

# الفصل الثاني

## التسيير العمومي الجديد

### بين النظرية و التطبيق

تمهيد:

رغم التوجه الليبرالي الذي عرفته الإقتصاديات المتطورة ثم الإقتصاديات النامية و رغم انحسار القطاع العمومي، فإن للدولة مهام لا يمكنها التخلي، و إنما و جب العمل على القيم بها بفعالية.

من هنا جاءت المساهمات العديدة النظرية منها و التجريبية لتكريس مبادئ و أنماط جديدة في مجال تسيير القطاع العمومي ، و بالرغم من اختلاف هذه المساهمات و هذه التجارب فإن بعضا من سماتها تمثل توجهها جديدا ، يطلق عليه التسيير العمومي الجديد و الذي ما فتئ يتبلور من خلال مختلف المساهمات و التجارب .

و سنحاول في هذا الفصل عرض أهم أسباب السعي لتحسين التسيير في القطاع العمومي وكما ستعرض لأهم محاور التسيير العمومي الجديد من خلال إعطاء مفهومه مبادئه و أهم المساهمات النظرية و التجريبية فيه من خلال عرضنا لأبرز تجارب تكريس مبادئ هذا الإتجاه في كل من الولايات المتحدة الأمريكية، بريطانيا و فرنسا.

### المبحث الأول : أزمة التسيير العمومي

تستحوذ النشاطات المالية للدولة على أهمية قصوى لما لها من تأثير على بقية أوجه نشاط الدولة إلا أن تضخم أعباء الدولة و ما ترتب على ذلك من ديون عمومية أثر على فعالية و كفاءة سير مختلف المرافق و القطاعات الحكومية، لهذا السبب صيغت العديد من النظريات التي تمس مختلف جوانب عملية التسيير في القطاع العمومي .

من خلال هذا المبحث سنحاول عرض أهم الأسباب التي أثرت على فعالية سير المرفق العمومي و التي حاولنا تقديمها في ثلاثة عناوين أساسية ، شكلت مطالب هذا المبحث و هي ، ضعف الأداء و الفعالية تراجع دور الدولة و أخيرا تأثير النظريات الحديثة .

### المطلب الأول : ضعف الأداء و الفعالية

تحت تأثير العديد من العوامل بات من الضروري رفع أداء كفاءة المرافق و القطاعات العمومية ، لقد عرفت العديد من الدول المتقدمة وحتى النامية تغييرا جذريا في مستوى تدخل الدولة في الحياة الإقتصادية و الإجتماعية باتجاه التقليل و لكن ذلك أصبح غير كاف بالنظر إلى عدم كفاءة القطاع العمومي من حيث مستوى الأداء و كفاءة إستخدام الموارد المتاحة<sup>1</sup>.

وقد لعبت التكنولوجيات الحديثة للإعلام و الإتصال، العولمة، أزمة مالية الدولة، الأنماط الجديدة في التسيير. و تجديد الفكر الليبرالي دورا أساسيا في حث القطاع العمومي إلى رفع كفاءة استخدام الموارد المتاحة له من خلال الإصلاحات التي أدخلت على تسيير هذا القطاع. إن مسألة ضعف الكفاءة و الفعالية في القطاع العمومي يمكن استنتاجها نظريا من مختلف المقاربات المهتمة بالإقتصاد العمومي و تسيير المرافق العمومية، و يتعلق الأمر هنا بالمقاربات التالية:<sup>2</sup>

- **مقاربة حقوق الملكية:** تؤكد على خصوصية المحيط العام للقطاع العمومي و بناء عليه نتعرض لمسألة الرقابة الممارسة على الأنشطة و تنتهي إلى أن هذه الوظيفة لا تمارس بالشكل المطلوب بل إنها تمارس بالشكل السيئ في الكثير من الأحيان و بالتالي فإن الحل يكمن في إعادة النظر الجذرية في بنية القطاع العمومي بما يضمن النتائج المطلوبة في مجال التخصيص الأمثل للموارد المتاحة لمختلف منظمات القطاع .

- **المقاربة الثانية :** انطلاقا من مواضيع الجودة و عدم تناظر المعلومات (Asymétries D'Informations)، تؤكد هذه المقاربة على أن الأعوان المستخدمين يتبعون استراتيجيات قائمة على نوع من الإنتهازية (Opportunisme) من شأنها تعطيل المنظمات و المرافق العمومية في أداء مهامها و في مقدرتها و كفاءتها على بلوغ النتائج المنتظرة ممن أنشطتها في هذه الحالة . يتطلب الأمر إيجاد الميكانيزمات المناسبة لإضفاء الفعالية على العمل الإداري و رفع مستوى كفاءته.

<sup>1</sup>Encyclopedia Universalis , ed Encyclopedia Universalis ,France SA ,2002,Tome 7 ,p 816.

<sup>2</sup>X .GREFFE:" Gestion Publique ", ed Dalloz ,Paris ,1999 , pp 32-84.

● **المقاربة الوضعية للمنظمات:** في هذه المقاربة يطرح التساؤل حول ما إذا كان من الضروري إعادة النظر في أنماط تنظيم و تسيير المنظمات و المرافق العمومية التي تواجه صعوبات جمة في مجال التحكم ، التكيف التنظيم و التسيير بصورة عامة ما يحدث غالبا في كل التنظيمات.

● **المقاربة الرابعة :** هذه المقاربة لا تعطي للتسيير العمومي أية خصوصية و بناء عليه فهي تعتبر أنه لا جدوى من التفكير و العمل لإيجاد أنماط التسيير السائدة في القطاع الخاص و إسقاطها على المنظمات العمومية آخذين بعين الإعتبار كل التوصيات و المفاهيم التي صيغت في السنوات أو الفترة الأخيرة حول المنظمات أو المرافق العمومية و كفاءات تسييرها .

إن كل هذه المقاربات تؤثر على أرض الواقع بنسب متفاوتة ، غير أن هناك وجهة نظر أخرى ، تدمج بين مقاربة عدم التناظر المعلومات و المقاربة القائمة على نظرية حقوق الملكية و التي إعتبرت أن مساوئ التسيير العمومي تأتي من أنماط اتخاذ القرارات التي تترك مجالات لعدم الدقة لتؤول إلى تشجيع تعظيم المصالح الخاصة على حساب المصالح العامة في ظل عدم دقة، تناظر و وفرة المعلومات ، و قد مثل هذا الإتجاه الأخير أكثر الإتجاهات و المقاربات انتقادا للتسيير العمومي في الفترة الأخيرة.

### المطلب الثاني : تراجع دور الدولة

لقد كان دور الدولة لعقود كثيرة يقوم على تأمين خدمات الأمن و الدفاع الخارجي و القضاء و هو ما يعرف بالدولة الحارسة، و أول استعمال لهذا المصطلح يعود إلى Emile Olivier سنة 1870 و ابتداءا من منتصف القرن 19 تزايد تدخل الدولة في المجالات الإقتصادية و الإجتماعية ، تعود بوادر هذا التحول إلى أزمة سنوات الثلاثينات التي أعطت دفعا جديدا لتدخل الدولة في الحياة الإقتصادية<sup>1</sup> و التي يتمثل دورها الأساسي في :

- توفير الخدمات الأساسية للمجتمع.
- وضع القواعد العامة المنظمة للنشاط الإقتصادي.

<sup>1</sup>Jean Yves CAPUL et Olivier GARNIER :Op.Cit,pp 181-182.

- وضع نظام قضائي لحماية الحقوق و احترام التعاقدات.
- فرض الضرائب.
- السيطرة على النظام النقدي ( إصدار العملة الوطنية)<sup>1</sup>

في منتصف السبعينات عرفت كثير من الدول المتقدمة أزمة حادة في اقتصادياتها تعود بوادرها إلى نهاية الستينات و رغم كل محاولات الإصلاح هنا و هناك، إلا أن السياسات المطبقة لم تعطي النتائج المرقبة.

لقد مثلت أعراض هذه الأزمة و التخمينات الفكرية الليبرالية لدى العديد من الباحثين عوامل أساسية في تجديد الفكر الليبرالي في تلك الفترة حيث كان هذا الفكر يقوم على اعتبار أن تعاضم دور الدولة و ما لذلك من آثار على مختلف الأنشطة هو السبب في استمرار و استفحال أزمة الإقتصاديات الغربية.

و عليه و بناء على العديد من المساهمات الفكرية، كانت أولى الإصلاحات تهدف إلى تقليص دور الدولة الإقتصادي و الإجتماعي لإعطاء المبادرات الخاصة أكثر مساحة للنشاط و كان لآلية السوق و المنافسة دورا متزايدا في ضبط الإقتصاديات و هكذا ظهرت عدة نظريات أخذت على عاتقها البرهان على أن آلية السوق هي الأفضل فيما يتعلق بإعادة توزيع الدخل و تحقيق الإستقرار في المؤشرات الإقتصادية.<sup>2</sup>

و هكذا تم التراجع على معظم مبررات تدخل الدولة التي أوجدها الفكر الإقتصادي انطلاقا من المدرسة الكينزية و حتى المساهمات التي قدمها العديد من الكتاب في مجال الإقتصاد و التسيير العمومي.<sup>3</sup>

لقد صيغت نظريات جديدة في هذا المجال كنظرية الإختيارات العمومية، نظرية تكاليف الصفقات، نظرية الوكالة... إلخ ، و قد عرفت هذه الأفكار الجديدة و المتجددة تطبيقا متزايدا لها في الدول الغربية و كانت بريطانيا ، نيوزيلندا و الولايات المتحدة سباقة في هذا

<sup>1</sup> و صاف سعدي : " الدور الإقتصادي الجديد للدولة في ظل العولمة " ، مداخلة مقدمة للملتقى الدولي حول إقتصاديات الخوصصة و الدور الجديد للدولة و دورة تدريبية حول أساليب الخوصصة و تقنياتها ، كلية العلوم الإقتصادية و علوم التسيير ، جامعة فرحات عباس – سطيف – من 03-07 أكتوبر 2004.

<sup>2</sup> X.GREFFE:"Economie Des Politiques Publiques " 2<sup>ème</sup> ed ,ed Dalloz, Paris , 1997, pp53-107.

<sup>3</sup> A. BEN BRAIKA:" L'Impact Des Reformes Economiques Sur L'Entreprise Publique Algérienne :Une contribution à L'Orientation De La Gestion De L'Industrie Du Câble " ,Thèse de Doctorat D'Etat ,Université De Annaba , juin 2005, p 42.

المجال غير أن العديد من الدول الأخرى المتقدمة و النامية سارت فيما بعد في نفس الإتجاه الذي أدى إلى مراجعة أشكال تدخل الدولة بما في ذلك طرق تسيير حتى المرافق ذات الطابع الإداري البحت و ذلك نظرا لإعتبار الطرق التقليدية للتسيير باتت غير فعالة و على القطاع العام إعتداد أشكال أقرب ما تكون إلى ممارسات المنظمات الإقتصادية الخاصة و ميكانيزمات السوق.

بالنسبة للجزائر<sup>1</sup> ، بدأت ملامح الخطاب الليبرالي تظهر بعد أزمة انهيار أسعار البترول سنة 1986، هذا الخطاب الذي يهدف إلى الإنسحاب التدريجي للدولة من جل أنشطتها الإقتصادية ، سيما و أن القطاع الإقتصادي العام كان يسيطر على أغلبية الأنشطة . لقد ارتأت الدولة ذلك لتتفرغ إلى مهامها التقليدية في مجالات الدفاع، الأمن، التعليم، الصحة الخدمات الإجتماعية ... إلخ . و قد مثلت قوانين الإستقلالية سنة 1988 بداية تجسيد هذا الإنسحاب ، بينما جاء قانون الخوصصة سنة 1995 ليتوج إستكمال إنتهاج المذهب الليبرالي في تعاطيه مع الحياة الإقتصادية .

