs, Robert. *The Paris Commune 1871*. Routledge, 2014.p.73.

² Antliff, Allan. *Anarchy and Art: From the Paris Commune to the Fall of the Berlin Wall*. Arsenal Pulp Press, 2007.p.148.

قادرين تماما على تنفيذ المهام الإدارية للدولة الحديثة، بمجرد تجريد تلك المهام من " من المناصب الرسمية¹". كانت الكومونة لا تزال منارة للثوريين من الطلاب الفرنسيين في الستينيات، وقد انعكست أفكار الكومونة إلى حد ما في الثورة الثقافية الصينية في الستينيات في عهد ماو تسي تونغ ، بهجومهم في المهام الإدارية والتخطيطية العليا باعتبارها "عملا غير حقيقي" ومحاولتهم تدمير جميع الميزات للبيروقراطية العامة والنظام التعليمي الصيني².

إن أفكار المساواة حول الإدارة العامة لها تاريخ طويل وتعاود الظهور باستمرار في سياقات جديدة، مثل الأفكار الخضراء والنسوية للعالم المعاصر. ولا توجد مثل هذه الأفكار فقط في . "اليسار المعتدل"، كما هو مفترض في بعض الأحيان. تعد الموضوعات مثل التركيز على أساليب "التشاركية" في التنظيم، وتمكين المجتمع، وتجنب انشغاقات المنتجين / المستهلكين في الخدمات العامة، موضوعات متكررة في الإدارة العامة وقد ظهرت بقوة حتى في النهج المعاصرة السائدة نسبيا "لإعادة اختراع الحكومة" الذي أثنى عليه "أوسبورن وجيبيلر" (1992) ودعاة الشيوعية والتنمية البشرية المستدامة.

كما ذكرنا سابقا، فإن المساواة كمقاربة لمنظمة الإدارة العامة بها نقاط ضعف واضحة ومعروفة. من الأصعب على منظمات المساواة أن تقوم بالتضحية بالأفراد من أجل الصالح الجماعي، لأن قواعد القيادة الضعيفة وصنع القرارات عالية المشاركة تمنح كل إمكانية للتضحية باستخدام حق النقض الفعال. للسبب نفسه، من الصعب حل النزاعات، قد تكون منظمات المساواة التي لا تستطيع طرد الانحرافات والزنادقة عرضة بشكل خاص للخلافات الطويلة والحروب الأهلية، وعندما تتجاوز المنظمة المتساوية النواة المكرسة للمشاركين المتشابهين في التفكير لتبني عضوية أكثر تنوعا ثقافيا، تصبح عرضة للغاية لتكتيكات الانتهازية التي حددها "مانكور أولسون"³ بأنها جوهر مشاكل العمل الجماعي حيث لا توجد قوة للإكراه.

لكن وصفة المساواة للإدارة العامة لها أيضا بعض نقاط القوة الرئيسية. في بعض الحالات، يمكن أن تكون المراقبة المتبادلة بمثابة ترياق قوي للفساد. تجنب الانقسام الحاد بين المنتجين والمستهلكين بالمثل يمكن أن يوفر شيكا لإساءة استخدام المنصب وصيغة لجعل الخدمات العامة سريعة الاستجابة لعملائها. إذا كانت منظمات المساواة على "مستوى الشارع" من توفير الخدمة العامة تنهار كثيرا في نزاع من الاتهامات المتبادلة،

¹ Marx, Karl, Friedrich Engels, and Hal Draper. *Writings on the Paris Commune*. Monthly Review Press New York/London, 1971.p.1.

² Bakunin, Mikhail Aleksandrovich, and Nicolas Walter. "The Paris Commune and the Idea of the State." 1971.p.3.

³ Olson, Mancur. *opcit* .p.45.

فغالبا ما تبرز مرة أخرى بشكل مختلف. إن التطورات التكنولوجية الحديثة، مثل الطرق السريعة للمعلومات، قادرة تماما على استغلالها في اتجاه المساواة، كأشكال جديدة من المساواة.

المطلب الرابع: المساواة في مقاربات ما بعد التسيير العمومي الجديد (مقاربة الانضمام إلى الحكومة)

كما ذكرنا أعلاه (الفصل الأول)، فإن مقاربة الانضمام إلى الحكومة هي نظام معقد متعدد القطاعات والمستويات، يعتمد نجاح هذه المقاربة على مدى مطابقتها للقيم الثقافية في المجتمع¹. والحجة هي أن هناك حاجة لإعادة تأسيس ثقافة مشتركة و متماسكة في المرفق العام لذلك، يجب أن تلتزم جميع المرافق معا بروح خدمة عامة واحدة ومميزة. أكدت جميع الحكومات الأنجلو سكسونية على الحاجة إلى بناء ثقافة داعمة للمرفق العام تشجع الحلول الحكومية بأكملها من خلال صياغة إرشادات قيمة ومدونات سلوك مشتركة²، تلعب القيم الثقافية للمجتمع دورا محوريا في تحديد نجاح مقاربة الانضمام إلى الحكومة، لفهم التفاعل بين الثقافة ومقاربة الانضمام إلى الحكومة، يجب علينا تحليل كيفية تأثير متغيرات الثقافة، كما ذكرها "جيرت وهوفستد"، على نجاح هذه المقاربة. علاوة على ذلك، يجب أن ننظر في مدى قابلية المجتمع ثقافيا (الموظفون، الأفراد، الإدارات، الحكومات المحلية، القطاعات الخاصة، القطاعات التطوعية) لتحديثات المرفق العام وفقا لهذه المقاربة.

- انخفاض مؤشر تجنب عدم اليقين والميل إلى التجديد والمغامرة:

هناك اختلافات بين القيم الثقافية للأمم في قدرتها على التجديد والمغامرة. من الواضح أن هذا الاتجاه مرتبط بقيم تجنب عدم اليقين المنخفضة التي نجدها في النماذج الأنجلو سكسونية، حيث تكون شعوبهم متعطشة للتغيير والمغامرة ومنفتحة على المزيد من التحديثات في جميع المجالات. وتحقيقا لهذه الغاية، لا توجد شكوك أو تردد في تنفيذ مقاربة الانضمام إلى حكومة.

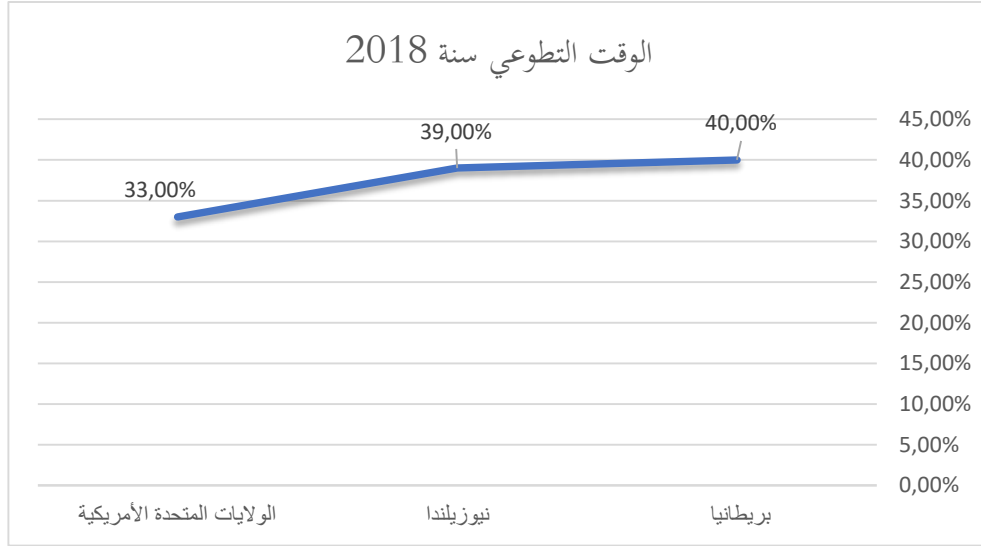
تعتبر الشراكة عاملا محوريا في استراتيجيات الانضمام، ولكن هذا الشكل من الشراكة يتحدد من خلال الاستعداد للشراكة بين الفاعلين واستعدادهم للمضي قدما في الانضمام إلى العمل المشترك. يوضح الشكل رقم 21 أنه في بريطانيا، التي تتميز بانخفاض في المؤشر الثقافي لتجنب عدم اليقين، نلاحظ أن عدد المشاريع بين القطاعين العام والخاص يصل إلى أعلى المستويات في أوقات تحديث التي تم فيها تبني مقاربة الانضمام إلى الحكومة بقوة من عام 1990 إلى 2016 حيث شهدت هذه الفترة ما يقرب من 1000 مشروع شراكة بين

¹ Hyde, Jim. "How to Make the Rhetoric of Joined-up Government Really Work." *Australia and New Zealand Health Policy* 5, no. 1 (2008). p.15.

² Shergold, Peter. "Regeneration: New Structures, New Leaders, New Traditions." *Australian Journal of Public Administration* 64, no. 2 (2005): 3-6.p.5.

القطاعين العام والخاص، وهو ما يفسر روح المغامرة للقطاع الخاص، والذي يعطي انطبعا بأن القيمة الثقافية للمجتمع البريطاني تشجعه على المضي قدما في مقارنة الانضمام إلى الحكومة حتى في خضم الأزمة الاقتصادية التي ضربت العالم عام 2007.

شكل 20 : الوقت التطوعي سنة 2018 في الدول قيد الدراسة



المصدر: ¹

من المهم تسليط الضوء على حقيقة أنه على الرغم من العقبات التي تتعرض لها القطاعات التطوعية، إلا أنها لا تزال تلعب دورا رئيسيا في نجاح مقارنة الانضمام إلى الحكومة. ومن النتائج الأخرى أن مدى قابلية المجتمع المدني في الانضمام إلى عمل تشاركي مع الحكومة يتم تحديده من خلال مؤشر تجنب عدم اليقين. من الشكلين رقم 21 و22، نلاحظ للوهلة الأولى أن هناك علاقة عكسية بين تجنب عدم اليقين ومتوسط الوقت التطوعي، وبالتالي، إذا كان هناك تجنب عدم يقين أعلى، فهناك انخفاض في متوسط وقت التطوع، والعكس صحيح، إذا هناك انخفاض في مؤشر عدم اليقين، هناك زيادة في متوسط الوقت التطوعي. هذا يعني أن القطاعات التطوعية في الدول الأنجلو ساكسونية تقضي وقتا أطول في تقديم الخدمات، تأتي نيوزيلندا في المقدمة تليها بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية. (أنظر إلى الشكل رقم 22)

- ارتفاع مؤشر الذكورة ومدى الاستعداد للإصلاح:

¹ Index, World Giving. (2018). A Global View of Giving Trends: Charities Aid Foundation London, p. 128

من المثير للاهتمام أن نلاحظ أن درجة مؤشر الذكورة العالية في هذا البعد تشير إلى أن المجتمع سيكون مدفوعا بالمنافسة والإنجاز والنجاح. فالحقيقة أن هذا يؤثر على الاستعداد لتحديث، مهما كان مضمون الإصلاح في هذا المجتمع، فإنه سيؤخذ على محمل الجد ويعتبر تحديا يجب تحقيقه. من الشكل رقم 21 والجدول رقم 13، نلاحظ أن الدول الأنجلو سكسونية كمجتمعات تتميز بأعلى مؤشر في الذكورة. هذا مهم بشكل خاص فيما يتعلق بتحقيق هذه الاستراتيجية، أي أن أي عمل إضافي في مقارنة الانضمام إلى الحكومة لا يشكل أي مشكلة لمختلف الجهات الفاعلة التي تشارك في العمل التشاركي.

خلاصة الفصل الرابع:

من خلال فحص ثلاث نماذج مختلفة من الإدارة العامة الهرمية في هذا الفصل، تبرز ثلاثة استنتاجات رئيسية. أولا، الطريقة الهرمية تجاه الإدارة العامة تبقى مستمرة ودائما ما تظهر في حلة جديدة. ثانيا، تطورت أفكار الإدارة العامة الهرمية في بلدان وسياقات مختلفة، قد ظهرت ببساطة بشكل مستقل دون اتصال مباشر. يمتد الإيمان بالخبرة المهنية والهيئة المتناسكة من الموظفين العموميين إلى المجتمعات "التقليدية" و "الحديثة". يمكن أن تمتد هذه الأفكار أيضا إلى برامج سياسية مختلفة. فهي ليست ملكية حصرية لـ "اليسار" أو "اليمن" السياسي كما هو متصور عادة فلقد تم تبنيتها من قبل كل من الاشتراكيين الثوريين مثل لينين وكذلك من قبل الديمقراطيين الليبراليين مثل ويدرو ويلسون.

مثل التسلسل الهرمي، قد ينظر إلى النهج الفردي للتصميم المؤسسي بشكل أفضل على أنه مجموعة من المقاربات بدلا من مقارنة واحدة. فالحماس للتنافس والمنافسة كشعار لتقديم الخدمة العامة لا ينطوي على شكل تنظيمي واحد. يمكن أن يأتي الامتياز أو الاستعانة بمصادر خارجية أن نجدها في العديد من الأصناف المختلفة. بصرف النظر عن المنافسة المؤسسية (كما هو الحال في أشباه الأسواق، أو شبه المنظمات، أو المنافسة من قبل الحكومات المحلية أو الوطنية، في مجالات مثل السياسة التنظيمية أو الضريبية / الخدمة)، والمنافسة الفردية على المناصب العامة والتنافس على الترويج داخل البيروقراطيات العامة يشكل بعدا مختلفا للتنافس في الإدارة العامة. فهناك جدال واضح بين علماء الإدارة بين الذين يدعون إلى "النموذج القديم" لبيروقراطية الجدارة وبين الذين يدعون نحو المنافسة الفردية.

بشكل عام، ناقش هذا الفصل المناهج الفردية للإدارة العامة التي يمكن وصفها بـ "التجديد" أو التحديث في الأفكار التي تتعلق بتقديم الخدمات العامة. على الأقل، عادت الأفكار الفردية، غير العصرية في القرن العشرين، لتهيمن على مجال تقديم خدمات المرفق العام في العديد من البلدان في الثمانينيات. مع ذلك، يبدو أن الكثير

من تلك "الحدائث" قد أتت مع وضع استعارات مستمدة من الرياضيات في شكل الجبر والهندسة، وليس في المحتوى الأساسي للأفكار، إلا أنه لا يعني رفضها كشكل من أشكال الابتكار الفكري، علاوة على ذلك، إعادة إطلاق الأفكار الفردية المعاصرة مع استعارات جديدة للأزمة الجديدة تتلاءم بشكل أفضل مع تطور الإدارة العامة مع التقدم العلمي.

في ظل القيم الثقافية التي تحملها شعوب الدول قيد الدراسة التي قام بدرستها هوفستيد، نجد تقارب كبير بينها، فقيمة الفردانية كثقافة تهمين بقوة في السياق الاقتصادي وما صاحبه من تحديثات تشجع المنافسة والاعتناء بالمصلحة الذاتية للموظف التي تؤدي بالنتيجة حسب مفكري الاقتصاد النيو ليبرالي إلى الارتقاء بأداء المنظمة بشكل عام، تشجع قيمة فارق القوة بين الرئيس والمرؤوس بأن يكون هذا الأخير حراً في تأدية مهامه، لكن، في إطار منظم من العقود وسجلات الأداء. تحكم هذه الشعوب ثقافة من تجنب عدم اليقين منخفض ما يجعلها تدخل في مشاريع غير مضمومة نتائجها وحب المغامرة في تجريب واكتشاف أنماط جديدة في الحياة اليومية، هذا ما يفسر سرعة التحديثات، فضلاً عن ما يسميه هوفستيد بعد الذكورة فالمجتمعات الذكورية تتصف بالحزم و الإصرار في التنفيذ.

الخاتمة:

تقليدياً، تستند الأنظمة السياسية والإدارية في الديمقراطيات الغربية إلى مجموعة معقدة من المعايير، تسمح هذه النماذج الحكومية بالمقايضات وتحديد الأولويات بين القيم والأهداف المختلفة داخل نفس المنظمة، ولكن منذ أوائل الثمانينيات من القرن الماضي، واجه نموذج الخدمة المدنية الأنجلو سكسوني المعقد ومتعدد الوظائف هذا تحدي تبني التسيير العمومي الجديد، الذي يقدم حلولاً أحادية البعد للهياكل والمشكلات المعقدة.

كان لمعظم جهود تحديثات التسيير العمومي الجديد أهداف متشابهة: تحسين فعالية وكفاءة المرفق العام، وتعزيز استجابة المرفق العام للمستخدم، وتقليل الإنفاق العام، وتطوير المساءلة الإدارية. كانت الوسائل المستخدمة لتحقيق هذه الأهداف عبارة عن سلسلة كاملة من التحديثات المرتبطة بالتفويض الهيكلي للأنظمة الإدارية، والمناقصات التنافسية، وما إلى ذلك. بالإضافة إلى ذلك، تنص تحديثات التسيير العمومي الجديد على تغييرات ثقافية تهدف إلى جعل الجهاز الحكومي أكثر سهولة في الاستخدام وتوجها أكثر نحو السوق، لكن مع مضي الدول قيد الدراسة في تبني تحديثات التسيير العمومي الجديد لم تستطع الأنظمة السياسية مواكبة تعقيد هذا التطور الذي نجم عنه مشاكل السيطرة والتحكم مما أدى بالقائمين على التحديث ابتكار آليات جديدة تبحث عن تنسيق أكثر لمرفق عام مجزئ تحت مسمى مقارنة الانضمام إلى الحكومة، التي يعتبرها البعض الجيل الثالث من التحديثات أو تحديثات ما بعد التسيير العمومي الجديد. إن المتتبع لسيرورة هذه التحديثات منذ ظهور أولى مشاكل تسيير الإدارة العامة في إطار نموذج البيروقراطية (الجمود وعدم فعالية) إلى استراتيجيات التسيير العمومي الجديد في إطار النيوليبرالية، نجد حركية واسعة لتحديث نابعة من رغبة قوية في الارتقاء الإداري للمرفق من حيث الكفاءة والفعالية.

