المحور الثالث: الإطار المفاهيمي والنظري للإصلاح الإداري

تخضع بنية الدولة الحديثة لعملية إعادة بناء دائمة. ففي كل من الديمقراطيات الصناعية المتقدمة والدول النامية، يتعرض جهاز الإدارة العامة باستمرار لتدخلات متعمدة تهدف إلى إعادة تشكيل هياكله، وتعديل مسارات عملياته، وإعادة تعريف طبيعة علاقته بالمواطنين. ومع ذلك كما يشير بعض الباحثين فإن الخطاب الدائر حول الإصلاح الإداري غالباً ما يسبق أسسه التجريبية والنظرية، متأرجحاً بين حلول تقنية (تكنوقراطية) يُنظر إليها كعلاج شامل، وبين قناعات أيديولوجية جامدة. ولكي يتم فهم الإصلاح الإداري – ليس بوصفه مجرد سلسلة من التعديلات الإدارية المنعزلة، بل كظاهرة سياسية كلية وجوهرية – يتعين على الباحثين فحص الأسس المفاهيمية، والمسارات التاريخية، والنماذج النظرية التي يستند إليها هذا الإصلاح.

1-السياق التاريخي لتطور حركة الإصلاح الإداري

يرتبط تاريخ الإصلاح الإداري ارتباطاً وثيقاً بنشأة الدولة القومية الحديثة. فمع تطور وظائف الدولة من الدفاع عن الأراضي والحفاظ على النظام الأساسي إلى تحقيق الاستقرار في الاقتصاد الكلي، وتوفير الرعاية الاجتماعية، وإدارة الشبكات، بات الجهاز الإداري بحاجة إلى عمليات إصلاح جذرية ودورية. ويمكن تقسيم هذا المسار التطوري عبر أربع حقب تاريخية رئيسية متمثلة في:

1-1-الانتقال من النمط الأبوي/الزبائني (Patrimonialism) إلى النموذج التقليدي الراسخ (خمسينيات القرن التاسع عشر – ثلاثينيات القرن العشرين)

قبل منتصف القرن التاسع عشر، اتسمت الإدارة العامة في أوروبا وأمريكا الشمالية إلى حد كبير بنمط "إداري أبوي (patrimonialism) "قديم، سادت فيه المحسوبية ونظام "الغنائم السياسية spoils) " (system؛ حيث كانت المناصب الإدارية تُعامل كامتيازات خاصة أو مكافآت حزبية، وقد ظهرت حركة الإصلاح الإداري الحديثة كرد فعل تقدمي –تبنته الطبقة البرجوازية–ضد أوجه القصور، والفساد، وانعدام الاستقرار المالي الذي اتسم به ذلك النمط الإداري القديم.

ففي المملكة المتحدة، وضع "تقرير نورثكوت–تريفيليان (Northcote–Trevelyan Report) " التاريخي لعام 1854 حجر الأساس لخدمة مدنية دائمة وموحدة ومحايدة سياسياً، يتم اختيار أعضائها عبر امتحانات تنافسية مفتوحة، بدلاً من الاعتماد على الرعاية الأرستقراطية. أما في الولايات المتحدة، فقد كان اغتيال الرئيس جيمس أ. غارفيلد على يد شخص ساخط لم يحصل على منصب حكومي، دافعاً لإقرار "قانون بندلتون للإصلاح المدني (Pendleton Civil Service Reform Act) عام 1883، الذي أرسى دعائم نظام الجدارة وأسس لجنة الخدمة المدنية الأمريكية.

ومن الناحية الفكرية، استندت هذه الحقبة إلى عدة ركائز أساسية متمثلة في:

*ثنائية السياسة والإدارة: حيث جادل "وودرو ويلسون" في مقالته الشهيرة عام 1887 بأن "الإدارة تقع خارج النطاق الصحيح للسياسة"، وأن "المسائل الإدارية ليست مسائل سياسية". وقد عزز "فرانك غودنو" هذه الثنائية، التي افترضت أنه في حين يقوم السياسيون المنتخبون بصياغة السياسات من خلال مداولات مشحونة بالقيم، يتعين على الإداريين تنفيذ تلك السياسات بكفاءة علمية محايدة.

*البيروقراطية القانونية–العقلانية (الفيبرية): في الوقت ذاته، وفي القارة الأوروبية، وضع "ماكس فيبر نظرية حول "النموذج المثالي" للبيروقراطية باعتبارها أرقى أشكال التنظيم من الناحية التقنية. واستناداً إلى السلطة القانونية–العقلانية، استبدلت الإصلاحات الفيبرية القرارات الفردية التعسفية بنظام هرمي ثابت للمناصب، وقواعد مكتوبة، وتقسيم متخصص للعمل، ونظام وظيفي دائم، وتنفيذ يتسم بالتجرد والموضوعية أي العمل "دون غضب أو تحيز.

*الإدارة العلمية والمبادئ الإدارية: استناداً إلى دراسات "الوقت والحركة" التي أجراها "فريدريك تايلور" سعى المصلحون إلى تحديد "الطريقة المثلى الوحيدة" لتنظيم العمل الإداري. وبلغ هذا المسعى ذروته في عام 1937، وهي الفترة التي وُصفت بـ "ذروة الفكر الإداري التقليدي"، حين نشر "لوثر غوليك" و"ليندال أورويك" كتاب "أوراق حول علم الإدارة" Papers on the Science of Administration. وقد صاغا فيه الوظائف التنفيذية في صيغة مختصرة تُعرف بـ POSDCORB (وتشمل: التخطيط، والتنظيم، والتوظيف، والتوجيه، والتنسيق، وإعداد التقارير، والميزانية)، مع الدعوة إلى مبدأي "وحدة القيادة" الصارمة و"نطاق الإشراف".