و تتلخص أهداف الخوصصة في الجزائر على العموم فيما يلي:

- تولي الدولة مهمة إعادة تنظيم الإقتصاد الوطني بتطبيق إصلاحات إقتصادية ، و تغيير القانون الأساسي للأعوان الإقتصاديين العموميين و إخضاعهم لقواعد اقتصاد السوق و الإفتتاح الإجباري على السوق الدولية في ظل عولمة الإقتصاد.
- إصلاح المنظمة العمومية و تحديثها و رفع مردوديتها الإقتصادية.
- توسيع مكانة القطاع الخاص في الإقتصاد الوطني بتقليص احتكار الدولة لبعض النشاطات.<sup>2</sup>

رغم أن هذه العناصر تبدو بعيدة عن مجال الدراسة ، إلا أنه بدا لنا من الضروري ذكرها لأنها تمثل الخلفية التي تطبع بصورة تدريجية السياسات العمومية المطبقة منذ بداية

<sup>1</sup> M .MEKIDECHE:"L'Algérie Entre Economie de Rente et Economie Emergente ",ed Dahleb,Alger ,2000, p 17.

<sup>2</sup> مفتاح صالح : " الخوصصة أسبابها ، أهدافها ، طرقها ، مع الإشارة إلى حالة الجزائر " ، مداخلة مقدمة للملتقى الدولي حول إقتصاديات الخوصصة و الدور الجديد للدولة و دورة تدريبية حول أساليب الخوصصة و تقنياتها ، كلية العلوم الإقتصادية و علوم التسيير ، جامعة فرحات عباس - سطيف - من 03-07 أكتوبر 2004.

التسعينات في قطاعات كالتعليم و التكوين ، الصحة ، العدالة ، النقل و الإتصالات ... إلخ حيث تراجع دور الدولة في هذه القطاعات ( باستثناء النقل البري )، لكنها ما زالت تسيطر عليها رغم أن أهمية القطاع الخاص تتزايد بوتيرة لا بأس بها ، فانسحاب الدولة الجزئي و التدريجي يتم باعتماد إصلاحات واسعة على غرار ما هو حاصل في المجالات و القطاعات السابق ذكرها .

و بصورة عامة فإن هذه الإصلاحات في الجزائر و غيرها من الدول تستهدف شيئين اثنين<sup>1</sup>:

- 1- جلب موارد إضافية غير الموارد العمومية لتوظف في القطاعات الإجتماعية المشار إليها سابقا من أجل رفع مستوى عرض هذه الخدمات لإشباع أوسع طلب ممكن .
- 2- إن الإنسحاب الجزئي للدولة من القطاعات الإجتماعية و إشراك القطاع الخاص في تلبية جزء من الإحتياجات من شأنه أن ينشأ ديناميكية جديدة في القطاع العام بما يكفل تحسين مستوى أداء هذا الأخير و اعتماده لطرق التسيير السائدة في القطاع الخاص.

### المطلب الثالث : تأثير النظريات الحديثة

هناك العديد من النظريات الحديثة التي واكبت تجدد الفكر الليبرالي و التي لها تأثير كبير على عمليات تسيير القطاع العمومي ، سنحاول فيما يلي التعرض للبعض منها لما لها من أهمية في مجال منها لما لها من أهمية في مجال موضوعنا بالمقارنة مع النظريات الأخرى التي تؤثر هي أيضا على هذا النوع من التسيير لكن قد تمس جوانب ليست موضوع اهتمامنا كما هو الحال بالنسبة لنظرية الإتفاقات La Théorie Des Conventions.

#### 1/ نظرية تكاليف عقد الصفقات العمومية: La Théorie des Coûts de Transaction

تعود هذه النظرية إلى سنة 1937 من خلال المساهمات النظرية لـ R.Coase ، في مجال الإهتمام بالمنظمات و كيفية تسييرها فقد بين هذا الباحث مشروعية لجوء المنظمات

<sup>1</sup>F. LACASSE et P.E.VERRIER: " 30Ans de Reformes de L'Etat " ,ed Dunod , Paris 2005, pp231-236.

في بعض الحالات إلى عقد صفقات داخلية دون اللجوء إلى ميكانيزمات السوق و ذلك باللجوء إلى عملية مقارنة تكاليف إجراؤها.

و قد قام ويليامسون E.O. Williamson، ابتداءا من سنوات السبعينات بتطوير هذه التخمينات النظرية لتصبح نظرية تكاليف عقد الصفقات أحد أهم المواضيع التي يتعرض لها الباحثين في مجال سلوك المنظمات و لا سيما في علاقتها بميكانيزم السوق .

و بصورة مختصرة يمكن تلخيص هذه النظرية في كون اللجوء إلى آلية السوق تبقى هي أداة الضبط الأولى و المرجعية بالنسبة لكل المتعاملين ، غير أن هذا لا يمنع من أن كثيرا من الحالات و التي تعود إلى تعقد و تشابك الحياة الإجتماعية و الإقتصادية التي تلجأ فيها المنظمات إلى عقد صفقات عن طريق آلية السوق هي أقل كفاءة من طرق أخرى يمكن اللجوء إليها بسبب ما يترتب من تكاليف عقد الصفقات عن طريق آلية السوق إذ في هذه الحالة تبدو أكثر ارتفاعا مما لو أن المنظمة لجأت إلى أشكال أخرى<sup>1</sup>.

تجد نظرية تكاليف عقد الصفقات استعمالا مبررا لها في مجال الإقتصاد و التسيير العموميين من حيث أن تقديم الخدمات العمومية قد يكون مكلفا إلى أبعد الحدود إذا لجأنا إلى آلية السوق بمفهومها الضيق ، و هو ما يبرر تفضيل لجوء الدولة إلى العمل بهذه النظرية لا سيما أن هذا الإتجاه العام نحو ضبط العلاقات السوقية في أشكال تعاقدية تم التأسيس لها و تبريرها من خلال مساهمات أخرى كنظرية الإتفاقات La Théorie Des Conventions، ونظرية العقود La Théorie Des Contrats.

## 2/ نظرية الوكالة: La Théorie de l'Agence

لقد جاءت هذه النظرية في إطار إثراء دراسة نظرية المنظمة ، و حتى و إن كانت هذه النظرية غير موجهة للمنظمات و المرافق العمومية فإن طبيعة علاقات الدولة مع ممتلكاتها و ضرورة تفعيل هذه المرافق لرفع كفاءتها يتطلب حتما مراجعة هذه العلاقات على ضوء المساهمات الجديدة في مجال المنظمات عموما .

<sup>1</sup> Jean Luc ARREGLE : "Les Nouvelles Approches De La Gestion Et Des Organisation",ed Economica,Paris 2000,pp 85-129.

تفيد هذه النظرية أن المنظمة يمكن النظر إليها على أنها مجموعة علاقات بين مالك المنظمة (Principal) و مسيرها (Agent) الذي في أغلب الحالات تفوض له صلاحيات كبيرة في تسييره للمنظمة تسمح له بالتعامل مع العملاء و الزبائن بصفة المالك لتلك المنظمة<sup>1</sup>

إن تطبيق هذه النظرية على المرافق و المنظمات العمومية قد يساعد على إعادة تنظيمها من خلال تحقيق عنصرين اثنين:

- التحديد الدقيق لصلاحيات المسيرين في صورة عون تنفيذي للسياسات العمومية والإبقاء على صلاحيات الهيئة السياسية في إطار دورها لتصميم و تصور ومعالجة السياسات العمومية، كل هذا يسمح بممارسة أدق لقياس النتائج ولوظيفة الرقابة على مستوى الأداء في المنظمات.
- إن النجاح في تحقيق العنصر السابق يضمن الشفافية ويفرض بالضرورة الرفع من كفاءة و فعالية أداء المسيرين ، كما يسمح بالتحديد الدقيق للتكاليف<sup>2</sup>.

### المبحث الثاني : التسيير العمومي الجديد : المبادئ و النماذج

سنحاول في هذا المبحث عرض أهم معالم التسيير العمومي الجديد، أو ما يعرف بـ (La NGP)\* وذلك من خلال عرض مفهومه و نشأته في المطلب الأول ، ثم نعرض أهم المبادئ و النماذج المقترحة من طرف مختلف الباحثين في هذا التوجه الجديد لتسيير المنظمات العمومية.

<sup>1</sup> PHilipe RAIMBOURG : "Théorie de L'Agence Asymétrie D'information et Gestion de L'Etat " Encyclopédie De Gestion ,Tome1,ed Economica ,Paris 1989, pp 181-192.

<sup>2</sup>Michel ST- GERMAIN : " Une conséquence de la nouvelle gestion publique : L'émergence d'une pensée comptable en éducation " , Origines et incidences des nouveaux rapports de force dans la gestion de l'éducation Education et francophonie , Vol XXIX, Canada 2001, p 15. La Nouvelle Gestion Publique.\*

### المطلب الأول : مفهوم و نشأة التسيير العمومي الجديد

لقد تزايدت مشاريع الإصلاح الإداري في سنوات السبعينات خاصة بعد الأزمة البترولية 1973 و ما خلفته من أثار أهمها الديون العمومية التي دفعت بالحكومات و المنظمات بالبحث عن تغيير جذري في سياستها و البحث عن أكبر فعالية للمورد العمومي الذي سجل مشاكل و نقائص في مجال تقديم الخدمات العمومية التي تميزت - كما سبقت الإشارة إليه في مطلب سابق - بالضعف في الأداء و غياب الفعالية في التقديم و ارتباطها بالممارسات الإحتكارية ، حيث تقدم الخدمة العمومية من قبل هيئات غير هادفة للربح تنشط في محيط قانوني منضبط يحدد بشكل دقيق مهام كل هيئة و كفاءات تمويلها ، وهو ما يجعل هامش الحرية لدى المسير العمومي أقل بكثير مما هي عليه في القطاع الخاص مما يقيد في غالب الأمر ظاهرة الإبداع و التجديد ، و بعبارة أخرى فإن إرتباط ثقافة الهيئة العمومية بصرامة و بيروقراطية الإطار القانوني ينعكس سلبا على أنماط الأداء و التسيير فيها<sup>1</sup> .

كل هذه العوامل شكلت أساس هذا التحول الذي مس بصورة أساسية الجانب الإداري و التسييري للمنظمات غير الهادفة للربح و العمل على تحسين استعمال الأموال العمومية .

إن البداية النظرية للتسيير العمومي الجديد تعود إلى الأفكار الليبرالية التي طورت خلال عقد السبعينات عندما إستفحلت الأزمة الإقتصاية في الدول الصناعية لقد شدد هذا الإتجاه في نهاية سنوات السبعينات علناً أحد الأسباب الرئيسية للأزمة هو تدخل الدولة في الحياة الإقتصادية بشكل مفرط التي كانت تعرف بالدولة الحامية ، و يأتي على رأس هذا الإتجاه الإقتصادييين الليبراليين من أشهرهم Von Hayek و Milton Friedman من مدرسة شيكاغو في نهاية سنوات السبعينات<sup>2</sup> .

أما ميدانيا فقد تجسدت بعض مبادئ التسيير العمومي الجديد على بعض مشاريع إصلاح التسيير العمومي و الإدارة في بعض الدول الأنجلوساكسونية (بريطانيا نيوزلندا

<sup>1</sup>C. FAVOREU : *Réflexions Sur les Fondements de la Stratégie et du Management Stratégique en Milieux Public* , internet(www .stratégie -aims.com/monrael/favoreu.pdf), consulté le 24/11/2004.

<sup>2</sup> F.X. MERRIEN : " *La Nouvelle Gestion Publique, Concepts Mythique , Lien social et Politique* " ,RIAC, N 41, printemps 1999, P 94 -97.

خاصة... إلخ) و ذلك في بداية الثمانينات، و يعود مصطلح التسيير العمومي الجديد أو الإدارة العامة الجديدة إلى الباحث Christopher Hood سنة 1990.