- اختبار الفرضيات:

الفرضية الأولى: هناك استراتيجيات متقاربة لدول قيد الدراسة في تحديث المرفق العام لكن هناك اختلاف في نطاق تنفيذ هذه الاستراتيجيات.

تبين لنا صحة هذه الفرضية، فليس هناك أدنى شك في أن تحديثات الإدارة العامة في إطار التسيير العمومي الجديد كانت اتجاها دوليا رئيسيا خلال الثمانينيات والتسعينيات، بدءا في نيوزيلندا وبريطانيا، انتشرت هذه النزعة بسرعة في العديد من البلدان الأخرى، وبحلول أوائل التسعينيات أصبح هذا النموذج من التحديث "القاعدة الجديدة" في العديد من المنشورات والمناقشات في منظمة التعاون الاقتصادي.

الفرضية الثانية: كلما كان هناك اختلافات في البيئة السياسية لدول الأنجلو سكسونية كلما كان هناك اختلاف في صياغة وتنفيذ استراتيجية تحديث مرافقها العامة.

من خلال ما تم التطرق إليه يتبين لنا صحة الفرضية، حيث أنه كلما كان هناك اختلاف في طبوغرافيا المتغيرات السياسية لدول كلما كان هناك اختلاف في صياغة وتنفيذ استراتيجيات تحديث المرفق العام في الدول الأنجلو سكسونية، فبدأ من هيكل الدول وشكلها والطبيعة التنفيذية للحكومة إلى قنوات النصح والاستشارة في هذه الدول، نجد اختلاف ودرجات متفاوتة في تنفيذ وصياغة ما هو ممكن تنفيذه من التحديثات الإدارية، فالمركزية

القوية التي تعرفها كل من بريطانيا ونيوزيلندا كان لها الأثر البالغ على السرعة وظروف النجاح من جهة ووقف وكبح تنفيذ استراتيجيات التحديث من جهة أخرى، ففي بريطانيا عرف التحديث منحني متسارع ومتناسك نتيجة لرغبة والإرادة السياسية لبعض المؤسسات المركزية مثل رئيس الوزراء ومجلسه ووزارة المالية.

الفرضية الثالثة: كلما زادت شدة الضغوط الاقتصادية كلما زاد ذلك تعقيد وتباين مسارات استراتيجية تحديث المرفق العام في الدول الأنجلو سكسونية.

من خلال ما تم التطرق إليه في الفصل الثالث يتبين لنا صحة هذه الفرضية، فتجارب الدول قيد الدراسة لها صفات متباينة. هنا نركز فقط على الاختلافات الأكثر جوهرية. يتمثل أحد الاختلافات الرئيسية في درجة اعتماد الدول على الطرق القانونية لدفع بالتحديث (نيوزيلندا والولايات المتحدة) مقابل غياب التحديثات المدعومة بالأليات القانونية (بريطانيا). سعت كل من نيوزيلندا والولايات المتحدة الأمريكية إلى تقييد السلوك التنفيذي، أما بريطانيا اتبعت طريق السياسة التنفيذية ذلك راجع إلى أنهم كانوا أقل يقيناً من حيث نواياهم التحديثية في البداية أو كانوا غير متأكدين من عواقب مساعيهم التحديثية (اتخاذ قرار باتباع نهج عملي) كما أنهم يهدفون إلى الحفاظ على مرونة العمل للتعامل مع الحالات الطارئة في المستقبل.

- الفرضية الرابعة: توجد علاقة ارتباطية بين قيم البيئة الثقافية لدول الأنجلو سكسونية وتمائل مضامين استراتيجية تحديث مرافق.

في هذه الدراسة، تم تقييم أهمية أخذ مسألة الثقافة في عين الاعتبار عند التحقيق في الأصول الثقافية لاستراتيجيات التحديث في الدول الأنجلو سكسونية قيد الدراسة والاختيار الذي يقومون به فيما يتعلق باستخدام أدوات التحديث الإداري القائمة على التسيير العمومي الجديد أو ما بعده. نستنتج أنه عند الأخذ بالمتغير الثقافي فبما يتعلق بالتحديث تتوفر الأفكار لتحليل مدى تطابق مضامين هذه التحديثات مع ما هو موجود من قيم ثقافية. فمن الولهة الأولى نجد أن اتجاهات التحديث الرئيسية في الدول قيد الدراسة متطابقة مع العناصر المتعلقة بالثقافة.

- نتائج الدراسة:

توصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج التالية:

- ليس مبالغا فيه الادعاء بأن تحديثات المرفق العام خلال الفترة الممتدة 1980-2016 تتألف من تقارب بين الدول الأنجلو سكسونية حول آليات التسيير العمومي الجديد. قد نختلف مع أولئك الذين جادلوا باختفاء التسيير العمومي الجديد، في هذا السياق، نؤكد استمرارية التحديثات من نوع التسيير العمومي الجديد في عدد من الدول الأنجلو سكسونية، فمن الملاحظ أن الأزمة الاقتصادية العالمية أدت في بعض النواحي، وفي بعض الدول (خاصة بريطانيا) إلى إحياء عناصر التسيير العمومي الجديد التي تدعي أنها تحقق مدخرات قصيرة الأجل. من خلال خارطة التحديث نجد بعض الانتكاسات أو التحولات في المسار. ففي بريطانيا، كما هو الحال في نيوزيلندا، شهد العقد الأول من القرن الحادي والعشرين تراجعاً جزئياً عن آليات السوق التي تم تقديمها في ذروة عصر نموذج التسيير العمومي الجديد. ففي بريطانيا، أشادت حكومة بلير (1997-2008) بالتشاركية والشبكات، ولكنها في الوقت نفسه فرضت أحد أكثر أنظمة قياس الأداء تفصيلاً من أعلى إلى أسفل. قد يلاحظ المرء أيضاً اتجاهها متذبذب في التحديث، فقد لوحظ أن هناك ميلاً لتجميع وصفات تحديث متناقضة أو متعارضة فتعتمد الدول أسلوب اللامركزية كحل ثم تراجع عنه بمركزية أكثر، فأبرز مثال، ما قمت به بريطانيا ونيوزلندا عقب تحديثات التسيير العمومي الجديد الذي أنتج مرافق عامة متخصصة في المهام، ثم تراجعت عن تلك التحديثات بتوحيد وإدماج المرافق ذات الأهداف المتشابهة وفرض سيطرة مركزية أكثر في إطار مقارنة الانضمام إلى الحكومة، قد تبدو وصفة التحديث في البداية منطقية، ولكن بعد تطبيقها لفترة من الوقت، تصبح عيوبها أكثر وضوحاً، لقد رأينا هذا الأمر بشكل أوضح في البلدان التي تشهد تحديثاً سريعاً مثل بريطانيا ونيوزيلندا.

- لطالما عرفت الدول الأنجلو سكسونية أزمات مالية واقتصادية كان لها الأثر البالغ على تحديثات المرفق العام خاصة من ناحية التسيير المالي، فكان المال والوفرة والادخار والتشفي والأداء ومختلف موارد المرفق العام بصفة عامة المواضيع الرئيسية في نقاشات صانعي السياسة العامة لدى الدول قيد الدراسة، فمن أجل تضمين هذه المتغيرات لابد من اعتمادها كمدخلات ضرورية لتحديث المرفق العام. عرفت الدول الأنجلو سكسونية عدة مسارات مختلفة لتقليص نفقاتها العامة منها ذلك الذي يتعلق بالتقليص السياسي مثل ما حدث في بريطانيا، المسار الثاني لتقليص النفقات تم من خلال أسلوب التسقيف مثل ما حدث في الولايات المتحدة الأمريكية، المسار الثالث هو التقليص الاستراتيجي الذي يعتمد على المفاضلة بين البرامج ذات الأولوية. عرف متغير أداء المرفق اهتماماً واسعاً خاصة ذلك الذي يتعلق بالميزانيات، ما يمكن ملاحظته أن جميع الدول قيد الدراسة قد اعتمدت مسارات متماثلة في سعيها بالارتقاء بأداء ميزانيتها، لكن، تبقى النتائج محدودة ومختلفة من دولة إلى

أخرى وبدرجات متفاوتة، لهذا يبقى السعي نحو أداء ميزانياتي أفضل الهدف المنشود لدى جميع الدول الأنجلو سكسونية.

- لمواكبة التحول الاقتصادي الذي عرفته الدول الأنجلو سكسونية، أصبحت الموارد البشرية جزء لا يتجزأ من استراتيجية تحديث المرفق العام، فأصبحت الوظيفة أقل أمننا قائمة على التعاقد القابل لتجديد مع الأخذ بعين الاعتبار شروط الأداء (التطور من النظام القانوني إلى النظام التعاقدية)، في هذا السياق، أصبحت الموارد البشرية نفسها تخضع للبيئة المحلية وظروفها، فأصبح المدير يوظف على أساس ما يحتاجه فعلا لتقديم خدمة فعالة (الانتقال من المركزية إلى اللامركزية في تسيير شؤون الموظفين)، مثل ما قامت به بريطانيا سنة 1991 حيث سمحت وزارة المالية بتسيير شؤون المالية للموظفين، كذلك في نيوزيلندا فعلى إثر قانون قطاع الدول لسنة 1988 أصبح الرؤساء التنفيذيون مسيري موظفي إداراتهم، تباعا لاستراتيجيات التسيير العمومي الجديد وفي إطار استيراد أساليب إدارة القطاع الخاص أصبحت أجور موظفي المرفق العام تساوي تلك الموجودة في القطاع الخاص فضلا ربط الأجور بمتغيرات الأداء.

- في سياق ترتيبات تنفيذ وصياغة أساليب التحديث الإداري والمالي للمرفق العام شهدت علاقة وزارة المالية ومجلس الوزراء نوعا من الصراع وتذبذب في العلاقة فتارة نجد وزارة المالية مؤيدة لبعض التحديثات وتارة أخرى متحفظة ورافضة لبعض التحديثات الأخرى، نجم عن هذا سرعة في ابتكار التحديثات، لكن، في نفس الوقت حذر وشكوك بين مختلف الجهات الفاعلة القائمة على التحديثات، خاصة خصصنا بالذكر متطلبات التسيير العمومي الجديد التي تدعو إلى مزيد من اللامركزية في التسيير المالي و الإداري التي تتعارض مع فلسفة وزارة المالية التي تسعى نحو سيطرة مالية أكثر. في السياق النيوزيلندي، ظلت التحديثات في نيوزيلندا تأخذ منحها الجذري خاصة في ظل الفترة الممتدة ما بين سنة 1980 إلى سنة 1996، ساعدها في ذلك المركزية الكبيرة في صباغة وتنفيذ استراتيجيات التحديث، كان فيها النظام الانتخابي يفرز أغلبية حزبية منتظمة يسهل من خللها تشكيل حكومات أغلبية تحظى بقوة برلمانية كما يسهل من خللها الحصول على الدعم اللازم لتمرير وتنفيذ استراتيجيات التحديث، لكن مع حلول سنة 1996، ومع تبني نظام انتخابي جديد (النظام النسبي المختلط) أصبحت الأغلبية البرلمانية صعبة المنال، لهذا تحتم على مختلف الأحزاب السياسية الدخول في تحالفات حزبية من اجل تشكيل الحكومات، ففي ظل هذه المخرجات، ومن المتعارف عليه أنه في ظل هذه التحالفات يصعب التوافق على البرامج المراد تنفيذها خاصة التي تتعلق بالمالية وتسيير المرافق ومخرجاتها، فمن الأحزاب نجده مع تنفيذ تحديثات شاملة مع تقليص النفقات، ومن الأحزاب نجده مع زيادة الإنفاق العام، هذا

ما أثر بالضرورة على سرعة تنفيذ استراتيجيات التحديث فضلا عن ما هو ممكن تنفيذه تبعا لتفضيلات الأحزاب السياسية. بشكل مجمل يمكن القول أن نيوزيلندا ظلت متقاربة مع ما هو موجود في السياق السياسي البريطاني، لكن، اختلفت معه خاصة بعد تبني نظام انتخابي جديد. في سياق الولايات المتحدة الأمريكية التي تعتبر الاستثناء فهي تختلف جوهريا مع بريطانيا ونيوزيلندا من ناحية شكل الحكومة التنفيذية وهيكل الدولة فهي دولة لامركزية فسلطة الحكومة الفيدرالية مستمدة من سلطات الولايات، لهذا لا يمكن لسلطات الفيدرالية فرض تحديثات على الولايات المحلية، أما الطبيعة التنفيذية لحكومة الولايات المتحدة الأمريكية، نجد فصل بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، فلطالما عمل الكونغرس على كبح برامج ومشاريع الرؤساء.

- أكد نموذج التسيير العمومي الجديد على أهمية الإدارة الفعالة بحيث تم اشتقاق تعريفات "الإدارة الفعالة" في التسيير العمومي الجديد إلى حد كبير من القطاع الخاص التي تميل إما إلى تجاهل دور السياسة أو اعتبار السياسة والسياسيين عوائق تحول دون جعل "عمل الحكومة أفضل وأقل تكلفة". في حين أن تلك التوصيات الإدارية لتحديث لم تكن مناهضة للديمقراطية في حد ذاتها، إلا أنهم اعتبروا بالتأكيد السياسة في أفضل الأحوال عائقا خطيرا أمام الفعالية والكفاءة في المرفق العام. ظل السياسيون أنفسهم مشاركين نشطين في تنفيذ وإضفاء الطابع المؤسسي على التحديثات الإدارية في المرفق العام، مال السياسيون الذين قاموا بتحفيز أولى التحديثات إلى اعتبار البيروقراطيات العامة التي ورثوها عند مجيئهم إلى المكتب عوائق رئيسية أمام تغيير المرافق. أراد هؤلاء القادة نزع الطابع المؤسسي عن الأنظمة البيروقراطية القائمة من أجل أن يكونوا قادرين على تغيير الطريقة التي تتبعها الحكومة في وضع السياسات العامة وتنفيذها، كان الحل البسيط هو تنفيذ الممارسات المستمدة من القطاع الخاص. كان البحث عن البيروقراطية المستجيبة شغل شاغل السياسيين في تحديث المرفق العام في الدول قيد الدراسة لهذا، تعددت الأساليب الممكنة لسيطرة على البيروقراطية منها زيادة التسييس من خلال تعزيز المناجارية، فمن المفارقات الجوهرية هو أن التحديثات التي تهدف إلى إضعاف دور القادة السياسيين أدت إلى تدخل سياسي أكبر في الإدارة اليومية للمرفق، وإضعاف المديرين المحترفين غير التسييس داخل المرفق العام. كذلك، أتبع أسلوب آخر لتسييس المرفق العام في الدول قيد الدراسة، يتمثل في استخدام الأساليب الإدارية لأغراض سياسية، فمن المفارقات الأخرى، أن التحديثات الإدارية نفسها جعلت هذا الهجوم من قبل السياسيين ضروريا فوفرت بعض الفرص لنجاحهم في إعادة تأكيد السيطرة. أوضح مثال على الدور الذي قدمته التحديثات الإدارية للتسييس هو زوال نظام الخدمة المدنية، أو على الأقل إضعافه الذي أتاح للسياسيين حرية أكبر في اختيار الموظفين. في حين أن الغرض من التوظيف المفتوح كان تحقيق قدرة إدارية أكبر في الحكومة، يمكن استخدام الأداة نفسها بسهولة لتعيين مديرين ملتزمين ومؤهلين. يمكن رؤية هذا الأسلوب بشكل أوضح في بريطانيا وبشكل

أقل في نيوزيلندا التي كانت نشطة للغاية في إضفاء الطابع المؤسسي على أنظمة الخدمة المدنية. وبالمثل، فإن إنشاء عدد من المنظمات المستقلة وشبه المستقلة قد أتاح فرصاً إضافية لتسييس. فقد أنشأت هذه المنظمات عدداً من المجالس والهيئات الرقابية التي يمكن أن يكون فيها أشخاص من ذوي القناعات السياسية المناسبة، هذا ما فتح ثغرة جانبية من أجل السيطرة على المرافق العام وضمان نجاح تحديث المرفق العام. أسلوب آخر من التسييس غير المقصود كان في إطار متطلبات الأداء، يتجه التركيز المتزايد على إدارة الأداء في المرفق العام إلى زيادة مستوى تسييس، يرغب أفراد الحكومة تحقيق أداء متفوق في وجود أشخاص "إلى جانبهم" إذا كان سيتم الحكم عليهم من خلال النتائج. إلى حد ما، كان يتم دائماً الحكم على الوزراء وغيرهم من المسؤولين السياسيين من خلال أداء مؤسساتهم، في هذا الإطار تصبح الحاجة إلى السيطرة أكثر إلحاحاً.

- من خلال التحليل أعلاه عرفت العلاقة بين الحكومة وكبار موظفي المرفق العام في سياق استراتيجيات تحديث المرفق العام في الدول قيد الدراسة نوع من البرغماتية، فمن جهة سعت فلسفة تحديث المرفق العام إلى الفصل السياسي عن الإداري، لكن، من جهة أخرى سعى السياسيون نحو البحث عن بيروقراطي مستجيب من خلال صياغة التحديثات بطريقة برغماتية من أجل السيطرة على المرفق العام.

