

مداخلة مقدمة في فعاليات الملتقى العلمي الدولي الأول حول: "تفعيل الدور التنموي للقطاع العام كآلية للنهوض بالاقتصاد خارج قطاع المحروقات"، المنظم من طرف كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير بالتعاون مع مخبر تسيير الجماعات المحلية ودورها في تحقيق التنمية، جامعة لونيبي علي، البلدة 2، 27 و 28 نوفمبر 2018.

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: 0771.20.77.74 – 0558.07.92.42

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

ملخص:

نتيجة للأزمات العديدة التي عرفتتها 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 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، 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 tant 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.

أولاً - مفهوم التسيير العمومي الجديد:

نشأ مفهوم التسيير العمومي الجديد 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.

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

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

التكاليف هو السبب الرئيسي في تبني هذا المفهوم، فإن مبادئ المنافسة وإدارة القطاع الخاص تشكل جوهر هذا المفهوم.¹

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.²

واستنادا 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.³

ويمكن تلخيص العناصر الرئيسية التي تميز هذا المفهوم على النحو التالي:⁴

- التركيز على النتائج من حيث الفعالية والكفاءة وجودة الخدمات.
- استبدال الهياكل التنظيمية الهرمية والمركزية الشديدة هيئات 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 ولتوجيه 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.

¹ - 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.

² - Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, **Public Management Reform**, Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 23.

³ - 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.

⁴ - 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.

- تعزيز القدرات الإستراتيجية في المركز لتوجيه عملية تطور الدولة كي تتيح لها الاستجابة للتغيرات الخارجية والمصالح المتنوعة تلقائياً وبمرونة وبأقل تكلفة.

إن إصلاح الإدارة العامة أصبح ضرورة تملئها العديد من العوامل، ويهدف هذا التغيير كما جاء في مؤلف (Pollitt & Boukaert) إلى عصرنة القطاع العام وتقديم خدمات ذات جودة للمواطن من خلال العمل على تفعيل نشاط الحكومات وجعله أكثر كفاءة، وتخطي مظاهر البيروقراطية وترسيخ مبادئ الشفافية والمشاركة في تسيير مؤسسات القطاع العام، ولبلوغ ذلك لا بد من تبني ما يعرف بالتسيير العمومي الجديد الذي قدمه في جانبه النظري الباحث "كريستوفر هود" (Christopher Hood) سنة 1990، حيث عرف ممارسات مختلفة في الدول الأنجلوساكسونية.¹

يعرف المعجم السويسري للسياسة الاجتماعية التسيير العمومي الجديد على أنه: "اتجاه عام لتسيير المنظمات العمومية، ظهر في بداية التسعينيات في الدول الأنجلوساكسونية، ثم انتشر تدريجياً 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 الإختلالات التي تعاني منها النظم البيروقراطية، لا سيما صعوبة ممارسة توجيه سياسي حقيقي للمنظمات العمومية، وكذا ثقل وانقسام عملها الداخلي".²

كما عرفته لجنة الإدارة العامة التابعة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE) بأنه: "نموذج جديد يقوم على نشر ثقافة تحسين الأداء في قطاع عام وأقل مركزية. ويدعو هذا النموذج إلى:

- تركيز الاهتمام على النتائج من منظور الكفاءة والفعالية وجودة الخدمة.
- استبدال البنى التقليدية المتميزة بالتسلسل الهرمي والمركزية القوية بأنظمة تسيير لا مركزية، تكون فيها الخيارات المتعلقة بالميزانية وبالخدمات المقدمة أقرب ما يكون للمستفيدين، والتي تمنح للزبائن وأصحاب المصلحة حق إبداء الرأي.

- منح المسيرين نوعاً من الحرية في تحديد البدائل في التسيير المباشر للمرافق العامة، وفي وضع أنظمة تسيير تسمح بتحسين مردودية السياسات المعتمدة.

¹- Christopher POLLIT &Geert BOUCKAERT, «Public Management Reform, a comparative analysis», OXFORD university press ,NEW YORK,2000,p p6-8.

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

- الاهتمام بكفاءة المرافق المسيرة عن طريق الاستغلال المباشر، مما يستدعي وضع أهداف متعلقة بالإنتاجية وتبني إجراءات تجعل المنظمات العامة في حالة منافسة.

- تعزيز القدرات الإستراتيجية للحكومة المركزية من أجل قيادة التطورات التي تعرفها الدولة، والتي تسمح لها بالاستجابة بانتظام وبسرعة وبأقل التكاليف للتغيرات الخارجية والتحديات المختلفة.

