

نظريات الحوكمة والتسيير العمومي الجديد: روابط لفهم تنفيذ سياسات الرعاية

تحرير، جو آن إيفالت

ترجمة:

أ. بوحريص محمد الصديق

أستاذ مساعد، جامعة تبسة

مقدمة:

إذا ما قدر لماكس فيبر ووذروويلسن أن يظهرنا من جديد على مسرح الإدارة العامة الحديثة، وفي يديهما النظريات المعيارية فيمكن ألا يتعرفنا على الحقل كما أصبح الآن. إن المنظمات الهربركية الشاملة، الموحدة وظيفيا، والمحكومة من قبل قادة أقوياء مسؤولين بشكل ديمقراطي، والتي يشكل طواقمها موظفون مدنيون ماهرون ومحايدون (Ostrom, 1973) - يقدمون خدمات للمواطنين أينما وجدوا، قد اندثرت منذ أمد. لقد تم استبدالها بمجتمع تنظيمي تقدم فيه العديد من الخدمات الهامة من خلال برامج متعددة التنظيم، هذه البرامج هي بشكل جوهري عنقود من الشركات الخاصة والحكومات والجمعيات التي تدخل في نفس إطار هذه البرامج (Hjern and Porter, 1981, pp. 212-213).

تعمل بنى التنفيذ هذه داخل مفهوم الحوكمة الذي اكتسب إجماعا مدهشا حوله. فهناك تصور عالمي سائد ومتقاسم عنه كموضوع أوسع من الحكومة: إنه يعتبر منظور الحوكمة عملية جديدة للحكم، أو ظرفا متغيرا للقاعدة المنظمة، أو منهجا جديدا لحكم المجتمع (Stoker, 1998, p. 17). على غرار ذلك فقد كُتب الكثير عن ممارسات التسيير العمومي الجديد في الأطر الأكاديمية التي تلت موضوعات إعادة ابتكار الحكومة عن الفعالية العمومية، والتي وضعت نظرية الحوكمة موضع العمل (Mathiasen, 1996; Lynn, 1996, 1998; Terry, 1998; Kelly, 1998; Peters and Pierre, 1998).

داخل هذا المزاج المتحول في ميدان تقديم الخدمة، ستكون وحدة التحليل لبعض دارسي تنفيذ السياسة العامة هي شبكة المنظمات غير الحكومية، الشركات الخاصة والحكومات، ففي بعض مجالات السياسة مثل الصحة العامة والصحة الذهنية والرفاه، كما يلاحظ ميلوارد وبروفان (Milward and Provan, 1998)، فإن الإنتاج المشترك، وحصول بعض الفصل بين مصدر ومستخدم المال الحكومي يتضافران ليؤكد أن الحكومات والأسواق لن تعملوا لوحدهما، وأن تلك الشبكات هي البديل الوحيد للعمل الجماعي (2000, p. 243).

تهدف هذه الورقة لبناء إطار نظري لدراسة تنفيذ سياسة الرفاه من خلال تركيب مفاهيم الحوكمة، التسيير العمومي الجديد والمترابطة والمتناسقة نظريا. ثم سوف ناقش كيف يمكن تطبيق

هذا الإطار النظري على تنفيذ سياسات الرفاه، وسوف أتابع في ذلك الباحثين الرائدین الذين حاولوا تقديم الانسجام والتركيب لحقل كان تاريخيا موضوع لهيمنة المنظورات التصاعديّة والتنازليّة. والحاجة إلى إثراء ميدان تنفيذ السياسات كبيرة كما استنتج تول في خلاصته لمراجعة الأدبيات الخاصة بتنفيذ السياسات متعددة التنظيم:

إن الحقل معقد وليس فيه الكثير من التراكم أو التقارب، وهناك القليل من التوصيات المتطورة جيدا مما قدمه الباحثون، وعدد من المقترحات متناقض فيما بينها، وهناك سببان لفقر التطور تم تحليلهما: الخلافات المعيارية، وحالة نظرية الحقل الإمبريقية؛ مع ذلك هنالك العديد من الإمكانيات لرفع جودة الأخيرة، والجهود في هذا الاتجاه شرط ضروري لتقدم تطبيقي أبعده.

تنفيذ سياسة الرعاية:

سيكون من الصعب إيجاد مجال للسياسة آخر حيث ينخرط فيه عدد أكبر من المنظمات الحكومية المحلية الجهوية والدولية في تنفيذ السياسات أو البرامج، وأن تكون فيه الاعتمادات المتبادلة والحركيات التنظيمية أكثر تنوعا. إن تعقد وتنوع بنى سياسة الرعاية، ناتجة في معظمها عن المرونة التي أعطيت للولايات بموجب قانون التوفيق بين المسؤولية الشخصية وفرصة العمل لسنة 1996 (PRWORA).