و إبتداء من تلك الفترة تم تعميم التسمية السابقة الذكر على جل المشاريع في الدول الغربية و دول آسيا و أمريكا اللاتينية و أصبح التسيير العمومي الجديد هو المرجعية لكل الحكومات المركزية و الهيئات المحلية فيما يتعلق بإدخال أي تغييرات على مرافق الدولة أو إصلاحها. في بداية الألفية الثالثة أصبح من الممكن الحديث عن تجارب يمكن تقييمها و إستخلاص دروس فيما يتعلق بالإصلاحات الإدارية.<sup>1</sup>

و يعرف المعجم السويسري للسياسة الإجتماعية Dictionnaire Suisse de politique Sociale التسيير العمومي الجديد بأنه:

"إتجاه عام لتسيير المنظمات العمومية تعود أولى معالم ظهوره إلى بداية التسعينات في الدول الأنجلسكسونية ، و إنتشر لاحقا في معظم دول منظمة التعاون و التنمية الإقتصادية و على عكس التسيير العمومي التقليدي الذي يستمد مبادئه من العلوم الإدارية و القانونية فإن أفكار و معالم التسيير العمومي الجديد مستوحاة من العلوم الإقتصادية و من سياسات التسيير في القطاع الخاص ، و من أهم أسباب ظهور هذا النوع الرغبة في تحسين و معالجة الإختلالات التي ميزت التسيير العمومي التقليدي ، و التي من بينها البيروقراطية و كذا محاولة الارتقاء بالإدارة العامة إلى مستوى الكفاءة و الفعالية " .<sup>2</sup>

إن مفهوم التسيير العمومي الجديد أصبح المرجع أو النموذج الذي تستخرج منه أو تستوحى منه كل مشاريع الإصلاح في الدول بما في ذلك الدول النامية و دول شرق أوروبا التي تعرف مرحلة إنتقالية إلى إقتصاد السوق . لقد تكرر هذا المفهوم في الممارسات الميدانية انطلاقا من تدعيم المنظمات الدولية الذي تبنته و عملت على إنتشاره ( البنك العالمي منظمة التعاون و التنمية الإقتصادية ... إلخ ).

هذا المفهوم الجديد للتسيير العمومي الذي كرسه تجارب بعض الدول يقوم على تحسين مستوى الأداء في المنظمات العمومية من خلال إصلاح أنماط التسيير فيها و كذلك

<sup>1</sup> C. POLLIT , G. BOUKAERT Op.Cit , p 23.

<sup>2</sup> Dictionnaire Suisse de Politique Sociale, (www.socialinfo.ch/cgi-bin/dicopoddo/show.cfm?:d=530) consulté le 07/02/2005.

ترشيد استغلال الموارد العمومية، فالتغيير الذي يحمله هذا الإتجاه الجديد في طياته يقوم على محاكاة قواعد تسيير المنظمات الإقتصادية الخاصة و آليات السوق.<sup>1</sup> في الواقع لم يمثل مفهوم التسيير العمومي الجديد مذهب متناسق ، بل كان منذ بدايته يحتوي أو يشمل عناصر متناقضة ، فوفقا للتوجه الذي يطبع الإصلاحات في الدول المتقدمة يأخذ التسيير العمومي الجديد مضامين مختلفة، أما في الدول النامية حيث الكثير منها لا تتوفر على هياكل و مرافق إدارية متينة و عريقة، فإن مفهوم التسيير العمومي الجديد يتطلب وجود طبقة مؤهلة من الإطارات بنسبة كافية لتقوم بهيكله و تسيير الإدارة .

### المطلب الثاني : مبادئ التسيير العمومي الجديد

إذا كان مفهوم التسيير العمومي الجديد لا يمثل مذهباً متناسقاً و لا ينعكس في الواقع بنفس الطريقة فإن هذا لم يمنع بعض من الكتاب من محاولة حصر المبادئ الأساسية التي يقوم عليها هذا المفهوم ، فيما يلي سنقدم قائمة لمبادئ التسيير العمومي الجديد كما وردت لدى البعض منهم باعتبارها الأحداث و الأكثر شمولية و إن كانت هناك مساهمات لكتاب آخرون قدموا قوائم أخرى قد تكون صيغت بشكل أكثر وضوحاً أو أكثر تركيزاً على هذا المبدأ أو ذلك .

#### • أوسبورن و قيبلا « D. Osborne et T. Geabler »<sup>2</sup>

يرى هذان الباحثان أن التسيير العمومي الجديد يقوم على التجديد في نشاط الدولة أو الحكومة و ذلك بإضفاء طابع المقاوله « Entreprise » على القطاع الحكومي تحت مصطلح « Gouvernement entrepreneur » يحدد الكاتبان عشر قواعد و أسس تحكم دور الحكومة أو القطاع العام و هي :

- 1- إضفاء مبادئ التنافسية على القطاع العام وهو ما يؤدي بالضرورة إلى إعطاء أكثر فعالية لهذا القطاع و يسمح بالتجديد و تطوير و تأهيل الخدمة العمومية و رضا المرتفقين بها .

<sup>1</sup>Jacques CHEVALIER, Luc ROUBAN : " La Réforme de L'état et La Nouvelle Gestion Publique " : Mythes et Réalités",Revue Française d'administration publique, N° 105, -106 ,2003 ,p 9.

<sup>2</sup> M.ST.GERMAIN : Op.Cit, pp10-11.

- 2- تدعيم رقابة التسيير .
- 3- تقييم كفاءة الوكالات أو الهيئات بالتركيز على النتائج بدلا من الإهتمام بالموارد – الرقابة القبلية - ، و يبرر « Osborne et Geabler » هذا المبدأ بإعتماد فكرة أن ( كل ما هو قابل للقياس يجب أن ينجز وفق ما هو مسطر ) ، و يعرض الباحثان في هذا الصدد مجموعة من التساؤلات التي تيرر هذا المبدأ :
- إذا لم نستطع قياس النتائج، لن نستطيع تشخيص النجاح أو الفشل.
  - إذا لم نتأكد من النجاح، لا نستطيع تقديره.
  - إذا لم نقدر النجاح، يجب أن نقدر و لو بصورة إحصائية الفشل.
  - إذا لم نستطع لمس النجاح لا نستطيع الإستفادة منه.
  - إذا لم نستطع تقدير الفشل لا نستطيع تحديد الإنحراف و معالجته.
  - إذا لم نبرهن على بلوغ النتائج، لا نستطيع كسب دعم الزبون أو المرتفق .
- 4- يجب أن تسعى الحكومات أو الهيئات العمومية إلى تحقيق مهمتها و أهدافها من خلال تحقيق رفاهية المواطن أو الزبون بفاعلية و كفاءة بدلا من إرتباطها بصرامة و بيروقراطية الإطار القانوني و اللوائح التنظيمية.
- 5- ضرورة تغيير نظرة الإدارة او الهيئة للمرتفق، إذ يجب أن تصبح هذه الأخيرة شبيهة إلى حد ما بفكرة الزبون أولا و أخيرا في التنظيمات الهادفة للربح ، و هو ما يفرض جعل هذا الأخير أساس في عملية تصميم و أداء الخدمة و ذلك بمراعاة إحتياجاته و تطلعاته و خياراته خلافا لعملية التسيير البيروقراطي .
- 6- أن تكون لهذه الهيئات أو الحكومات إستعدادات سابقة لمواجهة و حل الصعوبات أو المشاكل قبل ظهورها .
- 7- يجب أن تسعى الهيئات الحكومية و العمومية و بصورة فعالة إلى تعظيم أرباحها الإقتصادية و البحث عن موارد جديدة بدلا من الإكتفاء بعملية تسيير إنفاق الموارد
- 8- إعتداد مبدأ المشاركة في التسيير و التخلي عن المركزية ، و هذا نوع من التسيير له العديد من المزايا إذ يتضمن مرونة الإستجابة للتغيرات المفاجئة للمحيط و من ثم

للزبائن ( المرتفقين ) ، ظف إلى ذلك الكفاءة و الفعالية و التجديد في مستوى التسيير .

9- إعتماذ ميكانيزم السوق عوضا عن التسيير البيروقراطي .

10- يجب أن تهتم و تركز الحكومات في مجال التسيير العمومي الجديد ليس فقط على عرض الخدمات العامة ، و إنما على قدراتها و طاقاتها في تقديم الحوافز و المساهمة في جميع القطاعات.

في نفس الوقت يقر الباحثان بصعوبة تسيير الهيئات العمومية و الحكومية تبعا لأسلوب تسيير منظمات القطاع الخاص بإعتبار أنهما لا يقومان على نفس الأهداف ، فبالنسبة إلى القطاع الخاص فهو يهدف إلى تحقيق الأرباح المالية بصفة أساسية حيث أن التمويل مصدره الصفقات المالية القائمة على الأرباح ، أما بالنسبة للحكومات فمصدر التمويل هو الضرائب و الرسوم المفروضة على المرتفقين ، كما يرى الباحثان أن التسيير العمومي الجديد يعطي منهجا جديدا للحكومات أو هيئات القطاع العام و هو تقديم خدمات ذات جودة بنفس التكاليف<sup>1</sup>.

#### • 1995-1993C. Pollit

- يقدم Evans - 1997 - العوامل الأساسية لمساهمات Pollit ، و التي تعتبر حسب رأيه مبادئ تقليدية و مستوحاة غالبا من مبادئ التسيير و يبرز هذه المبادئ في ما يلي :
- 1- تخفيض التكاليف و بلوغ الحد الأقصى من النتائج و الأهداف وفقا لنماذج كمية .
  - 2- تحويل أنشطة الهيئات العمومية و مسؤوليات تسييرها إلى وكالات جديدة شبه حكومية و تبني التعامل بالعقد و الصفقة أو أشباه الصفقات .
  - 3- لا مركزية السلطة داخل الوكالات العمومية ، و التدرج الأفقي لها و إعتماذ الإدارة و التنظيم الذاتي لفرق العمل .
  - 4- تبني مبدأ ( مصطلح ) Pourvoyeurs – Clients العارض – الزبون

<sup>1</sup>M.ST GERMAIN : Op.Cit , pp11-12.

- 5- محاولة خلق مبدأ التنافسية داخل ( بين) المنظمات العامة و الوكالات للارتقاء بمستوى تقديم الخدمات العامة بإعتماد ميكانيزم الأسواق أو أشباه الأسواق .
- 6- وضع مؤشرات الكفاءة و إلزام المستخدمين بضرورة بلوغها .
- 7- تغيير طريقة التوظيف من التوظيف الدائم إلى التوظيف التعاقدى .
- 8- الإهتمام أكثر بمستوى الخدمات المقدمة للزبون أو المرتفق و محاولة تقديم خدمات أكثر جودة و نوعية .

إن السمات الأساسية للتسيير العمومي حسب Pollit تتمحور حول لا مركزية تسيير الوحدات و الهيئات الإدارية ، و إعتقاد مبدأ المنافسة بين القطاع الخاص و الوكالات العمومية التابعة للدولة لضمان أكثر فعالية في الأداء و توفير العديد من الخيارات للمواطن ( الزبون) <sup>1</sup>.

#### • 1998 P. URIO <sup>2</sup>

إن مجموعة المبادئ التي قدمها "أوريو" تقوم على أساس توضيح أثر و أهمية وظيفة المسير في مجال التسيير العمومي الجديد، و نستطيع عرض هذه المبادئ التي تتفق مع المبادئ التي قدمها Varone فيما يلي: <sup>3</sup>

- 1- تقوم الفعالية الإقتصادية للمنظمات على إعتقاد ميكانزم السوق الذي يعتبر حسب Urio أفضل أسلوب لتعظيم الإنتاج و توزيع الثروات و الموارد.
- 2- الفصل بين القرارات الإستراتيجية و القرارات العملية و تدعيم الإتجاه نحو الخصوصية .
- 3- إن المبدئين السابقين يمثلان تقديماً لمبدأ اللامركزية الذي يعتبر عامل محفز لموظفي القطاع العام على إعتبار انه في ظل هذا المبدأ يتمتع هؤلاء بنوع من الذاتية و الحرية. إن ما سبق ذكره من مبادئ يدعم فكرة توجيه الأنشطة الحكومية و أنشطة الدولة و أساليب تسييرها على أساس النتائج و إرضاء الزبائن عوضاً عن بقاءها مرتبطة بالقيود

<sup>1</sup>C. POLLIT , G. BOUKAERT: Op.Cit , PP 6-9.