تجمع الأدبيات الاقتصادية التي تناولت موضوع تحديث الإدارة العامة على أن المفهوم الجديد للتسيير العمومي الذي كرسه التجارب الميدانية لبعض الدول في بداية الثمانينيات على رأسها بريطانيا ثم توالى على تطبيقه الدول الانجلوساكسونية 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.¹

أسباب ظهور التسيير العمومي الجديد:

لقد كانت البداية النظرية للتسيير العمومي الجديد في فترة السبعينيات وما رافقها من تطور للأفكار الليبرالية عندما استفحلت الأزمة الاقتصادية في الدول الصناعية، حيث شدد هذا الاتجاه في نهاية سنوات السبعينيات على أن أحد الأسباب الرئيسية للأزمة هو تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية بشكل مفرط التي كانت تعرف بالدولة الحامية، ويأتي على رأس هذا الاتجاه الاقتصاديين الليبراليين ومن أشهرهم "هايك" و"فريدمان" من مدرسة شيكاغو في نهاية سنوات السبعينيات⁵، وفي نفس السياق هناك من يرى أن بوادى ظهور التسيير العمومي الجديد تعود معالمها إلى منهج الإصلاح الإداري وإصلاح الخدمة العامة الذي دعت إليه رئيسة الوزراء البريطانية "مارغرت تاتشر" سنة 1979، حيث كانت من بين الداعين إلى تفعيل القطاع العام والمنتقدين للإدارة البيروقراطية.⁶

ويعود ظهور التسيير العمومي الجديد إلى مجموعة من الأسباب التي يختلف الباحثون في طرحها، إلا أن معظمهم يتفقون على أن ظهور التسيير العمومي الجديد يعود للعوامل الرئيسية الثلاثة التالية:

- **البيروقراطية:** ظلت البيروقراطية مفهوما إيجابيا على المستوى النظري والعلمي حتى منتصف القرن الماضي، حيث بدأت تظهر بعض العيوب التي قد يكون النموذج مسببا لها، أو أنه بات لا يستجيب للتطورات التي مست هياكل الدولة ومهامها لا سيما في إطار العولمة وتداعياتها وانتشار مفهوم اقتصاد المعرفة⁷، فقد كتب العديد من المفكرين الأمريكيين خاصة من بينهم (R. K. Merton) و (A. W. Gouldner) و (G. J

¹ - 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. 191.

(March) و(H. A Simon) على إختلالات النموذج البيروقراطي التي ولدت أزمة الشرعية بين المواطن والإدارة العامة، مما ساعد في ظهور مبادئ فكرية جديدة تسعى لتخطي هذه الظاهرة. 8

- تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية: لقد 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 بوادرها إلى نهاية الستينيات، ورغم كل محاولات الإصلاح إلا أن السياسات المطبقة لم تعط النتائج المرجوة، وقد مثلت أعراض هذه الأزمة والتخمينات الفكرية الليبرالية لدى العديد من الباحثين عوامل أساسية في تجديد الفكر الليبرالي في تلك الفترة، حيث كان هذا الفكر يقوم على اعتبار أن تعاظم دور الدولة وما لذلك من آثار على مختلف الأنشطة هو السبب في استمرار واستفحال أزمة الاقتصاديات الغربية، وهو ما ساهم في بروز اتجاهات فكرية تنادي بتقليص دور الدولة الاقتصادي والاجتماعي لإعطاء المبادرات الخاصة أكثر مساحة للنشاط من خلال فتح المجال للخصوصية ولآلية السوق والمنافسة. هذه العوامل لعبت دورا هاما في تغيير آلية ضبط الاقتصاديات، وهو الأمر الذي ساهم في ظهور عدة نظريات أخذت على عاتقها البرهان على أن آلية السوق هي الأفضل فيما يتعلق بإعادة توزيع الدخل وتحقيق الاستقرار في المؤشرات الاقتصادية. 9

- تأثير النظريات الحديثة: لقد مثل العاملان السابقان السبب الرئيس في ظهور نظريات اقتصادية تعالج كفاءات ترشيد إنفاق الدولة على مختلف مهامها من خلال تطبيق العديد من الطرق: تحليل التكلفة والمنفعة، ترشيد اختيارات الميزانية، ونظرية الوكالة 10، غير أن هذه الطرق أصبحت غير كافية مع تطور الممارسة وتنوع ادوار الدولة، لهذا توسع الاهتمام 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. 11