- مما لا شك فيه أن تعدد مصادر الاستشارة له أثر بالغ الأهمية في تحديث مرافق العامة، ففي الدول قيد الدراسة، تتعدد المصادر وتتنوع ما يخلق التفاعل اللازم لبلورة الأفكار والاستراتيجيات، من البديهي أن يكون الموظف العمومي المتواجد في الخط الأمامي لتقديم الخدمة يملك الخبرات اللازمة ما يؤهله لتقديم النصح والمشورة الحيادية الخالية من أي نزعة سياسية أو أيديولوجية، لكن، في ظل استعانة السياسي بالمصادر الخارجية مثل المستشارون الخاصون أو مراكز البحث والتفكير يجعل نوع المشورة نفسها يشوبها نوع من التشويه، فالمستشار أو مركز البحث غالباً ما يميل إلى أن يتوافق سياسياً وأيديولوجياً مع السياسي، هذا ما يطرح مسألة كفاءة وفعالية الاستشارة المسيسة، فضلاً عن موقع الموظف العمومي كمحايد يتميز بالنزاهة والصراحة والمواجهة في تقديم النصح والاستشارة.

- في الشق الاقتصادي، لا يوجد توحيد لعملية صنع القرار في الميزانية. فبالفعل، يبدو أن بعض الدول، تتخذ تقليداً مجزأً متعدد النوافذ في اتخاذ القرارات المتعلقة بالموارد، حاولت تقييد اتخاذ القرارات المتعلقة بالميزانية على ما هو كائن (ونيوزلندا وبريطانيا)، أما في الولايات المتحدة الأمريكية توصلوا إلى قرارات تمتد على مدار العام عندما تصبح العائدات معروفة. تميل الضغوط المالية إلى تشجيع الحكومات أو تجبرها على توحيد عملية

اتخاذ القرارات المتعلقة بالميزانية، في حين أنه في أوقات الفوائض الأكبر للحكومة سمحت بتجزئة أكبر في اتخاذ القرارات بشأن الموارد على مدار العام.

في إطار تطبيق المحاسبة على أساس الاستحقاق وميزانيات الاستحقاق خلق تباين واضح بين الدول. لا تزال الولايات المتحدة الأمريكية تعارض بشدة الميزانية القائمة على أساس الاستحقاق، في حين اعتمد عليها في بريطانيا ونيوزيلندا على بعض مكونات ميزانياتهم.

- كانت هناك أيضا اختلافات كبيرة فيما يتعلق باستراتيجيات خفض الديون في جميع الدول الأنجلو سكسونية. كان تخفيض الديون هو الهدف البارز، (نيوزيلندا)، خفضت نيوزيلندا ديونها العامة بشكل كبير كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي على مدى العقدين من عام 1988 إلى عام 2007، تبعها الولايات المتحدة متأخرة في ذلك (مع ارتفاع الدين العام إلى حوالي 70 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي).

- تختلف الدول الأنجلو سكسونية قيد الدراسة في تبنيها لتحديثات تعنى بالشق المالي من ناحية السرعة والنطاق والجانب الموضوعي، في هذا الصدد، نيوزيلندا كانت سريعة في تحديث الشق المالي للمرفق العام ساعدها في ذلك النهج القانوني، أما من حيث نطاق التحديثات فقد تميزت بالشمولية التي ذهبت إلى إجراءات وضع الميزانيات وتحديدها، في سياق آخر، تركز الجانب الموضوعي لتحديثات في تبني مركزية اتخاذ القرار من أجل تحقيق سيطرة أكبر على الإنفاق العام وكافة الجوانب المالية للمرفق.

- خلال الثلاثين عاما الماضية، عرفت الدول الأنجلو سكسونية نمو اقتصادي هائل قائم على تنوع المدخلات الاقتصادية ساعدها في ذلك لأيدولوجية النيوليبرالية التي تدعو إلى تحرر الأسواق بما ذلك سوق الخدمة العمومي التي يقدمها المرافق العام فأصبحت على أثره هذه الهياكل شبيه بتلك الموجودة في القطاع الخاص، في ظل هذا التحول الحتمي، أصبح هناك تعقيد اقتصادي خاصة من حيث موضوع التحكم والسيطرة وآليات الرقابة فضلا عن تبني ميكانيزمات الارتقاء بالفاعلية والكفاءة. في سيورة تحديثات الدول الأنجلو سكسونية عرف الشق المالي للمرفق العام عدت تحديثات خلقت تعقيدا متزايدا سواء أكان ذلك للأكاديميين أو المهتمين بالشأن الاقتصادي. ففي الولايات المتحدة الأمريكية تعددت الآليات والاستراتيجيات من خلال تبني قوانين تواكب المشاكل التي يعاني منها المرفق العام التي يتمثل أهمها في متغيري الأداء والفعالية اللذان يمثلان الوجه الآخر لمراقبة ميزانيات المرفق (قانون الأداء والنتائج الحكومية)، أما في بريطانيا، في ظل الصراع القائم بين الهيئات المركزية القائمة على التحديث المالي زادت تعقيدات السيطرة والتحكم، فرييس الوزراء يأتي بأجندات مسبقة لمعالجة الأداء الاقتصادي للمرفق، لكن دائما ما يصطدم بقوة وزارة المالية التي تعمل على كبح أي تحديث

إداري من شأنه أن يؤدي إلى فقدان سيطرة وزارة المالية على مالية المرفق العام خاصة تلك المتعلقة باستراتيجية وكالات الخطوات التالية، فعلى إثر هذا التوتر، انبثقت تحديثات مالية تهدف كبح الإنفاق والسيطرة عليه لكن في نفس الوقت الحفاظ على كفاءة الخدمة العامة للمرفق، نجحت بريطانيا إلى حد ما في التغلب على العجز الاقتصادي حتى إلى سنة 2007 الذي صادف الأزمة الاقتصادية العالية مما أدى عجز اقتصادي لازالت مخلفاته إلى حد الساعة هذا من جهة وزيادة سيطرة وزارة المالية على مالية المرفق من جهة أخرى. حققت نيوزيلندا من خلال استراتيجية متوسطة الأجل قائمة على الشفافية والقدرة على التنبؤ فوائض مالية معتبرة وتخفيض الدين العام إلى 50% من إجمالي الناتج المحلي، لكن، في سياق تحديثات مالية عديدة بدأ من اعتماد المحاسبة على الاستحقاق والتركيز على النتائج والقيمة.

- في السياق الثقافي، من الواضح أن المتغيرات المتعلقة بالثقافة تروي جزءا فقط من الحقيقة. من المحتمل جدا أن يكون اختيار استراتيجيات التحديث متأثرا أيضا بآليات أخرى، مثل التماثل والمحاكاة. على سبيل المثال، في حالة بريطانيا ونيوزيلندا، يبدو أن هناك درجة معينة من نقل السياسات ونسخ سلوك التحديث فيما يتعلق باستخدام استراتيجيات التحديث في الثمانينيات وأوائل التسعينيات، وكذلك فيما يتعلق الاستراتيجيات الحديثة الأكثر شمولا في كلا البلدين (مقاربة الانضمام إلى الحكومة)، تؤثر الثقافة والنظام السياسي-الإداري على تقبل البلدان لمثل هذا النقل لتحديث، فضلا عن ترجمة الأفكار المنقولة إلى السياق الخاص بكل بلد.

-بالنظر إلى استراتيجيات التحديث ومضامينها، نجد أن لثقافة جذور راسخة في هذه التحديثات، فالتحول من البيروقراطية إلى التسيير العمومي الجديد له خلفياته الثقافية. مما لا شك فيه أن نظرية "هود" الثقافية المستمد من عمل الباحثة الاجتماعية "دوغلاس ماري" فسرت لنا الاختلافات الثقافية في طرق الحياة الممكنة لدى المجتمعات و ما هو ممكن قبلوه كهيل إداري يعكس الوجه الثقافي للمجتمع. الفردانية كطريقة حياة وما تحمله من مبادئ من تنافسية ومساومة إلى النزعة النفعية كلها نابعة من السلوك العام للفرد في هذه المجتمعات الذي يعتبر أناني عقلاني يبحث عن المنفعة الخاصة التي ستحقق في النهاية الصالح العام، فما تحمله استراتيجيات التسيير العمومي الجديد في إطار النيوليبرالية القائمة على تحرر أسواق الخدمة العمومية ومبادئ التعاقد التفاوضية كلها ثقافة فردانية بحتة تعكس التوجهات الثقافية للمجتمعات قيد الدراسة، لهذا فمن هذا المنظور نجد تماثل وتناسب ثقافي مع استراتيجيات التسيير العمومي الجديد.

- في سياق آخر، جادل "هوفستيد" بمبدأ البرمجة العقلية للمجتمعات حيث تنتقل القيم الثقافية عبر الأجيال ومن الأسرة إلى الوسط المهني للفرد، فضلا عن دور منظري الإدارة العامة في صياغة النماذج الإدارية، في هذا السياق يجادل "هوفستيد" أن منظري الإدارة العامة ابن بيته لهذا لا يمكن أن تخرج دراساته عن سياقات ثقافته

النابعة عن ثقافة مجتمعه. جادل "هوفستيد" أيضا لستة قيم ثقافية في نظريته للأبعاد الثقافية، منها فارق القوة، تجنب عدم اليقين، الذكورة/ الأنوثة، الفردانية/ الجماعية، التوجه بالمدى البعيد/التوجه بالمدى القصير، التساهل. في ظل قيمة الفردانية، نجد الدول قيد الدراسة بريطانيا ونيوزيلندا والولايات المتحدة الأمريكية، تسجل درجات عالية جدا من الفردانية (79، 89، 91) على التوالي ما يؤيد فرضية تماثل مضامين تحديثات التسيير العمومي الجديد مع القيمة الثقافية لهذا المجتمعات، أما في ظل قيمة فارق القوة فأن الدول قيد الدراسة (بريطانيا، نيوزيلندا، الولايات المتحدة الأمريكية) تسجل فارق قوة أضعف الذي يسمح بفتح قنوات اتصال مباشرة بين جميع أطراف الإدارة العامة يغلب عليه أسلوب الحوار والندية في العمل.

- إن السياقات الثقافية لتحديث في الدول قيد الدراسة أثر على تبني مع ما هو ممكن من النماذج الإدارية، فضلا، أنه في ظل التماثل الثقافي بين الدول قيد الدراسة فليس من الصعب استيراد نماذج إدارية معينة من بعضها البعض مع اختلاف يمكن أن يكون في التوقيت أو أليات التنفيذ أو الدافع وراء ذلك أو حتى التسميات.

قائمة المصادر والمراجع:

1- الكتب:

1. Aberbach, Joel D and Rockman, Bert A (2001), In the web of politics: Three decades of the US federal executive (Brookings Institution Press).
2. Albrow, Martin (1970), Bureaucracy (Macmillan International Higher Education).
3. Allison, John A and Sklar, Alan (2013), The financial crisis and the free market cure: Why pure capitalism is the world economy's only hope (Mcgraw-hill New York).
4. Antliff, Allan (2007), Anarchy and art: from the Paris Commune to the fall of the Berlin Wall (Arsenal Pulp Press).
5. Appleby, Paul Henson (1949), Policy and administration (Univ of Alabama Pr).
6. Arestis, Philip, Sobreira, Rogério, and Oreiro, José Luís (2010), An assessment of the global impact of the financial crisis (Springer).
7. Bahmueller, Charles F (1981), The National Charity Company: Jeremy Bentham's Silent Revolution (Univ of California Press).
8. Ball, Ian, et al. (2000), Reforming Financial Management in the Public Sector (Lessons US Officials Can Learn from New Zealand).
9. Balloch, Susan and Taylor, Marilyn (2001), Partnership working: policy and practice (Policy Press).
10. BanrleLd, EC (1958), The moral basis of a backward society. Glencoe (The Free Press).
11. Barber, Michael (2007), Instruction to deliver: Tony Blair, public services and the challenge of achieving targets (Politico's Publishing).
12. Bardes, Barbara A, Shelley, Mack C, and Schmidt, Steffen W (2004), American Government and Politics Today.: The Essentials. 2004-2005 Edition (2: Thomson Learning).
13. Barzelay, Michael (2001), The new public management: Improving research and policy dialogue (3: Univ of California Press).
14. Bassett, Michael (2010), Working with David: Inside the Lange Cabinet (Hachette UK).
15. Bell, Daniel (2000), The end of ideology: on the exhaustion of political ideas in the fifties: with " The resumption of history in the new century" (Harvard University Press).
16. Bellamy, Christine and Taylor, John A (1998), Governing in the information age (Open Univ Pr).
17. Bentham, Jeremy (1996), The collected works of Jeremy Bentham: An introduction to the principles of morals and legislation (Clarendon Press).
18. Blair, Tony (2010), A journey: My political life (Vintage).
19. Blondel, Jean, et al. (2007), Governing new European democracies (Springer).

20. Bollard, Alan and Mayes, David (2005), *Corporatization and privatization in New Zealand (The Political Economy of Privatization: Routledge)* 189-205.
21. Boston, Jonathan (2000), *Left Turn: The New Zealand General Election of 1999* (Victoria University Press).
22. Boston, Jonathan and Berman, Evan (2017), *Governing for the future: Designing democratic institutions for a better tomorrow* (Emerald Bingley, England).
23. Boston, Jonathan, et al. (1996), *Public management: the New Zealand model* (Oxford University Press Auckland).
24. Boyne, George A, et al. (2006), *Public service performance: Perspectives on measurement and management* (Cambridge University Press).
25. Bozeman, Barry (2000), *Bureaucracy and red tape* (Prentice Hall Upper Saddle River, NJ).
26. Brady, David W and Volden, Craig (1998), *Revolving gridlock: Politics and policy from Carter to Clinton* (westview press Boulder, CO).
27. Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2009), *Developing Brazil: Overcoming the failure of the Washington consensus* (Lynne Rienner Publishers Boulder).
28. Breton, Albert (1998), *Competitive governments: An economic theory of politics and public finance* (Cambridge University Press).
29. Brock, Gerald W (1998), *Telecommunication policy for the information age: From monopoly to competition* (Harvard University Press).
30. Bronfenbrenner, Martin (2017), *Income distribution theory* (Routledge).
31. Brown, Kerry and Osborne, Stephen P (2012), *Managing change and innovation in public service organizations* (Routledge).
32. Bruni, Luigino (2007), *Handbook on the Economics of Happiness* (Edward Elgar Publishing).
33. Brusca, Isabel, et al. (2016), *Public sector accounting and auditing in Europe: The challenge of harmonization* (Springer).
34. Buitter, Willem H and Miller, Marcus H (1983), *The Macroeconomic Consequences of a Change in Regime: The UK Under Mrs. Thatcher* (Centre for Labour Economics, London School of Economics).
35. Burns, T and Stalker, GM (1966), *The management of innovation. Second Impression* (Tavistock Publications).
36. Burton, Michael (2013), *The politics of public sector reform: from Thatcher to the coalition* (*The Politics of Public Sector Reform: Springer*) 1-13.
37. Butler, David and Butler, Gareth (1994), *British political facts, 1900-1994* (7: Macmillan London).
38. Callinicos, Alex (2001), *Against the third way: An anti-capitalist critique* (Polity Cambridge).
39. Cameron, Charles M (2000), *Veto bargaining: Presidents and the politics of negative power* (Cambridge University Press).
40. Campbell, Colton C and Stack Jr, John F (2002), *Congress Confronts the Court: The Struggle for Legitimacy and Authority in Lawmaking* (Rowman & Littlefield Publishers).

41. Castellani, Lorenzo (2018), 1997–2007: Coordination, Consolidation and Delivery in Blair’s Government (The Rise of Managerial Bureaucracy : Reforming the British Civil Service; Cham: Springer International Publishing) 161-205.
42. Chapman, P.R.A. (1997), The Treasury in Public Policy-Making (Taylor & Francis).
43. Chemerinsky, Erwin (2008), Enhancing government: federalism for the 21st century (Stanford University Press).
44. Cohen, Abner (2014), Urban ethnicity (Routledge).
45. Conway, Paul and Meehan, Lisa (2013), Productivity by the numbers: The New Zealand experience (New Zealand Productivity Commission, Te Kōmihana Whai Hua o Aotearoa).
46. Co-operation, Organisation for Economic and Development (2007), Performance budgeting in OECD countries (Organisation for Economic Co-operation and Development).
47. Cranston, Maurice William (1968), Political dialogues (British Broadcasting Corporation).
48. Darling, Alistair (2011), Back from the brink: 1000 days at number 11 (Atlantic Books Ltd).
49. Davidson, Louise (1990), Post Keynesian economics: solving the crisis in economic theory (Money and Employment: Springer) 279-99.
50. Davidson, Roger H, et al. (2013), Congress and its Members (cq Press).
51. Davies, Stephen and Caves, Richard E (1987), Britain's productivity gap (Cambridge University Press).
52. De Bruijn, Hans (2003), Managing performance in the public sector (Routledge).
53. Demmke, Christoph and Moilanen, Timo (2010), Civil Services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service (Peter Lang).
54. Derbyshire, J Denis and Derbyshire, Ian (1996), Political systems of the world (Helicon).
55. Diamond, Jack (2002), Performance Budgeting--Is Accrual Accounting Required? (2: International Monetary Fund).
56. DiIulio, John J, Wilson, James Q, and Bose, Meenekshi (2014), American Government: The Essentials (Wadsworth).
57. Dixon, M and Dixon, Norman F (2011), On the psychology of military incompetence (Random House).
58. Dobson, Andrew (2000), Green political thought (Psychology Press).
59. Douglas, Mary (1986), How institutions think (Syracuse University Press).
60. Dunsire, Andrew (1973), Administration: the Word and the Science (John Wiley & Sons).
61. Dye, Thomas R and Dye, Thomas R (1992), Understanding public policy (Prentice Hall Englewood Cliffs, NJ).
62. Edling, Max M (2003), A Revolution in Favor of Government:: Origins of the US Constitution and the Making of the American State (Oxford University Press).
63. Etzioni, Amitai (1993), The spirit of community: Rights, responsibilities, and the communitarian agenda (Crown).

