

التسيير العمومي الجديد كآلية لتحسين حكامه مؤسسات القطاع العام

لحبيب بلية

أستاذ محاضر قسم "ب"

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة عبد الحميد بن باديس - مستغانم

رقم الهاتف: 0558.07.92.42 – 0771.20.77.74

البريد الإلكتروني: lehbib.bellia@univ-mosta.dz

ملخص:

نتيجة للأزمات العديدة التي عرفتها مؤسسات القطاع العام في الدول الصناعية، وخصوصا منها أزمة عدم قدرة نموذج التسيير العمومي التقليدي الذي كانت تنتهجه هذه المؤسسات في التكيف مع متطلبات اقتصاد السوق التنافسي، نشأ مفهوم التسيير العمومي الجديد، وكان ذلك في بداية الثمانينات من القرن الماضي في بعض الدول الأنجلوساكسونية.

واستنادا إلى هذا المفهوم، المعتمد بشكل أساسي على رفع القيود وتفويض الحكومة أو إحدى إداراتها سلطاتها للمؤسسات، أعادت الحكومات في العديد من الدول تعريف دورها كسلطات عمومية، وهذا يندرج تحت إطار إصلاح أشتمل للهيئات العمومية يعطي مكانة هامة للامركزية سلطة القرار، وتخفيف المرافق والأفراد، والتفاوض بشأن الأهداف والغايات، والرقابة على النتائج، ونظام تمويل قائم على تقييم النتائج.

لذلك، سنحاول من خلال هذه الورقة إبراز كيف تساهم مبادئ التسيير العمومي الجديد في تحسين حكامه مؤسسات القطاع العام، وبالتالي تفعيل الدور التنموي لهذا القطاع في سبيل النهوض بالاقتصاد الوطني خارج قطاع المحروقات.

الكلمات المفتاحية: التسيير العمومي الجديد؛ القطاع العام؛ الحكامة.

Le nouveau management public entant que mécanisme d'amélioration de la gouvernance des entreprises du secteur public

Résumé :

En conséquence des nombreuses crises vécues par les institutions du secteur public dans les pays industrialisés, en particulier l'incapacité du modèle traditionnel de gestion publique adopté par ces institutions de s'adapter aux exigences d'une économie de marché compétitive,

a pris naissance le concept du nouveau management public, au début des années quatre-vingt du siècle dernier dans certains pays anglo-saxons.

A partir de ce concept, basé principalement sur la levée des restrictions et la délégation des pouvoirs du gouvernement ou de l'un de ses départements à des institutions, les gouvernements dans de nombreux pays ont redéfini leur rôle entant que pouvoirs publics, cela s'inscrit dans le cadre d'une réforme plus large des organismes publics qui donne une place importante à la décentralisation du pouvoir de prise de décision, la stimulation des institutions et du personnel, la négociation des buts et des objectifs, le contrôle des résultats, et un système de financement basé sur l'évaluation des résultats.

Par conséquent, nous essaierons dans cette communication de mettre en relief comment les principes du nouveau management public contribuent à améliorer la gouvernance des institutions du secteur public, et ainsi renforcer le rôle développemental de ce secteur afin de promouvoir l'économie nationale en dehors du secteur des hydrocarbures.

Mots clés : Nouveau management public ; Secteur public ; Gouvernance.

المحور الأول: مفهوم التسيير العمومي الجديد والحكامة

نشأ مفهوم التسيير العمومي الجديد (NPM) (New Public Management) في مختبرات أفكار الليبرالية الجديدة في سبعينيات القرن الماضي، عندما استفحلت الأزمة الاقتصادية في الدول الصناعية، حيث شدد هذا الاتجاه على أن أحد الأسباب الرئيسية لهذه الأزمة هو تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية بشكل مفرط، وعلى رأس هذا الاتجاه "هاياك" (Friedrich Von Hayek) و"فريدمان" (Milton Friedman) وهما من أشهر الاقتصاديين الليبراليين¹، ويعود مصطلح التسيير العمومي الجديد أو الإدارة العامة الجديدة إلى الباحث "كريستوفر هود" (Christopher Hood) سنة 1990.

أولاً - مفهوم التسيير العمومي الجديد:

1- تعريف التسيير العمومي الجديد:

ويشير هذا المفهوم إلى سلسلة من الأساليب الجديدة للإدارة العامة التي ظهرت في عدد من دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD) في ثمانينيات القرن الماضي. وقد جاء هذا المفهوم كرد فعل على عدم قدرة الإدارة العمومية التقليدية في التكيف مع متطلبات اقتصاد السوق التنافسي. وإذا كان التحكم في التكاليف هو السبب الرئيسي في تبني هذا المفهوم، فإن مبادئ المنافسة وإدارة القطاع الخاص تشكل جوهر هذا المفهوم.²

¹ - François-Xavier Merrien, "La Nouvelle Gestion Publique: Concepts Mythique", Lien social et Politique - RIAC, N° 41, Printemps 1999, pp. 95-103.

² - Mark Robinson, **From Old Public Administration to the New Public Service: Implications for Public Sector Reform in Developing Countries**, Singapore: Global Centre for Public Service Excellence, 2015, p. 7.