1-2-توسع دولة الرفاه وإدارة التنمية في فترة ما بعد الحرب (1945 – سبعينيات القرن العشرين)

أدت الاضطرابات الكارثية الناجمة عن "الكساد الكبير" والحرب العالمية الثانية إلى تقويض افتراضات مذهب "عدم التدخل (laissez-faire) التي سادت في القرن التاسع عشر، ممهدةً الطريق لظهور "دولة الرفاه" القائمة على الفكر الكينزي. ومع تحمّل الحكومات مسؤولية تحقيق التوظيف الكامل، وتوفير الرعاية الصحية الشاملة والتعليم، وإعادة الإعمار الصناعي، شهد الجهاز الإداري توسعاً هائلاً، سواء من حيث الحجم أو من حيث التعقيد الوظيفي.

وخلال هذه الفترة، تعرضت الأسس المعرفية للمدرسة الإدارية التقليدية لانتقادات أكاديمية حادة. فقد فنّد "هربرت سيمون" المبادئ الإدارية التقليدية —مثل "وحدة القيادة" و"التخصص"— مبيناً أنها ليست قوانين علمية، بل "أمثالاً" متناقضة فيما بينها. وطرح سيمون مفهوم "العقلانية المحدودة(bounded rationality) مجادلاً بأن "الإنسان الإداري" يسعى إلى تحقيق نتائج "مرضية (satisficing) "بدلاً من السعي نحو "التعظيم(maximizing) "؛ وذلك نظراً لوجود قيود معرفية ومعلوماتية. وفي الوقت ذاته، دحض "دوايت

والدو" ثنائية "السياسة والإدارة"، موضحاً أن الفكر الإداري التقليدي ينطوي على تحيز أيديولوجي خفي يمنح الأولوية للكفاءة التكنوقراطية على حساب النظرية الديمقراطية.

ونتيجة لذلك، اتجه الإصلاح الإداري في عقدي الخمسينيات والستينيات نحو تبني تحليل السياسات العقلاني، ونظرية النظم، والموازنة التنفيذية. ففي الولايات المتحدة، سعت لجنتا هوفر الأولى والثانية (1947–1949؛ 1953–1955) إلى تعزيز القدرات الإدارية للسلطة التنفيذية (الرئاسة)، بينما جاء إدخال "نظام التخطيط والبرمجة والموازنة (PPBS) في ستينيات القرن العشرين كمحاولة لتطبيق تحليل "التكلفة والعائد" —المستمد من الاقتصاد الجزئي— على عملية تخصيص الموارد العامة. وفي بريطانيا، انتقد تقرير فولتون (1968) هيمنة نموذج "الموظف العام الهاوي" (أو غير المتخصص) في الخدمة المدنية، داعياً إلى تعزيز الطابع المهني والتركيز على التخصص الإداري.

وبالتزامن مع ذلك، ومع عمليات إنهاء الاستعمار في آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية، ظهرت حركة "الإدارة التنموية". وبدعم من الأمم المتحدة و"مجموعة الإدارة المقارنة" (CAG) –التي قادها "فريد دبليو ريغز" سعى المصلحون الغربيون إلى نقل الهياكل الإدارية "الفيبيرية" (نسبة إلى ماكس فيبر) إلى دول ما بعد الاستعمار، بهدف دفع عجلة التحديث الاجتماعي والاقتصادي السريع. غير أن "ريغز" نفسه شخّص خللاً جوهرياً أطلق عليه مصطلح "الشكلانية" (Formalism) داخل ما أسماه "المجتمعات المنشورية" prismatic societies؛ حيث كانت الواجهات القانونية–العقلانية المستوردة من الغرب تخفي خلفها واقعاً متجذراً يقوم على المحسوبية، والقرابة، والولاءات الطائفية أو الجماعية، مما أدى في نهاية المطاف إلى فشل واسع النطاق لجهود الإصلاح في دول الجنوب العالمي.

1–3–التحول النيوليبرالي وهيمنة "الإدارة العامة الجديدة" (من أواخر السبعينيات إلى التسعينيات)

بحلول منتصف السبعينيات، انهار "التوافق الكينزي" الذي ساد في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية، وذلك تحت وطأة صدمات أسعار النفط، والركود التضخمي، وتفاقم العجز المالي. لم تعد الدولة تُنظر إليها بوصفها محركاً للتقدم الاجتماعي والاقتصادي، بل أصبحت تُصور ككيان ضخم ومتضخم، يتسم بعدم الكفاءة ويسعى لخدمة مصالحه الذاتية. وتزامنت أزمة شرعية الدولة هذه مع صعود تيار "اليمين الجديد" سياسياً – وهو ما تجسد في شخصية مارغريت تاتشر في المملكة المتحدة (1979) و"رونالد ريغان" في الولايات المتحدة (1981) – بالإضافة إلى حكومات عمالية تبنت سياسات جذرية موجهة نحو السوق في كل من نيوزيلندا (1984) وأستراليا.

وقد حفز هذا التحول في النموذج الأيديولوجي ظهور ما يُعرف بـ "الإدارة العامة الجديدة (New Public Management – NPM) " ففي عام 1991، صاغ "كريستوفر هود" Christopher Hood, هذا المصطلح، الذي هدف إلى تفكيك الاحتكار التقليدي (الفيبيري – نسبة إلى ماكس فيبر) لتقديم الخدمات

العامة، وذلك من خلال إدخال أساليب الإدارة المتبعة في القطاع الخاص وآليات السوق إلى جهاز الدولة. ففي المملكة المتحدة، طرحت تاتشر "مبادرة الإدارة المالية – Financial Management Initiative" وأنشأت وكالات "الخطوات التالية(Next Steps Agencies, 1988) " التي عملت على فصل الوزارات المعنية بصياغة السياسات هيكلياً عن الوكالات التنفيذية المسؤولة عن تقديم الخدمات. أما في الولايات المتحدة، فقد قاد نائب الرئيس "آل غور" مبادرة "المراجعة الوطنية للأداء National Performance) Review التي استلهمت أفكارها من كتاب "ديفيد أوزبورن" و"تيد غابلر" (1992) المعنون إعادة ابتكار الحكومة Reinventing Government، حيث روجت لمبدأ "التوجيه بدلاً من التجديف"، وحثت الحكومات على الخصخصة، والتعاقد الخارجي، وإخضاع البيروقراطيات العامة لقواعد المنافسة في السوق.