64. Ewan, Kate McLaughlin Stephen P Osborne (2002), *New public management: Current trends and future prospects* (Psychology Press).
65. Ewan, Ferlie, et al. (2009), *Decentralization A Central Concept in Contemporary Public Management* (Oxford University Press).
66. Faure, David (2007), *Emperor and ancestor: State and lineage in South China* (Stanford University Press).
67. Felipe, Jesus (2010), *Inclusive Growth, Full Employment, and Structural Change: Implications and Policies for Developing Asia* (Anthem Press).
68. Ferguson, Kathy E (1984), *The feminist case against bureaucracy* (105: Temple University Press).
69. Ferlie, Ewan, Fitzgerald, Louise, and Pettigrew, Andrew (1996), *The new public management in action* (OUP Oxford).
70. Ferlie, Ewan, et al. (2009), *Organizational Cultures in the Public Services* (Oxford University Press).
71. Fernandez-Macias, Enrique, Hurley, John, and Storrie, Donald (2012), *Transformation of the Employment Structure in the EU and USA, 1995-2007* (Palgrave Macmillan).
72. Finley, Moses I (1985), *Democracy ancient and modern* (Rutgers University Press).
73. Fourastié, Jean (1975), *The causes of wealth* (Ayer Publishing).
74. Fry, Geoffrey K (2014), *Policy & Management British Civil Servics* (Routledge).
75. Fry, Brian R and Raadschelders, Jos CN (2013), *Mastering Public Administration: From Max Weber to Dwight Waldo* (CQ Press).
76. Fukuyama, Francis (2004), *State-building: governance and world order in the 21st century* (Cornell University Press).
77. Gerston, Larry N (2015), *American federalism: A concise introduction* (Routledge).
78. Gerth, Hans Heinrich and Mills, C Wright (2014), *From Max Weber: essays in sociology* (Routledge).
79. Goldman, Sir Samuel (1973), *The developing system of public expenditure management and control* (HM Stationery Office).
80. Goodenough, Ward Hunt (1981), *Culture, language, and society* (Benjamin-Cummings Publishing Company).
81. Goodin, Robert E (1992), *The Green Theory of Agency* (Polity Press).
82. --- (2013), *Green political theory* (John Wiley & Sons).
83. Green, John Clifford and Coffey, Daniel J (2007), *The state of the parties: The changing role of contemporary American politics* (Rowman & Littlefield).
84. Greenwood, John, Pyper, Robert, and Wilson, David (2005), *New public administration in Britain* (Routledge).
85. Halligan, John (1997), *New public sector models: Reform in Australia and New Zealand* (Europäisches Zentrum für Staatswissenschaften und Staatspraxis).
86. Halligan, John and Power, John Marcus (1992), *Political Management in the 1990s* (Oxford University Press).
87. Hansen, Michael G (1985), *Management improvement initiatives in the Reagan administration: Round two* (JSTOR).
88. Hart, John (1995), *The Presidential Branch: From Washington to Clinton* (Chatham House Chatham, NJ).

89. Heady, Ferrel (2001), *Public Administration, A Comparative Perspective* (CRC Press).
90. Hecllo, Hugh (2011), *A government of strangers: Executive politics in Washington* (Brookings Institution Press).
91. Hemming, R., et al. (2002), *Fiscal Policy and Economic Activity During Recessions in Advanced Economies* (INTERNATIONAL MONETARY FUND).
92. Hennessy, Peter (2001), *The Prime Minister: the office and its holders since 1945* (Palgrave Macmillan).
93. Hood, Christopher (1986), *Administrative Analysis: An introduction to rules, enforcement and organizations* (Wheatsheaf Books Brighton).
94. --- (2000), *The art of the state: Culture, rhetoric, and public management* (Oxford University Press).
95. --- (2005), *Controlling modern government: Variety, commonality and change* (Edward Elgar Publishing).
96. Hood, Christopher and Lodge, Martin (2006), *The politics of public service bargains: reward, competency, loyalty-and blame* (Oxford University Press on Demand).
97. Horowitz, Shale (2006), *Neoliberal reform in the post-communist world: Mental models in the transition from plan to market* (Neoliberalism: National and Regional Experiments with Global Ideas: Routledge) 207-27.
98. Hsieh, Pao Chao (2013), *Government of China (1644-1911)* (Routledge).
99. Hughes, Owen and O'Neill, Deirdre (2001), *Public Management Reform: Some Lessons from the Antipodes* (Learning from International Public Management Reform: Part A, 11 Part 1: Emerald Group Publishing Limited) 61-75.
100. Hume, Leonard John (2004), *Bentham and bureaucracy* (Cambridge University Press).
101. Hunt, Richard Norman (1984), *The political ideas of Marx and Engels. 2. Classical Marxism, 1850-1895* (University of Pittsburgh Press).
102. Iley, Richard A and Lewis, Mervyn (2007), *Untangling the US Deficit: Evaluating Causes, Cures and Global Imbalances* (Edward Elgar Publishing).
103. Inglehart, Ronald (1977), *The silent revolution: Changing values and political styles among Western publics* (Princeton University Press).
104. --- (2006), *Political culture* (Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates Publishers).
105. Ingraham, Patricia W (1995), *The foundation of merit: Public service in American democracy* (JHU Press).
106. Ingraham, Patricia W and Ban, Carolyn (1984), *Legislating Bureaucratic Change: Civil Service Reform Act of 1978* (SUNY Press).
107. Jillson, Cal (2013), *American government: Political development and institutional change* (Routledge).
108. Jogerst, Michael A (1993), *Reform in the House of Commons: the select committee system* (University Press of Kentucky).
109. Johnson, Nick (2005), *'Working for Families' in New Zealand: Some Early Lessons* (Fellowships Office, Fulbright New Zealand).
110. Johnson, Lady Bird (2007), *A White House Diary (17: University of Texas Press)*.

111. Johnson, Ronald N and Libecap, Gary D (2007), *The federal civil service system and the problem of bureaucracy: The economics and politics of institutional change* (University of Chicago Press).
112. Jones, Arnold Hugh Martin (1957), *Athenian democracy* (B. Blackwell).
113. Joshi, Seema (2008), *Growth and Structure of tertiary sector in developing economies* (Academic Foundation).
114. Kamenka, Eugene (1989), *Bureaucracy: New perspectives on the past* (Oxford: Basil Blackwell).
115. Karl, Barry Dean (1963), *Executive reorganization and reform in the New Deal: The genesis of administrative management, 1900-1939* (Harvard University Press).
116. Karl, B (1979), *Executive Reform and Reorganization in the New Deal* (Chicago, IL: University of Chicago Press).
117. Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart, and Mastruzzi, Massimo (2009), *Governance matters VIII: Aggregate and individual governance indicators 1996-2008* (The World Bank).
118. Kell, Mr Michael (2001), *An assessment of fiscal rules in the United Kingdom* (International Monetary Fund).
119. Kelman, Steven (2005), *Unleashing change: A study of organizational renewal in government* (Brookings Institution Press).
120. Kettl, Donald F (1995), *Inside the reinvention machine: Appraising governmental reform* (Transaction Publishers).
121. --- (2016), *Escaping Jurassic Government: How to Recover America's Lost Commitment to Competence* (Brookings Institution Press).
122. Keynes, John Maynard (2018), *The general theory of employment, interest, and money* (Springer).
123. Khan, Niaz Ahmed and Musarrat, Kazi Mysha (2016), *Joined-Up Governance*, ed. Ali Farazmand (Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance; Cham: Springer International Publishing) 1-7.
124. Kickert, Walter and Randma-Liiv, Tiina (2015), *Europe managing the crisis: The politics of fiscal consolidation* (Routledge).
125. King, Preston (2014), *Socialism and the common good: new Fabian essays* (Routledge).
126. Kreeft, Peter (1992), *Back to virtue: Traditional moral wisdom for modern moral confusion* (Ignatius Press).
127. Laitin, David D and Watkins IV, James T (1986), *Hegemony and culture: Politics and change among the Yoruba* (University of Chicago Press).
128. Lamont, Norman (1999), *In office* (Little, Brown).
129. Lane, Jan-Erik (2002), *New public management: an introduction* (Routledge).
130. Leseure, M. (2010), *Key Concepts in Operations Management* (SAGE Publications).
131. Letwin, Shirley Robin (2012), *The pursuit of certainty* (Liberty Fund).
132. Levin, Daniel Lessard (1999), *Representing popular sovereignty: The constitution in American political culture* (SUNY Press).

133. Levine, Stephen I and McRobie, Alan (2002), *From Muldoon to Lange: New Zealand Elections in the 1980s* (MC Enterprises).
134. Lévi-Strauss, C and Eribon, D (1988), *De près et de loin suivi de "Deux and après"* (Odile Jacob, Parigi (1988, traduzione italiana di Massimo Cellerino).
135. Light, Paul (2011), *Thickening government: Federal hierarchy and the diffusion of accountability* (Brookings Institution Press).
136. --- (2011), *Thickening government: Federal hierarchy and the diffusion of accountability* (Brookings Institution Press).
137. Lijphart, Arend (1984), *Democracies: Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries* (Yale University Press).
138. Long, David (1996), *Towards a new liberal internationalism: the international theory of JA Hobson* (Cambridge University Press).
139. Lynn Jr, Laurence E (2006), *Public management: Old and new* (Routledge).
140. Macdonald, Laura and Ruckert, Arne (2009), *Post-neoliberalism in the Americas: An introduction* (Post-neoliberalism in the Americas: Springer) 1-18.
141. Major, John Roy (1999), *John Major: the autobiography* (HarperCollins London).
142. Martin, Shan (1983), *Managing without managers: alternative work arrangements in public organizations* (147: Sage Publications, Inc).
143. Marx, Karl, Engels, Friedrich, and Draper, Hal (1971), *Writings on the Paris Commune* (Monthly Review Press New York/London).
144. Massey, Andrew (2011), *International handbook on civil service systems* (Edward Elgar Publishing).
145. Mathis, Klaus and Shannon, Deborah (2009), *Jeremy Bentham's Utilitarianism (Efficiency Instead of Justice?: Springer)* 103-19.
146. May, Christopher N and Ides, Allan (2007), *Constitutional Law National Power and Federalism: Examples and Explanations* (Aspen Publishers Online).
147. McDonald, Andrew and Terrill, Greg (2016), *Open Government: Freedom of information and privacy* (Springer).
148. McKinnon, Malcolm (2003), *Treasury: The New Zealand Treasury, 1840-2000* (Auckland University Press).
149. Metcalfe, Les and Richards, Sue (1990), *Improving public management* (1: Sage).
150. Mintzberg, Henry (1993), *Structure in fives: Designing effective organizations* (Prentice-Hall, Inc).
151. Morris, Caroline, Boston, Jonathan, and Butler, Petra (2011), *Reconstituting the Constitution* (Springer Science & Business Media).
152. Mullard, Maurice and Swaray, Raymond (2008), *New Labour and Public Expenditure (Ten Years of New Labour: Springer)* 35-49.
153. Müller-Rommel, Ferdinand and Blondel, Jean (1988), *Cabinets in Western Europe* (St. Martin's Press).
154. Nathan, Richard P (1975), *The plot that failed: Nixon and the administrative presidency* (Wiley New York).

155. Neuhold, Christine, Vanhoonacker, Sophie, and Verhey, Luc (2013), *Civil servants and politics: a delicate balance* (Springer).
156. Noordegraaf, Mirko (2015), *Public management: Performance, professionalism and politics* (Macmillan International Higher Education).
157. North, Douglass C (1990), *Institutions, institutional change and economic performance* (Cambridge university press).
158. OECD (2007), *Pensions at a Glance: Public Policies across OECD Countries 2007 Edition* (Organisation for Economic Co-operation and Development).
159. --- (2010), *The High Cost of Low Educational Performance: The Long-run Economic Impact of Improving PISA Outcomes* (Paris: OECD Publishing).
160. --- (2010), *Measuring government activity* (paris OCDE) 131.
161. --- (2013), *Government at a Glance 2013* (paris: OECD).
162. --- (2015), *Government at a Glance 2015* (OECD Paris).
163. --- (2016), *Innovation, Agricultural Productivity and Sustainability in the United States* (OECD).
164. Olson, Mancur (2009), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Second Printing with a New Preface and Appendix (124: Harvard University Press).
165. Osborne, Stephen P (2010), *The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (Routledge).
166. Ostrom, Vincent and Allen, Barbara (1989), *The Intellectual Crisis in American Public Administration* (University of Alabama Press).
167. Oswald, Andrew J (1992), *The microeconomic theory of the trade union* (*Economic Models of Trade Unions*: Springer) 3-24.
168. Overman, E Sam (1984), *Public Management: What's New and Different?* (JSTOR).
169. Paun, Akash, Harris, Josh, and Magee, I (2013), *Permanent secretary appointments and the role of ministers* (Institute for Government).
170. Peden, GC (2000), *The Treasury and British Public Policy 1906-1959* (Oxford University Press).
171. Peters, B Guy and Rose, Richard (1978), *Can government go bankrupt?* (New York: Basic Books).
172. Philpott, J. (1997), *Working for Full Employment* (Routledge).
173. Pierre, Jon (1995), *Bureaucracy in the modern state: an introduction to comparative public administration* (Edward Elgar Publishing).
174. Pierre, Jon and Ingraham, Patricia W (2010), *Comparative administration change: Lessons learned* (McGill-Queen's Press-MQUP).
175. Plehwe, Dieter, Walpen, Bernhard JA, and Neunhöffer, Gisela (2007), *Neoliberal hegemony: A global critique* (Routledge).
176. Pollitt, Christopher (2008), *Time, policy, management: governing with the past* (oup Oxford).
177. Pollitt, Christopher and Talbot, Colin (2004), *Unbundled government: A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation* (Routledge).

178. Pollitt, Christopher and Bouckaert, Geert (2004), *Public management reform: A comparative analysis* (Oxford University Press, USA).
179. --- (2017), *Public Management Reform: A Comparative Analysis-Into the Age of Austerity* (Oxford University Press).
180. Pollitt, Christopher, Birchall, Johnston, and Putman, Keith (2016), *Decentralising public service management* (Macmillan International Higher Education).
181. Powell, Jonathan (2010), *The new Machiavelli: How to wield power in the modern world* (Random House).
182. Purcell, L Edward (2010), *Vice Presidents: A Biographical Dictionary* (Infobase Publishing).
183. Pyper, Robert and Robins, Lynton (1995), *Governing the UK in the 1990s* (Springer).
184. Ragsdale Jr, John W (1982), *America Now: The Anthropology of a Changing Culture* (JSTOR).
185. Randall, Vicky (1987), *Women and politics* (Macmillan International Higher Education).
186. Reichard, Christoph (2010), *New Public Management*, eds Helmut K. Anheier and Stefan Toepler (*International Encyclopedia of Civil Society*; New York, NY: Springer US) 1030-34.
187. Rhodes, Rod AW (1997), *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability* (Open university press).
188. Rhodes, R (2000), *Transforming British Government: Volume 2: Changing Roles and Relationships* (Springer).
189. Rhodes, Peter John (2004), *Athenian democracy* (Oxford University Press, USA).
190. Riley, Dennis D and Brophy-Baermann, Bryan E (2006), *Bureaucracy and the policy process: Keeping the promises* (Rowman & Littlefield).
191. Roberts, Alasdair (2006), *Blacked out: Government secrecy in the information age* (Cambridge University Press).
192. Romano, Flavio (2007), *Clinton and Blair: the political economy of the third way* (Routledge).
193. Rotheim, Roy (2013), *New Keynesian Economics/Post Keynesian Alternatives* (Routledge).
194. Rowley, Charles K and Schneider, Friedrich (2008), *Readings in public choice and constitutional political economy* (Springer).
195. Rubin, Irene S (1997), *The politics of public budgeting: Getting and spending, borrowing and balancing* (CQ Press).
196. Sausman, Charlotte and Locke, Rachel (2004), *The British civil service: examining the question of politicisation* (*The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: Routledge*) 113-36.
197. Savoie, Donald J (1994), *Reagan, Thatcher, Mulroney: In search of a new bureaucracy* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press).
198. Sawyer, Marian (1990), *Sisters in suits: Women and public policy in Australia* (Allen & Unwin).