وقبل هذا القانون كان يقصد بسياسة الرعاية عموما برنامج مساعدة العائلات ذات الأطفال غير المستقلين الذي كان قائما منذ 60 سنة، وفي نظام الرعاية الذي تم إصلاحه استبدلا البرنامج ببرنامج المساعدة المؤقتة للعائلات المحتاجة (TANF). وأنهى التشريع الوصاية الفيدرالية على أموال الرعاية لتمنح مسؤولية التصرف فيما للولايات عن طريق منح محدودة الكتلة، ووضع مدة 5 سنوات كحد أقصى للاستفادة من الرعاية. ربما تتمثل أهمية هذا القانون (PRWORA)، إلى جانب هذه التغييرات في السياسة، في إعطاء حرية كبيرة للولايات في وضع سياسات الأهلية، الاستفادة والعقوبة، وتغيير التركيز بخصوص الرعاية من نموذج رأسمال بشري يشدد على التعليم المطول والتدريب الموجه نحو مقارنة العمل-أولا، والتي تؤكد أهمية العمل والاكتفاء الذاتي.

في حين أنه توجد عدة نماذج لتنفيذ سياسة الرعاية فإنها مداراة أساسا على مستوى الولاية وكذا على مستوى الجماعة المحلية الأصغر، وبغض النظر عن وضع الإدارة فإن القانون قد جمع فيما بين الوكالات العمومية وغير الربحية والخاصة التي كانت مستقلة بشكل كبير في عملياتها ومركزة بشكل أكثر ضيقا في مهمتها التنظيمية. وعلى سبيل المثال، فإنه من الناحية النظرية كانت مجالس الصناعات الخاصة ووزارة خدمات التشغيل تعمل معا بشكل وثيق مع وكالات الرعاية من أجل تنفيذ برنامج فرص العمل والمهارات الأساسية في نهاية الثمانينيات والنصف الأول من التسعينيات. أما في الواقع، كان هنالك في معظم الولايات، انخراط محدود من قبل الوكالات العمومية المتعلقة بالتشغيل في تنفيذ برامج الرعاية.

في البيئة الحالية يتطلب تنفيذ برامج الرعاية حشدا من المنظمات الحكومية وغير الربحية، وبغض النظر عن مركزيتها أو عدمه تتفق تلك الوكالات على تقديم الخدمات الأساسية مثل تقدير الأهلية والحاجات والتدريب على العمل، التدريب على التوظيف، النقل، رعاية الأطفال، الاحتفاظ بالعمل، وإعادة التأهيل. إضافة إلى أن أغلب المستفيدين هم أطفال وأمهاتهم، فإن الآباء غير الكافلين هدف هام للبرنامج أيضا.

ترتبط الأهداف الأساسية لبرامج الرعاية مباشرة بالتشريعات والتنظيمات التنفيذية التي تضعها الولاية. كل الولايات تخضع إلى متطلبات قانونية حول نسبة زبائن الرعاية الذين يجب إدخالهم في نشاطات العمل المعدودة، من بين قواعد أخرى، وهذه الشروط تدفع لتأسيس العديد من العلاقات التنظيمية بين الولايات والجماعات المحلية. إن الخط التحتي لبرامج الرعاية في الولاية والجماعات المحلية التحتية يكمن في سعيها جميعا إلى إتمام الأهداف التالية:

1. إعادة توجيه الزبائن المحتملين لـ TANF إلى البرامج الأخرى إذا كانت ملائمة.
2. نقل زبائن الرعاية إلى ميدان العمل المعدود في أقرب الأجل أو على الأقل في الأجل التي تحددها القوانين الفيدرالية وعلى مستوى الولاية.
3. الوصول إلى معدلات المشاركة في العمل المحددة فيدراليا.
4. إلغاء العوائق مثل فقد رعاية الأطفال والنقل والثياب الملائمة أمام زبائن TANF التي تعرقلهم في الحفاظ وظائفهم.
5. مساعدة الزبائن على وضع خطط للاستغناء عن المساعدة العمومية وتحقيق الكفاية الذاتية.
6. معاقبة الزبون عندما يصل عدم التزامه بالقواعد مستوى حاسما.

تهدف هذه المراجعة المختصرة لتنفيذ سياسة الرعاية إلى تقديم مدخل لشروط إصلاح الرعاية وأثرها على البنية التنظيمية، ولوصف خصوصية طبيعة ترتيبات تنفيذ سياسة الرعاية تعود إلى الأدبيات الخاصة بمفهوم الشبكة.

الشبكات في عملها:

تقوم شبكات الرعاية في سعيها لتحقيق أهدافها بإقامة علاقات رسمية وغير رسمية مع العديد من المنظمات. إن العرى داخل العديد من هذه المتعددة التنظيم الوكالات المترابطة ليست جيدة التأسيس. فضلا عن أنها في حالة إعادة تشكيل دائمة بسبب التغير في الأطراف المانحة المشاكل، ويؤثر الاهتمام الجديدة للبرامج أو الصدمات الداخلية أو الخارجية من البيئة.