مبادئ التسيير العمومي الجديد:

إن الحديث عن مبادئ التسيير العمومي الجديد يقودنا لعرض التفرقة بين نظرة هذا الأخير للغدارة والمؤسسات العامة وتلك المعمول بها في التسيير التقليدي، وأبرز هذه النقاط هي: 12

- ينادي مفهوم التسيير العمومي الجديد باعتماد مرونة تنظيمية واسعة تجعل من عملية اتخاذ القرار داخل المؤسسات العمومية عملية تشاركية لا أحادية الجانب، على عكس النموذج التقليدي المستوحى من النموذج الفيبري القائم على البيروقراطية والتسيير الهرمي والتسلطي والمركزية في اتخاذ القرار.

- العمل في إطار التسيير العمومي التقليد ينظر للمتعاملين معه على أساس "المواطنة"، بينما النموذج الجديد ينظر للمتعامل على أساس أنه زبون.

- يقدم التسيير العمومي الجديد مفاهيم حديثة في التسيير، مثل: المقاول، المرونة، الإبداع، حرية المنظمة، التعلم التنظيمي، بينما التسيير التقليدي يعمل ضمن مصطلحات المسؤولية المركزية، السلطة العليا، القواعد والإجراءات... الخ.

- يهدف التسيير العمومي الجديد إلى تقليص دور الدولة، وذلك من خلال وضع أسس اللامركزية، وإعادة تعريف دور الحكومة وتحسين خدماتها، إنطلاقاً من فكرة إدخال آليات السوق من خلال الخصخصة، وتبني مدخل خدمة العميل في تقديم الخدمات على عكس التسيير التقليدي الذي يقوم على تسيير شؤون الدولة ومنظمتها الحكومية على أساس المركزية واللوائح القانونية.

مبادئ التسيير العمومي الجديد حسب 13:D. Osborne & T. Geabler

يرى هذان الباحثان أن التسيير العمومي الجديد يقوم على التجديد في نشاط الدولة أو الحكومة، وذلك بإضفاء طابع المقاول (Entreprise) على القطاع الحكومي تحت مصطلح (Gouvernement entrepreneur)، ويحدد الكاتبان عشر (10) قواعد وأسس تحكم دور الحكومة أو القطاع العام، وهي:

1- إضفاء مبادئ التنافسية على القطاع العام وهو ما يؤدي بالضرورة إلى إعطاء أكثر فعالية لهذا القطاع ويسمح بتجديد وتطوير وتأهيل الخدمة العمومية ورضا المرتفقين بها.

2- تدعيم رقابة التسيير.

3- تقييم كفاءة الوكالات أو الهيئات بالتركيز على النتائج بدلا من الاهتمام بالموارد - الرقابة القبيلية ويرران هذا المبدأ بالاعتماد على فكرة أن: "كل ما هو قابل للقياس يجب أن ينجز وفق ما هو مسطر".

4- يجب أن تسعى الحكومات أو الهيئات العمومية إلى تحقيق مهمتها وأهدافها من خلال تحقيق رفاهية المواطن أو الزبون بفاعلية وكفاءة بدلا من ارتباطها بصرامة وبيروقراطية الإطار القانوني واللوائح التنظيمية.

5- ضرورة تغيير نظرة الغدارة أو الهيئة للمرتفق، إذ يجب أن تصبح هذه الأخيرة شبيهة إلى حد ما بفكرة الزبون أولا وأخيرا في التنظيمات الهادفة للربح، وهو ما يفرض جعل هذا الأخير أساس عملية تصميم وأداء الخدمة، وذلك بمراعاة احتياجاته وتطلعاته وخياراته خلافا لعملية التسيير البيروقراطي.

6- أن تكون لهذه الهيئات أو الحكومات استعدادات سابقة لمواجهة وحل الصعوبات أو المشاكل قبل ظهورها.

7- يجب أن تسعى الهيئات الحكومية والعمومية وبصورة فعالة إلى تعظيم أرباحها الاقتصادية والبحث عن موارد جديدة بدلا من الاكتفاء بعملية تسيير إنفاق الموارد.

8- اعتماد مبدأ المشاركة في التسيير والتخلي عن المركزية، وهذا النوع من التسيير له العديد من المزايا إذ يتضمن مرونة الاستجابة للتغيرات المفاجئة للمحيط ومن ثم الزبائن (المرتفقين)، بالإضافة إلى الكفاءة والفعالية والتجديد في مستوى التسيير.