199. Scahill, Jeremy (2008), *Blackwater: The rise of the world's most powerful mercenary army* (Hachette UK).
200. Schachter, Hindy L (1989), *Frederick Taylor and the public administration community: A reevaluation* (Sunny Press).
201. Schein, Edgar H (2010), *Organizational culture and leadership* (2: John Wiley & Sons).
202. Scott, Graham Cecil (2001), *Public management in New Zealand: Lessons and challenges* (New Zealand Business Roundtable).
203. Self, Peter (1993), *Government by the market?: the politics of public choice* (Macmillan International Higher Education).
204. Southgate, Colin, et al. (1994), *Fundamental Review of HM Treasury's Running Costs: a Report to the Chancellor of the Exchequer* (Great Britain. HM Treasury).
205. Sullivan, Helen and Skelcher, Chris (2017), *Working across boundaries: collaboration in public services* (Macmillan International Higher Education).
206. Terence, E and Kennedy, Allan A.. (1982), *Corporate cultures: the rites and rituals of corporate life* (Addison-Wesley).
207. Thain, Wright, Thain, Colin, and Wright, Maurice (1995), *The Treasury and Whitehall: the planning and control of public expenditure, 1976-1993* (Oxford University Press).
208. Thatcher, Margaret and Thatcher, Margaret (1993), *The Downing Street years* (HarperCollins London).
209. Theakston, Kevin and Trevelyan, Charles (1999), *Leadership in Whitehall* (Springer).
210. Thompson, Grahame (1991), *Markets, hierarchies and networks: the coordination of social life* (Sage).
211. Tombs, Robert (2014), *The Paris Commune 1871* (Routledge).
212. Tomkin, Shelley Lynne (2016), *Inside OMB: Politics and Process in the President's Budget Office: Politics and Process in the President's Budget Office* (Routledge).
213. Tracey, Strange and Anne, Bayley (2008), *OECD insights sustainable development linking economy, society, environment: Linking economy, society, environment* (OECD Publishing).
214. Treasury, H (2001), *Reforming Britain's economic and financial policy: towards greater economic stability* (Springer).
215. Treasury, Great Britain. and Treasury, HM (1991), *Autumn Statement: 1991* (H.M. Stationery Office).
216. --- (2007), *Meeting the Aspirations of the British People: 2007 Pre-budget report and comprehensive spending review (7227: The Stationery Office)*.
217. Treasury, Great Britain. Parliament. House of Commons., Committee, Civil Service, and Du Cann, E.D.L. (1980), *Budget and the Government's Expenditure Plans 1980-81 to 1983-84* (H.M. Stationery Office).
218. Trench, Alan (2007), *Devolution and power in the United Kingdom* (Manchester University Press).

219. Truman, Edwin M (2002), *Economic Policy and Exchange Rate Regimes: What Have We Learned in the Ten Years since Black Wednesday?* (LSE Financial Markets Group).
220. Verba, Sidney and Almond, Gabriel (1963), *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations* (Princeton, NJ: Princeton University Press).
221. Vespa, Jonathan, Armstrong, David M, and Medina, Lauren (2018), *Demographic turning points for the United States: Population projections for 2020 to 2060* (US Department of Commerce, Economics and Statistics Administration, US ...).
222. Wakefield, Andre (2009), *The disordered police state: German cameralism as science and practice* (University of Chicago Press).
223. Walsh, Kieron (1995), *Public services and market mechanisms: competition, contracting and the new public management* (Macmillan International Higher Education).
224. Wanna, John, Jensen, Lotte, and de Vries, Jouke (2003), *Controlling public expenditure* (Edward Elgar Publishing).
225. --- (2010), *The reality of budgetary reform in OECD nations: Trajectories and consequences* (Edward Elgar Publishing).
226. Wass, Douglas (2008), *Decline to fall: the making of British macro-economic policy and the 1976 IMF crisis* (Oxford University Press).
227. Welch, Susan, et al. (2008), *Understanding American Government: The Essentials* (Cengage Learning).
228. West, Darrell M (2007), *Digital government: Technology and public sector performance* (Princeton University Press).
229. Wildavsky, Aaron (1974), *The Private Government of Public Money: Community and Policy Inside British Politics* (Berkeley: University of California Press).
230. Williams, Raymond (2014), *Keywords: A vocabulary of culture and society* (Oxford University Press).
231. Wilson, James Q (2019), *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it* (Basic Books).
232. Zelkowitz, Marvin (2010), *Advances in Computers, Volume 80* (Academic Press, Inc.).

-2 المقالات والدوريات:

1. Aberbach, Joel D, and Tom Christensen. "Radical Reform in New Zealand: Crisis, Windows of Opportunity, and Rational Actors." *Public Administration* 79, no. 2 (2001): 403-22.
2. Aberbach, Joel D, and Bert A Rockman. "Civil Servants and Policymakers: Neutral or Responsive Competence?". *Governance* 7, no. 4 (1994): 461-69.
3. Adcroft, Andy, and Robert Willis. "The (Un) Intended Outcome of Public Sector Performance Measurement." *International Journal of Public Sector Management* 18, no. 5: 386-400.
4. Alderman, R.K. "A Defence of Frequent Ministerial Turnover." *Public Administration* 73, no. 4 (1995): 497-512.

5. Anderson, James G. "Bureaucratic Rules: Bearers of Organizational Authority." *Educational Administration Quarterly* 2, no. 1 (1966): 7-34.
6. Anderson, William A, and Patricia Yancey Martin. "Bureaucracy and Professionalism in the Social Services: A Multi-Dimensional Approach to the Analysis of Conflict and Congruity." *Journal of Social Service Research* 5, no. 3-4 (1983): 33-50.
7. Andrews, Matt. "Good Government Means Different Things in Different Countries." *Governance* 23, no. 1 (2010): 7-35.
8. Anechiarico, Frank. "Administrative Culture and Civil Society: A Comparative Perspective." *Administration & Society* 30, no. 1 (1998): 13-34.
9. Angeles, Luis, and Robin G Milne. "Competitive Provision of Public Services: Cost Savings over Successive Rounds of Tendering." *Applied Economics Letters* 23, no. 9 (2016): 627-32.
10. Arellano-Gault, David. "Challenges for the New Public Management: Organizational Culture and the Administrative Modernization Program in Mexico City (1995-1997)." *The American Review of Public Administration* 30, no. 4 (2000): 400-13.
11. Arndt, Christiane. "The Politics of Governance Ratings." *International Public Management Journal* 11, no. 3 (2008): 275-97.
12. Aspinwall, Mark D, and Gerald Schneider. "Same Menu, Seperate Tables: The Institutional Turn in Political Science and the Study of European Integration." *European Journal of Political Research* 38, no. 1 (2000): 1-36.
13. Atesoglu, H Sonmez. "Manufacturing and Economic Growth in the United States." *Applied Economics* 25, no. 1 (1993): 67-69.
14. Aucoin, Peter, and DJ Savoie. "The Politics-Administration Dichotomy: Democracy Versus Bureaucracy." *The evolving physiology of government: Canadian public administration in transition* (2009): 97-117.
15. Azumi, Koya, and Charles J McMillan. "Culture and Organization Structure: A Comparison of Japanese and British Organizations." *International Studies of Management & Organization* 5, no. 1 (1975): 35-47.
16. Baker, Andrea J. "The Problem of Authority in Radical Movement Groups: A Case Study of Lesbian-Feminist Organization." *The Journal of Applied Behavioral Science* 18, no. 3 (1982): 323-41.
17. Baldwin, Robert. "" The Next Steps": Ministerial Responsibility and Government by Agency." *The Modern Law Review* 51, no. 5 (1988): 622-28.
18. Bale, Malcolm, and Tony Dale. "Public Sector Reform in New Zealand and Its Relevance to Developing Countries." *The World Bank Research Observer* 13, no. 1 (1998): 103-21.
19. Ball, Ian. "Reinventing Government: Lessons Learned from the New Zealand Treasury." *The Journal of Government Financial Management* 43, no. 3 (1994): 19.
20. Banfield, Edward C. "The Moral Basis of a Backward Society." (1967).
21. Barnes, Cheryl, and Ken Warren. "The Impact of Gaap on Fiscal Decision Making." *OECD Journal on Budgeting* 3, no. 4 (2004): 7-40.
22. Bartlett, Bruce. "Explaining the Bush Tax Cuts." *COMMENTARY-NEW YORK-AMERICAN JEWISH COMMITTEE-* (2004): 23-27.

23. Barzelay, Michael, and Raquel Gallego. "From "New Institutionalism" to "Institutional Processualism": Advancing Knowledge About Public Management Policy Change." *Governance* 19, no. 4 (2006): 531-57.
24. Bernard, Andrew B., Valerie Smeets, and Frederic Warzynski. "Rethinking Deindustrialization." *Economic Policy* 32, no. 89 (2017): 5-38.
25. Bevan, Gwyn, and Christopher Hood. "What's Measured Is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System." *Public Administration* 84, no. 3 (2006): 517-38.
26. Bittner, Egon. "Radicalism and the Organization of Radical Movements." *American Sociological Review* (1963): 928-40.
27. Blanchard, Olivier, and Jordi Galí. "Real Wage Rigidities and the New Keynesian Model." *Journal of Money, Credit and Banking* 39 (2007): 35-65.
28. Bond, Stephen, Lucy Chennells, Andrew Dilnot, Carl Emmerson, Christine Frayne, Alissa Goodman, Julian McCrae, et al. "The Ifs Green Budget January 2000." *The Institute for Fiscal Studies* (2000).
29. Booth, Alison L, and Jeff Frank. "Earnings, Productivity, and Performance-Related Pay." *Journal of Labor Economics* 17, no. 3 (1999): 447-63.
30. Boston, Jonathan. "Assessing the Performance of Departmental Chief Executives: Perspectives from New Zealand." *Public Administration* 70, no. 3 (1992): 405-28.
31. ———. "Departmental Secretaries: The New Zealand Experience." *The Changing World of Top Officials: Mandarins or Valets* (2001).
32. ———. "Origins and Destinations: New Zealand's Model of Public Management and the International Transfer of Ideas." *New Ideas, Better Government. NSW: Allen & Unwin* (1996): 107-31.
33. ———. "Transforming New Zealand's Public Sector: Labour's Quest for Improved Efficiency and Accountability." *Public Administration* 65, no. 4 (1987): 423-42.
34. Boston, Jonathan, and June Pallot. "Linking Strategy and Performance: Developments in the New Zealand Public Sector." *Journal of Policy Analysis and Management: The Journal of the Association for Public Policy Analysis and Management* 16, no. 3 (1997): 382-404.
35. Bouckaert, Geert, B Guy Peters, and Koen Verhoest. "The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management." (2010).
36. Bouckaert, G, and W Ulens. "Mesure De La Performance Dans Le Service Public: Exemples Etrangers Pour Les Pouvoirs Publics Belges." *Bruxelles, Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles* (1998).
37. Brennan, Geoffrey, and James M Buchanan. "The Reason of Rules: Constitutional Political Economy." (2008).
38. Breul, Jonathan D. "Gpra—a Foundation for Performance Budgeting." *Public Performance & Management Review* 30, no. 3 (2007): 312-31.
39. Brickman, William W. "Frederick the Great and His Officials." (1976).
40. Brownie, Shane, and Paul Dalziel. "Shift-Share Analyses of New Zealand Exports, 1970–1984." *New Zealand Economic Papers* 27, no. 2 (1993): 233-49.
41. Burch, Martin. "Mrs Thatcher's Approach to Leadership in Government: 1979–June 1983." *Parliamentary Affairs* 36, no. 4 (1983): 399-416.

42. Burgess, Stephen. "Measuring Financial Sector Output and Its Contribution to Uk Gdp." *Bank of England Quarterly Bulletin* (2011).
43. Busch, Andreas. "Central Bank Independence and the Westminster Model." *West European Politics* 17, no. 1 (1994/01/01 1994): 53-72.
44. Caiden, Gerald E, and Pachampet Sundaram. "The Specificity of Public Service Reform." *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice* 24, no. 5 (2004): 373-83.
45. Campbell, John L. "Ideas, Politics, and Public Policy." *Annual Review of Sociology* 28, no. 1 (2002): 21-38.
46. Cangiano, M. "Accountability and Transparency in the Public Sector: The New Zealand Experience." *Journal Issue* 1996: 122.
47. Carlitz, Ruth, Paolo de Renzio, Warren Krafchik, and Vivek Ramkumar. "Budget Transparency around the World." *OECD Journal on Budgeting* 9, no. 2 (2009): 1-17.
48. Chan, J. "Government Budget and Accounting Reforms in the United States." *OECD Journal on Budgeting* 2, no. Supplement 1 (2002): 187-221.
49. Chapman, Robert. "Political Culture: The Purposes of Party and the Current Challenge." *New Zealand Politics in Perspective, Auckland: Longman Paul* (1989).
50. Chenery, Hollis B. "The Structuralist Approach to Development Policy." *The American Economic Review* 65, no. 2 (1975): 310-16.
51. Chilton, Stephen. "Defining Political Culture." *The Western Political Quarterly* 41, no. 3 (1988): 419-45.
52. Chin Roger, J. "Examining Teamwork and Leadership in the Fields of Public Administration, Leadership, and Management." *Team Performance Management: An International Journal* 21, no. 3/4 (2015): 199-216.
53. Chorev, Nitsan, and Sarah Babb. "The Crisis of Neoliberalism and the Future of International Institutions: A Comparison of the Imf and the Wto." *Theory and society* 38, no. 5 (2009): 459-84.
54. Christensen, Tom, and Per Lægrend. "The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform." *Public Administration Review* 67, no. 6 (2007): 1059-66.
55. Clifford, C, and V Wright. "The Politicisation of the British Civil Service: Ambitions, Limits and Conceptual Problems." *unpublished paper, Nuffield College, Oxford* (1997).
56. Coddington, Alan. "Keynesian Economics: The Search for First Principles." *Journal of Economic literature* 14, no. 4 (1976): 1258-73.
57. Crain, William Mark, and Robert B Ekelund Jr. "Chadwick and Demsetz on Competition and Regulation." *The Journal of Law and Economics* 19, no. 1 (1976): 149-62.
58. Creel, Herrlee G. "The Beginnings of Bureaucracy in China: The Origin of the Hsien." *The Journal of Asian Studies* 23, no. 2 (1964): 155-84.
59. Daniels, Peter W. "Deindustrialization." *International Encyclopedia of Geography: People, the Earth, Environment and Technology: People, the Earth, Environment and Technology* (2016): 1-4.
60. Darwall, Rupert. "Market Reform: Lessons from New Zealand." *Policy Review*, no. 118 (2003): 61.

61. Davidson, Leonard. "Countercultural Organizations and Bureaucracy: Limits on the Revolution." *Social Movements of the Sixties and Seventies*, J. Freeman (ed). New York: Longman (1983): 162-76.
62. Davidson, Paul. "There Are Major Differences between Kalecki's Theory of Employment and Keynes's General Theory of Employment Interest and Money." *Journal of Post Keynesian Economics* 23, no. 1 (2000): 3-25.
63. Davies, Jonathan S. "The Limits of Joined-up Government: Towards a Political Analysis." *Public administration* 87, no. 1 (2009): 80-96.
64. de Bettignies, H-C, K Ip, B Xuezhu, A Habisch, G Lenssen, and Po Keung Ip. "Practical Wisdom of Confucian Ethical Leadership: A Critical Inquiry." *Journal of Management Development* (2011).
65. Deakin, Simon, and Jonathan Michie. "Contracts, Co-Operation, and Competition: Studies in Economics, Management, and Law." (1998).
66. Dellinger, Walter. "Appendix: The Constitutional Separation of Powers between the President and Congress." *Law and Contemporary Problems* 63, no. 1/2 (2000): 513-71.
67. Dharmapala, Dhammika. "The Congressional Budget Process, Aggregate Spending, and Statutory Budget Rules." *Journal of Public Economics* 90, no. 1-2 (2006): 119-41.
68. Diefenbach, Thomas, and Rune Todnem By. "Bureaucracy and Hierarchy—What Else." *Research in the Sociology of Organizations* 35, no. a (2012): 1-27.
69. Dimitri, Carolyn, Anne Effland, and Neilson Conklin. "The 20th Century Transformation of Us Agriculture and Farm Policy. Economic Information Bulletin No. 3." *Economic Research Service-United States Department of Agriculture* (2005).
70. Disney, Richard, Jonathan Haskel, and Ylva Heden. "Restructuring and Productivity Growth in Uk Manufacturing." *The Economic Journal* 113, no. 489 (2003): 666-94.
71. Dowding, Keith, and Patrick Dunleavy. "Production, Disbursement and Consumption: The Modes and Modalities of Goods and Services." *The Sociological Review* 44, no. S1 (1996): 36-65.
72. Doyle, Richard, and Jerry McCaffery. "The Budget Enforcement Act of 1990: The Path to No Fault Budgeting." *Public Budgeting & Finance* 11, no. 1 (1991): 25-40.
73. Duncan, Grant, and Jeff Chapman. "New Millennium, New Public Management and the New Zealand Model." *Australian Journal of Public Administration* 69, no. 3 (2010): 301-13.
74. Dunleavy, Patrick, Helen Margetts, Simon Bastow, and Jane Tinkler. "New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance." *Journal of Public Administration Research and Theory* 16, no. 3 (2005): 467-94.
75. Durose, Catherine, and Kirstein Rummery. "Governance and Collaboration: Review Article." *Social Policy and Society* 5, no. 2 (2006): 315-21.
76. Eddine, Benouareth Charf, and Gacem Miloud. "Understanding 'joining-up-Government' reforms in Anglo-Saxon Nations from a Cultural Point of View." *Вопросы государственного и муниципального управления*, no. 5 (2019).
77. Eichengreen, Barry, and Peter Temin. "The Gold Standard and the Great Depression." *Contemporary European History* 9, no. 2 (2000): 183-207.
78. Eichner, Alfred S, and Jan A Kregel. "An Essay on Post-Keynesian Theory: A New Paradigm in Economics." *journal of Economic Literature* 13, no. 4 (1975): 1293-314.