1-4-حقبة ما بعد "الإدارة العامة الجديدة – (Post-NPM) "الحوكمة، وإعادة التنظيم، والتحول الرقمي (منذ العقد الأول من القرن الحادي والعشرين وحتى الوقت الحاضر)

مع مطلع القرن الحادي والعشرين، أصبحت أوجه القصور والآثار غير المقصودة لإصلاحات "الإدارة العامة الجديدة (NPM) "الجذرية واضحةً للعيان. فقد أدى التفكيك الهيكلي (تحويل المهام إلى وكالات مستقلة) والخصخصة واسعة النطاق إلى تفتيت الذاكرة المؤسسية للدولة، وتقويض التنسيق الأفقي للسياسات، وإضعاف المساءلة الديمقراطية؛ وهي ظاهرة وصفها "رودس" بعبارته الشهيرة: "تفريغ الدولة.

واستجابةً لهذا التفتت، وكذلك للتحديات الوجودية -مثل الأزمة المالية العالمية عام 2008، والتغير المناخي، وجائحة كوفيد-19- ظهرت مجموعة متنوعة من حركات الإصلاح التي تندرج تحت مظلة "ما بعد الإدارة العامة الجديدة**(Post-NPM) "، ومن أبرزها:

***الحكومة المتكاملة** (Joined-Up Government – JUG) ونهج "الحكومة ككل-Whole) " of-Government – WoG):**، وقد انطلقت هذه الإصلاحات في المملكة المتحدة في عهد حكومة "حزب العمال الجديد" بقيادة توني بلير، ثم طُبقت لاحقاً في أستراليا ونيوزيلندا. وسعت هذه التوجهات إلى معالجة مشكلة "العزلة المؤسسية (siloization) "التي خلفتها "الإدارة العامة الجديدة"، وذلك من خلال استعادة التنسيق المركزي، وتعزيز التعاون بين الوكالات، وتحقيق التكامل الأفقي للسياسات؛ بهدف التعامل مع ما يُعرف بـ "المشكلات المعقدة.

***حوكمة العصر الرقمي** (Digital Era Governance – DEG): طرح هذا المفهوم كل من "دانليفي" وزملاؤه، حيث جادلوا بأن تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والبيانات الضخمة، والأتمتة القائمة على الخوارزميات قد حلت محل "النزعة الإدارية" (managerialism) كعامل رئيسي للتحول الإداري. وقد أتاح ذلك تحقيق "إعادة التكامل" (أي تجميع الخدمات المفتتة مجدداً)، وتبني نهج "شمولي قائم على الاحتياجات" (إعادة تنظيم الخدمات حول محطات حياة المواطن)، بالإضافة إلى عمليات "التحول الرقمي".

***النهضة النيو–ويبيرية** (Neo–Weberian Revival): رفض المصلحون – لا سيما في قارة أوربا وشرق آسيا – نموذج "تسليع" الخدمات العامة (marketization) المتبع في الدول الأنجلوساكسونية، وفضّلوا عليه نهجاً يقوم على تحديث جهاز الدولة التقليدي؛ بحيث يتم الحفاظ على اليقين القانوني والقيم العامة (public ethos)، مع تعزيز الكفاءة والاستجابة لاحتياجات المواطنين.

2–مفهوم الإصلاح الإداري وأهدافه

بالرغم من شيوع مصطلح "الإصلاح الإداري" في الخطابات الأكاديمية والسياسات العامة، إلا أنه يُستخدم غالباً كمصطلح فضفاض يشير إلى أي تغيير يطرأ على النشاط الحكومي. ولتكوين إطار مفاهيمي دقيق، لا بد من وضع حدود أنطولوجية (وجودية) واضحة تُميّز الإصلاح الإداري عن غيره من الظواهر التنظيمية المرتبطة به.

2–1–الحدود المعرفية والدلالية للمفهوم

في مؤلفه التأسيسي "الإصلاح الإداري(Administrative Reform) "، قدّم "جيرالد إي. كايدن" (1969) التصور الكلاسيكي لهذا المصطلح، مُعرِّفاً إياه بأنه "إحداث تحول إداري بشكل مصطنع في مواجهة المقاومة"، ويُبرز تعريف "كايدن" ثلاث خصائص جوهرية لمفهوم الإصلاح الإداري:

***القصدية ("دافع مصطنع")**: لا يُعد الإصلاح الإداري تكيفاً عفوياً أو عضوياً أو تطورياً مع التحولات البيئية؛ بل هو تدخل متعمد ومقصود ومخطط له، يقوم به فاعلون سياسيون أو إداريون.

***النطاق الشامل ("تحول إداري")**: يتضمن الإصلاح تعديلات هيكلية أو إجرائية أو سلوكية تُغيّر من العمليات الجوهرية أو ديناميكيات القوة داخل البيروقراطية العامة، متجاوزاً بذلك التعديلات الإدارية الروتينية اليومية.

*التنافس السياسي ("في مواجهة المقاومة"): نظراً لأن الهياكل الإدارية تُكرِّس توزيعاً معيناً للسلطة والمكانة والموارد، فإن أي محاولة متعمدة لتغييرها تصطدم حتماً بالجمود البيروقراطي، والمصالح الخاصة، والمعارضة الأيديولوجية.

وبناءً على طرح كايدن، قدّم "بوليت" و"بوكارت" (2017) تعريفاً إجرائياً أكثر حداثة، حيث وصفا إصلاح الإدارة العامة بأنه "إجراء تغييرات متعمدة على هياكل وعمليات منظمات القطاع العام، بهدف جعلها –بمعنى ما–تعمل بشكل أفضل". وتُثير هذه الصياغة تساؤلات حول العبارة المعيارية "تعمل بشكل أفضل"؛ إذ تُقرّ بأن مفهوم "التحسين" بحد ذاته محل نزاع جوهري: فبالنسبة للاقتصادي النيوليبرالي، يعني "العمل بشكل أفضل" خفض التكاليف وخصخصة الخدمات؛ بينما يعني بالنسبة للقانوني الدستوري التزاماً أدق بالإجراءات القانونية الواجبة والقانون الإداري. بالنسبة لمنظّر ديمقراطي، فإن هذا يعني مشاركة أعمق للمواطنين وتحقيق العدالة الاجتماعية.