9- اعتماد ميكانيزم السوق عوضاً عن التسيير البيروقراطي.

10- يجب أن تهتم وترتكز الحكومات في مجال التسيير العمومي الجديد ليس فقط على عرض الخدمات العامة، وإنما على قدراتها وطاقاتها في تقديم الحوافز والمساهمة في جميع القطاعات.

مبادئ التسيير العمومي الجديد حسب "دافيد جياك" (D. Giaque): 14

هناك (13) مبدأ يقوم عليها التسيير العمومي الجديد وفقاً لـ "دافيد جياك"، تتمثل في:

- 1- إدخال مبدأ التنافس بين مختلف المصالح الإدارية.
- 2- انفتاح المصالح الإدارية على المرتفقين والتقرب منهم كما هو الحال بالنسبة لعملاء المنظمات الخاصة.
- 3- التركيز على مخرجات النظام والآثار الإيجابية الواردة من محيطه دون التركيز على مدخلاته.
- 4- تسيير المنظمات على أساس المهام الموكلة إليها والآفاق التي يتطلع إليها التنظيم، والتخلي عن التسيير القائم على القواعد والإجراءات الشكلية والرسمية.
- 5- تغير النظرة إلى متلقي الخدمات الإدارية من مستعمل إلى اعتباره زبوناً.
- 6- التسيير من منظور التنبؤ بالمشاكل ومحاولة اتقائها، وليس التسيير من منظور معالجة المشاكل بعد حدوثها.
- 7- التسيير بإرادة تحسين الإيرادات وليس التسيير بمنطق إنفاق الأموال.
- 8- تفويض السلطة للمستويات اللامركزية وتشجيع التسيير بالمساهمة.
- 9- تبني ميكانيزم السوق كبديل للفنيات التقليدية والممارسات البيروقراطية.
- 10- الفصل في عمليات التسيير بين المستويات الإستراتيجية (أي المستوى السياسي) ومستويات التسيير التكتيكي (العملي) أي مستوى المصلحة الإدارية.
- 11- رفع مستوى الاستقلالية في المصالح الإدارية باللجوء إلى الأشكال التعاقدية بينها وبين الجهات الوصية.
- 12- تخصيص ميزانية لإقامة الشراكة والعقود مع الجهات الوصية، وكذلك صياغة مؤشرات الأداء بغرض التقييم البعدي لأداء الإدارة ومستوى كفاءة التنظيم.
- 13- تشجيع ربط علاقة شراكة بنشاط الإدارة بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

من خلال مجموعة المبادئ المقدمة وبناء على مساهمات مختلفة للباحثين في مختلف الأدبيات التي تناولت هذا الموضوع، نلاحظ أنه وإن كانت هذه الأخيرة تختلف من حيث العدد وطريقة الترتيب، إلا أنها تتفق في الكثير من المبادئ، وهو ما انعكس على مختلف النماذج المقترحة والمعتمدة في مجال التسيير العمومي الجديد، إلا أن الحديث عن مدى تطبيق هذه المبادئ يرتبط بتوجهات كل دولة والإصلاحات التي ترغب في تجسيدها، وهو ما انعكس على تطبيق هذه المبادئ بصور مختلفة، حيث أن معظم التجارب في القطاعات الحكومية المتنوعة عرفت تطبيقاً متبايناً لهذه الأخيرة، فقليل جداً من التجارب التي عرفت الدول المبكرة التي تبنت التسيير العمومي الجديد يمكن اعتبارها متطابقة بنسبة عالية 15، وهو ما ذهب إليه الكتابات الحديثة التي تضمنت تقييماً للتجارب المطبقة في بعض الدول في فترة الثمانينيات والتسعينيات، والتي بينت أن اتجاه هذه التجارب لا ينحون نحو التقارب بل على العكس من ذلك هناك كثير من الاختلافات الجوهرية بدت واضحة تبعاً لخصوصيات هذه الدول.