يشار إلى ممارسة منح عقود الخدمات خارج الحكومة لصالح شبكات المنظمات غير الربحية على أنه نوع من الدولة الجوفاء. فالبيروقراطيات التراتبية تعتبر عموما أكثر سهولة للتنبؤ بسلوكها وأكثر جمودا، لأنه على الشبكات أن تنسق، تفاوض وترصد وتفرض وتحاسب العديد من المنظمات المتنوعة

من حيث تيارات التمويل والمتنوعة في مستويات السلطة والمسؤولية. كما لاحظ هؤلاء الكتاب أن نظم الخدمة الإنسانية المستقرة أفضل أداء. كما أشاروا إلى أن الشبكات يمكن أن تهدد شرعية الحوكمة بسبب البعد بين الحكومة وتنفيذ السياسة. والمسألة الحساسة الأخرى، هي إن كانت ترتيبات الشبكات مفوضة قانوناً أم أنها تظهر أثناء سير تطبيق البرنامج. في المجموع يرى ميلوارد وبروفان أن هنالك على الأقل أربعة منظورات إلى فعالية الشبكات:

1. يفضل الزبائن والجماعات المطلوبة بنية شبكية مرنة على مستوى مقدمي الخدمة.
2. يفضل مسيروالوكالة ومديروالشبكة الاستقرار حيث يعزز من فرص نموها وزيادة مواردها.
3. يبحث المسؤولون والزعماء المحليون عن رفع الكفاية وتقليل النفقات واحتواء أوالحد من تجلي المشاكل الاجتماعية.
4. يفضل الممولون والمنظمون بنى الشبكة التي تساعد على التحكم والرصد، وبالتالي التقليل من فرص تعرضهم للوم على النتائج الضعيفة.

مقدمات البحث:

مقدمة البحث المطروحة في هذه الورقة تقول أن المفاهيم المترابطة للحوكمة والتسيير العمومي الجديد والشبكة، ستساعد على توضيح البحث عن نظريات تنفيذ السياسة. كما أنها تقدم الأمل إلى أحد أهم الانتقادات الموجهة لحقل البحث في تنفيذ السياسة: وهو افتقاد الاقتصاد (parsimony). في الجزء الذي سيلي سأراجع تطور البحث في ميدان تنفيذ السياسة ابتداء من منظورات البنية التصاعدية والتنازلية إلى الجهود التركيبية. ثم سأقوم باستكشاف نموذج الحوكمة في التنفيذ كبديل نظري يعرض إمكانية التركيب لنماذج منفصلة ويدخل الشبكات في النموذج الإرشادي للحوكمة. في الأخير سأقترح طرقاً لتطبيق الحوكمة بغرض زيادة فهمنا لبنى التنفيذ في سياسة الرعاية.

تجاوز المقاربات التصاعدية والتنازلية:

تنفيذ السياسة هو ما يحدث بعد أن يقرر صناعتها أن يفعلوا شيئاً جديداً، شيئاً مختلفاً، أوالتوقف عن فعل شيء ما، ويسبق أثرهذا التصرف. يوجد داخل حقل دراسة تنفيذ السياسة حتى الفترة الأخيرة على الأقل منظوران تحليليان متصارعان النظرة التنازلية والنظرة التصاعدية لدراسة مسائل التنفيذ. يدرس أنصار النظرية التصاعدية التنفيذ على مستوى الشارع بالتركيز على مقدمي الخدمات وأهداف السياسة، أما بالنسبة لمنظري التصاعدية فإن مستوى التحليل لديهم فهو العلاقة بين الوضع السلطوي أوالتنظيم وطبيعة المشكلة والفاعلين المركزيين المتدخلين في عملية التنفيذ.

لكلا المقاربتين انتقاداتهما، وكما لخصها ماتلاندي تعاني المقاربة التنازلية ممن نقص التمييز بين الأطر تحت القومية المهمة، بينما تميل المقاربة التصاعدية إلى التحكم المركزي على السياسة، وهي

منحصرة بشكل ضيق، خاصة في شكل دراسات حالة أو الدراسات الصغيرة، في وصف التنوعات وندرة إتمام التعميمات.

يرى أتول O'Toole أن جميع المحللين تقريبا قد ابتعدوا عن الجدل العقيم بين المنظورين التصاعدي والتنازلي. وتم تقديم بعض الاقتراحات المفيدة لمنظورات تركيبية أو محتملة. في حين يلاحظ أن التوافق لم يتم بلوغه بعد وأن العدد الضخم للعوامل التفسيرية لم يتم إنقااصه أكثر. وتدلل الجهود د لدمج المقاربتين على مزايهما، وتعرض المراجعات الأخيرة للأدبيات أنماطا متميزة ولكن مترابطة من المقاربات التوفيقية.