ولتحقيق الوضوح المفاهيمي، يجب التمييز تحليلياً بين الإصلاح الإداري وثلاثة مفاهيم أخرى ذات صلة به:

***التغيير التنظيمي:** كل إصلاح إداري يُعد تغييراً تنظيمياً، لكن ليس كل تغيير تنظيمي يمثل إصلاحاً إدارياً. فالتغيير التنظيمي يشمل التعديلات المستمرة، والمتدرجة، وغير الواعية في الغالب، التي تخضع لها المنظمات استجابةً للتقلبات البيئية الروتينية. أما الإصلاح الإداري، في المقابل، فهو حدث عرضي (غير مستمر)، ذو طبيعة هيكلية شاملة، ويستند إلى تصميم سياساتي صريح.

***التحديث الإداري:** التحديث مفهوم غائي (موجه نحو غاية محددة) يشير إلى الانتقال من حالة "تقليدية" أو "متخلفة" إلى مستوى معاصر ومتقدم تقنياً. وفي حين يستخدم السياسيون خطاب التحديث بكثافة لتجريد الإصلاح من طابعه السياسي (من خلال تصويره كترقية تقنية حتمية)، فإن الإصلاح الإداري قد يتضمن في الواقع تحركات "رجعية" أو "استرجاعية"؛ مثل إلغاء استقلالية الهيئات أو إعادة تركيز سلطة الدولة.

***التنمية الإدارية:** يُستخدم هذا المصطلح بشكل رئيسي في حقل السياسة المقارنة، ويشير إلى توسيع القدرة المؤسسية لجهاز الدولة على صياغة وتنفيذ سياسات معقدة. ويُعد الإصلاح هنا مجرد "أداة" يمكن من خلالها تحقيق التنمية الإدارية (أو قد لا تتحقق من خلالها).

2-2-أهداف الإصلاح الإداري

تتسم الغايات النهائية للإصلاح الإداري بتعدد أبعادها؛ فعندما تطلق الحكومات برامج إصلاحية، فإنها تسعى لتحقيق مجموعة معقدة -ومتناقضة في كثير من الأحيان- من الأهداف التي يمكن تصنيفها ضمن ثلاثة مستويات تحليلية:

2-2-1- الأهداف الإجرائية والإدارية) مبدأ "العناصر الثلاثة"

على المستوى التشغيلي، تهدف الإصلاحات إلى تحسين نسبة المدخلات إلى المخرجات في الجهاز الإداري، من خلال:

*الاقتصاد :(Economy) تقليل المدخلات المالية والمادية اللازمة لاستمرار العمليات الإدارية (على سبيل المثال: تقليص حجم الخدمة المدنية، وتجميد الأجور، وتوحيد عمليات الشراء، وإلغاء الهيئات الزائدة عن الحاجة).

*الكفاءة :(Efficiency) تعظيم المخرجات الإدارية بالنسبة لمستوى معين من الموارد المالية والبشرية المتاحة) الكفاءة التقنية أو ما يُعرف بـ "الكفاءة من النوع .("X وتركز الإصلاحات التي تستهدف الكفاءة على إعادة هندسة العمليات الإدارية، وربط الأجور بالأداء، والتحول الرقمي.

*الفعالية (Effectiveness): مدى نجاح المخرجات الإدارية في تحقيق النتائج المجتمعية المنشودة والأهداف السياساتية التي حددتها السلطات السياسية (الكفاءة التخصيصية).

2-2-2-الأهداف السياسية والديمقراطية

يُعد الإصلاح الإداري، في الوقت ذاته، أداةً من أدوات الحكم تهدف إلى إعادة تشكيل علاقات القوة وتعزيز شرعية النظام، من خلال:

*السيطرة السياسية والاستجابة: وذلك بإعادة تأكيد أولوية السلطة التنفيذية المنتخبة والهيئات التشريعية على البيروقراطيين الدائمين، الذين قد يُنظر إليهم باعتبارهم أصبحوا يتمتعون باستقلالية مفرطة، أو يفتقرون إلى الاستجابة، أو يعملون على تقويض السياسات. وتشمل الآليات في هذا السياق: تسييس التعيينات في المناصب العليا بالخدمة المدنية، وتوسيع نطاق المكاتب الوزارية.

*المساءلة والشفافية: تعزيز وضوح عملية صنع القرار الإداري من خلال تشريعات "حرية الوصول إلى المعلومات"، وإنشاء مؤسسات أمناء المظالم، وتفعيل بوابات البيانات المفتوحة، وإخضاع القرارات الإدارية للرقابة القضائية.

*الشرعية الديمقراطية والإنصاف: تعزيز البيروقراطية التمثيلية، وتوطيد ثقة المواطنين، وإرساء آليات الحوكمة التشاركية -مثل الميزانية التشاركية والمجالس المواطنية-لضمان توافق الخدمات العامة مع الاحتياجات المتنوعة للمجتمع.

2-2-3-الأهداف الهيكلية والنظامية

على مستوى المؤسسات الكلية، تسعى الإصلاحات إلى إعادة ضبط حدود الدولة وتعزيز مرونتها النظامية، وذلك من خلال:

*إعادة تحديد الحدود بين القطاعين العام والخاص: تغيير نطاق تقديم الخدمات وتوزيعه بين الدولة والسوق والمجتمع المدني، سواء عبر الخصخصة، أو الشراكات بين القطاعين العام والخاص(PPPs) ، أو -على العكس من ذلك- استعادة المرافق العامة الأساسية إلى الإدارة المحلية.