هذه الملاحظات المستمدة من الدراسات التقييمية لتجارب إصلاح الإدارة دفعت (L. E. Lynn 1998) إلى التأكيد على أنه من الخطأ اعتبار أن مفهوم التسيير العمومي الجديد يوحى بوجود نموذج أو شكل واحد بل هناك نماذج مختلفة متشابهة إلى حد ما في المبادئ لكنها تختلف من حيث طريقة تطبيقها، وذلك حسب المناخ العام والإمكانيات ومدى استجابة الأطراف الفاعلة في التطبيق مع محتوى وأبعاد النموذج المطبق. 16

في محاولة منه لتصنيف التعاريف التي تناولتها الأدبيات حول الحكم الراشد يرى "رودز" (Rhods) أنه من بين الأبعاد التي يركز عليها الحكم الراشد نجد دراسة الإدارة الحكومية في صيغتها الجديدة من خلال إدخال أساليب إدارة الأعمال في المنظمات العامة، وهو ما يعرف بالتسيير العمومي الجديد، هذه الصيغة الجديدة تقوم على إدخال قيم جديدة في تسيير القطاع العمومي كالمنافسة، قياس الأداء، النظر لمتلقي الخدمة على أنه زبون، العمل على تحقيق الكفاءة والفعالية. 42

تجمع 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.

إن المتأمل في مبادئ الحكامة يلمس بوضوح اشتراكها مع مبادئ التسيير العمومي الجديد، باعتبار أن تبني مبادئ الحكامة الجيدة يقدم ويهيئ الإطار العام والأرضية المساعدة على تفعيل تطبيق مبادئ التسيير العمومي الجديد.

يهدف التسيير العمومي الجديد من خلال نموذج إعادة اختراع الحكومة إلى تجديد البناء التنظيمي للمنظمات الحكومية، بحيث تكون منظمات القطاع العام تعمل في إطار تسيير شفاف وحكومة ذات فعالية أكبر، وهو ما اقترحه (D. Osborne & T. Geabler) من خلال وضعهم للشروط الداعمة للحكومة الفعالة، والمتمثلة، في: أن تكون الحكومة تنافسية، تعمل في شفافية، تهتم بالنتائج، تهدف لتحقيق الصالح العام، مهتمة بالمواطن وتنظر إليه على أساس أنه زبون، تحمل نظرة تجارية في أداء الخدمات، تتسم باللامركزية، تنشط ضمن آليات السوق عوضاً لآلية البيروقراطية. 43

وبالنسبة لتقليص دور الدولة فغن ذلك يظهر من خلال قيام هذا النموذج على تدعيم الخصخصة والشراكة مع القطاع الخاص ورفع مستوى الاستقلالية في المصالح الإدارية باللجوء إلى الأشكال التعاقدية بينها وبين الجهات الوصية، ومن الجانب المالي يفترض بالمنظمات العامة الاهتمام أكثر بكيفيات تسيير الميزانية واعتماد نظام مراقبة التسيير. 44

وفيما يخص نموذج التغيير في أسلوب تسيير المنظمات العامة فإن المبادئ التي يقوم عليها تشمل الكفاءة والفعالية، اعتماد آلية السوق، وتبني مفهوم المنافسة، والنظر للمواطن على أنه زبون.

أولاً - تعريف الحكامة:

مع نهاية الثمانينات وبداية التسعينات، طرحت المؤسسات المالية الدولية مفهوماً متمثلاً 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، وابتداءً 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 تملّي مسبقاً القواعد التي تحكم سير المنظمات الموجودة تحت وصايتها وتراقب مدى مطابقتها لهذه القواعد، استبدلت بدولة ضابطة تجري تقييماً بعدياً للمنظمات، المستقلة في تسييرها الداخلي، وحسب النتائج التي تصل إليها هذه المنظمات. كما يخص مفهوم الحكامة أيضاً 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

وعلى غرار باقي المفاهيم الاجتماعية الأخرى التي تعترضها عدة إشكالات منهجية، منها إشكالية الترجمة، فقد أثار تحديد مصطلح دقيق باللغة العربية مقابل لهذا المفهوم جدلاً كبيراً 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

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".⁴

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".⁵

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".¹

¹ - Mohamed Ghalamallah, **Introduction**, op.cit., 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 البيلاوي، **النظام الاقتصادي الدولي المعاصر**، الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، 2000، ص. 199.

⁴ - 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.

⁵ - البنك الدولي ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، **مراجعات لسياسات التعليم الوطنية: التعليم العالي في مصر**، باريس: منشورات OECD، 2010، ص. 86.

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".²

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".³

¹ - 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.