قدم الباحثون عموما أثناء محاولتهم ربط القاعدة بالقمة إما نماذج جديدة، أو تطويرات لنظرية عندما تكون مقارنة واحدة ملائمة. تشمل الأمثلة عن الاختيار الأول التخطيط المتقدم والمراجع (تحالفات المطالبة) ونموذج الاتصالات لغوغين ومعاونيه، وبأخذ النموذج الأخير يرى برمان أن الخلاف بين المقاربتين التصاعدية والتنازلية يمكن تسويته عبر النظر إلى السياق المتميز للسياسة، نطاق التغيير، صحة التكنولوجيا، البيئة المؤسسية، أمد النزاع والاستقرار البيئي. ويقدم ماتلاند نموذج (غموض/نزاع) لتنفيذ السياسة، والذي يرى أن مستوى النزاع حول أهداف السياسة غموضها هي عوامل انقسام، تنتج أربعة عمليات تنفيذية متميزة بمستوى اعتماد مختلف على القوى التنازلية أو التصاعدية.

في مراجعة أتول لمظاهر تقدم البحث في مجال تنفيذ السياسة، وجد تقدما في محاولات التركيب، ويشير خاصة إلى عدد من الدراسات التي برغم أنها من الناحية الشكلية تقع خارج مجال تنفيذ السياسة، إلى أن لديها الكثير لتقدمه للتخصص. ومن بين هذه الدراسات، التحليلات المؤسسية التنموية والحوكمة والشبكات وإدارة الشبكات. وتقييمه للعلاقة بين الحوكمة وتنفيذ السياسة هو ما يهمننا هنا. توضح نظرية الحوكمة الطبيعة شديدة التعدد للسياسة، وتهتم بتصميم وعمل بنى السياسة وتصرفاتها، وتركز على السياق متعدد الطبقات للتصورات المحكومة بالقواعد. إلى جانب دور الفاعل الاجتماعية المتعددة في نظم التنفيذ التفاوض وتقديم الخدمات.

تتطلب معالجة الحوكمة الوصول إلى الشركاء الاجتماعيين والأفكار حول تجميع الجهود بينهم. تضم نظرية الحوكمة العديد من موضوعات التنفيذ.

الحوكمة والإدارة العمومية الجديدة: إدماج مسائل التنفيذ

تصف الأدبيات عن الحوكمة وهي في معظمها أوروبية، وكذا المجال المتنامي من الأبحاث الدولية عن الإدارة الجديدة العمومية نموذجين للخدمة العامة يعكسان شكلا مبتكرا من الحوكمة تتسم بإدارة أفضل، والتي تأخذ نتائجها ليس من النظرية الديمقراطية وإنما من اقتصاديات السوق. في حين أن البعض يستخدم المصطلحين بشكل تبادلي يعمد أغلب الباحثين إلى التفريق بينهما. فالحوكمة نظرية سياسية أساسا في حين أن الإدارة العامة الجديدة نظرية في التنظيم. يقول ستراكر:

تشير الحوكمة إلى التطور في أساليب الحكم أين تكون الحدود بين وداخل القطاعين العمومي والخاص غامضة وجوهر الحوكمة هو تركيزها على الآليات التي لا تعتمد على اللجوء إلى السلطة وعقوبات الحكومة، والحوكمة بالنسبة للبعض إمكانية التعاقد والإعفاءات وأشكال أخرى للتنظيم. باختصار غنها عن الإدارة العمومية الجديدة. في حين أن الحوكمة هي أكثر من مجموعة أدوات تسييرية، إنها تتخطى أيضا تحقيق كفاية أكبر في إنتاج الخيرات العامة.

ويتفق بيتر وبيير في القول أن الحوكمة تتعلق بالمسار في حين أن التسيير العمومي الجديد يتعلق بالنتائج.

فالحوكمة، بالتالي، تهتم بخلق الظروف الملائمة للقاعدة المنظمة والعمل الجماعي. وكما يرى ستراكر فإن مخرجات الحوكمة لا تختلف عن مخرجات الحكومة لكنها تختلف بخصوص المسار. تشير الحوكمة إلى التطور في أساليب الحكومة التي أصبحت فيها الحدود بين وداخل القطاعين العام والخاص غير واضحة. إن جوهر الحوكمة والجانب الأكثر إشكالا فيها، حسب منتقديها، يكمن في تركيزها على الآليات التي لا تلجأ إلى السلطة والعقاب من قبل الحكومة.

وضع ستوكر خمسة فرضيات لتأطير فهمنا للمسائل الحساسة التي ينبغي لنظرية الحوكمة أن تقدم لنا إجابة عنها. ويعترف أن كل فرضية تتضمن معضلة أو مسألة حساسة.

• تشير الحوكمة إلى المؤسسات والفواعل من داخل، وما وراء الحكومة. لكن انفصالا هنالك بين الحقيقة المعقدة لاتخاذ القرار التي تترافق مع الحوكمة والضوابط المعيارية المستخدمة لشرح وتبرير الحكم.

فيما يتعلق بتنفيذ السياسة فالمسألة ترتبط بالشرعية، فمدى الشرعية التي يتمتع بها أصحاب سلطة اتخاذ القرار (بالمعنى المعياري) سيؤثر بشكل مباشر على قدرتهم في تعبئة الموارد، وترقية التعاون وإقامة تعاون مستديم، وهكذا يكون للمسألة المعيارية انعكاسات براغماتية.