79. Eisenhardt, Kathleen M. "Agency Theory: An Assessment and Review." *Academy of management review* 14, no. 1 (1989): 57-74.
80. Ellwood, John W. "The Politics of the Enactment and Implementation of Gramm-Rudman-Hollings: Why Congress Cannot Address the Deficit Dilemma." *Harv. J. on Legis.* 25 (1988): 553.
81. Esselment, Anna Lennox, Jennifer Lees-Marshment, and Alex Marland. "The Nature of Political Advising to Prime Ministers in Australia, Canada, New Zealand and the UK." *Commonwealth & Comparative Politics* 52, no. 3 (2014/07/03 2014): 358-75.
82. Evans, Lewis, Arthur Grimes, Bryce Wilkinson, and David Teece. "Economic Reform in New Zealand 1984-95: The Pursuit of Efficiency." *Journal of Economic Literature* 34, no. 4 (1996): 1856-902.
83. Exworthy, Mark, and David J. Hunter. "The Challenge of Joined-up Government in Tackling Health Inequalities." *International Journal of Public Administration* 34, no. 4 (2011/03/08 2011): 201-12.
84. Ferguson, Ann Arnett. "Managing without Managers: Crisis and Resolution in a Collective Bakery." *Ethnography unbound: Power and resistance in the modern metropolis* (1991): 108-32.
85. Forkosch, Morris D. "Secondary Boycotts under the Taft-Hartley Law." *Lab. LJ* 1 (1949): 1009.
86. Forrester, David AR. "Rational Administration, Finance and Control Accounting: The Experience of Cameralism." *Critical Perspectives on Accounting* 1, no. 4 (1990): 285-317.
87. Forsyth, Peter J, and John A Kay. "The Economic Implications of North Sea Oil Revenues." *Fiscal Studies* 1, no. 3 (1980): 1-28.
88. Frederickson, H George. "Confucius and the Moral Basis of Bureaucracy." *Administration & Society* 33, no. 6 (2002): 610-28.
89. FRY, GEOFFREY K. "The Thatcher Government, the Financial Management Initiative, and the 'New Civil Service'." *Public Administration* 66, no. 1 (1988): 1-20.
90. Gilmour, John B. "Implementing Omb's Program Assessment Rating Tool (Part)." *OECD Journal on Budgeting* 7, no. 1 (2007): 1-40.
91. Goldfinch, Shaun. "Remaking New Zealand's Economic Policy: Institutional Elites as Radical Innovators 1984–1993." *Governance* 11, no. 2 (1998): 177-207.
92. Goldman, Frances, and Edith Brashares. "Performance and Accountability: Budget Reform in New Zealand." *Public Budgeting & Finance* 11, no. 4 (1991): 75-85.
93. Goldman, Paul, and Donald R Van Houten. "Managerial Strategies and the Worker: A Marxist Analysis of Bureaucracy." *Sociological Quarterly* 18, no. 1 (1977): 108-25.
94. Gregory, Mary, Ben Zissimos, and Christine Greenhalgh. "Jobs for the Skilled: How Technology, Trade and Domestic Demand Changed the Structure of UK Employment, 1979-90." *Oxford Economic Papers* 53, no. 1 (2001): 20-46.
95. Groenewegen, Peter. "Thomas Carlyle, 'the Dismal Science', and the Contemporary Political Economy of Slavery." *History of Economics Review* 34, no. 1 (2001): 74-94.
96. Gruening, Gernod. "Origin and Theoretical Basis of New Public Management." *International Public Management Journal* 4, no. 1 (2001/03/01/ 2001): 1-25.

97. Gueorguieva, Vassia, Jean Accius, Carmen Apaza, Lamar Bennett, Clinton Brownley, Shea Cronin, and Panote Preechyanud. "The Program Assessment Rating Tool and the Government Performance and Results Act: Evaluating Conflicts and Disconnections." *The American Review of Public Administration* 39, no. 3 (2009): 225-45.
98. Gunasekargea, Abeyratna, and Michael Wilkinson. "Ceo Compensation and Firm Performance: A New Zealand Investigation." *International Journal of Business Studies* 10, no. 2 (2002).
99. Hahm, Sung Deuk, Mark S Kamlet, David C Mowery, and Tsai-Tsu Su. "The Influence of the Gramm-Rudman-Hollings Act on Federal Budgetary Outcomes, 1986—1989." *Journal of Policy Analysis and Management* 11, no. 2 (1992): 207-34.
100. Hall, Peter A. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain." *Comparative politics* (1993): 275-96.
101. Hall, Peter A, and Rosemary CR Taylor. "Political Science and the Three New Institutionalisms." *Political studies* 44, no. 5 (1996): 936-57.
102. Hall, Robert E. "A Theory of the Natural Unemployment Rate and the Duration of Employment." *Journal of monetary economics* 5, no. 2 (1979): 153-69.
103. Hammes, David, and Douglas Wills. "Black Gold: The End of Bretton Woods and the Oil-Price Shocks of the 1970s." *The Independent Review* 9, no. 4 (2005): 501-11.
104. Hanley, James. "Edwin Chadwick and the Poverty of Statistics." *Medical history* 46, no. 1 (2002): 21-40.
105. Hartwich, O. "Neoliberalism: The Genesis of a Political Swearword (Cis Occasional Paper 114)." *Centre for Independent Studies (CIS), St Leonards* (2009).
106. Havlík, Vlastimil. "The Economic Crisis in the Shadow of Political Crisis: The Rise of Party Populism in the Czech Republic." *European Populism in the Shadow of the Great Recession* (2015): 199-216.
107. Heald, David. "The Implementation of Resource Accounting in Uk Central Government." *Financial Accountability & Management* 21, no. 2 (2005): 163-90.
108. Heald, David, and Alasdair Mcleod. "Embeddedness of Uk Devolution Finance within the Public Expenditure System." *Regional Studies* 39, no. 4 (2005): 495-518.
109. Hennessy, Peter. "The Blair Style of Government: An Historical Perspective and an Interim Audit." *Government and Opposition* 33, no. 1 (1998): 3-20.
110. ———. "Mrs Thatcher's Poodle? The Civil Service since 1979." *Contemporary Record* 2, no. 2 (1988): 2-4.
111. Hennessy, P. "Whitehall, London: Secker and Warburg." *Hurley, J.(1995), 'SMI in the Public Sector in Ireland: Challenges* (1989).
112. Heyes, Jason, Paul Lewis, and Ian Clark. "Varieties of Capitalism, Neoliberalism and the Economic Crisis of 2008–?". *Industrial Relations Journal* 43, no. 3 (2012): 222-41.
113. Ho, Alfred. "The Governance Challenges of the Government Performance and Results Act a Case Study of the Substance Abuse and Mental Health Administration." *Public Performance & Management Review* 30, no. 3 (2007): 369-97.
114. Hofstede, Geert. "The Cultural Relativity of Organizational Practices and Theories." *Journal of international business studies* 14, no. 2 (1983): 75-89.
115. Hofstede, Geert, Gert Jan Hofstede, and Michael Minkov. "Cultures and Organizations: Software of the Mind. Revised and Expanded 3rd Edition." *N.-Y.: McGraw-Hill* (2010).

116. Hoge, Jeff, and Ed Martin. "Linking Accounting and Budget Data: A Discourse." *Public Budgeting & Finance* 26, no. 2 (2006): 121-42.
117. HOLMES, MALCOLM, and DAVID SHAND. "Management Reform: Some Practitioner Perspectives on the Past Ten Years." *Governance* 8, no. 4 (1995): 551-78.
118. Hood, Christopher. "The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a Theme." *Accounting, organizations and society* 20, no. 2-3 (1995): 93-109.
119. ———. "Paradoxes of Public-Sector Managerialism, Old Public Management and Public Service Bargains." *International public management journal* 3, no. 1 (2000): 1-22.
120. ———. "Privatisation Good, Sale of Office Bad?". *Contemporary British History* 4, no. 3 (1991): 32-35.
121. Huber, John D, and G Bingham Powell. "Congruence between Citizens and Policymakers in Two Visions of Liberal Democracy." *World Politics* 46, no. 3 (1994): 291-326.
122. Huijboom, Noor, and Tijs Van den Broek. "Open Data: An International Comparison of Strategies." *European journal of ePractice* 12, no. 1 (2011): 4-16.
123. Hyde, Jim. "How to Make the Rhetoric of Joined-up Government Really Work." *Australia and New Zealand Health Policy* 5, no. 1 (2008).
124. Ichisada, Miyazaki. "The Civil Service Examination: China's Examination Hell." *Chinese Education* 7, no. 3 (1974): 6-64.
125. Jackson, PM. "Management Techniques in the United Kingdom Public Sector." *International Review of Administrative Sciences* 54, no. 2 (1988): 247-66.
126. Jacobs, Kerry. "The Decentralisation Debate and Accounting Controls in the New Zealand Public Sector." *Financial Accountability & Management* 13, no. 4 (1997): 331-43.
127. James, Oliver. "The Executive Agency Revolution in Whitehall." *Public Interest Versus Bureau-Shaping Perspectives* (2003).
128. ———. "The Uk Core Executive's Use of Public Service Agreements as a Tool of Governance." *Public administration* 82, no. 2 (2004): 397-419.
129. Jenei, György, and John F Witte. "The Role of the Bureaucracy in the Transition to Democracy." *Társadalom és gazdaság Közép-és Kelet-Európában/Society and Economy in Central and Eastern Europe* (2000): 33-66.
130. Jensen, Michael C, and William H Meckling. "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure." *Journal of financial economics* 3, no. 4 (1976): 305-60.
131. Johnston, Ron J., Mike F. Poulsen, and Jim Forrest. "The Ethnic Geography of New Zealand: A Decade of Growth and Change, 1991–2001." *Asia Pacific Viewpoint* 44, no. 2 (2003): 109-30.
132. Jones, Larry R, and Jerry L McCaffery. "Implementing the Chief Financial Officers Act and the Government Performance and Results Act in the Federal Government." *Public Budgeting & Finance* 17, no. 1 (1997): 35-55.
133. Kanter, Rosabeth Moss. "Commitment and the Internal Organization of Millennial Movements." *American Behavioral Scientist* 16, no. 2 (1972): 219-43.

134. ———. "When a Thousand Flowers Bloom: Structural, Collective, and Social Conditions for Innovation in Organizations." *Knowledge Management and Organisational Design* 10 (1988): 93-131.
135. Keast, Robyn. "Joined-up Governance in Australia: How the Past Can Inform the Future." *International Journal of Public Administration* 34, no. 4 (2011/03/08 2011): 221-31.
136. Kelman, Steven, and John N. Friedman. "Performance Improvement and Performance Dysfunction: An Empirical Examination of Distortionary Impacts of the Emergency Room Wait-Time Target in the English National Health Service." *Journal of Public Administration Research and Theory* 19, no. 4 (2009): 917-46.
137. Kettl, Donald F, Patricia W Ingraham, Ronald P Sanders, and Constance Horner. "Civil Service Reform. Building a Government That Works." (1996).
138. King, Desmond, and Stewart Wood. "The Political Economy of Neoliberalism: Britain and the United States in the 1980s." *Continuity and change in contemporary capitalism* 13 (1999): 371-97.
139. King, Richard A. "Relation of Global Modeling to Development Planning." *American Journal of Agricultural Economics* 65, no. 2 (1983): 438-44.
140. Knack, Stephen. "Groups, Growth and Trust: Cross-Country Evidence on the Olson and Putnam Hypotheses." *Public Choice* 117, no. 3-4 (2003): 341-55.
141. Kotz, David. "Neoliberalism and the Us Economic Expansion of The'90s." *MONTHLY REVIEW-NEW YORK-* 54, no. 11 (2003): 15-33.
142. Kotz, David M. "The Financial and Economic Crisis of 2008: A Systemic Crisis of Neoliberal Capitalism." *Review of radical political economics* 41, no. 3 (2009): 305-17.
143. Kristensen, Jens Kromann, Walter Groszyk, and Bernd Bühler. "Outcome-Focused Management and Budgeting." *OECD Journal on budgeting* 1, no. 4 (2002): 7-34.
144. Kroeber, Alfred Louis, and Clyde Kluckhohn. "Culture: A Critical Review of Concepts and Definitions." *Papers. Peabody Museum of Archaeology & Ethnology, Harvard University* 51, no. 19 (1952): 552-59.
145. ———. "Culture: A Critical Review of Concepts and Definitions." *Papers. Peabody Museum of Archaeology & Ethnology, Harvard University* (1952).
146. Kuhn, Thomas. "The Structure of Scientific Revolutions. Chicago: Univ." *Press, Chicago* (1962).
147. Laitin, David D. Review of Manipulation and Consent: How Voters and Leaders Manage Complexity, David J. Elkins; Citizens and Community: Political Support in a Representative Democracy, Allan Kornberg, Harold D. Clarke; Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, Robert D. Putnam; Compliance Ideologies: Rethinking Political Culture, Richard W. Wilson. *The American Political Science Review* 89, no. 1 (1995): 168-73.
148. Lakatos, Imre. "Ii-Criticism and the Methodology of Scientific Research Programmes." *Proceed Aristotelian Soc* 69 (1968): 149-86.
149. Lane, Larry M. "Individualism, Civic Virtue, and Public Administration: The Implications of American Habits of the Heart." *Administration & Society* 20, no. 1 (1988): 30-45.

150. Larner, Wendy. "Neoliberalism?". *Environment and Planning D: Society and Space* 21, no. 5 (2003): 509-12.
151. Latha, CM, and V Shanmugam. "Growth of Service Sector in India." *Journal of Humanities and Social Science* 19, no. 1 (2014): 08-12.
152. Latin, David D. "The Civic Culture at 30." *American Political Science Review* 89, no. 1 (1995).
153. Leknes, Siri, and Irene Tracey. "A Common Neurobiology for Pain and Pleasure." *Nature Reviews Neuroscience* 9, no. 4 (2008): 314-20.
154. Leonardi, Robert. "Regional Development in Italy: Social Capital and the Mezzogiorno." *Oxford Review of Economic Policy* 11, no. 2 (1995): 165-79.
155. Likierman, Andrew. "Planning and Controlling Uk Public Expenditure on a Resource Basis." *Public Money & Management* 23, no. 1 (2003): 45-50.
156. Ling, Tom. "Delivering Joined-up Government in the Uk: Dimensions, Issues and Problems." *Public Administration* 80, no. 4 (2002): 615-42.
157. Liu, Tao, and Wing Thye Woo. "Understanding the Us-China Trade War." *China Economic Journal* 11, no. 3 (2018): 319-40.
158. Lively, JF. "Jeremy Bentham, First Principles Preparatory to Constitutional Code, Ed. Philip Schofield, Oxford, Clarendon Press, 1989, Pp. Xliii+ 386." *Utilitas* 2, no. 1 (1990): 150-51.
159. Lowe, Rodney. "The Core Executive, Modernization and the Creation of Pesc, 1960-64." *Public Administration* 75, no. 4 (1997): 601-15.
160. Lynn, Laurence E. "The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy." *Public Administration Review* 58, no. 3 (1998): 231-37.
161. Mackenzie, G. Calvin. "The Real Invisible Hand: Presidential Appointees in the Administration of George W. Bush." *PS: Political Science and Politics* 35, no. 1 (2002): 27-30.
162. Maitner Jr, Robert. "The Cfo Act of 1990: Current Systems Considerations, Modernization and Achieving Compliance." *The Journal of Government Financial Management* 59, no. 4 (2010): 38.
163. Mallin, Christine A, Brahim Saadouni, and Richard J Briston. "The Financial Performance of Ethical Investment Funds." *Journal of Business Finance & Accounting* 22, no. 4 (1995): 483-96.
164. Marcos, Subcomandante. "The Fourth World War Has Begun." *The Zapatista Reader* (1997): 270-83.
165. Martin, Joanne, and Caren Siehl. "Organizational Culture and Counterculture: An Uneasy Symbiosis." *Organizational dynamics* 12, no. 2 (1983): 52-64.
166. Mason, Geoff, and David Finegold. "Productivity, Machinery and Skills in the United States and Western Europe." *National Institute Economic Review* 162, no. 1 (1997): 85-98.
167. Matheson, Alex, and Hae-Sang Kwon. "Public Sector Modernisation." *OECD Journal on Budgeting* 3, no. 1 (2003): 7-23.
- 168.
169. Mercier, Jean. "Looking at Organizational Culture, Hermeneutically." *Administration & Society* 26, no. 1 (1994): 28-47.

170. Miah, Nuruz Z, and Lokman Mia. "Decentralization, Accounting Controls and Performance of Government Organizations: A New Zealand Empirical Study." *Financial Accountability & Management* 12, no. 3 (1996): 173-90.
171. Minister, Prime. "Chancellor of the Exchequer and Chancellor of the Duchy of Lancaster (1994)." *The civil service: taking forward continuity and change. Cm 2748*.
172. Moynihan, Donald P, and Stéphane Lavertu. "Does Involvement in Performance Management Routines Encourage Performance Information Use? Evaluating Gpra and Part." *Public Administration Review* 72, no. 4 (2012): 592-602.
173. Mulgan, Geoff. "The Power of the Weak." *New times: the changing face of politics in the 1990s* (1989): 347-63.
174. Mulgan, Richard. "Politicisation of Senior Appointments in the Australian Public Service." *Australian Journal of Public Administration* 57, no. 3 (1998): 3-14.
175. Mullard, Maurice, and Raymond Swaray. "The Politics of Public Expenditure from Thatcher to Blair." *Policy & Politics* 34, no. 3 (2006): 495-515.
176. Nagel, Jack H. "What Political Scientists Can Learn from the 1993 Electoral Reform in New Zealand." *PS: Political Science and Politics* 27, no. 3 (1994): 525-29.
177. Newberry, Susan, and June Pallot. "New Zealand's Financial Management System: Implications for Democracy." *Public Money and Management* 26, no. 4 (2006): 221-27.
178. Nicholls, Kate. "Economic Outcomes in New Zealand: A Varieties of Capitalism Lens." *Australian Journal of Political Science* 53, no. 2 (2018): 160-75.
179. Nickell, Stephen, Sushil Wadhvani, and Martin Wall. "Productivity Growth in Uk Companies, 1975–1986." *European Economic Review* 36, no. 5 (1992): 1055-85.
180. Norman, Richard. "Managing Outcomes While Accounting for Outputs: Redefining "Public Value" in New Zealand's Performance Management System." *Public Performance & Management Review* 30, no. 4 (2007): 536-49.
181. Norman, Richard, and Derek Gill. "Budgeting in New Zealand after the Reforms: From Radical Revolutionary to Cautious Consolidator." *The Reality of Budgetary Reform in OECD Nations: Trajectories and Consequences* (2010): 122.
182. Norman, Richard, and Robert Gregory. "Paradoxes and Pendulum Swings: Performance Management in New Zealand's Public Sector." *Australian Journal of Public Administration* 62, no. 4 (2003): 35-49.
183. Oak, Dale P. "An Overview of Adjustments to the Budget Enforcement Act Discretionary Spending Caps." *Public Budgeting & Finance* 15, no. 3 (1995): 35-53.
184. Obstfeld, Maurice. "America's Deficit, the World's Problem: Keynote Speech." *Monetary and Economic Studies* 23, no. S1 (2005): 25-35.
185. Ocampo Romeo, B. "Models of Public Administration Reform: "New Public Management (Npm)", *Asian Review of Public Administration*, Vol." (2000).
186. Office, Cabinet. "Cabinet Office-Department of the Prime Minister and Cabinet." *Cabinet Manual* (2008).
187. Osborne, David. "Reinventing Government." *Public Productivity & Management Review* 16, no. 4 (1993): 349-56.
188. Otten, Gerard. "Zero-Based Budgeting: Implications for Social Services?". *Administration in social work* 1, no. 4 (1978): 369-78.