<sup>2</sup>M.ST GERMAIN : Op.Cit , p13 .

<sup>3</sup>Frédéric VARONE et Christian DEVISCHER : "La nouvelle Gestion Publique En Action "vol 11, N2, (www. ripc.spri.ucl.ac.be/en/Resume/resu-/introduction.htm),consulté le 11/02/2005.

و اللوائح التنظيمية و القانونية، كما يرى Urio أن تطبيق هذه المبادئ يجب أن تحدد له سياسة إقتصادية منظمة فيما يخص المشاريع العمومية ، إذ لا يكفي الإعتماد على مداخل الجباية ، و هو ما يفرض إعطاء أهمية و أولوية للرقابة المالية و تعميم ظاهرة التشخيص و تقييم الأداء و ذلك بتحديد أنماط و معايير و مقاييس لتقييم الأداء .

إذن و حسب الكاتب فإن التسيير العمومي الجديد يقوم على ثلاثة مبادئ أساسية:

- اللامركزية و إعادة تنظيم الهياكل .
- رقابة مالية فعالة .
- مراقبة و تقييم الاداء .

#### • B. ABATE et M. FINGER

يحدد الباحثان مبادئ التسيير العمومي الجديد في:

- إعتبار المواطن أو المرتفق بالخدمة زبون ( Citoyen – Client ) كما هو الحال في القطاع الخاص مما يستدعي تأهيل الخدمة العمومية و تلبية حاجات المواطن أو المرتفق بصورة أحسن.

- معالجة المشاكل و النقائص في مستوى حدوثها دون الرجوع إلى الهيئة المركزية .  
 - دور الفعالية السياسية فيما يتعلق بالتوجهات و الشروط الأساسية للتنفيذ أو الإنجاز .  
 من هذا المنطلق فإن التسيير العمومي الجديد يهدف إلى تحسين العلاقة بين الهيئات العمومية و المواطنين أو المرتفقين في إطار تقريب الإدارة من المواطن <sup>1</sup> .

#### • <sup>2</sup>D.GIAUQUE

هناك 13 مبدأ يقوم عليها التسيير العمومي الجديد وفقاً لدافيد جيوك " تتمثل في:

- 1- إدخال مبدأ التنافس بين مختلف المصالح الإدارية.
- 2- إنفتاح المصالح الإدارية من المرتفقين و التقرب منهم كما هو الحال بالنسبة لعملاء المنظمات الخاصة.

<sup>1</sup>Michel St GERMAIN :Op.Cit ,PP,13-14.

<sup>2</sup> D.GIAUQUE : " La Bureaucratie Libérale : Nouvelle Gestion Publique et Régulation Organisationnelle" ed ,L'Harmattan , Paris , 2003, pp 65-66.

3- التركيز على مخرجات النظام و الآثار الإيجابية الواردة من محيطه دون التركيز على مدخلاته.

4- تسيير المنظمات على أساس المهام الموكلة إليهم و الأفاق التي يتطلع إليها التنظيم و التخلي عن التسيير القائم على القواعد و الإجراءات الشكلية و الرسمية .

5- تغيير النظرة إلى متلقي الخدمات الإدارية من مستعمل إلى إعتباره زبون .

6- التسيير من منظور التنبؤ بالمشاكل و محاولة اتقائها وليس التسيير من منظور معالجة المشاكل بعد حدوثها .

7- التسيير بإرادة تحسين الإيرادات و ليس التسيير بمنطق إنفاق الأموال .

8- تفويض السلطة للمستويات اللامركزية و تشجيع التسيير بالمساهمة .

9- تبني ميكانيزم السوق كبديل للفنيات التقليدية و الممارسات البيروقراطية .

10- الفصل في عمليات التسيير بين المستويات الإستراتيجية ( أي المستوى السياسي ) و مستويات التسيير العملي و التكتيكي ( l'opérationnel ) ( أي مستوى المصلحة الإدارية ) .

11- رفع مستوى الإستقلالية في المصالح الإدارية باللجوء إلى الأشكال التعاقدية بينها و بين الجهات الوصية .

12- تخصيص ميزانية لإقامة الشراكة و العقود مع الجهات الوصية و كذلك صياغة مؤشرات الأداء بغرض التقييم البعدي لأداء الإدارة و مستوى كفاءة التنظيم.

13- تشجيع ربط علاقة شراكة بنشاط الإدارة بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

من خلال مجموعة المبادئ المقدمة بناء على مساهمات مختلفة للباحثين ، نلاحظ أنه وإن كانت هذه الأخيرة تختلف من حيث العدد و طريقة الترتيب ، إلا أنها تتفق في الكثير من المبادئ و هو ما انعكس على مختلف النماذج المقترحة و المعتمدة في مجال التسيير العمومي الجديد ، و بناءا عليها ارتأينا تقديم أهم هذه المبادئ بعد أن نعرض بعض النماذج السابقة الذكر و ذلك في المطلب الموالي .

### المطلب الثالث : نماذج التسيير العمومي الجديد

تبعاً للدول و الإصلاحات التي ترغب في تجسيدها إنعكست هذه المبادئ بصور مختلفة حيث أن معظم التجارب في القطاعات الحكومية المتنوعة عرفت تطبيقاً متبايناً لهذه المبادئ، ورغم ذلك ففي بداية التسعينات دافع البعض عن فكرة إمكانية صلاحية هذه المبادئ في كافة أنحاء المعمورة ( OXFORD 1996 خاصة ) . إن حماس هؤلاء الكتاب للتسيير العمومي الجديد و ما أحتواه من مبادئ و أفكار دفعهم إلى التأكيد على ضرورة بروز نموذج جديد تماماً في تسيير المنظمات و إدارات القطاع العام<sup>1</sup>، رغم أنه كما ذكرنا سابقاً فإن قليل جداً من التجارب التي عرفتها الدول المبكرة التي تبنت التسيير العمومي الجديد التي يمكن إعتبارها متطابقة بنسبة عالية<sup>2</sup>، وهو ما ذهبت إليه الكتابات الحديثة التي تضمنت تقييماً للتجارب المطبقة في بعض الدول في فترة الثمانينات و التسعينات و التي بينت أن إتجاه هذه التجارب لا ينحو نحو التقارب بل على العكس من ذلك هناك كثير من الإختلافات الجوهرية بدت واضحة تبعاً لتجارب بعض الدول و تبعاً لخصوصيات منظماتهم .

هذه الملاحظات المستمدة من الدراسات التقييمية لتجارب إصلاح الإدارة دفعت (L.E LYNN1998) إلى التأكيد على أنه من الخطأ اعتبار أن مفهوم التسيير العمومي الجديد يوحي بوجود نموذج أو شكل واحد بل هناك نماذج مختلفة متشابهة إلى حد ما في المبادئ لكنها تختلف من حيث طريقة تطبيقها، و ذلك حسب المناخ العام و الإمكانيات و مدى استجابة الأطراف الفاعلة في التطبيق مع محتوى و أبعاد النموذج المطبق<sup>3</sup>.

كل هذه الأبحاث و التجارب على الإصلاحات و ما إرتبط بها من نقاشات أفضت إلى البعض إعتبار أن التسيير العمومي الجديد يتضمن عدة نماذج قام بعض الكتاب بمحاولة صياغتها و فيما يلي سنعرض أهم التصنيفات لنماذج التسيير العمومي الجديد، حسب ما وردت لدى بعض الكتاب و الباحثين في هذا المجال<sup>4</sup>.

<sup>1</sup>J.MONKS:"La Nouvelle Gestion Publique":Boîte à Outils ou Changement Paradigmatique?"in hufty M, La Pensée Comptable ,Etat ,Néolibéralisme,Nouvelle Gestion Publique ,PUF,Collection Enjeux,Paris,1998,p 50.

<sup>2</sup>Yves EMERÉY:"Le Service Public En Marche Vers Le XXI<sup>e</sup> Siècle", in Actes du colloque sur " L'administration Dans Tous Ses Etats : Réalisations et Conséquences", Lausanne 11-12/02-1999 ed, Presse Polytechniques et Universitaires Romands ,Lausanne 2000, pp 3-9.

<sup>3</sup>C.POLLIT and G.BOUKAERT : Op.Cit , p24.

<sup>4</sup> D.GIAUQUE: Op.Cit, p 67.

## I/ تصنيف Ferlie et al

قدم الباحثون أربع نماذج للتسيير العمومي الجديد و هي :

### 1-I نموذج الكفاءة :

قد يكون هذا النموذج هو الأصل من حيث الظهور إذ يعود إلى بداية الثمانينات و كانت بعض الدول الأنجلوساكسونية قد بادرت إلى إصلاح مرافقها الإدارية لرفع كفاءتها إنطلاقا من المقارنة مع منظمات القطاع الخاص .

في هذا النموذج تحتل المفاهيم ذات الطابع الإقتصادي البحث مكانة كبيرة كما هو الحال بالنسبة للمنافسة و الأداء الكفاء في الوظيفة الإنتاجية و تماشيا مع ذلك تم إعتداد أدوات تسيير مأخوذة من القطاع الخاص ، كما يدرج أصحاب هذا النموذج ضرورة لجوء الدولة إلى إبرام عقود لتقديم الخدمات تتم بين السلطات العمومية و المصالح الإدارية ، يتم بموجبها الإتفاق على ميزانية معينة لتمويل نشاط الإدارة المعنية مقابل مهام محددة تنجزها هذه الأخيرة و عادة ما تصاحب هذه العقود مخططات تفصيلية تتضمن الأهداف و النتائج الواجب بلوغها مما يسمح بقياس مستوى الأداء في هذه الإدارات .

### 2-I نموذج اللركزية و تقليص الحجم :

إن هذا النموذج يتميز بالصعوبة بالمقارنة مع النماذج الأخرى من حيث الإجراءات التي يعتمدها أو يقوم عليها و التي قد تتواجد في غيره من النماذج ، و على العموم فإن الفكرة الأساسية في هذا النموذج هي إعتداد نسبة عالية من اللامركزية في هيكله و تسيير المنظمة العمومية بغرض تقليص حجم الأجهزة البيروقراطية لتدعيم الرقابة لا سيما المالية منها.

### 3-I نموذج (البحث عن الإمتياز): *A la recherche de l'excellence*

في هذا النموذج درجة التأثير المنتظرة هي أكبر منها في النموذجين السابقين إذا يتعلق الأمر بتغيير ثقافة المنظمات العمومية بما يسمح لها من بناء مقدره على تطوير نظام التسيير و الأداء فيها بصورة مستمرة ، فالنموذج يؤكد أكثر على لامركزية القرارات و المسؤوليات و تغيير هرم السلطة التدريجية ، الإهتمام بالأداء و تطويره باعتماد دورات تكوينية

و تعليمية للعمال ، و دفعهم إلى تبني روح الإنتماء و مسؤولية القيادة ( تفعيل العملية التسييرية ).

#### **I-4 نموذج التوجه للخدمة العمومية :**

يتمثل هذا النموذج في دمج مجموعة من الأفكار بعضها مستقاة من القطاع العام و بعضها مأخوذة من القطاع الخاص ، إذ يتعلق الأمر بدعم القطاع العام في أداء مهامه بإعتماد طرق التسيير المستعملة في القطاع الخاص تتمثل نقاط التركيز في هذا النموذج في أن نوعية الخدمة هي مبدأ النجاعة بغرض بلوغ الإمتياز في القطاع العام مع الأخذ بعين الإعتبار رغبات العملاء ويتم تحقيق كل ذلك في ظل المحافظة على القيم و المهام الخاصة بالقطاع العمومي .

#### **II- تصنيف J- Monks 1998<sup>1</sup>**

يقدم هذا الكاتب كذلك أربعة نماذج للتسيير العمومي الجديد هي كالتالي :

#### **II-1/ نموذج الكفاءة: *Le Modèle Efficient***

يهدف هذا النموذج إلى رفع كفاءة المنظمات أو الإدارات العمومية و تقليص جميع أنواع التكاليف المرتبطة بالقطاع كما يمكن للمنظمة في هذا النموذج أن تهتم بالسياسات التالية:

- محاولة الإنفتاح على المنافسة.
- قياس الأداء باستعمال قائمة مؤشرات تسمح بمراقبته.
- اعتماد الميزانيات الكلية بدلا من الميزانيات التفصيلية و ذلك تحت مبدأ الأخذ بالنتائج بدلا من الإهتمام فقط بالموارد.
- تقليص حجم الإدارة ... إلخ .