² - محمد ياسين غادر، محددات الحوكمة ومعاييرها، مداخلة مقدمة في المؤتمر العلمي الدولي تحت عنوان "عولمة الإدارة في عصر المعرفة"، جامعة الجنان، طرابلس، لبنان، 15-17 ديسمبر 2012.

³ - 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.

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.¹

وقد صنف "رودس" (R. A. Rohdes) التعاريف التي تتناول مفهوم الحكامة في الأدبيات المختلفة ضمن ستة اتجاهات يمكن تلخيصها على النحو التالي:²

- 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 (New Public Management) والقائم على إدخال أساليب إدارة الأعمال وإدخال قيم جديدة مثل: المنافسة، وقياس الأداء، والتمكين، ومعاملة المستفيدين من الخدمة كزبائن.
- الاتجاه الرابع: يعبر عن الحكامة الجيدة، وهو امتداد للمحور الثالث ويزيد عليه في الربط بين الجوانب السياسية والإدارية.

¹ - زهير عبد الكريم الكايد، الحكمانية: قضايا وتطبيقات، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003، ص ص. 10-11.

² - نفس المرجع، ص ص. 11-12.

- 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 الحوكمة يتمثل في إدارة مجموعة من الشبكات المنظمة في عدد من الأجهزة الحكومية.

- فوائد تطبيق الحوكمة في مؤسسات التعليم العالي:

- إن تطبيق الحوكمة في مؤسسات التعليم العالي 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 والزيادة من حالات الاندماج والتفاعل بين أصحاب المصالح، وذلك بزيادة فاعلية الإفصاح والمساءلة والرقابة والتحفيز.
- جعل المؤسسة قادرة على التكيف مع متغيرات البيئة الخارجية.

خامسا- مبادئ وأبعاد الحوكمة في مؤسسات التعليم العالي:

- يختلف المهتمون من هيئات ومتخصصين في تحديد المبادئ والأبعاد التي يقوم عليها مفهوم الحوكمة 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، وأخيرا 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، غالباً ما يكون للدولة مزيج من هذه الأدوار، غير أن الوضع متجه عموماً 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 مكوناً فاعلاً 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

• المعالم الاقتصادية

من المعروف أن بعد الحرب العالمية الثانية غطت نظرية كينز الاقتصاد، و هيمنت الأفكار التي تؤكد النور الإيجابي للدولة في التنمية الاجتماعية و الاقتصادية. و كانت القاعدة الأساسية التي تستند إليها هذه الأفكار هي أن نمو الاقتصاد يسمح بإتجاز حلقة متصلة من التوسع في الثروة الخاصة، و زيادة الخدمات العمومية، و توظيف العمالة، و درجة منخفضة نسبياً من التضخم. و كانت نظرية كينز تستند إلى مفهوم مفاده أن الدولة يمكنها أن تدير ظروف الاقتصاد العام.

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

² - ذهبية الجوزي، مرجع سابق، 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.

و قد اعتمد التوسع في خدمات الدولة الرفاهية، على أساس أن العضوية الكاملة في المجتمع تشمل على إمكانية الوصول إلى السلع الأساسية، و التي تؤدي بدورها إلى اشراك الفاعلين في الحياة الاجتماعية.و كان مفهوم المواطنة الذي تم تطويره يقوم على أساس المشاركة التي هي عكس المدخل التعاقدى القائم على التبادل. و قد اختلفت درجة تبني أفكار كينز و نظرياته و مؤسسات دولة الرفاهية من بلد لآخر، و كانت النتيجة العامة هي النمو السريع في نشاط الدولة و توفير الدولة لخدمات كثيرة. و اتجهت السياسات الأساس للحكومات سواء أكانت يمينية أم يسارية إلى التقليل من دور الدولة في إدارة الاقتصاد و توفير الخدمات العمومية.

و كانت النظرة إلى التخطيط و البيروقراطية التي تستند إلى السلطة هي أن لهما — على الأقل — دورا مهما بلعبانه جنبا إلى جنب مع السوق. و تنوع استخدام النموذج الكينزي من التركيز الأكبر المستند إلى السوق في الولايات المتحدة الأمريكية إلى الحالة التي تسيطر فيها الدولة على الخدمات بدرجة عالية مثل بريطانيا.