189. Pallot, June. "A Decade in Review: New Zealand's Experience with Resource Accounting and Budgeting." *Financial Accountability & Management* 17, no. 4 (2001): 383-400.
190. Parker, Rachel, and Lisa Bradley. "Organisational Culture in the Public Sector: Evidence from Six Organisations." *International Journal of Public Sector Management* (2000).
191. Parks, DJ, and J Cochran. "Omb Burns Midnight Oil Trying to Plan for Homeland Security Department." *CQ Weekly* 60, no. 39 (2002): 2636-36.
192. Payne, James E., and Hassan Mohammadi. "Are Adjustments in the U.S. Budget Deficit Asymmetric? Another Look at Sustainability." *Atlantic Economic Journal* 34, no. 1 (2006/03/01 2006): 15-22.
193. Penner, Rudolph G., and C. Eugene Steuerle. "Budget Rules." *National Tax Journal* 57, no. 3 (2004): 547-57.
194. Perri. "Joined-up Government in the Western World in Comparative Perspective: A Preliminary Literature Review and Exploration." *Journal of Public Administration Research and Theory* 14, no. 1 (2004): 103-38.
195. Peters, Thomas J, and Robert Waterman. "Rh (1982): In Search of Excellence: Lessons from America's Best Run Companies." *Harper & Row (New York)* 1: 360.
196. Pierce, Justin R, and Peter K Schott. "The Surprisingly Swift Decline of Us Manufacturing Employment." *American Economic Review* 106, no. 7 (2016): 1632-62.
197. Pollitt, Christopher. "Integrating Financial Management and Performance Management." *OECD Journal on Budgeting* 1, no. 2 (2001): 7-37.
198. ———. "Joined-up Government: A Survey." *Political Studies Review* 1, no. 1 (2003): 34-49.
199. ———. "Performance Information for Democracy: The Missing Link?". *Evaluation* 12, no. 1 (2006): 38-55.
200. Pollitt, Christopher, and Geert Bouckaert. "Public Management Reform: A Comparative Analysis." *Long Range Planning* 33 (2000): 881.
201. Pollitt, Christopher, and Peter Hupe. "Talking About Government: The Role of Magic Concepts." *Public Management Review* 13, no. 5 (2011): 641-58.
202. Posner, Paul. "Performance Budgeting: Past Initiatives Offer Insights for Gpra Implementation." *Washington, DC: General Accounting Office* (1997): 19-25.
203. Posner, Paul L, and Denise M Fantone. "Assessing Federal Program Performance: Observations on the Us Office of Management and Budget's Program Assessment Rating Tool and Its Use in the Budget Process." *Public Performance & Management Review* 30, no. 3 (2007): 351-68.
204. Powell, Walter W, Kenneth W Koput, and Laurel Smith-Doerr. "Interorganizational Collaboration and the Locus of Innovation: Networks of Learning in Biotechnology." *Administrative science quarterly* (1996): 116-45.
205. Power, Michael, Richard Laughlin, and David J Cooper. "Accounting and Critical Theory." *Studying management critically* (2003): 132-56.
206. Pye, Lucian W. "The Mandarin and the Cadre China's Political Cultures." (1988).
207. Radin, Beryl A. "The Government Performance and Results Act (Gpra): Hydra-Headed Monster or Flexible Management Tool?". *Public administration review* (1998): 307-16.

208. Ramiro, Luis, and Raul Gomez. "Radical-Left Populism During the Great Recession: Podemos and Its Competition with the Established Radical Left." *Political Studies* 65, no. 1_suppl (2017): 108-26.
209. Reati, Angelo. "Total Factor Productivity-a Misleading Concept." *PSL Quarterly Review* 54, no. 218 (2001).
210. REDDY, KRISHNA, STUART LOCKE, and FRANK SCRIMGEOUR. "Improving Performance in New Zealand's Public Corporations: The Effect of Governance Practices." *Governance* 24, no. 3 (2011): 517-56.
211. Reinbold, Brian, and Yi Wen. "Understanding the Trade Imbalance and Employment Decline in Us Manufacturing." *Economic Synopses*, no. 15 (2018): 1-3.
212. Reinhardt, Uwe E. "Does the Aging of the Population Really Drive the Demand for Health Care?". *Health Affairs* 22, no. 6 (2003): 27-39.
213. Renshon, Stanley A. "Political Leadership as Social Capital: Governing in a Divided National Culture." *Political Psychology* 21, no. 1 (2000): 199-226.
214. Reschenthaler, GB, and Fred Thompson. "Public Management and the Learning Organization." *International Public Management Journal* 1, no. 1 (1998): 59-106.
215. Rieder, Stefan, and Luzia Lehmann. "Evaluation of New Public Management Reforms in Switzerland: Empirical Results and Reflections on Methodology." *Research in Public Policy Analysis and Management* 13 (2004): 395-414.
216. Roberts, John M. "New Keynesian Economics and the Phillips Curve." *Journal of money, credit and banking* 27, no. 4 (1995): 975-84.
217. Robinson, Colin. "Electricity Privatization: What Future Now for British Coal?". *Energy Policy* 17, no. 1 (1989/02/01/ 1989): 22-26.
218. Rosenberg, Nathan. "Some Institutional Aspects of the Wealth of Nations." *Journal of Political Economy* 68, no. 6 (1960): 557-70.
219. Rourke, Francis E, and Whose Bureaucracy Is This. "Anyway?: Congress, the President, and Public Administration." *PS: Political Science and Politics* 26 (1993): 687.
220. Rudalevige, Andrew. "The Administrative Presidency and Bureaucratic Control: Implementing a Research Agenda." *Presidential Studies Quarterly* 39, no. 1 (2009): 10-24.
221. Rutter, Jill. "Evidence and Evaluation in Policy Making." *London: Institute for Government* (2012).
222. Saint-Martin, Denis. "Building the New Managerialist State: Consultants and the Politics of Public Sector Reform in Comparative Perspective." *OUP Catalogue* (2004).
223. Salter, Alexander William. "Post-Cameralist Governance: Towards a Robust Political Economy of Bureaucracy." *Economic Affairs* 36, no. 3 (2016): 294-308.
224. Sandrey, Ron A., and Grant M. Scobie. "Changing International Competitiveness and Trade: Recent Experience in New Zealand Agriculture." *American Journal of Agricultural Economics* 76, no. 5 (1994): 1041-46.
225. Schelkle, Waltraud. "A Crisis of What? Mortgage Credit Markets and the Social Policy of Promoting Homeownership in the United States and in Europe." *Politics & society* 40, no. 1 (2012): 59-80.
226. Schick, Allen. "Reflections on the New Zealand Model." *Lecture Notes based on a lecture at the New Zealand Treasury in August* (2001).

227. ———. "The Spirit of Reform." *Wellington: State Services Commission* (1996).
228. Schwartz, Anna J. "Asset Price Inflation and Monetary Policy." *Atlantic Economic Journal* 31, no. 1 (2003): 1-14.
229. Schwartz, Herman M. "Public Choice Theory and Public Choices: Bureaucrats and State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand, and Sweden in the 1980s." *Administration & Society* 26, no. 1 (1994): 48-77.
230. Scott, Graham. "After the Reforms: Some Questions About the State of the State in New Zealand." *Policy Quarterly* 4, no. 2 (2008).
231. Scott, Graham, Ian Ball, and Tony Dale. "New Zealand's Public Sector Management Reform: Implications for the United States." *Journal of Policy Analysis and Management: The Journal of the Association for Public Policy Analysis and Management* 16, no. 3 (1997): 357-81.
232. Scott, Graham, and Peter Gorringer. "Reform of the Core Public Sector: The New Zealand Experience." *Australian Journal of Public Administration* 48, no. 1 (1989): 81-92.
233. Scott, SR. "Joshua Williams Memorial Essay 1984-the Official Information Act 1982-the Beginning of a New Era: Ministerial Veto." *Otago L. Rev.* 6 (1985): 139.
234. Scully, Gerald W. "Taxation and Economic Growth in New Zealand." *Pacific Economic Review* 1, no. 2 (1996): 169-77.
235. Shergold, Peter. "A New Public Service Act: The End of the Westminster Tradition?[Edited Text (1997).]" *Canberra Bulletin of Public Administration*, no. 85 (1997): 32.
236. ———. "Regeneration: New Structures, New Leaders, New Traditions." *Australian Journal of Public Administration* 64, no. 2 (2005): 3-6.
237. Sherwood, Frank P, and William J Page. "Mbo and Public Management." *Public Administration Review* 36, no. 1 (1976): 5-12.
238. Simon, Herbert A. "The Proverbs of Administration." *Public administration review* 6, no. 1 (1946): 53-67.
239. Sjoberg, Gideon, and Paula Jean Miller. "Social Research on Bureaucracy: Limitations and Opportunities." *Social Problems* 21, no. 1 (1973): 129-43.
240. Smircich, L. "Concepts of Culture and Organizational Analysis. *Administrative Science Quarterly*, 28, 339-358." (1983).
241. Smith, Vernon L. "The Two Faces of Adam Smith." *Southern economic journal* (1998): 2-19.
242. Snowdon, Brian, and Howard Vane. "New-Keynesian Economics Today: The Empire Strikes Back." *The American Economist* 39, no. 1 (1995): 48-65.
243. Spicer, Michael W. "Cameralist Thought and Public Administration." *Journal of Management History* 4, no. 3 (1998).
244. Springer, Simon. "Neoliberalism as Discourse: Between Foucauldian Political Economy and Marxian Poststructuralism." *Critical Discourse Studies* 9, no. 2 (2012): 133-47.
245. Stace, Doug, and Richard Norman. "Re-Invented Government: The New Zealand Experience." *Asia Pacific Journal of Human Resources* 35, no. 1 (1997): 21-36.

246. Stevenson Smith, G, and Kerry Jacobs. "New Zealand: The Dynamics Behind a Reinvented Government." *International Journal of Public Administration* 22, no. 2 (1999): 347-79.
247. Stirling, Alfie, and Laurie Laybourn-Langton. "Time for a New Paradigm? Past and Present Transitions in Economic Policy." *The Political Quarterly* 88, no. 4 (2017): 558-69.
248. Taneja, Sonia, Mildred Golden Pryor, and Leslie A Toombs. "Frederick W. Taylor's Scientific Management Principles: Relevance and Validity." *Journal of Applied Management and Entrepreneurship* 16, no. 3 (2011): 60.
249. Tarr, Joel A. "From City to Farm: Urban Wastes and the American Farmer." *Agricultural history* 49, no. 4 (1975): 598-612.
250. Taylor, Lance, Christian R. Proaño, Laura de Carvalho, and Nelson Barbosa. "Fiscal Deficits, Economic Growth and Government Debt in the USA." *Cambridge Journal of Economics* 36, no. 1 (2012): 189-204.
251. Thain, Colin. "The Education of the Treasury: The Mediumterm Financial Strategy 1980–84." *Public Administration* 63, no. 3 (1985): 261-85.
252. ———. "Public Expenditure in the Uk since 1976: Still The'private Government of Public Money?'". *Public Policy and Administration* 3, no. 1-2 (1988): 1-18.
253. Thain, Colin, and Maurice Wright. "The Advent of Cash Planning." *Financial Accountability & Management* 5, no. 3 (1989): 149-62.
254. ———. "Running Costs Control in Uk Central Government." *Financial Accountability & Management* 6, no. 2 (1990): 115-32.
255. Theakston, Kevin. "New Labour, New Whitehall?". *Public Policy and Administration* 13, no. 1 (1998/01/01 1998): 13-34.
256. Thomas, P. "Civil Service Reform: Seven Crucial Tests for the New Reform Plan." *Institute for Government* (2012).
257. Thompson, Fred, and Hugh T Miller. "New Public Management and Bureaucracy Versus Business Values and Bureaucracy." *Review of Public Personnel Administration* 23, no. 4 (2003): 328-63.
258. ———.Michael, Richard Ellis, and Aaron Wildavsky. "Cultural Theory." (1990).
259. Tobin, James. "Keynesian Models of Recession and Depression." *The American Economic Review* 65, no. 2 (1975): 195-202.
260. Tomlinson, Jim. "Mrs Thatcher's Macroeconomic Adventurism, 1979–1981, and Its Political Consequences." *British Politics* 2, no. 1 (2007): 3-19.
261. Townsend, Peter. "The Restoration of 'Universalism': The Rise and Fall of Keynesian Influence on Social Development Policies (Draft)." *UNRISD, Geneva* (2002).
262. Treasury, Her Majesty's. "Modern Public Services for Britain: Investing in Reform." *Comprehensive spending review: new public spending plans. London: HMSO* (1998).
263. ———. "The Next Ten Years: Public Expenditure and Taxation into the 1990s." *Cmnd* 9189 (1984): 15.
264. ———. "Whole of Government Accounts." *Scoping Study, July* (1998).
265. Treisman, Daniel. "Defining and Measuring Decentralization: A Global Perspective." *Unpublished manuscript* (2002).

266. Unit, Prime Minister's Strategy. "The Uk Government's Approach to Public Service Reform." *London: Prime Minister's Strategy Unit* (2006).
267. Van de Walle, Steven. "The State of the World's Bureaucracies." *Journal of Comparative Policy Analysis* 8, no. 4 (2006): 437-48.
268. Visser, Jelle. "From Keynesianism to the Third Way: Labour Relations and Social Policy in Postwar Western Europe." *Economic and Industrial Democracy* 21, no. 4 (2000): 421-56.
269. Waterhouse, Price. "Capital Charging Regime for Government Departments—Survey of Benefits and Current Issues." *Wellington: Price Waterhouse Management Consultants* (1993).
270. Weiss, Linda. "The State in the Economy: Neoliberal or Neoactivist?". *The Oxford handbook of comparative institutional analysis* (2010): 183-209.
271. Weiss, Rick. "New Hhs Panel Makeup Draws Ire of Patient Advocates." *Washington Post* (2003): A9.
272. Wells, Herbert George. "The New Machiavelli, Ed. Simon James." *London: Penguin* 93 (2005): 105.
273. Werlin, Herbert H, and Harry Eckstein. "Political Culture and Political Change." *American Political Science Review* 84, no. 1 (1990): 249-59.
274. Whitcombe, Judy. "Contributions and Challenges of 'New Public Management': New Zealand since 1984." *Policy Quarterly* 4, no. 3 (2008-09-01 2008).
275. White, Joseph. "Markets and Medical Care: The United States, 1993–2005." *The Milbank Quarterly* 85, no. 3 (2007): 395-448.
276. Willetts, David. "The Role of the Prime Minister's Policy Unit." *Public Administration* 65, no. 4 (1987): 443-54.
277. Williamson, John. "Democracy and the "Washington Consensus"." *World development* 21, no. 8 (1993): 1329-36.
278. ———. "Speeches, Testimony, Papers Did the Washington Consensus Fail." *Institute for International Economics* (2002).
279. Wilson, Graham K. "Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy." *Political Science Quarterly* 109, no. 5 (1994): 906-08.
280. Worthy, Ben. "More Open but Not More Trusted? The Effect of the Freedom of Information Act 2000 on the United Kingdom Central Government." *Governance* 23, no. 4 (2010): 561-82.
281. Wright, Maurice. "Public Expenditure in Britain: The Crisis of Control." *Public Administration* 55, no. 2 (1977): 143-69.

–3 التقرير والوثائق الرسمية:

1. Bouckaert, Geert. "Informing Clients: The Role of Public Service Standard Statements." In *RESPONSIVE GOVERNMENT*, 109-18, 1996.
2. Brass, Clinton T. "Changes to the Government Performance and Results Act (Gpra): Overview of the New Framework of Products and Processes." Congressional Research Service Washington, DC, 2012.
3. Commission, State Services. "State Services Commissioner's Annual Report on the State Services (1999)." In *State Services Commission*, 1999.