يقترح بيثام Beetham أن السلطة تكون شرعية إذا تطابقت مع القواعد المؤسسة، وأن هذه القواعد يمكن تبريرها بتبني المعتقدات المشتركة، وأن السلطة يجب ممارستها بالرضا المعلن للمحكومين.

• الحوكمة توضح غموض الحدود والمسؤوليات من أجل متابعة المسائل الاجتماعية والاقتصادية.

يتجاوز هذا التغيير في المسؤولية حدود البعد عام-خاص ليشمل مفاهيم الجماعية ورأس المال الاجتماعي. (في حين أن غموض المسؤوليات قد يقود إلى تجنب اللوم وسياسات كبش الفداء).

من مجالات البحث التي ازدهرت من حيث النطاق والأهمية تبعا لإصلاح تنفيذ ساسة الرعاية، هو دراسة دور وأثر المنظمات القائمة على الولاء في تقديم الخدمة. ولم تسع وتشجع الوكالات العمومية فقط هذه الشراكة ولكنها في بعض الحالات قامت بمأسسة هذه الترتيبات. وهذا ما يقترح تغييرا في مفاهيم المسؤولية لتذهب إلى أبعد م المفاهيم التقليدية للتعاقد الخارجي والخصوصية، وفي نفس الوقت تساهم كل هذه النشاطات في الشكوك التي تحوم حول صناعات القرار والشعب الذي يضطلع بمهمة المحاسبة على نتائج الأداء. يخب على نظرية التنفيذ أن تنكب على طبيعة وتأثير المسؤولية والمحاسبة.

• توضح الحوكمة التبعية السلطوية المتضمنة في علاقات المؤسسات المنخرطة في عمل جماعي.

يعتمد المؤسسات بعضها على بعض لأجل إنجاز العمل الجماعي، لذلك عليها أن تتبادل المعلومات وتتفاوض على التصورات المشتركة للأهداف النهائية للبرنامج. وأدبيات تنفيذ السياسة متخمة بالدراسات الخاصة بعوائق وآثار التنسيق. مع ذلك فالتبعية السلطوية تفاقم مشكل الآثار غير المتوقعة لدى الحكومة بسبب إحتمال حدوث مشكل (المالك- الوكيل) (Principal-Agent).

بالنسبة لمجال البحث في تنفيذ السياسات حتى يساهم في فهم أكثر لعلاقات الحوكمة فإن ترتيباتها للتقليل من الغش في اللعبة والتخريب والانتهازية يجب أن تستكشف.

• تتعلق الحوكمة بشبكات الفواعل المستقلة المحكومة ذاتيا (يزيد ظهور الشبكات المحكومة ذاتيا من الصعوبات في المحاسبة)

لا تتضمن شبكات الحوكمة فقط التأثير على سياسة الحكومة وإنما السيطرة على شؤون الحكم أيضا. إن الدولة الجوفاء التي أطلقها الشبكات تثير العديد من التساؤلات حول كيفية إدارة الحكومة البرامج العامة عندما تتضمن عددا واسعا من الكيانات من خارج المجال العام. تتشابك مسائل الحوكمة ونظرية الشبكات، وكلاهما مرتبط مسائل التنفيذ.

• تعرف الحوكمة القدرة على إتمام الأمور دون الاعتماد على سلطة الحكومة في التحكم أو استخدام سلطتها (مع ذلك يمكن أن يحدث فشل في الحكم)

نجد هنا في هذا الفرضية تقدما طبيعيا من نظرية الحوكمة الشاملة جدا إلى مفاهيم التسيير العمومي الجديد التي تقدم الوصفات. يلاحظ ستروكر أن داخل الحوكمة هنالك تأكيد شديد على أدوات وتقنيات جديدة للتوجيه والإرشاد. إن اللغة تؤخذ مباشرة من المواضيع المعاد ابتكارها. وتكمن معضلة الحوكمة في هذا السياق أن هنالك قلقا واسعا بشأن الإمكانية الحقيقية جدا لفشل القيادة، والاختلافات بين الشركاء الأساسيين بشأن الآفاق الزمنية والأهداف ذات الأولوية. والنزاعات الاجتماعية التي يمكن أن تنتج كلها فشلا للحكومة. يوافق ستروكر وغودين عندما يقترح أن تحديات

التصميم الخاصة بالمؤسسات العمومية يمكن معالجتها جزئيا من خلال "القابلية للمراجعة، المتانة والحساسية تجاه التعقيد المحفز القابلية للدفاع العام والتنوع لتشجيع التجربة.