*القدرة المؤسسية والتنسيق: تعزيز قدرة الدولة على الاستشراف الاستراتيجي وإدارة الأزمات، وتطوير التنسيق بين الوزارات المختلفة؛ وذلك لمواجهة تحديات السياسات المعقدة التي تتجاوز نطاق الاختصاصات القطاعية الضيقة.

3-النماذج النظرية للإصلاح الإداري

لفهم المسارات المتنوعة للإصلاح الإداري، طوّر الباحثون نماذج نظرية (أو نماذج فكرية/بارادايمات) شاملة تجمع بين القيم المعيارية، والهياكل التنظيمية، والافتراضات السلوكية. وعلاوة على ذلك، تستند هذه النماذج الجوهرية إلى أطر نظرية أوسع مستمدة من الاقتصاد السياسي وعلم الاجتماع التنظيمي.

3-1-النموذج البيروقراطي الكلاسيكي (النموذج الفيبيري)

يظل نموذج الإدارة العامة الكلاسيكي هو الأساس المرجعي الذي تُعرَّف في ضوئه جميع الإصلاحات اللاحقة. يستند هذا النموذج إلى "سوسيولوجيا الهيمنة" لدى ماكس فيبر، و"علم الإدارة" لدى "وودرو ويلسون" حيث ينظر إلى الدولة باعتبارها فاعلاً سيادياً موحداً يعمل من خلال هيكل قيادي هرمي متماسك.

وفي إطار النموذج الفيبيري، يتمثل الإصلاح في "العقلنة" (Rationalization) و"إضفاء الطابع القانوني" (Juridification) ؛ أي القضاء على الممارسات القائمة على المحسوبية أو السلطة الشخصية (Patrimonialism) من خلال تقنين إجراءات العمل، وتوضيح تسلسل القيادة الرأسي، وعزل الخدمة المدنية عن التدخلات الحزبية عبر اعتماد التوظيف القائم على الجدارة (الكفاءة) وضمان الاستقرار الوظيفي الدائم.

ويُنظر هنا إلى المسؤول الإداري العام كحارس محايد وغير مُعرَّف بشخصه للنظام الدستوري و"دولة القانون"، حيث يطبق القواعد القانونية العامة على حالات محددة بكل تجرد وحياد. أما المواطن، فيُنظر إليه في المقام الأول كطرف خاضع للقانون أو كمتلقٍ للخدمة يتمتع بحقوق والتزامات قانونية محددة وموحدة. ورغم تفوق هذا النموذج في ضمان العدالة الإجرائية، واليقين القانوني، والإنصاف، إلا أنه تعرض لانتقادات نظرية من قِبل "روبرت ميرتون" و"ميشيل كروزيه" بسبب توليده لاختلالات بيروقراطية، مثل: "إزاحة الأهداف" حيث يصبح الالتزام بالقواعد غاية في حد ذاته، متجاوزاً بذلك الغرض التنظيمي الأساسي، علاوة على الجمود الهيكلي، والعجز عن الابتكار في بيئات تتسم بالتغير السريع.

3-2-نموذج الإدارة العامة الجديدة(NPM)

تُعد "الإدارة العامة الجديدة" -التي ظهرت كنقيض للنموذج البيروقراطي التقليدي (الفيبيري)- مزيجاً من تيارين نظريين متميزين: الاقتصاد المؤسسي الجديد (وتحديداً نظرية الاختيار العام ونظرية الوكيل-الأصيل)، والنزعة الإدارية المستمدة من القطاع الخاص. وكما أشار "أوكوين" ببراعة، فإن هذا المزيج ينطوي على توتر نظري متأصل؛ فنظرية الاختيار العام تسعى إلى مركزة الرقابة للحد من سعي البيروقراطيين لتحقيق مصالحهم الشخصية (من خلال مبدأ "إلزام المديرين بالإدارة")، بينما تسعى النزعة الإدارية إلى لامركزية السلطة لإطلاق العنان للروح الريادية (من خلال مبدأ "منح المديرين حرية الإدارة").

وقد صاغ كريستوفر هود المكونات العقائدية لنموذج الإدارة العامة الجديدة في سبعة مبادئ متداخلة، وهي:

-الإدارة المهنية المباشرة في القطاع العام: (ممارسة رقابة نشطة وواضحة وتتمتع بهامش تقديري من قِبل مسؤولين تنفيذيين محددين في قمة الهياكل التنظيمية).

-وضع معايير ومقاييس صريحة للأداء: (تحديد أهداف قابلة للقياس ومؤشرات أداء رئيسية).

-تركيز أكبر على الرقابة القائمة على المخرجات: (تخصيص الموارد والمكافآت بناءً على الأداء المُقاس، بدلاً من الالتزام بالإجراءات).

-تفكيك الوحدات الإدارية في القطاع العام:(تحويل الوزارات الضخمة والمتجانسة إلى هيئات مستقلة ذات مهام محددة، تعمل وفق عقود أداء تتسم بـ "الاستقلالية التشغيلية").

-تعزيز المنافسة في القطاع العام: (من خلال المناقصات التنافسية الإلزامية، والأسواق الداخلية شبه التنافسية، والتعاقد الخارجي).

-تبني أساليب إدارية مستمدة من القطاع الخاص: (استبدال أخلاقيات الخدمة المدنية التقليدية بممارسات مثل التوظيف المرن، والعقود قصيرة الأجل، ونظام الأجور المرتبط بالأداء).

-التأكيد على الانضباط والترشيد في استخدام الموارد: (تحقيق "المزيد بموارد أقل"، وخفض التكاليف المباشرة، ومقاومة مطالب النقابات).

وفي ظل "الإدارة العامة الجديدة" (NPM)، يُعاد تصوّر المواطن باعتباره "زبوناً" أو مستهلكاً يتمتع بالسيادة ويمارس خياراته في السوق، بينما يتحول المسؤول الإداري العام إلى مديرٍ ذي عقلية ريادية، يركز على الاستجابة لمؤشرات الأداء المرتبطة بالنتائج النهائية.