لقد كانت بعض الدول الأنجلوساكسونية كبريطانيا ونيوزلندا خاصة وغيرهما، ميدانا تجسدت فيه بعض مبادئ التسيير العمومي الجديد من خلال بعض مشاريع إصلاح التسيير العمومي والإدارة في بداية الثمانينات من القرن الماضي، وفي فترة لاحقة تم تعميم هذه المبادئ على جل المشاريع في الدول الغربية ودول آسيا وأمريكا اللاتينية، وأصبح التسيير العمومي الجديد هو المرجعية لكل الحكومات المركزية والهيئات المحلية فيما يتعلق بإدخال أي تغييرات على مرافق الدولة أو إصلاحها، وفي بداية الألفية الثالثة أصبح من الممكن الحديث عن تجارب يمكن تقييمها واستخلاص دروس منها فيما يتعلق بالإصلاحات الإدارية.¹

ويعرف المعجم السويسري للسياسة الاجتماعية التسيير العمومي الجديد على أنه: "اتجاه عام لتسيير المنظمات العمومية، ظهر في بداية التسعينيات في الدول الأنجلوساكسونية، ثم انتشر تدريجيا في معظم بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE). وعلى عكس الاتجاه التقليدي للتسيير العمومي المتأني من العلوم الإدارية والتميز بترسخ القانون كطريقة لتحليل وإجراء العمل العمومي، فإن التسيير العمومي الجديد يستلهم من الاقتصاد وتسيير المؤسسة الخاصة أهم المفاهيم والأدوات التي يدعو إليها، بهدف معالجة الاختلالات التي تعاني منها النظم البيروقراطية، لا سيما صعوبة ممارسة توجيه سياسي حقيقي للمنظمات العمومية، وكذا ثقل وانقسام عملها الداخلي".²

وتجمع الأدبيات الاقتصادية التي تناولت موضوع تحديث الإدارة العامة على أن المفهوم الجديد للتسيير العمومي الذي كرسه التجارب الميدانية لبعض الدول في بداية الثمانينات على رأسها بريطانيا ثم توالى على تطبيقه الدول الأنجلوساكسونية الأخرى كنيوزيلاندا، وكندا، وسويسرا يقوم على محاكاة قواعد تسيير المنظمات الاقتصادية الخاصة وآليات السوق وإسقاطها على منظمات القطاع العام لتحسين مستوى أدائها من خلال إصلاح أنماط التسيير.³

2- أسباب ظهور التسيير العمومي الجديد:

يعود ظهور التسيير العمومي الجديد إلى مجموعة من الأسباب التي يختلف الباحثون في طرحها، إلا أن معظمهم يجمعون حول العوامل الرئيسية الثلاثة التالية:⁴

¹- Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, **Public Management Reform**, Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 23.

²- www.reiso.org/IMG/doc/Dictionnaire_de_politique_sociale.doc

³- ليلي بن عيسى، "الحكم الرشيد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد"، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 14، ديسمبر 2013، ص. 191.

⁴- نفس المرجع، ص ص. 192-193.

- البيروقراطية: ظلت البيروقراطية مفهوما إيجابيا على المستوى النظري والعلمي حتى منتصف القرن الماضي، حيث بدأت تظهر بعض الإختلالات التي ولدت أزمة الشرعية بين المواطن والإدارة العامة، مما ساعد في ظهور مبادئ فكرية جديدة تسعى لتخطي هذه الظاهرة.

- تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية: مثل تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية أحد أهم الأسباب التي أدت لظهور مبادئ فكرية تصب في إطار التسيير العمومي الجديد، ففي منتصف السبعينيات عرفت كثير من الدول المتقدمة أزمة حادة في اقتصادياتها تعود بوادها إلى نهاية الستينيات، وهو ما ساهم في بروز اتجاهات فكرية تنادي بتقليص دور الدولة الاقتصادي والاجتماعي لإعطاء المبادرات الخاصة أكثر مساحة للنشاط من خلال فتح المجال للخصوصية وآلية السوق والمنافسة.

- تأثير النظريات الحديثة: توسع اهتمام المتخصصين في منتصف السبعينيات إلى إسقاط ميكانيزمات السوق على مجالات النشاط العمومي والممارسات التسييرية إنطلاقا من فعاليتها في المنظمات الاقتصادية، فظهرت مساهمات ونظريات متعلقة بدور الدولة في الحياة الاقتصادية كمنظرة الاختيارات العمومية وفكرة تقليص الضبط الاقتصادي، وقد أدت النظريات والأفكار المستحدثة إلى إضفاء تغييرات على أساليب تسيير المنظمات العمومية، حيث مثلت هذه التغييرات الأسس الأولى التي بني عليها ما يعرف بالتسيير العمومي الجديد.

3- مبادئ التسيير العمومي الجديد:

استنادا إلى مفهوم التسيير العمومي الجديد، المعتمد بشكل أساسي على رفع القيود وتفويض الحكومة أو إحدى إدارتها سلطاتها للمؤسسات، أعادت الحكومات في العديد من الدول تعريف دورها كسلطات عمومية، وهذا يندرج تحت إطار إصلاح أشمل للهيئات العمومية يعطي مكانة هامة للامركزية سلطة القرار، وتحفيز المرافق والأفراد، والتفاوض بشأن الأهداف والغايات، والرقابة على النتائج، ونظام تمويل قائم على تقييم النتائج.¹

ويمكن تلخيص المبادئ الرئيسية التي تميز هذا المفهوم على النحو التالي:²
- التركيز على النتائج من حيث الفعالية والكفاءة وجودة الخدمات.