#### **II – 2 نموذج المرونة التنظيمية**

يقوم هذا النموذج على أدوات سياسات و اقتراحات أخرى هي كالتالي :

- إبرام عقود أو اتفاقيات تقديم الخدمات بين الدولة و الأعوان أو الوكالات .
- تقليص عدد درجات سلم السلطة *l'aplatissement de la hiérarchie*

<sup>1</sup> J.MONKS : Op .Cit , pp 39-46.

- تفويض السلطات بصورة مباشرة إلى المصالح المعنية و المتعاقد معها لتقديم الخدمة ، كل هذا يمنح المنظمات المرافق و الإدارية لامركزية العمليات التسييرية *processus de gestion* ، و يضيف عليها أكثر مرونة .
- إلا أن هذه اللامركزية يجب أن تدعم بمراقبة فعالة لضمان أكثر فعالية في التسيير.

### II - 3 النموذج النوعي أو نموذج النوعية: *Le Modèle Qualitatif*

يستهدف هذا النموذج تقريب الإدارة من المستعملين و العملاء من خلال الإهتمام برأيهم حول الخدمات الإدارية المقدمة و ذلك عبر دراسات قياس درجات الإشباع ( *enquête de satisfaction* ) و دراسات السوق أو عن طريق تطوير مقاربات النوعية باعتماد مقاييس الإيزو، حيث ينصب الإهتمام على نوعية مخرجات المنظمة التي يجب أن توضع في أولويات أهدافها .

### II - 4 النموذج التساهمي *Le Modèle Participatif*

يهدف إلى ديمقراطية الإجراءات الإدارية ( *processus administratif* ) من خلال المشاركة الواسعة للمواطنين ، الذين لهم الحق في المشاركة- حسب هذا النموذج- في تحديد نوعية الخدمات المقدمة لهم و عليه فهم يساهمون بصورة أو بأخرى في عمليات اتخاذ القرار .

### III / تصنيف I.Bolghiani (2002)<sup>1</sup>

في هذا التصنيف الأخير الذي نقدمه ، قام الكاتب بصياغة ثلاثة نماذج انطلاقا من دراسته للمنظمات الصحية و الإستشفائية .

### III - 1 نموذج السوق *Le Modèle Du Marché*

هذا النموذج يأخذ من أدوات القطاع الخاص من أجل رفع الكفاءة التنظيمية للمنظمات و المرافق الإدارية ، حيث يكون لآلية السوق الدور الأساسي في دراسة العمليات

<sup>1</sup> D. GIAUQUE: Op.Cit, pp 68-69.

و المبادئ المتعلقة بتقديم الخدمة و تسييرها في المنظمات العمومية، من خلال العمل على تخفيض التكاليف و الرفع من مستوى تحقيق الأهداف ، و محاولة العمل في إطار تنافسي .

### III-2 النموذج اللامركزي : *Le Modèle Décentralisé*

يهدف هذا النموذج إلى الفصل بين مراحل و أوجه التسيير الإستراتيجي عن تلك المتعلقة بالتسيير العملي او الجاري ( opérationnelle ) كما يقوم كذلك على إعادة توزيع الكفاءات و المهارات التي يجب أن تعطى لها صلاحيات إتخاذ القرارات في مختلف المصالح و المستويات الأقرب من العملاء في المنظمة أو المرفق الإداري .

### III-3 نموذج النوعية : *Le Modèle De La Qualité*

إن خصوصيات هذا النموذج ترتبط بالمجهودات التي يجب أن تبذل من أجل رفع مستوى إشباع العملاء عن طريق إعتماد أنماط الإيزو أو الدراسات الهادفة إلى قياس و تحليل مستويات الإشباع للتمكن من التعرف عليها و إدخال التعديلات الضرورية للرفع منها.

و يمكن تلخيص النماذج السابقة في الشكل الموالي :

الشكل رقم (02) : نماذج التسيير العمومي الجديد .

تصنيف I.Bolghiani		تصنيف J- Monks		تصنيف Ferlie et al	
نموذج النوعية		نموذج المرونة التنظيمية	نموذج الكفاءة	نموذج اللامركزية و تقليص الحجم	نموذج الكفاءة
نموذج اللامركزية	نموذج السوق	النموذج التساهمي	نموذج النوعية	نموذج التوجه للخدمة العمومية	نموذج البحث عن الإمتياز

المصدر : من إعداد الباحثة

مما سبق يمكننا توضيح المبادئ المشتركة بين النماذج فيما يلي :

- (1) الإهتمام بالأداء في المنظمة العمومية و العمل على تحسينه.
- (2) تقليص حجم الأجهزة الإدارية و محاولة التخلص من البيروقراطية .
- (3) الأخذ ببعض مبادئ و أساليب القطاع الخاص ( المنافسة، دراسة السوق...).
- (4) الإهتمام بالزبون أو المرتفق و محاولة إعطائه الفرصة للمساهمة في تحديد نوعية الخدمات المقدمة له.
- (5) إبرام عقود و اتفاقيات مع الوكالات لتقديم الخدمة العامة بصورة أحسن، و تفويض السلطة لهم بما يسمح بتحقيق أفضل أداء و أحسن نوعية.
- (6) التركيز على مخرجات النظام أكثر من التركيز على مدخلاته.
- (7) تخفيض التكاليف و بلوغ الحد الأقصى من النتائج و الفعالية في التسيير.
- (8) تدعيم الرقابة بجميع أنواعها.

هذا و نشير أن هناك تصنيفات أخرى لنماذج التسيير العمومي الجديد، لكننا نكتفي بما تم التعرض إليه في التصنيفات الثلاثة السابقة لنؤكد أن مفهوم التسيير العمومي الجديد لا يمثل نموذجا موحدا، خاصة و أن الكثير من الدراسات قد أكدت بعد الدراسة و التحليل أن الإصلاحات قد تأخذ مناحي عدة، يمكن تطبيقها في آن واحد رغم طبيعتها المختلفة ، و هو ما يؤكد MONKS إذ يرى أن غياب أو ندرة النموذج الأوحده للتسيير العمومي الجديد يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار عند دراسة هذا المفهوم<sup>1</sup>

### المبحث الثالث: بعض التجارب الرائدة في التسيير العمومي الجديد

عرفت الكثير من الدول الغربية إصلاحات إدارية في مستويات مختلفة و في قطاعات مختلفة ، نسبت إلى ما يعرف بالتسيير العمومي الجديد ، ما ميز هذه الإصلاحات هو تقاطعها في بعض الأوجه و اختلافها في البعض الآخر و استكمالا للجزء السابق سوف

<sup>1</sup>J.MONKS : Op .Cit , p52.

نستعرض تجارب بعض الدول ليتسنى لنا فيما بعد استخراج السمات المشتركة بينها و هو ما قد يساعدنا على الكشف بصورة أوضح لمعالم التسيير العمومي الجديد.

لقد جاءت هذه التجارب على فترات و مراحل مختلفة لكن الأکید أنها إصلاحات طويلة المدى و الدليل على ذلك أنها مستمرة لحد الآن في بعض من الدول الأنجلوساكسونية خاصة منها بريطانيا التي تعتبر الدولة السبّاقة في هذا النوع من الإصلاح في التسيير العمومي، و ذلك منذ أكثر من 20 سنة، غير أنه ليس هناك ما يشير إلى تقييم متفق عليه في مجال التسيير العمومي الجديد و ذلك لعدة أسباب، قد تعود إلى عدم تجانس الإصلاحات اختلاف الأهداف المتبعة طول فترة الإصلاحات المقاربات المختلفة للإصلاحات ( قانونية إدارية ، .... إلخ )<sup>1</sup>.

### المطلب الأول :التجربة الأمريكية ( الولايات المتحدة الأمريكية )

تعتبر الولايات المتحدة من بين الدول التي اتبعت سياسات عديدة في مجال إصلاح الإدارة العمومية، فخلال الخمسة عشر سنة الماضية قامت الولايات المتحدة الأمريكية بتنفيذ مشروع إصلاح في الإدارة حظيا بأهمية كبرى، على اعتبار أنهما من الإصلاحات التي بادرت بها الحكومة الفيدرالية.

#### *The National Performance Review NPR /1-*

أو ما يعرف باللغة الفرنسية La Revue de La Performance Nationale تستمد هذه الإصلاحات فلسفتها من مفهوم الإبداع أو الإستكشاف La Réinvention لكل من D. Osborne et T.Geabler، و تشمل كل الإدارات، والغرض منها غرس ثقافة الإبداع في مختلف المنظمات العمومية و المرافق الإدارية.

إن مبدأ الإبداع la réinvention يفهم على أنه إسقاط مبادئ و طرق التسيير السائدة في المنظمات الخاصة على القطاع العمومي و الإدارة العامة، بصورة أخرى إعتقاد مبدأ

<sup>1</sup>Tony J.G. VERHEIJEN: "L'Administration Publique En Europe Centrale : Apparition D'un Nouveau Modele Sui Generis Ou Avatar Des Traditions Européennes ,Revue Française D'Administration Publique, Op.Cit,pp 95-97.

محاكاة القطاع الخاص في مجال التسيير و يرى البعض أن هذا المبدأ هو أفضل بكثير من تحويل الإدارة العامة إلى القطاع الخاص\*.

تم الإعلان عن هذا الإصلاح (NPR) من خلال نشر تقرير تحت عنوان "إنشاء إدارة تعمل أحسن و تكلف أقل " *"créer une administration qui travaille mieux et coûte moins"* هذا العنوان يعكس الثقافة الجديدة في التسيير التي ترغب الحكومة الفيدرالية في غرسها لدى أعوان الإدارة الأمريكية و قد اكتسب هذا التقرير شهرة واسعة فيما بعد. كانت الإصلاحات في مجملها تسعى إلى بلوغ أربعة أهداف هي<sup>1</sup> :

- القضاء على التشكيلة البيروقراطية.
- جعل المستهلك ( المستعمل ) في مقدمة اهتمامات الإدارة.
- دفع أعوان القطاع العمومي إلى مستوى يجعلهم قادرين على بلوغ النتائج بمفردهم.
- العودة إلى النشاطات الأساسية المحددة في القوانين المؤسسة للهيئات و المصالح الإدارية. تم تنفيذ هذه الإصلاحات على مرحلتين<sup>2</sup> :

#### • المرحلة الأولى / بداية 1993 إلى منتصف 1994

هذه المرحلة خصصت لتهيئة الإدارة و أعوانها لتبني سلوكات جديدة بغرض تغيير طريقة عملها و ذلك من خلال خمسة مواضيع مثلت اهتماما ذا أولوية خلال السنة و النصف هذه، و تتمثل هذه المواضيع:

#### ✓ التخفيضات في الميزانية:

لقد أدت الرغبة في تجسيد هذه التخفيضات إلى إجراءات من شأنها تبسيط المهام المختلفة حتى يتسنى الإقتصاد في الموارد البشرية و الموارد الأخرى.

#### ✓ إعادة التنظيم أو الهيكلة: (la réorganisation)

إن ما تم ذكره سابقا جعل من الضروري إعادة النظر في الهياكل الإدارية و تنظيمها، غير

\* يتعلق الأمر هنا بمشاريع الحزب الجمهوري، في حين أن الحزب الديمقراطي كان يفضل الإبقاء على تقديم الخدمات في القطاع العمومي و تفعيله أكثر.

<sup>1</sup>Bureau De Conseil Des Ministère : "Transformer La Fonction Publique à L'aube Du XXIe Siècle : Une Perspective Ontarienne", Ontario, 18-12-2002, (www.ontariodelivers.gov.on.ca/french/virtual\_library/trans\_1.html). Consulté le 12/02/2005.

<sup>2</sup>X. GREFFE : " Gestion Publique ", Op.Cit, pp 142-145.