إلا أن المبالغة في التقاؤل بالاقتصاد العالمي في أواخر الستينيات و أوائل السبعينيات من القرن العشرين وأزمة النفط التي أعقبت حرب أكتوبر 1967 أضعفتا النظام التقليدي لإدارة الاقتصاد و السياسية.و بدأت الحلقات المفرغة من التدهور الاقتصادي ، وارتفعت معدلات البطالة بسرعة، و زاد التضخم، و تحطمت الثقة بإمكانية المقايضة بين البطالة و التضخم. وكانت النتيجة هي التضخم في ظل الركود الاقتصادي، و حصل الجمع الذي يفترض استحالة حدوثه بين الركود الاقتصادي و التضخم. و كان تأثير ذلك على الإدارة العامة قويا بشكل خاص، لكون فترة أواخر الستينيات و أوائل السبعينيات من القرن العشرين قد شهدت نموا سريعا للقطاع العام خاصة. و تأثرت الخدمات العامة التقليدية بالتضخم أكبر من تأثير قطاع الصناعة.

و نشأ افتراض أن النمو سيحدث، و وضعت توقعات و أنماط معينة من الميزانيات. إلا أن الأزمات وقعت و اختلفت حدتها من بلد لآخر، و كانت أكثر حدة في الدول التي تبنت دولة الرفاهية بأكثر قدر من الجهد، ولكنها وجهت أقل قدر من الاهتمام إلى الاستثمار الاقتصادي. و كان من الشائع القول إن الإتفاق العام كان

عاملا رئيساً في الاتيهار الاقتصادي الذي شهدته السبعينيات، و أصبحت النظرة إلى مؤسسات دولة الرفاهية على أنها تدمر الحوافز و تضعف روح المنافسة.

رسالة دكتوراه - نحو إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية في الدول النامية، ص ص. 45-46.

مميزات التسيير العمومي التقليدي لمؤسسات القطاع العام:

و دفاعاً عن الإدارة العامة و التصدي لهذا الاتهام، يذكر المدافعون عنها أن الإدارة العامة تقدم الخدمات بصورة مجانية و دون هدف، الربح و إن كانت الإدارة في القطاع الخاص تستقبل بشكل جيد و تقدم خدمات ذات جودة فإن السعر المقترح مرتفع بمقارنة الخدمات العامة. و بدأ على هذا الدخاع، يؤكد المتخصصون، أن في حقيقة الأمر الخدمات العامة أكثر تكلفة و هذا بالنظر إلى حساب المصاريف الدائمة الخاصة بالاستعمال، بالإضافة إلى التذير الواقع في النهاية على عاتق المواطن. ففي الحقيقة المواطنون يتحملون تكلفة مباشرة باعتبارهم مستفيدين و تكلفة غير مباشرة باعتبارهم مساهمين. و الجدل لا يتوقف عند هذا الحد بل يستمر إلى المساءل الأساسية التي تبنى عليها الإدارة العامة:

رسالة دكتوراه - نحو إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية في الدول النامية، ص ص. 47.

وعلى العموم يتميز التسيير العمومي السائد في الغدارة العمومية ومؤسسات القطاع العام بالمظاهر والخصائص التالية:¹

1- 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 تليتها 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.

2- 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.

3- تضخم في التوظيف في مؤسسات القطاع العام والذي لا يقابله دائما تحسن في جودة الخدمات المقدمة.

4- تبني أهداف وغايات خارجية محددة يفرضها القانون، مثل: الأمن القومي، التعليم، الصحة... إلخ. فمؤسسات القطاع العام مقيدة بالأهداف المحددة بشكل خارجي والتي تجد تبريرها في منطوق الصالح العام، في إطار تطبيق القوانين واللوائح لا غير.

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

6- إنحياز 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.

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

8- 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.

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 ص. 47-50.

4. نظرية الإدارة العامة الحديثة

يوصف تيار نظرية الإدارة العامة الحديثة للإصلاح إدارة القطاع العام و إدارة الخدمة العمومية بالتيار الأحدث وهو المفهوم الذي يهتما في بحثنا هذا. هو مفهوم شمولي يشير إلى جهود إعادة تنظيم الأجهزة الحكومية الخدمية لتتوافق أساليب عملها مع الأساليب المتبعة في القطاع الخاص وفق مفهوم برفسور (Hood، 1991)¹، فهذه النظرية لا تعزز الحل الوحيد لحل مشكلات القطاع العام ألا وهو "الخصخصة" بل تؤكد هذه النظرية أن البيروقراطيات مفيدة في بعض الحالات، والمجهود المطلوب هو تعديلها، فهذه النظرية لا تتسجم مع القول "أن العلم سيئ والخاص جيد" وهنا تكمن أهميتها. إذ نرى على نحو شخصي وبشكل مبني أن هذه النظرية ملائمة للدول النامية على نحو يتم فيه اختيار الآليات والأساليب لإصلاح إدارة القطاع العام بالاستفادة من مناهج إدارة القطاع الخاص مع المحافظة على أهمية دور القطاع العام في التشريعات.