¹ - Michaela Martin et Antony Stella, Assurance qualité externe dans l'enseignement supérieur: les options, Paris: institut international de planification de l'éducation de l'UNESCO, 2007, p. 26.

² - طارق عشور، "مقاربة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم وتعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية"، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، جامعة قاصدي مرباح، ورقة، العدد الأول، 2011-2012، ص ص. 109-126.

- استبدال الهياكل التنظيمية الهرمية والمركزية الشديدة بهيئات تسييرية تعتمد على اللامركزية، بحيث تكون عملية اتخاذ القرار بشأن تخصيص الموارد وتقديم الخدمات أقرب إلى نقطة التسليم أو تقديم الخدمة، والتي توفر نطاق ردود الفعل من العملاء ومجموعة المصالح الأخرى.

- المرونة لاستكشاف البدائل وتوجيه الأحكام العامة والقواعد التي قد تعطي عوائد أكبر لنتائج السياسة الفعالة.

- زيادة التركيز على الكفاءة في الخدمات المقدمة من قبل القطاع العام، والتي تنطوي على وضع الأهداف الإنتاجية، وخلق بيئة تنافسية داخل مؤسسات القطاع العام وبينها.

- تعزيز القدرات الإستراتيجية للحكومة المركزية لتوجيه عملية تطور الدولة كي تتيح لها الاستجابة للتغيرات الخارجية والمصالح المتنوعة تلقائيا ومرونة وبأقل تكلفة.

وتتنفق الأدبيات الاقتصادية والإدارية التي تناولت التسيير العمومي الجديد أن هذا الأخير يقوم على ثلاثة عناصر أساسية، هي:

- تقليص دور الدولة.

- التغيير في آلية الجهاز الحكومي.

- التغيير في أسلوب تسيير المنظمات التابعة للقطاع العام.

4- المقارنة بين التسيير العمومي التقليدي والتسيير العمومي الجديد:

يختلف التسيير العمومي الجديد عن التسيير العمومي التقليدي في العديد من الجوانب:¹

- يتم التعامل مع المواطنين في التسيير العمومي التقليدي، في حين يتم التعامل مع الزبائن في التسيير العمومي الجديد.

- يتميز التسيير العمومي التقليدي بتبنيه في هيكلته للنموذج البيروقراطي الفييري المتصف بكونه هرمي وسلطوي بين الموظفين، في حين يتميز التسيير العمومي الجديد بالمرونة في التنظيم وإعطاء مسؤولية أكبر للموظفين في اتخاذ القرارات ومنه مسار اتخاذ القرار ليس خطيا ومنفردا بالضرورة.

- يتميز التسيير العمومي التقليدي بسيادة قيم المسؤولية الوزارية، ومبدأ الحذر، والاستقرار وغيرها، بينما تسود قيم العلاقات المقاولاتية، وحرية المقاولين، والمرونة، والإبداع في التسيير العمومي الجديد.

- يوظف التسيير العمومي التقليدي الخطاب الإداري الذي يتضمن مفاهيم الصالح العام، والعدالة الاجتماعية، والديمقراطية، وبالمقابل يوظف التسيير العمومي الجديد مفاهيم الخدمات الموجهة للزبائن، وجودة الخدمات، بمعنى أن على البرامج الحكومية تحقيق الأهداف المحددة والحصول على النتائج.

¹ - شريفة رفاع، نحو إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية في الدول النامية: نحو تسيير عمومي جديد وفق نظرية الإدارة العمومية الحديثة، رسالة دكتوراه في إدارة الأعمال، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2007-2008، ص. 98.

- تستمد ثقافة التسيير العمومي الجديد من ما هو حاصل في المؤسسات الكبرى التابعة للقطاع الخاص، الذي تتنافى مبادئه مع التسيير العمومي التقليدي.

ثانيا - تعريف الحكامة:

مع نهاية الثمانينات وبداية التسعينات، طرحت المؤسسات المالية الدولية مفهوما متمثلا في (Governance) باللغة الإنجليزية أو (Gouvernance) باللغة الفرنسية وهذا بمناسبة مناقشتها لموضوع التنمية في العالم، حيث يعتبر البنك الدولي أول من وظف هذا المفهوم، إذ استعمله سنة 1989 عند تشخيصه للأزمة الاقتصادية في إفريقيا الذي ضمنه في تقريره المعنون ب: "إفريقيا جنوب الصحراء من الأزمة إلى النمو المستدام"، والذي تضمن السمات العامة للحكم وأساليب الحكم والإدارة في دول هذه المنطقة، وابتداء من هذا التاريخ انتشر استخدام هذا المفهوم لدى مختلف الأوساط الأكاديمية الغربية والمؤسسات الدولية المهتمة بالتنمية.