أن هذه المهمة لم تكن سهلة و لم تتحقق إلا بنسب ضئيلة.

✓ تدعيم موقف المسيرين:

في هذا السياق فإن اللامركزية تمثل الأسلوب الأوحى في تفويض بعض من الصلاحيات الفعلية كطريقة لفتح آفاق جديدة و محفزة للمسيرين من شأنها أن تدعم و تجند أكثر الكفاءات التي يختص بها بعض الموظفين.

✓ تحسين الخدمات المقدمة للمستهلكين:

يمثل هذا الإهتمام من وجهة نظر الإصلاحيين آفاقاً جديدة للموظفين و بالتالي وسيلة لجعلهم يولون أكثر اهتماماً بنشاطاتهم، و بناءاً عليه تم التركيز على أساليب مسح و سبر الآراء.

✓ تغيير نظام اتخاذ القرار:

لأنه ينظر للإدارة على أن لها رد فعل بطئ و أحيانا لا يتناسب و الطلب الموجه إليها أو المنتظر منها تلبية لها لذا بات من الضروري تغيير بعض سياساتها لتصبح في وضع يسمح لها بأن ترصد الإحتياجات و تكون مستعدة للإستجابة بصورة متواصلة.

### • المرحلة الثانية / ابتداءاً من منتصف 1994

خلال هذه المرحلة الثانية تم التركيز على مبررات النشاط الإداري (Le Pourquoi?) بدلا من كفاءات أداء هذا النشاط ، و ابتداءاً من سنة 1995 طلب من كل مسؤولي الإدارة من خلال مذكرة مخصصة لذلك ، دراسة و مراجعة ما إذا كانت النشاطات التي تقوم بها ضرورية (pertinentes) و ذلك بالإستعانة بفرق من الخبراء و الحكماء (Equipes ad hoc) . و يمكن تلخيص محتوى هذه المذكرة في الأسئلة التالية:

- إذا تم إغلاق مصلحتكم أو الإدارة التي تشرفون عليها، هل يمكن لأعوان آخرين خواص أو عموميين على المستوى الوطني أو المحلي أن يحلوا محلكم في أداء هذه المهام؟
- إذا كانت نشاطاتكم مشروعة و ضرورية، فهل توجد طرق أخرى لتنظيمها و أدائها بصيغة تعظم أكثر فوائد المستهلكين؟
- ما مدى تقييمكم لأنطباعات المستهلكين في حالة ما تم تغيير نشاطاتكم؟

تم إرسال هذه التساؤلات المضمنة في المذكرة إلى إتجاهين مختلفين:

- إدارات إنتاج السلع و الخدمات العمومية.
  - إدارات الضبط (Service de Reglementation).
- هذه المسائل كانت تستهدف دراسة و تنفيذ إحدى المواضيع و الحلول التالية:

- إمكانية خوصصة المصالح الإدارية.
  - اللجوء إلى المقاوله الباطنية (La Sous-traitance).
  - إنشاء أشكال جديدة للتنظيم داخل المصالح الإدارية.
- و قد أظهرت عملية فرز الإجابات على هذه التساؤلات، إلى ظهور رهانات ذات أهمية حول أحسن السبل لتجسيد المذكرة المشار إليها أعلاه، كالتحكم في الميزانية و المواضيع المرتبطة بنوعية الخدمات المقدمة للمستهلكين ، و ذلك بدلا من الإهتمامات التقليدية كقيم المساواة أمام المصالح الإدارية .

## 2- Le Gouvernement Performance Result Act<sup>1</sup>

تمت المصادقة على نص هذا القانون في بداية 1993 و رغم وضوح الموضوع فإن النص جاء عاما و كانت الأهداف شاملة و هي كالتالي:

- تحسين مستوى ثقة المواطنين في حكومتهم و ذلك بجعل الإدارات مسؤولة عن أنشطتها.
- تشجيع الإصلاحات التي كانت نموذجا لتجارب ناجحة على عامة المشاريع.
- حتمية توضيح الأهداف و مداها الزمني من قبل الإدارة.
- السهر على التحسن المتواصل للتسيير الداخلي في المصالح الإدارية.

و لقد تم تطبيق هذه الإصلاحات من خلال أربعة مستويات تنظيمية (4 processus) هي:<sup>2</sup>

### 1/ الخطة الإستراتيجية

على كل وكالة أو مصلحة إدارية أن تعرف مهامها بصورة دقيقة و كاملة ففي هذا السياق المطلوب من الإدارة أن تأخذ بعين الإعتبار مختلف آراء و توصيات كل الأطراف

<sup>1</sup>Guy PETERS:"Réforme D'un Etat Sans Etat?:Les Changements Au Sein Du Gouvernement Américain",R.F.A.P ,Op.Cit, pp 196-197.

<sup>2</sup>X. GREFFE : " La Gestion Publique ", Op.Cit, pp145-147.

التي لها مصالح أو التي هي معنية بهذه المهمة (les stakeholders)، يتم إعداد الخطة الإستراتيجية من خلال خمسة مواضيع:

- أ-1/ الوصف الشامل للمهام.
- أ-2/ وصف أهداف و غايات الوكالة من خلال صياغة أهداف ملموسة.
- أ-3/ تحديد الطريقة التي تسمح بالإستجابة للعناصر المذكورة آنفا و إشباعها فيما يتعلق بالعمليات و التكنولوجيات... إلخ .
- أ-4/ التعرف على المتغيرات الأساسية لتنفيذ الخطة في محيط الوكالة.
- أ-5/ وصف ميكانيزمات التقييم المناسبة.

### ب/ برنامج الأداءات السنوية: Programme des performances annuelles<sup>1</sup>

هذا البرنامج يتعلق بكل الأنشطة التي لها صلة بالميزانية، وهو يفترض أن ينظر لهذه الأنشطة من حيث النتائج و مدى مساهمة هذه الأخيرة في تحقيق أهداف الوكالة أو المصالح الإدارية، تتمثل مراحل هذا البرنامج فيما يلي :

- ب-1/ ترجمة الأهداف المنتظر بلوغها بشكل دقيق إلى نتائج.
  - ب-2/ وصف الموارد الضرورية لبلوغ هذه الأهداف.
  - ب-3/ إعداد مؤشرات الأداء المناسبة.
  - ب-4/ صياغة المقاييس التي تسمح بقياس هذه النتائج و مدى فعاليتها.
  - ب-5/ وصف الميكانيزمات التي تم وضعها لضمان تقييم فعلي للنتائج.
- إن المؤشرات المشار إليها يجب أن تكون عملية و كمية و تم صياغتها بعد أن يتفق على طريقة تعريفها و قياسها.

### ج/ التقرير حول الأداءات السنوية: Rapport sur les performances annuelles<sup>2</sup>

هذا التقرير حول مستوى الأداء في الوكالات الإدارية يسند إلى نص القانون الذي يحدد طبيعة و نوع المهام التي يجب القيام بها في هذا المجال بحيث:

ج-1/ يكون التقدير دقيق لنتائج البرنامج مقارنة بالأهداف و قياس الآثار المترتبة عنها.

<sup>1</sup> Société Québécoise D'évaluation De Programme : "Une Gestion Davantage Axée Sur Les Résultats D'impact et Appuyée Par L'évaluation De Programme", Québec, Septembre 1999, pp4-6.

<sup>2</sup> Ibid, p7.

ج-2/ حساب نتائج المشروع بصيغة كمية.

ج-3/ مؤشرات الأهداف يجب أن تؤكد على أبعاد المشروع خاصة الأساسية منها.

### د/ مرونة الحسابات التسييرية : **Flexibilité des comptabilités managériales**<sup>1</sup>

إنها العملية الأكثر تعقيدا الهدف هو أن لا تكون الإجراءات الواردة في المستويات الثلاثة السابقة معزولة عن بعضها البعض، بل يجب أن تكون مترابطة فيما بينها و تتصل كلها بالعملية الرابعة هذه التي تهتم بما تفرضه الميزانية من قيود.

إن تنفيذ هذه الإصلاحات قد تم التخطيط له على فترة متوسطة إلى طويلة المدى بحيث أن التطبيق في الواقع أجل إلى سنة 1997، و تم تقييم أولى خطط الأداء سنة 1999 وفقا لما جاء في نص القانون الصادر سنة 1993 و لم يكن هذا التأجيل المبرمج بقصد تعطيل القانون، بل كان القصد منه كان إعطاء الوقت الكافي للتغيير الفعلي للسلوكات و التحول من إطار عمل يومي خاضع لقيود الميزانية إلى مقاربات استراتيجية.

الجديد في هذه الإصلاحات أنها صادرة عن الإدارة الفيدرالية، كذلك اهتمامها بعنصر الزمن بحيث أعطيت مدة كافية لتغيير السلوكات و هو ما يفيد الوعي بوزن السلوكات في نجاح أو فشل الإصلاحات التي تضمنت عناصر جديدة فعلا و بعضها الآخر مأخوذ من المقاربات السابقة للإصلاحات الإدارية تجد أصولها في التسيير بالأهداف و نظام تخطيط و برمجة الميزانية PPBS، خاصة أن مهمة متابعة و تنفيذ الإصلاحات أوكلت إلى كتابة الدولة للميزانية.

إن تقييم هذه الإصلاحات يمكن أن يرد في ثلاثة ملاحظات:

■ لقد نجحت الإصلاحات في إدخال ثقافة التسيير لدى أعوان الإدارة و هو ما من شأنه التأثير إيجابا على سلوكاتهم نحو المبادرة و تحمل المسؤولية أكثر و العمل على بلوغ النتائج، كل هذا التغيير يصب في غاية واحدة وهي تغيير السلوكات الإدارية من الإلتزام بالقواعد إلى سلوكات لا تعتبر القواعد غاية في حد ذاتها بل تعتبر أن مستوى أدائها يقيم على أساس النتائج المتحصل عليها.

<sup>1</sup>X .GREFFE: "La Gestion Publique ", Op.Cit, pp146-147.

- إن هذه النتيجة الإيجابية الأولى تجد حدودا لها في سيادة الوظيفة المالية و متطلبات العمل بالميزانيات بطريقة تحد من تفعيل النتائج بسبب الإلتزام بالقواعد الغير مرنة و المرتبطة بالميزانية.
- إذا كان للإصلاحات أثرا إيجابيا على السلوكيات فإن عدم القدرة على تغيير البنى الإدارية المنظمات يمثل عائقا هيكليا لهذه النزعة نحو البحث عن نتائج أفضل باستمرار.

### المطلب الثاني: التجربة البريطانية

لقد سبق إصلاح الإدارة في بريطانيا عدة محاولات لتشخيص مستوى الأداء بها و إمكانية النهوض بها و تغيير أنماط عملها، و يجمع الملاحظون على أن التحولات الجذرية لإصلاح الإدارة العامة في بريطانيا، تعود بوادرها منذ وصول M.Teatcher إلى السلطة سنة 1979 ، حيث شهد القطاع العام سياسات تسييرية و تحولات جديدة من أهمها مثلا الخصخصة ، التي تمثل التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص و من خصائص هذه التجربة عدم اقتصارها على القطاع الصناعي ، بل امتدت إلى قطاعات الخدمة كالبريد الغاز ، الكهرباء ، الصحة .... إلخ ، حيث مثلت خصخصة الخدمات سمة تميز التجربة البريطانية في مجال النهوض بالقطاع العمومي .<sup>1</sup>

لقد تمثلت الأهداف الشاملة و البعيدة المدى لمشروع إصلاح التسيير العمومي في المملكة المتحدة فيما يلي<sup>2</sup>:

- تقليص نفقات الدولة و حث الوزارات في هذا السياق على تحسين طرق التسيير الداخلي لهيئاتها و مصالحها.
- تطوير الأشكال التعاقدية و الخصخصة .
- القضاء على سيطرة الموظفين السامين على مقاليد السلطة و اعتمادهم التسيير

<sup>1</sup> أحمد ماهر: " دليل المدير في الخصخصة"، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2003، ص 40.