ما هو التسيير العمومي الجديد؟ وما الذي يربطه بالمفاهيم الجديدة للحوكمة؟ وأخيرا كيف يمكننا استخدام هذه الأدوات الإستكشافية في دراسة تنفيذ سياسات الرفاه مابعد الإصلاح؟

إذا كان هنالك توافق كبير حول معنى التسيير العمومي الجديد، فالباحثون من جهة ثانية يختلفون حول فائدته. والإسهامات المعيارية والوضعية له.

حسب لين فالتسيير العمومي الجديد "موضوع سريع الزوال يحتمل أن يذوي" مثل الحماس الذي أثارته تجديرات مثل نظم التخطيط- البرمجة- الميزانية، الميزانية الصفرية، والإدارة بالأهداف. والتي مرت لتترك المجال لأدوات واستراتيجيات أكثر جدة. في المقابل لا يهزج باحثون مثل متابيسن لنفي إمكانية تعمير التسيير العمومي الجديد. ووسم التسيير العمومي الجديد بأنه تحول بدرايمي. كما أنجزت أوراق بحثية عديدة في منظمة التعاون والتنمية الإقتصادية تقترح حدوث تغييرات في الخارج قد أزاحت النموذج البيروقراطي لصالح نموذج تسييري جديد. وسواء كان التسيير العمومي الجديد يمثل نموذجا معرفيا جديدا أم لا، فإن محاولته لتغيير القطاع العام من خلال الإصلاحات التي تركز على النتائج بعبارة كفاية وفعالية وجودة الخدمة تبدو متطابقة مع بشكل جميل مع النظرية السياسية الواسعة للحوكمة. ويلاحظ كابوليان أن العناصر المميزة للابتكارات تبدو أنها مؤسسة على مجموعة من المبادئ المشتركة. يمكن تحليل نظم التنفيذ على أنها صفقات مع الاهتمام المولى للتعقود المتفاوض عليها، اللاتناظرات المعلوماتية، الغنيمة، البحث عن الربح، المخاطر الأخلاقية ومشاكل الرصد.

وكما لاحظ بيترز وبييرفان الحوكمة تتعلق بالحفاظ على موارد القطاع العام تحت درجة معينة من الرقابة السياسية، وتطوير استراتيجيات لإسناد قدرة الحكومة على التصرف في وجه الأدوات الإدارية الجديدة التي أخذت مكان البنى الهرمكية عالية التركيز، مع بيئات تسييرية غير مركزية تتخذ فيها قرارات تخصيص الموارد وتقديم الخدمة أقرب إلى نقطة التقديم. يفهم لين الشغف المؤقت حول اكتشاف التسيير العمومي الجديد، رغم تشكيكه بالتركة الهائية له، لأنه يمكن أن يقود إلى تقدم مميز ومضمون. إنه يرى أن دراسة التسيير العمومي الجديد تمثل فرصة جيدة لبناء نماذج نظرية أفضل. وبالفعل قام هو وشركاؤه في عمل آخر بتقديم الحجة لصالح منطق الحوكمة المتضمن في ممارسات التسيير العمومي الجديد والذي يراه مسارا سوسيو-سياسيا، ديناميكيا، تفاعليا ومتوصلا يحفز أداء البرامج العمومية، ويتوسط مع النتائج الخاصة لاستراتيجيات التغيير والإصلاح لنشاطات الحكومة. يرى لين أن منطق الحوكمة مفيد لأن يطلب من الباحثين نمذجة تنفيذ السياسة والبرامج كعملياتين هيراركية شكليا وسياسية جوهرية ومتزاوجين بشكل مهلهل. وباختصار، تسمح الحوكمة والتسيير

العمومي الجديد للباحثين باستكشاف المحددات الساسية وأثارها دون أن تصبح معقدة داخل الانشطار المزعوم بين التصاعديّة أوالتنازلية لتفسير النتائج أوالأداء.

يقترح بيترز وبيير أن أدوات التسيير العمومي الجديد تجد أسسها في مصادر أبعد أين تكون الحوكمة عملية حساسة تجاه بيئتها السياسية والثقافية وبالتالي احتمال ظهورها من خلال أشكال مؤسسية مختلفة في سياقات وطنية مختلفة. يعلق متايسن أيضا على هذا الموضوع إلا أنه يرى أنه في حين بالرغم من نزوعنا إلى النظر إلى التس الع الج على أنه قائمة بأفضل الممارسات إلا أن قابلية التطبيق وفعالية التسيير العمومي الجديد تختلف كثيرا من بلد وأنطاق إلى آخر. ومن المسائل الجلسة لدى منظري التنفيذ مسألة إمكانية إدراك اختلاف التطبيق والأثر بشكل واضح بين مجالات السياسة.

هنالك معالم مشتركة بين الحوكمة والتسيير العمومي الجديد تتضمن نظرة متغيرة لدور المسؤولين المنتخبين في نطاق متزايد التقييد للحكومة الرسمية. تؤكد نظرية الحوكمة أن الحوكمة الجيدة تحدث عندما تراجع الدولة وتصبح أقل قوة وتحمل جوانب أقل، وتعمل في شبكة مع المصالح والجماعات الخاصة كشريك نادرا ما يكون أكثر أهمية. في هذا الإطار ينبغي أن تكون المتغيرات السياسية التقليدية المستخدمة عادة لتفسير السياسة أقل أهمية من القوى الإدارية المستخدمة لإنجاز الأمور بمجرد أن يحدد الزعماء الأهداف والأولويات.