من جهة أخرى، فقد تم إدراج مفهوم الحكامة في إطار المحيط المعقد والمتحرك للمجتمعات الديمقراطية المتقدمة في نهاية القرن العشرين ليعبر عن الانتقال من دولة متسلطة ومركزية إلى دولة مشاركة لا يمكنها لوحدها تسيير المؤسسات العمومية دون مشاركة الأطراف المعنية. فالدولة التي كانت تلمي مسبقا القواعد التي تحكم سير المنظمات الموجودة تحت وصايتها وتراقب مدى مطابقتها لهذه القواعد، استبدلت بدولة ضابطة تجري تقييما بعديا للمنظمات، المستقلة في تسييرها الداخلي، وحسب النتائج التي تصل إليها هذه المنظمات. كما يخص مفهوم الحكامة أيضا المنظمة غير المغلقة في علاقة ثنائية وخاضعة مباشرة لوصايتها، والمسيرة بمشاركة كل الفاعلين الداخليين، وعلاقتها مع الشركاء الخارجيين (بما فيهم الدولة) علاقات تعاقدية وليست علاقات تسلطية.¹

1- تعريف الحكامة:

على غرار باقي المفاهيم الاجتماعية الأخرى التي تعترتها عدة إشكالات منهجية، منها إشكالية الترجمة، فقد أثار تحديد مصطلح دقيق باللغة العربية مقابل لهذا المفهوم جدلا كبيرا لاعتبارات سياسية ودينية ولغوية وإقليمية مختلفة²، وتبعاً لذلك فقد تعددت التعاريف التي تناولت مفهوم الحكامة، حيث يعرفها البنك الدولي بأنها: "الطريقة التي تباشر بها السلطة في إدارة موارد الدولة الاقتصادية والاجتماعية بهدف تحقيق التنمية".³

¹ - Mohamed Ghalamallah, **Introduction**, In: Mohamed Ghalamallah (Dir.), **L'Université Algérienne et sa gouvernance**, Alger: CREAD, 2011, p. 7.

² - شارل عدوان، "تعريب لفظة **"Governance"**، مجلة إدارة الحكم: أخبار وأفكار، مكتب نائب رئيس البنك الدولي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، واشنطن، المجلد 1، العدد 1، نوفمبر 2007، ص. 9.

³ - حازم البيلادي، **النظام الاقتصادي الدولي المعاصر**، الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، 2000، ص. 199.

أما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (PNUD) فقد عرفها على أنها: "ممارسة للسلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون بلد ما على جميع المستويات، وهي تتكون من الآليات والعمليات والمؤسسات التي يعبر من خلالها المواطنون والمجموعات عن مصالحهم ويمارسون فيها حقوقهم القانونية ويوفون بالتزاماتهم ويحلون خلافاتهم عن طريق الوساطة".¹

ومن الواضح أن هذين التعريفين ركزا على كيفية ممارسة السلطة على المستوى الكلي (الدولة)، حتى وإن كان هذا المفهوم يتسع لأجهزة الحكومة كما يشمل غيرها من المؤسسات المحلية ومنظمات المجتمع المدني وإدارة المشروعات.

كما يمكن أن تفهم الحكامة، بوجه عام، على أنها: "تنطوي على توزيع السلطة والمهام بين الوحدات داخل كيان أكبر، وأساليب التواصل والرقابة فيما بينها، وسير العلاقات بين الكيان والبيئة المحيطة".²

يركز هذا التعريف، على غرار التعريفين السابقين، على ممارسة السلطة ولكن في الجانب المتعلق بتوزيع السلطة والمهام بين الوحدات داخل كيان أكبر.

وترى الوكالة الكندية للتنمية الدولية (ACDI) أن: "الحكامة تتضمن القيم والقواعد والمؤسسات والعمليات التي يحاول من خلالها الأفراد والمنظمات الوصول إلى أهداف مشتركة واتخاذ القرارات وبسط السلطة والمشروعية وممارسة السلطات".³

يركز هذا التعريف على الحكامة باعتبارها مجموع القيم والقواعد والعمليات باعتبارها وسيلة لتحقيق أهداف المنظمة وممارسة السلطة فيها.

ويعرفها "محمد ياسين غادر" بأنها: "مجموعة من القوانين والنظم والقرارات التي تهدف إلى تحقيق الجودة والتميز في الأداء الإداري عن طريق اختيار الأساليب المناسبة والفعالة لتحقيق خطط وأهداف أي عمل منظم سواء في وحدات القطاع الخاص أو في وحدات القطاع العام".⁴

¹ - المكتب الإقليمي للدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2002: خلق الفرص للأجيال القادمة، عمان: المطبعة الوطنية، 2002، ص. 101.

² - البنك الدولي ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، مراجعات لسياسات التعليم الوطنية: التعليم العالي في مصر، باريس: منشورات OECD، 2010، ص. 86.

³ - Isabelle Lacroix et Pier-Olivier St-Arnaud, "La gouvernance: Tenter une définition", Cahiers de recherche en politique appliquée, Université de Sherbrooke, Canada, Vol. 4, N° 3, Automne 2012, p. 19-37.

⁴ - محمد ياسين غادر، محددات الحكامة ومعاييرها، مداخلة مقدمة في المؤتمر العلمي الدولي تحت عنوان "عولمة الإدارة في عصر المعرفة"، جامعة الجنان، طرابلس، لبنان، 15-17 ديسمبر 2012.

ركز هذا التعريف على الوسائل المتمثلة في النظم والقوانين والقرارات التي تمكن من تحقيق الهدف من الحكامة والمتمثل في الجودة والتميز في الأداء الإداري.

وبالنسبة للبنك الدولي تعني الحكامة: "شأن خاص بالتسيير أو بالإصلاحات المؤسساتية في مجال الإدارة، اختيار السياسات، تحسين تنسيق وتوفير خدمات عمومية فعالة".¹

من خلال التعاريف السابقة يتضح أن الحكامة لا تشير كثيرا إلى ما تفعله المؤسسات، وإنما إلى كيفية أدائها لعملها، أي الأساليب والوسائل التي تحدد هذه المؤسسات من خلالها توجهاتها وتنظم نفسها لتحقيق الغرض من وجودها.