<sup>2</sup>Philippe KERAUDREN:"Entre Nouveau Management Public Et Gouvernement :Les Spécifités De La Réforme De L'Administration Centrale En Grande Bretagne ",in Revue Politiques et Management Public, volume 17 ,N01, I.M.P, France, Mars 1999, pp 61-67.

البيروقراطي و تطوير ثقافة التسيير لدى موظفي الإدارة .

- تغيير البنى الإدارية.

- زيادة الإهتمام بمرتقي الإدارة.

قبل تحديد مشروع الإصلاح تم القيام بعمليات التشخيص هذه أفضت خلال العديد من السنوات إلى الملاحظات التالية:<sup>1</sup>

أ- الأغلبية الساحقة من منظمات القطاع العمومي تقوم بمهام تقديم الخدمات غير أن أنماط تسييرها غير مناسبة تماما .

ب- أغلبية المديرين و إطارات الوظيف العمومي قضوا نسبة كبيرة من حياتهم المهنية في الدواوين الوزارية أو في نشاطات تقديم الإستشارة للوزراء و هو ما لا يؤهلهم بالضرورة إلى تقلد مناصب المسيرين .

ج- يقوم الوزراء بتسيير قضايا و مسائل ليست بالضرورة من مهامهم في الوقت الذي يهملون فيه مهامهم الأساسية و هي صياغة السياسات العمومية و تقدير آثارها على بلوغ الأهداف .

د- لا يشار إلى تسيير مصالح الوظيف العمومي بمستوى الأداء والأهداف بل يتم تناول هذا التسيير بالإشارة إلى الميزانيات المتعاقبة.

هـ- لقد تضخمت المصالح الإدارية إلى درجة أصبح تسييرها أمرا مستعصيا.

و بغرض معالجة هذه الإختلالات اعتمد مبدأ إنشاء وكالات في المصالح الإدارية بعد فحص إمكانية خوصصة المصلحة و اللجوء إلى المقولة الباطنية كلما كان ذلك ممكنا، وتم اعتماد هذا المبدأ للقضاء على قطاع عمومي موحد الأنماط تعاضمت صعوبة تسييره.

تحاسب هذه الوكالات دوريا على عملية تسيير شؤون مصالحها، حيث تقوم بتنفيذ المهام المنوطة بها انطلاقا من ميثاق خاص بها (Une Charte Spécifique)، وهو ما يفيد التخلي عن تطبيق نفس النظام و نفس الأنماط على المهام ذات الطبيعة المختلفة، و عليه فإن الميثاق الخاص و التحديد السنوي للأهداف يمثل مرجعية كل وكالة لتأدية مهامها.

انطلاقا من هنا، كان ينتظر تحقيق هدفين:

<sup>1</sup>X. GREFFE : " La Gestion Publique ", Op.Cit, p 147.

- توضيح كل المهام ، الأهداف و كذلك مؤشرات الأداء.
- وضع طريقة للحكم على إمكانيات المصالح الإدارية على تقديم الخدمات التي تقع على مسؤوليتها.

### أبعاد و محتوى الإصلاحات:

في سنة 1988، نشرت لجنة أنشأت للإهتمام بفعالية المصالح الإدارية العمومية

تقريراً عنوانه: *Improuing Management In Goverment – The Next Steps*

و قد عرفت هذه الإصلاحات بالعبارة الأخيرة من عنوان التقرير أي The Next Steps (المراحل أو الخطوات القادمة)، انصب موضوع هذا التقرير على كيفية إحلال وحدات مستقلة (الوكالات) كل منها مسؤول عن نشاطه أمام الوزارة الوصية و البرلمان لتفعيل القطاع الإداري العمومي الذي يتسم بوحدة أنماط تسييره و تماثل هياكله.<sup>1</sup> إن ترجمة مشروع الإصلاح هذا في الواقع يمكن أن نتعرض له من خلال أربعة محطات:

#### 1- تحديد ماهية الوكالات و إنشائها<sup>2</sup>:

في البداية كان يجب تحديد ماهية الوحدات المستقلة التي سميت بالوكالات انطلاقاً من كون مختلف المصالح الإدارية العمومية غير متجانسة و غير متطابقة من جانب المهام و الخصائص، لذا وجب التمييز بينها لتحديد طريقة إدماجها في الإصلاحات بغرض تحويلها إلى وكالات، و قد أوكلت هذه المهمة للخلية المكلفة بتطبيق الإصلاحات بمعية وزارة المالية و الوزارة الوصية للمصلحة موضوع الإصلاح.

في هذا السياق كان على هذه الخلية الإجابة على أسئلة معينة من بينها مثلاً:

- هل المصلحة موضوع الإصلاح قابلة للخصوصة أم لا؟ (و هو اختيار ذا أولوية (Prior Option) .
- إذا كان من غير الممكن خصوصة المصلحة، فهل يمكن اللجوء إلى الحصول على خدماتها عن طريق المقاوله الباطنية؟

<sup>1</sup>Colin TALBOTE : " La Réforme De La Gestion Publique Et Ses Paradoxes : L'expérience Britannique" R.F.A.P, Op.Cit, pp 15-16.

<sup>2</sup>X. GREFFE : " La Gestion Publique ", Op.Cit, PP 148-149.

- إذا لم يكن ممكنا اللجوء إلى الخوصصة، هل للمصلحة الإدارية الحجم الكافي لإعتبارها مسؤولة عن تسييرها؟ للإجابة على هذا السؤال هناك معيارين يجب أخذهما بعين الإعتبار :
  - هل تمارس المصلحة نشاطا ذو طابع تجاري أم أنها تدخل أثناء نشاطها في علاقة مع عملاء - مستعملي الإدارة (Usager - Client) ؟
  - هل تقدم خدمات لفئة من العملاء أو لمصالح إدارية أخرى ؟
- الفكرة من وراء ذلك هي بلوغ أكبر عدد من الوكالات التي يمكن اعتبار أنها مسؤولة فعلا عن نشاطها.
- بناءا عليه، إذا تم التعرف على خصائص الوكالة يتم تحديد مهامها من أنشطتها و كذلك طبيعة العلاقة التي تربطها بالوزارة الوصية لها ، و منه فالعملية تتمثل في إعداد نوع من لوحات القيادة أو وثيقة تمثل إطارا يعرف بدقة المهام ، الإلتزامات و مصادر التمويل للوكالة، أما بالنسبة للأهداف تتم صياغتها بصورة متنوعة وفقا لما يلي:
- تغطية التكاليف انطلاقا من ميزانية وحييدة تمنح و لا تجدد، مثلا مخابر البحث.
  - العمل على تحقيق معدل متزايد في مردودية الأصول التي بحوزته كما هو الحال بالنسبة للدواوين العمومية للسكن.
  - تقديم الخدمات في آجال أقصر يتم تحديدها مسبقا كما هو الحال بالنسبة لمصالح التشغيل و الإعلام.
  - و يتمثل هدف مصالح أخرى في ضرورة تغيير طريقة التعامل مع العملاء.
- أما بالنسبة لتعيين مسؤولي الوكالات فالطريقة الجديدة التي اعتمدت هي اعتماد التنافس بين المترشحين ذلك أن الهدف هو جلب الكفاءات التسييرية ، فالإحصائيات الخاصة بسنة 1995 تشير إلى أنه من أصل 108 وكالة ، تم توظيف 71 مسير منها فقط عن طريق التنافس بين المترشحين و 31 من ضمن هذا العدد جاؤوا من خارج الإدارة أي تقريبا النصف .

• أبعاد الإصلاح<sup>1</sup> :

كما سبق و أن ذكرنا فإن الهدف من الإصلاح هو اعتماد مبدأ الوكالات، ففي 01-04-1998، وصل عدد الوكالات إلى حوالي 170 وكالة يشتغل بها أكثر من 80% من موظفي القطاع العمومي، بعد أن كان تعداد الوكالات في سنة 1995 يقدر بحوالي 110 وكالة يشتغل بها أكثر من 370000 موظف و هو العدد الذي يمثل 2/3 الوظيف العمومي البريطاني في تلك الفترة، بعد عمليات الخصخصة التي أدت إلى تخفيض العدد بثلاث الموظفين و ذلك قبل إنشاء الوكالات و كانت أكبر وكالة هي تلك التي تشتغل في إطار تقديم الإعانات الإجتماعية و توظف حوالي 65000 موظف و أصغر وكالة هي تلك التي تسيير مركز المحاضرات لوزارة الخارجية و التي توظف حوالي 35 شخصا هذه الأخيرة ( الوزارة ) مستها الإصلاحات بشكل هامشي نظرا لطبيعة مهامها.

• تقييم الإصلاحات المسماة Next Steps<sup>2</sup>:

في تقييم منشور سنة 1995 لهذه الإصلاحات، جاء أن أهم نتيجة لهذه الأخيرة تتعلق بتغيير سلوك المسيرين من السلوكات البيروقراطية إلى سلوكات أحسن و أكثر فاعلية ، حتى في تلك المصالح التي لم تتحول إلى وكالات ، إذ شيئا فشيئا تبنى موظفوا القطاع العمومي سلوكات توحى بإحساسهم بالدور الواجب عليهم تأديته مهما كان مستوى العون أو الموظف و ضرورة مبادرتهم بصورة مستمرة إلى تحسين مستوى أدائهم .

على العكس من ذلك بقيت إجراءات الرقابة على حالها و لم تتغير في نفس الإتجاه الذي أخذته الإصلاحات و عليه لم يكن من الممكن للوكالات أن تذهب بعيدا في التحولات المنتظرة منها و استقرت الأمور إلى نوع من التوازن بعكس موقف الإدارات المركزية التي تعتبر أن الوكالات أخذت هوامش استقلالية كبيرة في حين ترى الوكالات أنها لا تتمتع باستقلالية كافية للذهاب بعيدا في الإصلاحات، بناء على ذلك فإن ما جاء في الإصلاحات من مبادئ تخص فصل وظيفة صياغة السياسات العمومية ( المستوى السياسي ) عن وظيفة

<sup>1</sup>Colin TALBOTE: Op .Cit p 15.

<sup>2</sup>X. GREFFE : " La Gestion Publique ", Op.Cit, PP 150-151.

تنفيذ هذه السياسات ( المستوى التسييري ) لم تنعكس في الواقع تحت تأثير القيود المرتبطة بالتسيير المالي للميزانية.

• **ميثاق المواطنين<sup>1</sup>:**

هذا الجانب من الإصلاحات لم يكن موجودا في برنامج الإصلاحات لسنة 1988 حيث أصدرت الحكومة البريطانية سنة 1991 وثيقة أسمتها " ميثاق المواطنين " و الهدف منها هو دفع القطاع العمومي إلى رفع مستوى نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين.

و في تقرير ثاني معنون " المنافسة بهدف النوعية " كانت الدعوة موجهة للمصالح الحكومية ، الوكالات و لكل مصالح القطاع العمومي و ذلك للإختبار المستمر لمستوى نوعية الخدمات المقدمة بالمقارنة مع مستويات النوعية التي يسمح بها ميكانيزم السوق و اللجوء إليها كلما كان ذلك ممكنا ، من جانب آخر يدعو التقرير إلى اعتماد سياسات نوعية تأخذ بعين الإعتبار النقطتين التاليتين :

- ✓ إذا كانت البدائل السوقية أحسن من تلك التي يقدمها القطاع العمومي يجب التوجه نحو الخصوصية أو المقابلة الباطنية،
- ✓ إذا كان ذلك غير ممكن و يجب الإبقاء على تقديم الخدمات ضمن المصالح الإدارية العمومية ، يجب العمل على كشف الميكانيزمات التي تسمح بالتعرف على مدى إشباع الحاجات و اختيار أفضل البدائل من ميكانيزمات السوق .

**المطلب الثالث: التجربة الفرنسية<sup>2</sup>**

بعد إصلاحات 82- 1983 التي انصبت بصورة أساسية على اللامركزية من خلال تحويل مجموعة من صلاحيات الإدارة المركزية إلى إدارة المجموعات المحلية<sup>3</sup> .  
جاءت إصلاحات 88-1989 لتعطي دفعا جديدا لإصلاح مختلف مصالح القطاع العمومي تقوم هذه الإصلاحات على مقاربة جديدة تعتبر أن الإستمرار في التأكيد على إصلاح

<sup>1</sup>Colin TALBOTE: Op.Cit , pp 22-23.