3-3-نموذج الحوكمة العامة الجديدة (NPG) والمنظور الشبكي

برز مفهوم الحوكمة العامة الجديدة – (New Public Governance – NPG) الذي صاغه بشكل رئيسي "ستيفن بي. أوزبورن" كمعالجة نظرية لكل من الجمود الهرمي المرتبط بالنموذج الفيبيري (نسبة إلى ماكس فيبر) والتفتت الناجم عن آليات السوق في نموذج "الإدارة العامة الجديدة. ويستند هذا المفهوم إلى علم الاجتماع التنظيمي، والنظرية المؤسسية، والمنظور الشبكي، ويطرح فكرة أن الدولة المعاصرة تتسم بكونها **متعددة الأطراف** (حيث تُقدَّم الخدمات العامة من خلال جهات فاعلة مترابطة تنتمي إلى القطاعات العامة والخاصة والثالث/غير الربحي)، كما أنها تتسم **بالتعددية** (حيث تساهم عمليات وأصحاب مصلحة متعددون في تشكيل نظام صنع السياسات.

وعلى عكس نموذج "الإدارة العامة الجديدة" (NPM) – الذي يركز داخلياً على كفاءة الوكالات المستقلة، يركز نموذج "الحوكمة العامة الجديدة" (NPG) على المستوى ما بين المنظمات، أي على حوكمة شبكات تقديم الخدمات المعقدة. وهنا ينتقل آلية التنسيق الأساسية من "الهرمية" (النموذج الفيبيري) و"آليات السوق" (نموذج NPM) إلى نموذج شبكات قائمة على العلاقات، تدعمها الثقة، والمنفعة المتبادلة، والقيم المشتركة، والدبلوماسية التعاونية. وفي ظل هذا النموذج، يرتقي دور المواطن من كونه مجرد خاضع قانوني سلبي أو زبون منعزل في السوق، ليصبح شريكاً فاعلاً ومشاركاً في الإنتاج co–producer؛ حيث يساهم جنباً إلى جنب مع المتخصصين في القطاع العام في تصميم وتقديم القيمة العامة.

وتجدر الإشارة أن نموذج "الخدمة العامة الجديدة" New Public Service الذي طوره "جانيت" و"روبرت دينهارت" يرتبط ارتباطاً وثيقاً بـ "الحوكمة العامة الجديدة" (NPG). ويؤكد هذا النموذج أن الحكومة لا ينبغي أن تُدار كنشاط تجاري، بل كديمقراطية؛ حيث يرى أن الدور الأساسي للموظف العام ليس "التجديف" (التنفيذ المباشر) ولا "التوجيه" (رسم السياسات)، بل "خدمة" المواطنين من خلال التفاوض حول المصالح العامة المشتركة والعمل كوسيط لتحقيقها.

3–4–نموذج الدولة "الفيبرية الجديدة NWS – Neo–Weberian State

يُعد نموذج "الدولة الفيبرية الجديدة(NWS) –الذي طوره "كريستوفر بوليت" و"غيرت بوكارت"، وطوّره كذلك "فولفغانغ دريكسلر"– إطاراً تحليلياً ومعيارياً قوياً للإصلاح الإداري في تقاليد دول القارة الأوروبية (مثل ألمانيا وفرنسا ودول الشمال الأوروبي)، وهي الدول التي قاومت التحول الشامل نحو آليات السوق الذي اتسمت به "الإدارة العامة الجديدة (NPM) "وفق النمط الأنجلوسكسوني. ويجادل هذا النموذج بأن الإصلاح الفعال لا يتطلب تفكيك "الدولة الفيبرية" (نسبة إلى ماكس فيبر)، بل يتطلب الحفاظ على جوهرها الذي لا غنى عنه، مع دمج ممارسات إدارية حديثة تركز على المواطن بشكل انتقائي.

ويُعرّف "بوليت" و"بوكارت" نموذج "الدولة الفيبرية الجديدة (NWS) "من خلال الجمع بين عناصر "فيبرية" وأخرى "جديدة(Neo) "، على النحو التالي:

***الجوهر "الفيبري":** إعادة التأكيد على دور الدولة باعتبارها الميسّر والضامن الرئيسي لإيجاد حلول للمشكلات المجتمعية (مثل العولمة، والتغيرات الديموغرافية، والأزمات البيئية)؛ وإعادة التأكيد على دور الديمقراطية التمثيلية كعنصر يمنح الشرعية لجهاز الدولة؛ وإعادة التأكيد على دور القانون الإداري في الحفاظ على المبادئ الأساسية للعلاقة بين المواطن والدولة (كالمساواة أمام القانون، والأمن القانوني، والرقابة القضائية الصارمة)؛ والحفاظ على مفهوم "الخدمة العامة" ككيان متميز له وضعه الخاص وثقافته ومعاييره الأخلاقية.
***الابتكارات "الجديدة" (Neo–innovations):** التحول من التركيز الداخلي على القواعد البيروقراطية إلى التوجه الخارجي نحو تلبية احتياجات المواطنين ورغباتهم (وهو ما يتحقق ليس من خلال الخصخصة، بل

عبر خلق ثقافة مهنية قائمة على الجودة والخدمة)؛ وتعزيز الديمقراطية التمثيلية بمجموعة من آليات التشاور والتمثيل المباشر للمواطنين؛ وتحديث القوانين لتشجيع التوجه نحو تحقيق النتائج بدلاً من الاكتفاء بالالتزام الصارم بالإجراءات (أي الانتقال من الرقابة السابقة "ex–ante" إلى الرقابة اللاحقة "ex–post")؛ والارتقاء بالخدمة العامة إلى مستوى مهني، بحيث لا يقتصر دور الموظف البيروقراطي على كونه خبيراً في القوانين فحسب، بل يصبح أيضاً مديراً محترفاً للموارد.

4–مبررات ودوافع الإصلاح الإداري

لماذا تواصل الدول استثمار قدر هائل من رأس المال السياسي والمالي في إصلاح أجهزتها الإدارية، لا سيما في ظل ارتفاع معدلات فشل مثل هذه المبادرات تاريخياً؟ تنبع مبررات الإصلاح الإداري من تفاعل معقد بين ضرورات داخلية وخارجية.