وقد اتفق معظم الكتاب على أن الحكامة تتعلق باتخاذ القرارات المتعلقة بالتوجه نحو المجتمع ومؤسساته المختلفة، مثلا يتضح بأن الحكامة تتضمن التفاعلات ضمن الهياكل والعمليات والتقاليد والتي تحدد كيفية ممارسة السلطة وكيفية اتخاذ القرارات وكيفية تعبير المواطنين ومن يهمهم الأمر (أصحاب المصلحة) عن وجهات نظرهم. لهذا فإنها تتعلق بالسلطة، والعلاقات والمساءلة: من له التأثير، ومن يتخذ القرار، وكيف يتم مساءلة متخذي القرارات. لهذا من الممكن استخدام الفكرة في مضامين مختلفة على المستوى العالمي، والوطني، والمحلي، والمجتمعي والمؤسسي.²

وقد صنف "رودس" (R. A. Rohdes) التعاريف التي تتناول مفهوم الحكامة في الأدبيات المختلفة ضمن ستة اتجاهات يمكن تلخيصها على النحو التالي:³

- الاتجاه الأول: يدرس العلاقة بين آليات السوق من جانب والتدخل الحكومي من جانب آخر فيما يتعلق بتقديم الخدمات العامة والذي يعكس الحد من التدخل الحكومي والاتجاه نحو الخصخصة كمؤشرات للتعبير عن عدم تدخل الحكومة إلا عند الضرورة.

- الاتجاه الثاني: يبحث الحكامة من خلال التركيز على المنظمات الخاصة ويركز على مطالب أصحاب المصلحة في المنظمة وكيفية إرضاء العميل.

- الاتجاه الثالث: يعبر عن اتجاه التسيير العمومي الجديد والقائم على إدخال أساليب إدارة الأعمال وإدخال قيم جديدة مثل: المنافسة، وقياس الأداء، والتمكين، ومعاملة المستفيدين من الخدمة كزبائن.

¹- Mohamed Cherif Belmihoub, **Efficacité institutionnelle et performances des entreprises: Essai sur la nouvelle gouvernance des rapports Etat – Entreprise**, Premier Séminaire scientifique international sur l'importance de la transparence dans la performance pour l'intégration à l'économie mondiale, Hotel Aurassi, Alger, 31 Mai- 02 Juin 2003, p. 4.

²- زهير عبد الكريم الكايد، الحكامانية: قضايا وتطبيقات، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003، ص ص. 10-11.

³- نفس المرجع، ص ص. 11-12.

- الاتجاه الرابع: يعبر عن الحكامة الجيدة، وهو امتداد للمحور الثالث ويزيد عليه في الربط بين الجوانب السياسية والإدارية.

- الاتجاه الخامس: يعتبر أن السياسات العامة ما هي إلا محصلة للتفاعلات الرسمية وغير الرسمية بين عدد من الفاعلين (الحكومة، القطاع الخاص، المجتمعات المدنية) على المستويين المحلي والمركزي، حيث لم تعد الحكومة هي الفاعل الوحيد وأن هناك مساواة في الأدوار بين الفاعلين.

- الاتجاه السادس: يرى أن مفهوم الحكامة يتمثل في إدارة مجموعة من الشبكات المنظمة في عدد من الأجهزة الحكومية.

2- فوائد تطبيق الحكامة في مؤسسات القطاع العام:

إن تطبيق الحكامة في مؤسسات القطاع العام من شأنه أن يحقق الفوائد التالية:¹

- الاستخدام الأمثل للموارد وتعزيز المساءلة وحسن توزيع الخدمات وإدارتها.
- تعظيم قيمة المؤسسة ودعم قدراتها التنافسية بما يساعدها على جلب مصادر تمويل محلية وعالمية، وبالتالي التوسع والنمو وخلق فرص عمل جديدة.

- تحديد الاتجاه الإستراتيجي للمنظمات عن طريق اتخاذ القرارات الإستراتيجية الصائبة للحفاظ على موارد المؤسسة.

- التخفيف من حالات الصراع في المؤسسة وزيادة من حالات الاندماج والتفاعل بين أصحاب المصالح، وذلك بزيادة فاعلية الإفصاح والمساءلة والرقابة والتحفيز.

- جعل المؤسسة قادرة على التكيف مع متغيرات البيئة الخارجية.

3- مبادئ وأبعاد الحكامة:

يختلف المهتمون من هيئات ومتخصصين في تحديد المبادئ والأبعاد التي يقوم عليها مفهوم الحكامة كاختلاف التعاريف التي أعطيت لهذا المفهوم، وذلك بحسب الزاوية التي ينظر من خلالها لهذا المفهوم.

- **الاستقلالية:** عرفت الجمعية العالمية للجامعات (IUA) استقلالية الجامعة بأنها: "القدر الضروري من الاستقلال مقابل أي تدخل خارجي يتطلبه تنظيم وإدارة الجامعة، وتخصيص الموارد في داخلها والحصول على إيرادات إضافية، وتوظيف مستخدميها، وتنظيم الدروس، وأخيراً حرية التعليم والبحث".²

¹ - يعقوب عادل ناصر الدين، الحاكمية وأبعادها والإصلاح المجتمعي، مداخلة مقدمة في ملتقى الإصلاح المجتمعي الشامل، عمان، 24 مارس 2012.