يعد مفهوم التوجيه مفهوم ما مفتاحيا في كل من الحوكمة والتسيير العمومي الجديد بشكل متشابه، وبأخذه من وصفة إعادة ابتكار الحكومة التي تقول أن الحكومات الجيدة "تبقى بيدها على ذراع الدفة عوض القيام بالتجديف" فالتوجيه يتميز بأنه انتقال من المركزية إلى اللامركزية ومن إعادة التوزيع إلى الضبط ومن إدارة الخدمات العامة إلى الإدارة من خلال مبادئ السوق.

وبغرض تطبيق الحوكمة (التي تقدم نظرية منظمة) والتسيير العمومي الجديد (الذي يقدم استراتيجيات تنفيذ أكثر خصوصية) على ميدان تنفيذ السياسة ينبغي أن نحدد أهداف التسيير العمومي الجديد، الجدول- 1 المقتبس عن بارزيلي (Barzelay, 1992, p. 119).

يقارن بين المقاربة البيروقراطية التقليدية والنموذج ما بعد البيروقراطي، يقترح العمود الثالث العوامل التي يمكن أن ترتبط إمريزيا بمقاربة الحوكمة لتنفيذ السياسة.

التنفيذ البيروقراطي	الحوكمة / الت الع الج	مايتعلق بالتنفيذ
المصلحة العامة	النتائج، المواطنين، القيمة	استبدال الإطار المعياري بالبراغماتية
الكفاية، العدالة	القيمة والجودة	يجب تلبية توقعات المواطنين، معاملة المعنيين ليست بالضرورة موحدة
الإدارة	الإنتاج	وظائف الإشراف وتنافس السوق

التحكم	كسب، تبي، لا قواعد	التغير الثقافي، مطالب الإتصال
تحديد الوظائف، السلطة والبنى	تحديد المهمة الخدمات الزبائن والنتائج	الحوافز، العقوبات
تبرير التكاليف	قيمة التقديم	التمويل غير أكيد، مرتبط بالأداء
فرض المسؤولية	بناء المحاسبة	مستوى التنافس، التحكم والخيارات
إتباع القواعد والإجراءات	تحديد وحل المشاكل، التحسين المستمر للعملية	شركات مضبوطة ذاتيا
تشغيل النظم الإدارية	فصل الخدمة عن التحكم	الهيكلية/ مستويات اللامركزية
	توسيع خيارات الزبون	مستوى التنافس، المرونة
	توفير الحوافز	إمكانية النتائج غير المقصودة
	قياس وتحليل النتائج	المحصلات مقابل المسار
	إثراء التغذية الإرجاعية	تعقد الشبكة

يتساءل بيترز وبيير لم قد تنجح هذه المقاربة طويلة الأمد أفضل من التوجيه الفيبريالبيبراري للإدارة العامة التقليدية؟ من أجل ذلك ستكون الإجابة أن الغاية من توجهات التسيير العمومي الجديد تخلف بشدة عن أغراض التسيير الفيبري. تؤكد الإدارة العامة التقليدية على المشروعية والمساواة، والمحصلة المرغوبة كانت تقديم خدمات موحدة لجميع الزبائن الذين تلائمهم الخدمات. في حين أن هذا الاهتمام بإشباع الحاجات المشروعة للمواطن بمظهر عادل لا يزال مستمرا في بعض أروقة السياسة فإن السؤال ما إذا كانت الدول توفر الخدمات بعدل جميع الزبائن المستحقين للرعاية غائب بشكل واسع. بالمقابل يبدو التوجيه مصمما بشكل أولى لدعم مختلف الشبكات التنظيمية التي تسعى إلى تغيير سلوك الزبون بدلا من ضمان توزيع شامل وواسع للمنافع.

مع ذلك يشير بيترز وبيير إلى مشكلة تنظيمية محتملة هي تفاقم التوجيه التسييري الجديد. " فبالرغم من أن التغيرات التنظيمية الهيكلية قد أصبحت اليوم أمرا عاديا- مثل اللاتمركزية ونقل اتخاذ القرار في المسائل العملية إلى الأسفل داخل المنظمة- فإن المشاكل التي ترافق التغير في ثقافة المنظمة في الغالب أكثر صعوبة من التغيرات البنيوية. وكما لاحظ العديد من الكتاب فإن التغير في السلطة يزيد من تأثير المديرين على وضع السياسات، وبذلك فهم مشاركون أساسيون في وضع الخيارات.

وكخلاصة إذن الت الع الج يتضمن أنواعا خاصة من أدوات التسيير، التي تعمل داخل افتراضات الحوكمة المذكورة سابقا.