4–1–الضرورات الاقتصادية الكلية والمالية

لقد كان الضغط المالي والأزمات الاقتصادية الكلية المحرك الأكثر مباشرة للإصلاح الإداري على مدى نصف القرن الماضي. فمن الناحية الهيكلية، تُعد الإدارة العامة عرضة لما أسماه الاقتصادي "ويليام بومول" بـ: مرض تكاليف بومولBaumol's cost disease" ؛ إذ إن الخدمات العامة الأساسية (كالتعليم، والرعاية الصحية، والشرطة، والعمل الاجتماعي) تعتمد بطبيعتها على كثافة العمالة، وتصعب فيها عملية استبدال العمالة برأس المال. ونتيجة لذلك ينمو مستوى الإنتاجية في هذه القطاعات بوتيرة أبطأ مقارنة بقطاع التصنيع، مما يؤدي إلى ارتفاع التكلفة النسبية للحكومة بمرور الوقت بشكل حتمي.

وعندما تتزامن أزمات الديون السيادية، أو الركود الاقتصادي، أو التحولات الديموغرافية (مثل شيخوخة السكان التي تؤدي إلى تقلص القاعدة الضريبية مع تضخم الالتزامات المتعلقة بمعاشات التقاعد والرعاية الصحية) مع وجود مقاومة سياسية لزيادة الضرائب، تجد الحكومات نفسها في مواجهة ضائقة مالية حادة. وهنا، يُستخدم الإصلاح الإداري –الذي يتخذ أشكالاً مثل تجميد التوظيف، وتقليص حجم الخدمة المدنية، ودمج البرامج، وخصخصة المؤسسات المملوكة للدولة، وفرض رسوم على الخدمات–كاستراتيجية للبقاء على المستوى الاقتصادي الكلي، وذلك بهدف كبح الإنفاق العام واستعادة القدرة المالية. علاوة على ذلك، وفي ظل ظروف العولمة المفرطة، تعمد الدول إلى إصلاح أجهزتها التنظيمية والإدارية لخفض تكاليف الامتثال التي تتحملها الشركات، مما يعزز القدرة التنافسية الوطنية لجذب رأس المال العابر للحدود.

4–2–المبررات السياسية والأيديولوجية والرمزية

يرتبط الإصلاح الإداري ارتباطاً وثيقاً بالصراعات الأيديولوجية والتنافس على الهيمنة السياسية. وكما نوقش سابقا فقد أدى صعود النيوليبرالية إلى تغيير جذري في المبررات المعيارية لوجود الدولة؛ إذ صُوِّرت البيروقراطية العامة كعائق أمام الحرية الفردية وكفاءة السوق. وفي المقابل تسعى الأنظمة ذات التوجهات

الديمقراطية الاجتماعية أو التنموية إلى تنفيذ إصلاحات تهدف إلى توسيع القدرة التنظيمية للدولة وترسيخ العدالة الاجتماعية من خلال المؤسسات. إلى جانب الأيديولوجيا الجوهرية، يسعى السياسيون إلى إجراء إصلاحات إدارية لأسباب استراتيجية ورمزية بغرض:

*تجنب اللوم ونسب الإنجازات للذات: يرى كل من "ويفر" و"هود" أن السياسيين يلجؤون غالباً إلى الإصلاح الهيكلي –كإسناد القرارات التنظيمية أو قرارات توزيع الموارد المثيرة للجدل إلى هيئات تنفيذية مستقلة أو متعاقدين من القطاع الخاص– كآلية لإلقاء اللوم على الآخرين، مما يحميهم من ردود الفعل الانتخابية السلبية في حال فشل تقديم الخدمات العامة.

*السياسة الرمزية وإظهار الشرعية: إن تشكيل لجنة رفيعة المستوى للإصلاح الإداري أو إعادة هيكلة الوزارات يتيح للمسؤولين المنتخبين حديثاً إظهار الحزم والحداثة والقدرة على السيطرة أمام الناخبين، حتى وإن كان الأثر التشغيلي طويل المدى ضئيلاً. ونظراً لأن النتائج السياسية الجوهرية (مثل خفض معدلات الجريمة أو الفقر) تستغرق سنوات لتتحقق وتتأثر بعوامل خارجة عن سيطرة الحكومة، فإن إعادة الهيكلة الإدارية تُعد بديلاً فورياً ومرئياً للعمل السياسي الفعلي.

4-3-الضغوط الاجتماعية والديموغرافية والثقافية

شهدت العلاقة بين المواطنين والدولة، في كل من الديمقراطيات المتقدمة والنامية على حد سواء، تحولاً ثقافياً عميقاً. وفي هذا الصدد وتوثق "بيبا نوريس" ظهور ما تسميه "المواطنين النقديين"؛ وهم فئة من السكان يتمتعون بمستويات تعليمية أعلى، وقدرة أكبر على التعبئة المعرفية، ويتبنون قيماً "ما بعد مادية " وتتسم هذه الفئة بتراجع احترامها للسلطة الهرمية التقليدية، وتآكل ثقتها في المؤسسات العامة.

وبحكم اعتيادهم على تجارب رقمية مخصصة وفورية وسهلة الاستخدام في سوق الاستهلاك الخاص، أصبح المواطنون يرفضون بشكل متزايد نماذج تقديم الخدمات التقليدية –التي تتبع البيروقراطية "الفيبرية" (نسبة إلى ماكس فيبر)– لكونها نماذج نمطية وبطيئة وتتسم بنهج أبوي (فوقي) في التعامل. وبالتالي يولّد هذا التحول الثقافي ضغطاً قوياً من القاعدة إلى القمة من أجل إصلاحات تتمحور حول التركيز على المواطن، وتشمل: مراكز تقديم الخدمات الشاملة، وتمديد ساعات العمل، والبوابات الرقمية للخدمة الذاتية، وقنوات الحوكمة التشاركية، ورفع معايير الأخلاقيات والنزاهة والمساءلة في مكافحة الفساد.