² - Jean-Marie Toulouse, **La gouvernance des institutions universitaires**, Montréal: Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques, 2007, p. 18.

وفي ظل هذا الوضع يمكن أن تضطلع الدولة بأحد الأدوار التالية: مالك، أو ممول أساسي، أو مخطط، أو شريك، أو عميل، أو منظم. في الواقع، غالبا ما يكون للدولة مزيج من هذه الأدوار، غير أن الوضع متجه عموما نحو التغيير باتجاه منح مزيد من الاستقلالية للمؤسسات العمومية. وفي هذا السياق، فقد أوصت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD) السلطات العمومية بأن لا تشارك في الإدارة اليومية للمؤسسات العمومية، وينبغي لها أن تسمح لها باستقلالية تامة لتحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها. يجب على الدولة أن تترك مجالس إدارة المؤسسات العمومية تمارس مسؤولياتها المكلفة بها وتحترم استقلاليتها.¹

- **المساءلة:** يعرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المساءلة على أنها: "الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم، والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية الطلبات الموكلة لهم، وتحمل "بعض" المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع أو الغش".²

وتعد معظم المجتمعات الديمقراطية المساءلة الوجه الآخر للقيادة، وبدون المساءلة تكون القيادة دكتاتورية، وهي التزام يلزم الآخرين بالمحاسبة أو الإجابة عن المسؤولية التي تم إسنادها لهم.

- **المشاركة:** تعد المشاركة مكونا فاعلا من مكونات التنمية الإنسانية، إذ تسهم في عملية صنع القرارات التي تؤثر في حياة المواطنين من خلال مؤسسات شرعية تقوم على حرية التنظيم والتعبير، وينبغي على جميع الأفراد أن يكون لهم صوت في عملية صنع القرار، إما بصورة مباشرة أو عن طريق المؤسسات الوسيطة، وهذه المشاركة لا بد لها من أن تكون مبنية على حرية تكوين الجمعيات، وبذلك فإنه لا بد أن تحتوي الحكامة على مضامين المشاركة لمساندة الحكومة كنموذج فاعل في صنع السياسات العامة.³

المحور الثاني: دور التسيير العمومي الجديد في تحسين حكامه مؤسسات القطاع العام

أولا - خصائص التسيير العمومي في مؤسسات القطاع العام:

يتميز التسيير العمومي السائد في الإدارة العمومية ومؤسسات القطاع العام بالمظاهر والخصائص التالية:⁴

¹ - Jean-Marie Toulouse, op.cit., p. 17.

² - ذهبية الجوزي، الحكم الراشد وجودة مؤسسات التعليم العالي في الجزائر، رسالة دكتوراه في علوم التسيير (غير منشورة)، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر3، 2013، ص. 80.

³ - يعقوب عادل ناصر الدين، "واقع تطبيق الحاكمية في جامعة الشرق الأوسط من وجهة نظر أعضاء الهيئتين التدريسية والإدارية العاملين فيها"، مجلة اتحاد الجامعات العربية، عمان، العدد 62، ديسمبر 2012، ص ص. 341-381.

⁴ - شريفة رفاع، مرجع سابق، ص ص. 47-50.

- عدم شخصنة العرض كنتيجة لمبدأ الحياد والمساواة اللذان تلتزم بهما الإدارة العمومية ومؤسسات القطاع العام مما يعني عدم الأخذ بعين الاعتبار الوضعيات أو الطلبات الخاصة، وعدم إمكانية تلبيتها بطرق بديلة، وبهذا الشكل تلبس الخدمات العامة صفة الديكتاتورية وعدم الإنسانية والبيروقراطية، بالمقارنة مع القطاع الخاص الذي يوصف بأنه شديد الحرص على تفهم العميل وكسب رضاه.

- تضخم تكاليف الخدمات في مؤسسات القطاع العام مما يعني زيادة المساهمة الضريبية للفرد، والأكثر من ذلك اعتبار ممتلكات الدولة ملكا للجميع وفي نفس الوقت لا يملكها أحد، مما يجعل من مسألة الحفاظ عليها وحسن استخدامها وعدم تبذيرها مسألة صعبة.

- تضخم في التوظيف في مؤسسات القطاع العام والذي لا يقابله دائما تحسن في جودة الخدمات المقدمة.
- تبني أهداف وغايات خارجية محددة يفرضها القانون، مثل: الأمن القومي، التعليم، الصحة... إلخ.
فمؤسسات القطاع العام مقيدة بالأهداف المحددة بشكل خارجي والتي تجذب تبريرها في منطق الصالح العام، في إطار تطبيق القوانين واللوائح لا غير.

- غياب مردودية رأس المال حيث لا تجبر الإدارة العمومية أو مؤسساتها على تحقيق مردودية لمحمّل تدخلاهما، ولا تعد القيمة المضافة لرأس المال المستثمر معيارا لتحليل الأنشطة المنجزة، لهذا نجد معظم هذه المؤسسات ذات أرصدة سالبة.