يلخص الجدول 2 هذه العلاقات ويقترح فرضيات لعلاقات التنفيذ التي يمكن نمذجتها ووضعها تحت الإختبار الإميريقي.

استراتيجيات التسيير العمومي الجديد	بني الحوكمة
المرونة في استكشاف البدائل، لتوجيه القوانين العامة والضبط اللازمين لتقديم محصلات سياسة أكثر بخصوص التكلفة والفعالية	المؤسسات والفواعل من وراء الحكومة
العلاقة الإميريقية: كلما كان مستوى التنافس أقل كلما قل احتمال تحقيق الكفاية.	
استبدال البني التدرجية والمركزية ببيئات غير مركزية، اتخاذ القرار بتخصيص الموارد وتقديم الخدمات يكون أقرب إلى نقطة التقديم.	حدود ومسؤوليات غير واضحة لحل المشاكل الإجتماعية والإقتصادية
العلاقة الإميريقية: كلما كان مستوى اللاتمرکز عاليا كلما ازدادت صعوبة ربط أهداف البرامج بأهداف الخدمة.	
تخصيص وتقاسم للموارد متفاوض عليه تقييم للتنتائج واضح وقابل للقياس.	التبعية السلطوية في العلاقات المؤسساتية
العلاقة الإميريقية: كلما زاد الاعتماد المتبادل بين الفاعلين داخل الشبكة كلما زادت إمكانية عوائق التنسيق، الغش والتحايل والتخريب والانتهازية.	
آليات المحاسبة	شبكات مستقلة محكومة ذاتيا
العلاقة الإميريقية: كلما كانت التغذية الإرجاعية من قبل المواطنين والجماعات الأخرى ذات المصلحة أقوى كلما كانت الوكالات العمومية أقدر على إدارة الشبكات.	
يشمل تصميم المؤسسات العامة لبني البرامج القابلية للمراجعة التغذية الإرجاعية للمواطنين، والتجريب.	لا تعتمد القدرة على التصرف على قدرة أو شرعية الحكومة
العلاقة الإميريقية: كلما كان الإعتماد أكبر على شبكات تقع خارج نطاق المؤسسات العمومية كلما زادت الحاجة إلى بنية رقابية مركزية ذات سلطة تمويلية وتخطيطية.	

إصلاح نظام الرعاية والحوكمة: اختبار نظرية تنفيذ السياسة

كما تمت الإشارة إلية في البداية، هذه الورقة هي مجهود أولي لتأسيس نظري لدراسة تنفيذ السياسة عبر تطبيق الحوكمة ونظرية التسيير العمومي الجديد. والخطوة التالية بالطبع هي اختبار النظرية وفحص الفروض المعروضة هنا.

رغم الحساسية تجاه اللاتعميمية هنا. فمن بين المناهج الأكثر فائدة لدراسة المسائل المثارة هنا هو المقارنة بين بني تنفيذ سياسة الرعاية في مواضع مختلفة مختارة بعناية. والأبعاد التي ينبغي

استخدامها لاختيار الحالات تشمل حجم الشبكات، طبيعة الوكالات العمومية مستوى عدم تمركز بنية البرنامج.

في هذا البحث سنقارن بين بنى تنفيذ سياسة الرعاية في Lexington, Northern Louisville, Kentucky.

أصبحت البنية التنظيمية في Lexington تتبع ما أصبح يدعى "نموذج مدينة كنساس" Kansas للخدمة الإجتماعية الأهلية. حيث تقوم هيئة غير حكومية بالإشراف على كل من التمويل وتقديم الخدمات الاجتماعية داخل الجماعة الأهلية. تتضمن عضوية الهيئة المواطنين الأفراد، المشغلين وزيائن البرنامج.

موظفو الوكالة وبعض أصحاب المهن ممثلون في الهيئة بدون الحق في التصويت. النظرية هنا تقول أن هذه الهيئة ستخلق بيئة شبيهة بالسوق؛ حيث تمنح العقود للمنظمات التي أثبتت جدارة في مسارها. وتتدفق الأموال من الدولة إلى هذه الهيئة بدلا من مقدمي الخدمة.

تحافظ لويسفيل Louisville على برنامج رعاية أكثر تقليدية مركزي ومدار من قبل الحكومة أين يقوم مكتب الولاية للأسر والأطفال بالإشراف على ترتيبات التمويل والشبكات.

تعرض Northern Kentucky بنية مختلطة فهناك هيئة غير حكومية تشرف على التمويل الشراكات والعقود والبرمجة لكن العدد الكبير من مقدمي الخدمة في منطقة سينسيناتي Cincinnati الكبرى يتطلب تشديد شبكة التنسيق والتعاون لتحقيق أهداف البرنامج.

هذه المناطق مهمة لأن أغلبية المستفيدين من الرعاية في Kentucky يقطنون إحدى هذه المناطق. وسيحلل البحث المتواصل بنى الحوكمة في كل منطقة وسيختبر التوقعات النظرية التي عرضت سالفا.