<sup>2</sup>A.M. LEROY : "Les Réformes Administratives Dans Les Pays De L' OCDE : "Une Tentative De Synthèse" in C.A.E "Etat et Gestion Publique" actes du colloque du 16 Décembre 1999,ed La Documentation Française ,Paris 2000,pp 28-31.

<sup>3</sup>B.ABATE : Op.Cit , pp 13-14.

الإجراءات لا يؤدي بالضرورة إلى تحسين مستوى أداء المصالح الإدارية، و بدلا من ذلك يجب العمل على تطوير مسؤولية الأعوان الإداريين المشتغلين بالوظائف العمومي بما يزيد من مستوى وعيهم بهذه المسؤولية و يدفعهم إلى المبادرة بتحسين مستوى أدائهم الفردي أو الجماعي و هو ما يؤدي حتما إلى تحسين مستوى نوعية الخدمات المقدمة.

في هذا الإطار، توالى اللجان و النصوص التنظيمية للإصلاحات، و كانت كلها تصب في خانة تحسين نوعية الخدمات و رفع مستوى مسؤولية الأعوان.

في سنة 1988 تم تنصيب لجنة أوكلت لها مهمة دراسة المواضيع التالية:<sup>1</sup>

- تطوير و تحديد المسؤوليات.

- دراسة علاقات جديدة في العمل والعلاقات مع الجمهور.

- وضع سياسات للتقييم.

و تتمثل المبادرة الأساسية و ذات الطبيعة التجديدية في إنشاء ما يسمى بمراكز المسؤولية "Les Centres De La Responsabilité"، من خلال نص قانوني صادر في فيفري 1989 و نصوص أخرى تبعته.

في سنة 1993 نصبت لجنة أخرى كانت مهمتها إعداد تقرير حول مسؤوليات تنظيم الدولة "Mission Sur Les Responsabilités et L'organisation De L'état"، و لقد عكس تشخيص هذه اللجنة للمصالح الإدارية صورة غير مرضية عن تقدم الإصلاحات وكانت نتيجة التقرير الأساسية أن كل الجهود المبذولة لإصلاح الإدارة لم تستطع تغيير أسلوب العمل إلى التسيير بالأهداف و بفعالية النتائج وذلك لاستمرار العمل بالإحترام الصارم للأنماط و الإجراءات و قد صيغ التساؤل المطروح في هذا التقرير بالشكل التالي:

لماذا كل هذه الصعوبات في بلوغ إصلاح الإدارة لأهدافها و في تحويل المصالح الإدارية للعمل بأنماط تسييرية تقوم على تحقيق الأهداف و بلوغ النتائج بدلا من احترام الإجراءات و القواعد؟

و في إطار عملية التشخيص و للإجابة على هذا التساؤل تم تقديم عدة أسباب منها:

<sup>1</sup>X . GREFFE : " La Gestion Publique ", Op.Cit, PP151-155.

- المقاومة و الرفض الذي يبديه الموظفون السامون لهذا النوع من الإصلاح، لأن اللامركزية و الإستقلالية ( و لو النسبية ) للمصالح الإدارية تؤدي من وجهة نظرهم، إلى تقليص إمكانيات ترقيتهم و تحد من سلطتهم.
- الموظفون العاملون بالمصالح المركزية لم يغيروا من سلوكياتهم التي تكرر تبعيتهم لهذه المصالح.
- بقاء الرقابة قائمة على أساس احترام القواعد و الإجراءات و ليس على بلوغ الأهداف.
- سلبية سياسة أسلوب الترقية، الذي يعاقب على الفشل أكثر من مجازاة النجاح و هو ما يؤدي إلى الإحساس بالإحباط و يدفع إلى سلوك اللامبالاة و اللامسؤولية.
- فشل العقود التي كان من المفروض أن تعطي نتائج و تجسد استقلالية المصالح و ذلك لأن أغلبية هيكل الدولة لا تلتزم بما يرد من بنود في هذه العقود.
- إن مفهوم المصلحة العمومية أو الخدمة العمومية ما زال يفهم بمعنى الصبغ الموحدة أو المتماثلة، في حين أن كثير من الدول استطاعت التوفيق بين مبدأ المساواة و اللامركزية بصورة ديناميكية.

### ● مفهوم مركز المسؤولية<sup>1</sup> : Le Concept De Centre De Responsabilité

المبادرة الفرنسية في مجال الإصلاحات هي أقرب ما يكون من مفهوم الوكالة في الإصلاحات البريطانية، وتصف وثيقة صادرة في سنة 1990 مراكز المسؤولية على أنها طريقة جديدة لإشراك الموظفين في طريقة تسيير الإدارة و التكفل باحتياجات مرتققيها من خلال إعداد أهداف و أنماط للتسيير.

للتحول إلى مركز المسؤولية يجب أولاً أن تقوم المصلحة بصياغة تقرير عن الوضعية العامة لها، وإعداد مشروع يتضمن تشخيص الإمكانيات و الأهداف التي تصبو المصلحة إلى بلوغها و أخيراً يتم إبرام اتفاق في صيغة عقد مع الوزارة الوصية و وزارة المالية، هذا التحول يسمح للمصلحة من أن تستفيد من استقلالية فعلية في مجال التنظيم من أجل بلوغ الأهداف المنوطة بها و التي قد تكون خارجية كالمقدرة على الإستجابة لحاجات

<sup>1</sup>Bernard ABATE :Op .Cit, pp 111-121.

المتعاملين في آجال معينة أو قد تكون داخلية كتخفيض نسبة الغيابات في العمل و يمكن عرضها بشكل كمي أو غير كمي.

هذا الإتفاق التعاقدى يجب أن يحترم القواعد و التشريعات المعمول بها و يجب أن يتضمن تحديدا لدرجة الإستقلالية التي تختلف من مصلحة إلى أخرى و تقيّم هذه الإتفاقيات سنويا و بصورة شاملة بعد ثلاث سنوات وفقا لطبيعة النشاط قبل أن تدرس إمكانية تجديد العقد لمدة أخرى، وعندما يتم إبرام الاتفاق تدخل بنوده حيز التنفيذ لا سيما ما يتعلق بمجال التنظيم من أجل بلوغ الإستقلالية التي تمس الجوانب التالية:

- إستقلالية في تنظيم المستخدمين باستثناء عدد الموظفين الذي يبقى من صلاحيات الهيئة المركزية التي تقوم بتحديدده بطريقة نمطية.
- إستقلالية في بعض من جوانب التسيير المالي لأنه و بموجب هذه الإستقلالية يتم إلغاء بعض من القواعد المتعلقة بسنوية الإعتمادات و تخصصها.
- إستقلالية في إمكانية تخصيص الموارد المتأتية من تحسين إنتاجية المصلحة لصالح المستخدمين بصورة جماعية (في شكل برامج للتكوين المتواصل مثلا).

#### ● تقييم الإصلاح على أساس مركز المسؤولية<sup>1</sup>:

مهما كانت أهمية هذا الإصلاح فإن تأثيره يبدو ضئيلا في الإدارة الفرنسية نظرا للتقاليد الإدارية التي تتسم بالمركزية الشديدة في فرنسا و التطبيق الدقيق لنفس القواعد في كل أنحاء البلاد، هذه التقاليد المركزية في الإدارة منعت من انتشار آثار هذه الإصلاحات من جهة و منعت من انتشار المصالح التي تعتمد هذا الشكل التعاقدى في أداء مهامها من جهة أخرى، و قد يعود ذلك للأسباب التالية :

- إن شروط التحول إلى مراكز المسؤولية تم تفسيرها بطريقة تعجيزية من قبل الإدارة المركزية التي لم تكن تشجع على انتشار هذه المراكز، كما كان للموظفين السامون دورا بارزا في عرقلة هذه الإصلاحات لأنهم يعتبرون أنها مساس بالسلطات الواسعة التي يتمتعون بها، و بالتالي كانت النتيجة أن عدد هذه المراكز بقي ضئيلا.

<sup>1</sup>X. GREFFE : "La Gestion Publique ", Op.Cit, p 155.

- انقسام داخلي في المصالح التي كانت ترغب و تعمل على التحول إلى مراكز المسؤولية كانت إلى فئتان من المستخدمين، فئة ترى في هذا التحول وجهة ايجابية لأنها سوف تثمن مجهوداتهم وتحرر مبادراتهم، و فئة ثانية كانت تتخوف من هذا التحول لأنه لا يقوم على احترام التدرج السلمي بل على احترام الأداء و النتائج و بالتالي كانت الفئة الثانية تتخوف من تراجع أهميتها و سلطتها كلما زادت درجة استقلالية المصلحة.
- إن وزارة المالية لم تلعب دورا فاعلا باتجاه تشجيع إنشاء هذه المراكز بل على العكس من ذلك أثرت قي الحد من انتشارها لأن تأشيرة الوزارة كانت ضرورة و من أهم شروط تحول المصالح الإدارية إلى مراكز مسؤولية.
- أخيرا يمكن اعتبار أن فترة الإصلاحات كانت غير مناسبة ، لأن تلك الفترة عرفت إجراءات تقليص اعتمادات الميزانية بسبب الظروف الإقتصادية العامة و غيرها من العوامل المؤثرة على سياسة الميزانية ، و هو ما أثر على كل المصالح الإدارية بما في ذلك المصالح التي تحولت إلى مراكز مسؤولية.

## خلاصة الفصل الثاني

على غرار البيروقراطية و سلبياتها شهد المورد العمومي ضعفا في الفعالية و الأداء في جل الدول و هو ما يبرر تزايد الديون العمومية، سوء تقديم الخدمات العمومية و إرتباطها بالممارسات الإحتكارية، كل هذه العوامل فعلت في بروز النظريات الحديثة المقترنة بالفكر الليبرالي و تزايد مشاريع الإصلاح الإداري لاسيما في الدول الأنجلوسكسونية في سنوات السبعينات.

يعتبر التسيير العمومي الجديد من أبرز المساهمات النظرية و التجريبية الهادفة إلى إصلاح التسيير العمومي، و يستمد مبادئه من العلوم الإقتصادية و من سياسات التسيير في القطاع الخاص لاسيما اعتماد ميكانيزم السوق و الإهتمام برأي المواطن- الزبون و ذلك بتحسين مستوى الخدمات المقدمة له، كذلك تبني لامركزية التسيير في الوحدات و الهيئات الإدارية و اعتماد مبدأ المنافسة بين القطاع الخاص و الوكالات العمومية لضمان أكثر فعالية. لقد كانت الدول الأنجلوساكسونية سباقة في محاولة تطبيق هذه المبادئ على أرض الواقع، ف جاء هذا التطبيق في تجارب و مراحل مختلفة، و هو ما حاولنا عرضه من خلال التطرق إلى التجربة الأمريكية، البريطانية و الفرنسية، حيث مثلت هذه التجارب جزء من الكل، تقابله أجزاء و تجارب أخرى في دول عديدة ( نيوزيلندا – سويسرا- البرازيل – كندا...) ، و مهما اختلفت حيثيات تطبيق التسيير العمومي الجديد في مختلف الدول ، إلا أنها تتفق في ضرورة إصلاح تسيير المنظمات العمومية بالأخذ من سياسات القطاع الخاص و إن دفعت بعض مشاريع الإصلاح بالدولة إلى فتح المجال للقطاع الخاص للدخول في بعض القطاعات ، إلا أن هذا لا ينفي ضرورة احتفاظها بسيطرتها على أهم القطاعات و التي من بينها قطاع التعليم العالي الذي بقدر ما يحتاج إلى ميزانيات ضخمة ، إلا أنه مصدر هام في إمداد جميع القطاعات الأخرى بالرأسمال الكفاء، و سنحاول في الفصل القادم عرض أهم معالم هذا القطاع ، مع الإشارة إلى بعض مؤثراته في الجزائر.