- إنجاز المهام في إطار منافسة معدومة أو غير واضحة المعالم، وفي المقابل ترسخ الاحتكارية وشبه الاحتكارية التي ألغت الضبط عن طريق السوق، مما جعل الإدارة العمومية تتخبط بين الحفاظ على الصالح العام مع عدم القدرة على الاستمرار في ذلك بسبب ندرة الموارد.

- أنظمة معقدة وشديدة الإغلاق بالنظر إلى المهام الكثيرة وغير المتجانسة الموكلة للإدارة العمومية، وتعقد البناء التنظيمي الهيكلي البيروقراطي.

- خضوع الإدارة العمومية التام للسياسة، حيث تخضع أنشطة الإدارة العمومية ومؤسسات القطاع العام للقرارات السياسية، لذلك تفرض السياسة وتحمل الإدارة العمومية تكاليف مرتفعة جدا بالمقارنة مع المؤسسات الخاصة.

ثانيا- التسيير العمومي الجديد وحكامه مؤسسات القطاع العام:

هناك من يربط مفهوم التسيير العمومي الجديد بمفهوم الحكامة ويرى بأن: "منظور التسيير العمومي الجديد هو مجموعة من النظريات التي تدور حول كيف يمكن للحكومات أن تفعل الأشياء -ليست إطارا لتحليل كيف تصنع الحكومات القرارات السياسية- غير أنها تنظر لكيفية وضع الترتيبات (من طرف الحكومات) لأجل توفير الخدمات في المجتمع، حيث أنه في الحكم التقليدي للقطاع العام، الحكومات تأخذ على عاتقها أدوارا متعددة من أجل توزيع الخدمات في المجتمع، أما الحكامة المعاصرة للقطاع العام فإنها تفرق بين هذه

الادوار معتمدة على تحليل اكثر تهديبا عن كيف يمكن إنجاز وتحقيق تنوع الأدوار في الاقتصاد، بالاعتماد على أعوان يشاركونها هذه العملية".¹

كما يشير هذا إلى العامل المشترك بين كل الجهود التي بذلتها العديد من الحكومات في إصلاح قطاعها العام في إطار ما عرف بمفهوم التسيير العمومي الجديد وهو استعمال الآليات الجديدة للحكامة في القطاع العام.

وفي هذا الإطار تفيد دراسة معهد أبحاث التنمية الاجتماعية للأمم المتحدة (1999) إلى أن أحد أهم الملامح المشتركة للبلدان التي تبنت إصلاحات قائمة على التسيير العمومي الجديد كان معاناتها من الأزمات الاقتصادية والمالية التي دفعتها للبحث عن تحقيق الفعالية وتخفيض تكاليف الخدمات العامة، كما أن أزمة دولة الرفاهية في بعض البلدان المتقدمة قد أدت إلى التساؤل حول دور الدولة ومجال مساهمتها في الخدمات العامة، في حين أنه في أغلب الدول النامية فقد حدث ذلك أكثر بواسطة عوامل وضغوط خارجية، حيث أخذ التسيير العمومي الجديد مكانه في سياق برامج التعديل الهيكلي، إضافة إلى تنامي دور المستشارين العالميين والثقل المتزايد لمفهوم الحكم الراشد وتأثير تطور تقنيات المعلومات.²

من خلال ما سبق استعراضه من مفاهيم التسيير العمومي الجديد والحكامة يتضح أنه لا يمكن تصور تبني تسيير عمومي جديد لمؤسسات القطاع العام بدون تحقيق تحسين في الحكامة، وبالمقابل لا يمكن تصور تحقيق تحسين لحكامة مؤسسات القطاع العام دون تسيير عمومي جديد.

وفي هذا الصدد، فإذا اكتفينا فقط بالمبادئ الرئيسية لمفهوم التسيير العمومي الجديد وهي: تقليص دور الدولة، والتغيير في آلية الجهاز الحكومي، والتغيير في أسلوب تسيير مؤسسات القطاع العام، فلا شك أن ذلك لا يمكن تصور وقوعه دون تبني المبادئ الرئيسية للحكامة وهي: الاستقلالية، والمساءلة، والمشاركة، والعكس بالعكس، وهذا بالنظر إلى أن المبادئ التي يقوم عليها المفهوم متداخلة ومتشابكة ومكملة لبعضها البعض.

وفي هذا السياق، يمكن تفهم مواقف وشروط المؤسسات المالية الدولية المانحة للقروض للدول التي تعاني أزمات اقتصادية، ضمن ما يعرف ببرامج التعديل الهيكلي، حيث تقدم هذه المؤسسات مفهومي التسيير العمومي الجديد والحكامة مقترنان بوصفهما توأمان لا ينفصلان، وهذا كله في مسعى للدفع بالكفاءة، والفعالية، والمساءلة، وترقية الأداء في مؤسسات القطاع العمومي في هذه الدول التي كانت تعاني أزمات.

خاتمة:

¹ - Jan -Erik Lane, **New public management**, London: Routledge, p. 5.

² - ليلي جردير، التنمية الإدارية كمدخل لتجسيد الحكم الرشيد: دراسة حالة الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2010-2011، ص ص. 87-88.

مما تقدم يتضح أن التسيير العمومي الجديد وكذا الحكامة من المفاهيم التي اكتسبت زخما كبيرا في الفكر والممارسة الإداريين، بالنظر إلى المزايا والفوائد التي يوفرها للمنظمات التي تطبق مبادئهما. وقد ظهر هذان المفهومان في فترتين زمنيتين متقاربتين، وهذا في محاولة للتصدي للأزمات الاقتصادية والهيكلية والتسييرية التي عانت منها الكثير من البلدان الغربية بالنسبة لمفهوم التسيير العمومي الجديد، وللتصدي كذلك لنفس الأزمات بالنسبة للبلدان النامية.