4-4-التماثل المؤسسي الخارجي وفوق الوطني

لا ينبع جزء كبير من الإصلاحات الإدارية حول العالم من محاولات محلية لحل المشكلات، بل من ضغوط خارجية عابرة للحدود الوطنية، ومن الرغبة في اكتساب الشرعية الدولية. وفي مساهمتهما التأسيسية في "المؤسسية الاجتماعيةSociological Institutionalism"، طرح كل من "بول ديماجيو" و"والتر باول" تساؤلاً حول سبب تزايد التشابه في الهياكل والممارسات بين المنظمات التي تعمل في سياقات متباينة للغاية.

وقد حددا ثلاث آليات لـ "التماثل المؤسسي Institutional Isomorphism "تقدم تفسيراً قوياً لانتشار الإصلاحات الإدارية على مستوى العالم:

*التماثل القسري :Coercive Isomorphism ينشأ هذا النوع من ضغوط –رسمية وغير رسمية– تمارسها منظمات خارجية قوية على دول تعتمد عليها في الحصول على الموارد المالية أو الاعتراف السياسي. فخلال عقدي الثمانينيات والتسعينيات، فرض كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي "برامج التكيف الهيكليSAPs، ولاحقاً أجندة "الحوكمة الرشيدة"، على الدول النامية؛ حيث اشترطا تقديم إعفاءات من الديون أو منح قروض تنموية بتنفيذ إجراءات محددة، مثل تقليص حجم الخدمة المدنية، والخصخصة، وإنشاء هيئات لمكافحة الفساد، وتطبيق اللامركزية المالية. وبالمثل، يمارس الاتحاد الأوروبي شكلاً من أشكال التماثل القسري على الدول المرشحة للانضمام إليه في وسط وشرق وجنوب شرق أوروبا، وذلك من خلال "مكتسبات الاتحاد الأوروبي"ومبادئ برنامج SIGMA (دعم تحسين الحوكمة والإدارة)؛ إذ يُلزم الاتحادُ هذه الدولَ بإنشاء أجهزة خدمة مدنية قائمة على الجدارة وبعيدة عن التسييس كشرط مسبق للانضمام.

*التماثل المحاكاتي :Mimetic Isomorphism يحدث هذا النوع عندما تتسم البيئة المحيطة بحالة من عدم اليقين العالي، أو غموض الأهداف، أو وقوع أزمات حادة. وفي ظل ظروف كهذه، تلجأ الحكومات إلى "النمذجة"، أي محاكاة الهياكل الإدارية ونماذج الإصلاح المتبعة في دول أخرى يُنظر إليها على أنها أكثر شرعية أو حداثة أو نجاحاً. وهذا يفسر كيف جرى تبني تجارب محلية –مثل نموذج "التعاقدية " contractualism في نيوزيلندا أو وكالات "الخطوات التالية Next Steps "في المملكة المتحدة– بسرعة بوصفها "أفضل الممارسات" العالمية، وذلك من قِبل دول تمتلك قدرات مؤسسية غير متوافقة تماماً مع هذه النماذج.

*التماثل المعياري Normative Isomorphism: ينبع هذا النمط في المقام الأول من عملية "إضفاء الطابع المهني"professionalization ومن وجود مجتمعات معرفية عابرة للحدود الوطنية. وتعمل جهات مثل مديرية الحوكمة العامة في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) –التي كانت تُعرف سابقاً باسم PUMA– والمدارس الدولية للسياسات العامة، وشركات الاستشارات الإدارية العالمية (مثل "ماكينزي"، و"بي دبليو سي"، و"ديلويت" –وهي كيانات أطلق عليها "هود" و"جاكسون" و"سانت مارتن" مصطلح:"حكم الاستشاريين" أو "الكونسولتوقراطية" consultocracy، كمنصات أيديولوجية نافذة. فهي تعمل على صياغة وعي كبار الموظفين العموميين والسياسيين، وتزويدهم بمصطلحات مشتركة حول إدارة الأداء، والمقارنة المعيارية، والحوكمة الاستراتيجية، مما يدفع نحو تقارب دولي في الخطاب الإصلاحي.

4-5-الاضطراب التكنولوجي والمتطلبات الخوارزمية

يعمل الابتكار التكنولوجي كمحرك مستقل وممكنٍ هيكليٍ في آنٍ واحد للإصلاح الإداري. فبينما اقتصرت موجات الأتمتة المكتبية المبكرة في ستينيات وسبعينيات القرن العشرين على رقمنة الملفات الإدارية التقليدية (وفق النموذج الفيبري/البيروقراطي) دون إحداث تغيير في الهياكل التنظيمية، فإن ظهور الإنترنت، والحوسبة السحابية، وقواعد البيانات القابلة للتشغيل البيني، والذكاء الاصطناعي (AI) قد أدى إلى تحدٍ جذري للمنطق المكاني والزماني للإدارة العامة.

وفي هذا الصدد يتتبع "بوفينز" و"زوريديس" كيف غيّر الإصلاح التكنولوجي موضع السلطة التقديرية الإدارية؛ إذ انتقلت من مفهوم "بيروقراطية مستوى الشارع"-حيث كان الموظفون الميدانيون يتمتعون بسلطة تقديرية واسعة في تفسير القواعد من خلال تعاملهم المباشر مع الأفراد- إلى "بيروقراطية مستوى الشاشة" (حيث تُقيَّد السلطة التقديرية بحقول إدخال البيانات في البرمجيات)، وصولاً في نهاية المطاف إلى "بيروقراطية مستوى النظام"، التي تتولى فيها أنظمة اتخاذ القرار الخوارزمية معالجة الإقرارات الضريبية، وتخصيص إعانات الرعاية الاجتماعية، وتقييم المخاطر التنظيمية بشكل آلي ودون تدخل بشري. وتفرض هذه الضرورة التكنولوجية إصلاحات إدارية مستمرة تركز على حوكمة البيانات، والأمن السيبراني، والمساءلة الخوارزمية، والشمول/الإدماج الرقمي.