رسالة دكتوراه - نحو إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية في الدول النامية، ص. 87.

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

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.

دور التسيير العمومي الجديد في تحقيق حكامه مؤسسات القطاع العام:

هناك من يربط مفهوم التسيير العمومي الجديد بمفهوم الحكامة: "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 الأدوار معتمدة على تحليل أكثر تهديبا عن كيف يمكن إنجاز وتحقيق تنوع الأدوار في الاقتصاد، بالاعتماد على أعوان يشاركونها هذه العملية".

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 للحكامه في القطاع العام.

علاقة التسيير العمومي الجديد بالحكامه:

تشير الدراسات المهمة بالبحث في الأسباب والعوامل الكامنة وراء ظهور التسيير العمومي الجديد إلى أن هناك تركيبة معقدة من العوامل الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية التي ساهمت في بلورة هذا المفهوم على المستوى العملي والاكاديمي. وفي هذا الإطار تفيد دراسة لمعهد أبحاث التنمية الاجتماعية للأمم المتحدة (1999) إلى أن أحد أهم الملامح المشتركة للبلدان التي سارت في درب إصلاحات التسيير العمومي الجديد كان هو تجربة الأزمات الاقتصادية والمالية التي دفعت للبحث عن تحقيق الفعالية وتخفيض تكاليف الخدمات العامة، كما أن أزمة دولة الرفاهية في بعض البلدان المتقدمة قد أدت إلى السؤال حول دور الدول ومجال مساهمتها في الخدمات العامة، في حين انه في أغلب الدول النامية فقد حددت أكثر بواسطة عوامل وضغوط خارجية، حيث أخذت مكانها في سياق برامج التعديل الهيكلي، إضافة إلى تنامي دور المستشارين العالميين والثقل المتزايد لمفهوم الحكم الراشد وتأثير تطور تقنيات المعلومات.

غير أن الملاحظ أن موجة الإصلاحات المبكرة لبرامج التعديل الهيكلي في الثمانينيات قد استجابت للمشاكل التي خلقها وجود "الكثير من الدولة" غير أنها أعارت القليل من الاهتمام للمشاكل التي خلقها وجود "القليل من الدولة" كما يؤكد على ذلك "Grindle": "بعد عشرية من التجارب مع تقليص دور الحكومة، هل أصبحت الإصلاحات الاقتصادية صريحة بشأن أهمية تقوية الحكومة بتزويدها بالقدرة لتكون فعالة، كفئة، ومستجيبة، وبالقدرة على تنظيم بعض أشكال سلوك السوق".

منذ نهاية التسعينيات شكل النقاش حول الحكامة ومتطلباتها دافعا لمقاربات جديدة لإصلاحات إدارة القطاع العام،-الإدارة الرشيدة مع التركيز على المساءلة والاستجابة لحاجات العملاء- أصبح ينظر إليها كمجال للحكامة، بالنسبة للمؤسسات المانحة الداعمة للإصلاحات في الدول النامية، فبالنسبة للبنك العالمي الحكم الجيد يتضمن خدمة عمومية فعالة، نظام قضائي يمكن الاعتماد عليه، وغدارة عامة مسؤولة أمام الجمهور.

يتضح من المفهوم السابق للحكامة والتسيير العمومي الجديد قدمت كتوأم في الوصفات المختلفة التي تقدم بها المانحون الأساسيون للدفع بالكفاءة، والفعالية، والمساءلة، وترقية الأداء في الخدمة العمومية في الدول التي كانت تعاني أزمات.

لقد تم تقديم الحجج بشأن أنه لا يمكن تحسين الحكامة بدون أنظمة إدارة وتسيير ذات كفاءة وفعالية، كما أن أنظمة الإدارة والتسيير يمكنها أن تكون غير فعالة وغير كفئة في ظل مناخ سيئ للحكامة المتميز بنقص في الحريات الأساسية، غياب احترام سيادة القانون وغيرها.

رسالة ماجستير - التنمية الإدارية كمدخل لتجسيد الحكم الرشيد، ص ص. 87-89.