نشير في الأخير إلى أن تطبيق مبادئ التسيير العمومي الجديد المتمثلة أساسا في تقليص دور الدولة، والتغيير في آلية الجهاز الحكومي، والتغيير في أسلوب تسيير المنظمات التابعة للقطاع العام من شأنها تهئية الأرضية المساعدة على تطبيق مبادئ الحكامة في مؤسسات القطاع العام وهي على الخصوص الاستقلالية، والمساءلة، والمشاركة، وبالتالي تحسين حكمة هذه المؤسسات.

المراجع:

أولا- الكتب:

أ- باللغة العربية:

1- حازم الببلاوي، **النظام الاقتصادي الدولي المعاصر**، الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، 2000.

2- زهير عبد الكريم الكايد، **الحكمانية: قضايا وتطبيقات**، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003.

ب- باللغة الأجنبية:

3- Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, **Public Management Reform**, Oxford: Oxford University Press, 2000.

4- Jan –Erik Lane, **New public management**, London: Routledge, 2002.

5- Jean-Marie Toulouse, **La gouvernance des institutions universitaires**, Montréal: Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques, 2007.

6- Mark Robinson, **From Old Public Administration to the New Public Service: Implications for Public Sector Reform in Developing Countries**, Singapore: Global Centre for Public Service Excellence, 2015.

7- Michaela Martin et Antony Stella, **Assurance qualité externe dans l'enseignement supérieur: les options**, Paris: institut international de planification de l'éducation de l'UNESCO, 2007.

8- Mohamed Ghalamallah (Dir.), **L'Université Algérienne et sa gouvernance**, Alger: CREAD, 2011.

ثانيا - المقالات والمدخلات:

أ- باللغة العربية:

- 9- شارل عدوان، "تعريب لفظة **"Governance"**، مجلة إدارة الحكم: أخبار وأفكار، مكتب نائب رئيس البنك الدولي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، واشنطن، المجلد 1، العدد 1، نوفمبر 2007.
- 10- طارق عشور، "مقاربة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم وتعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية"، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، العدد الأول، 2011-2012، ص ص. 109-126.
- 11- ليلي بن عيسى، "الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد"، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 14، ديسمبر 2013، ص ص. 189-209.
- 12- محمد ياسين غادر، محددات الحوكمة ومعاييرها، مداخلة مقدمة في المؤتمر العلمي الدولي تحت عنوان "عولة الإدارة في عصر المعرفة"، جامعة الجنان، طرابلس، لبنان، 15-17 ديسمبر 2012.
- 13- يعقوب عادل ناصر الدين، الحاكمية وأبعادها والإصلاح المجتمعي، مداخلة مقدمة في ملتقى الإصلاح المجتمعي الشامل، عمان، 24 مارس 2012.
- 14- يعقوب عادل ناصر الدين، "واقع تطبيق الحاكمية في جامعة الشرق الأوسط من وجهة نظر أعضاء الهيئتين التدريسية والإدارية العاملين فيها"، مجلة إتحاد الجامعات العربية، عمان، العدد 62، ديسمبر 2012، ص ص. 341-381.

ب- باللغة الأجنبية:

- 15- François-Xavier Merrien, "La Nouvelle Gestion Publique: Concepts Mythique", Lien social et Politique - RIAC, N° 41, Printemps 1999.
- 16- Isabelle Lacroix et Pier-Olivier St-Arnaud, "La gouvernance: Tenter une définition", Cahiers de recherche en politique appliquée, Université de Sherbrooke, Canada, Vol. 4, N° 3, Automne 2012, p. 19-37.
- 17- Mohamed Cherif Belmihoub, **Effacité institutionnelle et performances des entreprises: Essai sur la nouvelle gouvernance des rapports Etat – Entreprise**, Premier Séminaire scientifique international sur l'importance de la transparence dans la performance pour l'intégration à l'économie mondiale, Hotel Aurassi, Alger, 31 Mai- 02 Juin 2003, p. 4.

ثالثا- الرسائل والمذكرات:

- 18- ذهبية الجوزي، الحكم الراشد وجودة مؤسسات التعليم العالي في الجزائر، رسالة دكتوراه في علوم التسيير (غير منشورة)، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر3، 2013.

19- شريفة رفاع، نحو إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية في الدول النامية: نحو تسيير عمومي جديد وفق نظرية الإدارة العمومية الحديثة، رسالة دكتوراه في إدارة الأعمال، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2007-2008.

20- ليلي جردير، التنمية الإدارية كمدخل لتجسيد الحكم الرشيد: دراسة حالة الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2010-2011، ص ص. 87-88.

رابعاً - التقارير:

21- البنك الدولي ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، مراجعات لسياسات التعليم الوطنية: التعليم العالي في مصر، باريس: منشورات OECD، 2010.

22- المكتب الإقليمي للدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2002: خلق الفرص للأجيال القادمة، عمان: المطبعة الوطنية، 2002.

خامساً - مواقع الأنترنت:

23- www.reiso.org/IMG/doc/Dictionnaire_de_politique_sociale.doc