4. Committee, Public Administration Select. "Special Advisers: Boon or Bane." In *London: House of Commons*, edited by Fourth Report. UK: UK Parliament, 2001.
5. Crawford, Rowena, Paul Johnson, and Ben Zaranko. "The Planning and Control of Uk Public Expenditure, 1993-2015." IFS Report, 2018.
6. Fritchie, R. "Public Appointments to Nhs Trusts and Health Authorities: A Report by the Commissioner for Public Appointments." In *London: Office for the Commission of Public Appointments*, 2000.
7. Gershon, CBE Sir Peter. "Releasing Resources to the Front Line: Independent Review of Public Sector Efficiency." HM Treasury, 2004.
8. Gore, Al. "The Best Kept Secrets in Government." VICE PRESIDENT'S NATIONAL PERFORMANCE REVIEW WASHINGTON DC, 1996.
9. Gore, Albert. "From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less: Report of the National Performance Review." Diane Publishing, 1993.
10. Government, Accountability Office. "Managing for Results: Enhancing Agency Use of Performance Information for Management Decision Making." Government Accountability Office Washington, DC, 2005.
11. Great, Britain, Cabinet, Office "Wiring It Up: Whitehall's Management of Cross-Cutting Policies and Services: A Performance and Innovation Unit Report." PO Box 276, London SW8 5DT: The Stationery Office, 2000.
12. Kerrey, J Robert Danforth, John C. "Deficit Reduction: Experiences of Other Nations." US General Accounting Office, 1994.
13. Laycock, Gloria, and Nick Tilley. "Policing and Neighbourhood Watch: Strategic Issues." Home Office Police Research Group London, 1995.
14. Lührmann, Melanie. "Population Aging and the Demand for Goods & Services." Munich Center for the Economics of Aging (MEA) at the Max Planck Institute ..., 2005.
15. McMillan, Margaret S, and Dani Rodrik. "Globalization, Structural Change and Productivity Growth." National Bureau of Economic Research, 2011.
16. Proudfoot, Consulting. "Global Productivity Report 2008: A World of Unrealised Opportunities." 83 p. Atlanta: Proudfoot Consulting, 2008.
17. Schwab, Klaus, and Xavier Sala-i-Martin. "The Global Competitiveness Report 2010-2011." World Economic Forum Geneva, 2010.
18. Treasury, and Civil Service Committee. "The Role of the Civil Service." In *Interim Report*, 84-5, 1993.
19. White, Anne, and Patrick Dunleavy. "Making and Breaking Whitehall Departments: A Guide to Machinery of Government Changes." 2010.

-4 القواميس والمعاجم:

1. Breuning, John T. Ishiyama and Marijke. "Neoinstitutionalism." *Encyclopædia Britannica*, 2004.
2. Fabiana Machiavelli, N. Charest "Modernisation De L'état." In *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, 2012.
3. Matjie, Mokgata. "Technical Advantages of Bureaucracy." In *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, 1-5: Springer, Cham, 2018.

5- الوثائق غير المنشورة

أ- الأطروحات:

1. Du, Juan. "Tale of Two Countries: New Public Management Reforms in Universities in the Uk and China." 2007.
2. Merkle, Judith A, and Judith Merkle Riley. "Management and Ideology: The Legacy of the International Scientific Management Movement." Univ of California Press, 1980.
3. Newberry, S. "New Zealand's Public Sector Financial Management System: Resource Erosion in Government Departments." Ph. D. thesis, University of Canterbury, New Zealand, 2002.
4. Robinson, Yvette Delemos. "Employee Training and Organizational Commitment in Management Consulting Firms." The George Washington University, 2013.
5. Voyce, Evan Williams. "The Provision of Free and Frank Advice to Government." Victoria University of Wellington, 1996.

ب- الملتقيات والمؤتمرات:

1. Ramos, Isabel. "The Organizational Mind: A Comprehensive Framework for the Intelligent Organization." Paper presented at the ECKM, 2005.
2. Rhodes, RAW. "Reinventing Whitehall 1979-1995." Paper presented at the Public management and administrative reform in Western Europe, 2001.
3. Simpkins, Kevin. "Budgeting and Accounting Issues-New Zealand." Paper presented at the Presentation to the International Federation of Accountants Public Sector Committee, Executive Forum, Washington, 1998.
4. Young, Stuart. "The British Budget Process: A Case Study." Paper presented at the Harvard Law School Federal Budget Policy Seminar, Briefing Paper, 2006.

6- وثائق على الأنترنت:

أ- المقالات الإلكترونية:

1. Duquemin, Henry. "Manufacturing Sector Performance, Uk: 2008 to 2018." (2019): 1-16. <https://bit.ly/30STe5t>.
2. Lawrence, Robert Z. "Recent Manufacturing Employment Growth: The Exception That Proves the Rule." (2017). <https://bit.ly/33NCu1a>.
3. MacArthur, H Varma, S Elton, G Halloran, B. "Global Private Equity Report 2012." (2012). <https://bit.ly/3dCXIb9>
4. Bakunin, Mikhail Aleksandrovich, and Nicolas Walter. "The Paris Commune and the Idea of the State." (1971). <https://bit.ly/30S3Rpj>.

ب- قواعد بيانات على الإنترنت:

1. Kids count, data center "Educational Attainment of Working Age Population 25 to 64 in the United States." united states: Population Reference Bureau, 2019. <https://bit.ly/3jzpKkm>
2. statista. "Distribution of Gross Domestic Product (Gdp) across Economic Sectors in the United States from 2000 to 2017." united state: Erin Duffin, 2020. <https://bit.ly/3jN8xnJ>
3. ———. "New Zealand: Distribution of Gross Domestic Product (Gdp) across Economic Sectors from 2007 to 2017." united states H. Plecher,, 2020. <https://bit.ly/2HeSPDo>.
4. ———. " United Kingdom: Distribution of Gross Domestic Product (Gdp) across Economic Sectors from 1960 to 2019." United States: H. Plecher, 2020. <https://bit.ly/2SFSeNF>

ج- مواقع الإنترنت:

1. chicago, booth, and review. "Advice for the Next President." <https://bit.ly/36ge8gW>.
2. Ganesh, Janan. "Britain “over to You.”." The Economist, <https://econ.st/3lv92TR>.
3. Institution, Brookings. "About Us." <https://brook.gs/34MLp2e>.
4. Lords, Select Committees "Summary of General Evidence on the Public Service." parliment, <https://bit.ly/2Gfuz44>.
5. New Zealand, Fabian Society. "Rethinking the State Sector Act." <https://bit.ly/3dLR5Op>.
6. Oliver, Leith. "An Introduction to Advisory Boards " <https://bit.ly/3lWmro4>.
7. Pear, Robert. "At House Party on Health Care, the Diagnosis Is It’s Broken." The New York Times, <https://nyti.ms/2SHH1Mt>.
8. ———. "Bush Directive Increases Sway on Regulation." <https://nyti.ms/3ddOHzz>.
9. Pongracic, I. "The Great Depression According to Milton Friedman." <https://bit.ly/3lwsteX>.
10. Post, Washington. "Abortion Opponent Appointed to Panel on Women’s Health." December, <https://wapo.st/3iKrfLd>.
11. Public, Administration, and Committee. "Written Evidence Submitted by Market Research Society." parliment <https://bit.ly/2IbtrPF>.
12. Public Administration Committee. "Public Administration - Fourth Report." Parliment, <https://bit.ly/2TCweDD>
13. Roser, Max. "Employment in Agriculture." our world in data, <https://bit.ly/3nJxaUT>.
14. state, services, and Commission. "Maori in the Public Service a Statistical Profile 1993 - 1998." <https://bit.ly/2GtdTpP>.
15. Stevenson, Richard W. "Government Plan May Make Private up to 850,000 Jobs." New York Times, <https://nyti.ms/30PUWEC>.
16. Treasury, New zealand. "Treasury: Our Work " <https://bit.ly/3dANJh5>.

فهرس الأشكال:

- شكل 1: التحول من النموذج البيروقراطي إلى استراتيجيات ما بعد التسيير العمومي الجديد..... 12
- شكل 2 : مدى استخدام الموازنة القائمة على أساس الأداء من قبل الحكومات المركزية 31
- شكل 3: فعالية الحكومة (مؤشرات الحكومة البنك الدولي) 49
- شكل 4 : هيكل الدولة والطبيعة التنفيذية للحكومة في الدول الأنجلو سكسونية 75
- شكل 5 : نسبة حصة الناتج الإجمالي حسب القطاع في بريطانيا 150
- شكل 6 : نسبة الناتج المحلي الإجمالي حسب القطاع في الولايات المتحدة الأمريكية 151
- شكل 7 : نسبة حصة النتائج المحلي الإجمالي حسب القطاع في نيوزيلندا 152
- شكل 8 : توزيع العمالة حسب القطاع في بريطانيا 157
- شكل 9 : توزيع العمالة حسب القطاع في الولايات المتحدة الأمريكية 158
- شكل 10 : توزيع العمالة حسب القطاع في نيوزيلندا 160
- شكل 11 : نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في ساعة عمل 163
- شكل 12 : التحصيل التعليمي في عام 2017 للسكان الذين تتراوح أعمارهم بين 25 و 64 عاما. 165
- شكل 13: العجز بالنسبة لناتج المحلي الإجمالي في الدول الأنجلو سكسونية 173
- شكل 14 : مبادئ الإدارة الكونفوشسية حسب النظرية الثقافية الشبكة -المجموعة 253
- شكل 15: المبادئ البيروقراطية حسب النظرية الثقافية الشبكة -المجموعة 256
- شكل 16 : مبادئ "هود" لمبادئ التسيير العمومي الجديد حسب النظرية الثقافية الشبكة -المجموعة
..... 260
- شكل 17 : مبادئ "أوزبورن وجابلر" لتسيير العمومي الجديد حسب النظرية الثقافية الشبكة - المجموعة
..... 261
- شكل 18 : مبادئ "بيتز" لتسيير العمومي الجديد حسب النظرية الثقافية الشبكة - المجموعة 262
- شكل 19 : مؤشرات القيم الثقافية لدول القيد الدراسة حسب نظرية الأبعاد الثقافية 274
- شكل 20 : الوقت التطوعي سنة 2018 في الدول قيد الدراسة 292

فهرس الجداول:

- جدول 01 : كرونولوجيا التحديث التنظيمي للمرفق العام 6
- جدول 2 : أشكال اللامركزية 20
- جدول 3 : كرونولوجيا التحديث المالي للمرفق العام 27
- جدول 4 : كرونولوجيا تحديث الإدارة البشرية 37
- جدول 5 : كفاءة الحكومة وفقا لمؤشر التنافسية العالمية للمنتدى الاقتصادي العالمي (GCI) 51
- جدول 6 : توزيع الإنفاق الحكومي العام والتوظيف حسب المستوى الحكومي 64
- جدول 7 : تغيير الموظفين مع تغيير الحكومة 107
- جدول 8 : تطور عدد المستشارين في الحكومة النيوزلندية 122
- جدول 9 : تعريف الثقافة 233
- جدول 10 : الأنماط التنظيمية للإدارة العامة: تطبيق النظرية الثقافية 246
- جدول 11 : الأبعاد الثقافية "لجيرت هوفستيد" 249
- جدول 12 : أشكال المنافسة في توريد الخدمات العامة 268
- جدول 13 : مؤشرات القيم الثقافية لدول القيد الدراسة حسب نظرية الأبعاد الثقافية 274
- جدول 14 : أشكال المساواة 283

الفهرس العام:

ملخص :
مقدمة:	أ.....
أهمية الدراسة:	ج.....
أهداف الدراسة:	ج.....
مبررات اختيار الموضوع:	د.....
الدراسات السابقة:	د.....
إشكالية الدراسة:	ي.....
حدود الدراسة:	ي.....
فرضيات الدراسة:	ك.....
مناهج وإقترابات الدراسة:	ك.....
مصطلحات الدراسة:	ل.....
تقسيم الدراسة:	ع.....
صعوبات الدراسة:	ع.....
الفصل الأول: مسارات تحديث المرفق العام في دول الأنجلو سكسونية	2
المبحث الأول: مسارات التحديث التنظيمي	2
المطلب الأول: التحول من التعدد إلى التخصص في وظائف وهياكل المرفق العام	4
المطلب الثاني: من التنسيق الهرمي إلى التنسيق القائم على أليات السوق	13
المطلب الثالث: لامركزية المرفق العام	20
المطلب الرابع: نطاق وحجم هياكل المرفق العام	23
المبحث الثاني: استراتيجيات تحديث الإدارة المالية والبشرية	24

24	المطلب الأول: تحديثات الإدارة المالية
36	المطلب الثاني: تحديثات تتعلق بالموارد البشرية.....
44	المبحث الثالث: استراتيجية الارتقاء بالأداء الإداري: الكفاءة والفعالية.....
44	المطلب الأول: قضايا قياس الأداء والسعي نحو تحقيق الكفاءة والفعالية
47	المطلب الثاني: الاستعمالات الخارجية لقياس الأداء في ظل موضوعية المؤشرات الدولية.....
54	خلاصة الفصل الأول:
56	الفصل الثاني: البيئة السياسية لاستراتيجيات تحديث المرفق العام في الدول الأنجلو سكسونية
57	المبحث الأول: هيكل الدولة ومركزية تحديث المرفق العام
59	المطلب الأول: مركزية التحديث في بريطانيا ونيوزيلندا
60	المطلب الثاني: تحديثات المرفق العام الأمريكي في ظل سياقات النظام الفيدرالي
65	المطلب الثالث: التنسيق الأفقي بين الهيئات المركزية
66	المبحث الثاني: شكل الحكومة التنفيذية وتأثيرها على تنفيذ استراتيجيات التحديث
67	المطلب الأول: تأثير موقع رئيس الوزراء والأغليات البرلمانية في طبيعة الحكومة التنفيذية البريطانية... ..
70	المطلب الثاني: شكل الحكومة التنفيذية في نيوزيلندا من الأغليات إلى التحالفات الحزبية.....
	المطلب الثالث: شكل الحكومة الأمريكية في ظل تساوي القوى الدستورية بين الكونغرس ورئيس الدولة
72
75	المطلب الرابع: دور متغيري هيكل الدول وشكل الحكومة في صياغة وتنفيذ تحديثات المرفق العام ..
81	المبحث الثالث: علاقة الحكومة بكبار موظفي المرفق العام.....
82	المطلب الأول: تحديث المرفق العام في الولايات المتحدة الأمريكية بين متغيرات الجدارة والتسييس .
	المطلب الثاني: تحديثات المرفق العام في بريطانيا في ظل جدلية الكفاءة المستجيبة وضمن حياد الموظف العمومي
91
98	المطلب الثالث: نطاقات تسييس الموظف العمومي في نيوزيلندا
107	المبحث الرابع: مصادر وقنوات الاستشارة لتحديث المرفق العام.....
109	المطلب الأول: قنوات الاستشارة في بريطانيا.....
117	المطلب الثاني: قنوات المشورة لتحديث المرفق العام في نيوزيلندا.....

123.....	المطلب الثالث: قنوات الاستشارة في الولايات المتحدة الأمريكية
128	خلاصة الفصل الثاني:
129	الفصل الثالث: البيئة الاقتصادية لاستراتيجيات تحديث المرفق العام في الدول الأنجلو سكسونية ..
129.....	المبحث الأول: السياسة الاقتصادية في الأنظمة الأنجلو سكسونية
130.....	المطلب الأول: التحولات في السياسة الاقتصادية
137.....	المطلب الثاني : النموذج النيوليبرالي من الناحية العملية
142.....	المطلب الثالث: ما بعد الكينزية مقابل الطريق الثالث، أوجه التشابه والاختلاف
146.....	المبحث الثاني: التحول في الهيكل الاقتصادي
147.....	المطلب الأول: فهم القطاع الثالث (القطاع الخدماتي)
161.....	المطلب الثاني: أسباب التحول الهيكلي
167.....	المطلب الثالث: نتائج التحول الهيكلي الاقتصادي من الصناعي إلى الخدماتي
170.....	المبحث الثالث: النمو والتعقيد الاقتصادي وأثاره على تحديثات المرفق العام
171.....	المطلب الأول: دور المتغيرات الاقتصادية في تحديث إدارة المرفق العام الأمريكي
185.....	المطلب الثاني: تحديثات الجانب المالي للمرفق العام في بريطانيا في ظل سيطرة وزارة المالية
207.....	المطلب الثالث: إدارة الأزمة في نيوزيلندا بين كفاءة مخرجات المرفق وإدارة الفوائض
228	خلاصة الفصل الثالث:
231	الفصل الرابع: البيئة الثقافية لتحديث المرافق العام في الدول الأنجلو سكسونية
231.....	المبحث الأول: مفهوم الثقافة
235.....	المطلب الأول: النظريات الثقافية والاجتماعية
242.....	المطلب الثاني: النظريات الثقافية في بحوث الإدارة العامة
250.....	المبحث الثاني: البيروقراطية من وجهة نظر ثقافة هرمية
251.....	المطلب الأول: البيروقراطية الكونفوشوسية
254.....	المطلب الثاني: البيروقراطية الفايبرية
258.....	المبحث الثالث: التفسير العمومي الجديد من وجهة نظر الثقافة الفردانية

259.....	المطلب الأول: التسيير العمومي الجديد في ظل المقاربات الفردانية الجديدة والقديم منها
263.....	المطلب الثاني: الموضوعات المتكررة في الإدارة العامة الفردانية
271.....	المطلب الثالث: اعتبارات أخرى في التسيير العمومي الجديد
273.....	المطلب الرابع: التسيير العمومي الجديد والثقافة المجتمعية لدول الأنجلو سكسونية
277.....	المبحث الرابع: القيام بالتسيير العمومي على طريقة المساواة
283.....	المطلب الأول: أشكال المساواة في التنظيم الإداري
286.....	المطلب الثاني: المساواة الراديكالية في الإدارة العامة
288.....	المطلب الثالث: المساواة التقليدية في الإدارة العامة
	المطلب الرابع: المساواة في مقاربات ما بعد التسيير العمومي الجديد (مقاربة الانضمام إلى الحكومة)
291.....	
293	خلاصة الفصل الرابع:
294	الخاتمة:
304	قائمة المصادر والمراجع:
333	فهرس الأشكال:
334	فهرس الجداول:
335	الفهرس العام: