

المحور الثالث: التسيير العمومي الجديد

تعود بدايات التسيير العمومي الجديد إلى أواخر السبعينيات وأوائل الثمانينيات، وكان ذلك في بريطانيا خلال فترة رئاسة الوزراء مارجريت تاتشر، ثم في البلديات الأمريكية في كاليفورنيا وبعض الولايات الأخرى التي عانت بشكل كبير من الركود الاقتصادي، وكذلك لدى حكومات نيوزيلندا وأستراليا. ولقد دفع النجاح الذي نتج عن تطبيق التسيير العمومي الجديد، بالعديد من الدول إلى إدراجه على أجندة الإصلاح الإداري وإصلاح أجهزة الإدارة العامة لديها .

أولا- سياق ظهور التسيير العمومي الجديد:

يتفق معظم الباحثين في حقل الإدارة العمومية أن التسيير العمومي الجديد جاء نتيجة لعوامل أساسية تتمثل في الضغوطات المالية الناتجة عن تزايد النفقات العمومية، الضغوطات الإيديولوجية التي تنادي بضرورة تراجع دور الدولة، والتكنولوجية التي أدت إلى تغير في أساليب العمل وشجعت على ظهور الابتكار في شتى المجالات، وضغط جمهور المواطنين لإضفاء الفعالية على أداء الحكومات وتحسين الخدمة العمومية المقدمة، العولمة وظهور التباينات بين أداء الدول.

ظهر التسيير العمومي الجديد في سياقات:

- السياق الأيديولوجي المرتبط بالأفكار النيوليبرالية.
- السياق الاجتماعي المرتبط بقيم ما بعد الحداثة.
- السياق الاقتصادي المرتبط بالعولمة وتأثيراتها.
- السياق العلمي والتقني المرتبط بالتقدم في المعلوماتية والاتصالات.

ورغم أن الباحثين يختلفون في تحديد الأسباب التي أدت إلى ظهور التسيير العمومي الجديد، إلا أن معظمهم يجمعون حول العوامل الرئيسية الثلاثة التالية:

- 1- البيروقراطية: ظلت البيروقراطية مفهوما إيجابيا على المستوى النظري والعلمي حتى منتصف القرن الماضي، حيث بدأت تظهر بعض الاختلالات التي ولدت أزمة الشرعية بين المواطن والإدارة العامة، مما ساعد في ظهور مبادئ فكرية جديدة تسعى لتخطي هذه الظاهرة.
- 2- تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية: مثل تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية أحد أهم الأسباب التي أدت لظهور مبادئ فكرية تصب في إطار التسيير العمومي الجديد، ففي منتصف السبعينيات عرفت كثير من الدول المتقدمة أزمة حادة في اقتصادياتها تعود بوادرها إلى بداية الستينيات، وهو ما ساهم في بروز اتجاهات فكرية تنادي بتقليص دور الدولة الاقتصادي والاجتماعي لإعطاء المبادرات الخاصة أكثر مساحة للنشاط من خلال فتح المجال للخصوصية ولآلية السوق والمنافسة.

3- تأثير النظريات الحديثة (الاقتصاد المؤسسي الجديد/ التسييرية): توسع اهتمام المتخصصين في منتصف السبعينيات إلى إسقاط ميكانيزمات السوق على مجالات النشاط العمومي والممارسات التسييرية إنطلاقاً من فعاليتها في المنظمات الاقتصادية، فظهرت مساهمات ونظريات متعلقة بدور الدولة في الحياة الاقتصادية كنظرية الاختيار العام، نظرية الوكالة، نظرية تكاليف المعاملات، 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.

ثانياً- أزمة النموذج التقليدي:

يتفق معظم الباحثين في حقل الإدارة العمومية أن التسيير العمومي الجديد جاء كرد فعل على أزمة في النموذج التقليدي للإدارة، ولعل أبرز ملامح هذه الأزمة:

1- المعالم الاقتصادية: حيث يتضمن هذا العنصر أزمة الإدارة العمومية من منظور الاقتصاد الكلي أو المؤشرات الكلية (النفقات العمومية، الإيرادات العمومية، معدل النمو)، حيث أن معظم الدول تشترك في نتائج ضعف أداء القطاع الحكومي أو تتقاطع في كثير منها ولكن لأسباب تختلف من دولة إلى أخرى.

على المستوى الفكري من المعروف أنه وبعد الحرب العالمية الثانية هيمنت نظرية كينز وأفكارها على الاقتصاد وهذا من خلال الدور الإيجابي للدولة في التنمية الاجتماعية والاقتصادية.

إلا أن المبالغة في التفاؤل بالاقتصاد العالمي في أواخر الستينات وأوائل السبعينات من القرن العشرين وأزمة النفط في السبعينيات، أضعفت النظام التقليدي لإدارة الاقتصاد، و أنتجت معالم التدهور الاقتصادي، وقد مست هاته الأزمة الدول التي تبنت نموذج الرفاهية. وكان من الشائع القول أن الإنفاق العمومي كان عاملاً رئيسياً في الانهيار الاقتصادي الذي شهدته بداية السبعينات، وأصبحت النظرة إلى مؤسسات دولة الرفاهية أنها تدمر الحوافز وتضعف روح المنافسة، حيث اعتبرت هاته الأزمة مدخل لإعادة النظر في حجم وحدود تدخل الدولة في الاقتصاد.

2- المعالم التسييرية والإدارية: وهنا يتعلق الأمر بالمشاكل التي واجهت المؤسسات والهيئات العمومية في طريقة تسييرها وانعكاسه على مستوى أدائها:

- التعقيدات الإدارية: إن التعقيدات الإدارية في الواقع وشدة تمسك الموظفين العموميين بلوائح وقواعد العمل، والنظر إليها كغاية ينبغي الوصول إليها وليست وسيلة لتحقيق النفع العام أدى إلى تشكل قناعات لدى المواطن بأنه يتعامل مع آلة تعمل وفق مخطط محدد مسبقاً تنتج في الكثير من الحالات البطء وعدم الاستجابة إلى احتياجاته بالشكل الذي يطمح إليه، وبالمقابل نجد أن القطاع الخاص يتعامل بألية تعتمد على الحوار، التشاور والإقناع و الحرص الشديد على تفهم العميل وكسب رضاه، وبهذا الشكل تلبس الإدارة العمومية صفة الدكتاتورية وعدم الإنسانية.

- التضخم في التوظيف والتكاليف: ما يلاحظ على آلية إدارة الخدمات العمومية هو التضخم في التوظيف الذي لا يرافقه ارتفاع في نوعية الخدمات العمومية ، وهذا يترجم في تعدد المديرات والمراكز الخدمية العمومية التي ليس لها علاقة بتلبية احتياجات المواطنين ، لهذا يطالب المواطن بإدخال مبدأ العقلانية في تسيير الخدمات العمومية وفي تسيير الموارد البشرية ، خصوصا إذا أدخل الزمن اللازم لتلبية الاحتياجات بعين الاعتبار ، إذ أن كثرة الإجراءات وتشتت المسؤوليات يؤدي إلى البطء في معالجة احتياجات المواطن .

- تبني أهداف وغايات خارجية : من المعروف أن القطاع الخاص يتبنى بشكل مستقل أهدافا داخلية خاصة بالتطور والنمو ، في حين أن الإدارة العمومية تخضع لغايات خارجية محددة في صورة الصالح العام ، ومنه إستراتيجية الإدارة العمومية مقيدة بالأهداف الخارجية من خلال تطبيق اللوائح والقوانين لا غير .

- غياب مردودية رأس المال : لا تجبر الإدارة العمومية على تحقيق مردودية مالية لمجمل تدخلاتها ولا تعد القيمة المضافة لرأس المال المستثمر معيارا لتحليل الأنشطة المنجزة ، وهذا بسبب غياب السعر بمفهوم السوق.

- إنجاز المهام في إطار منافسة معدومة أو غير واضحة المعالم : بفعل القوانين واللوائح ، غابت المنافسة في تحقيق الأنشطة العمومية ، ورسخت الاحتكارية وشبه الاحتكارية التي عملت على إلغاء الضبط عن طريق السوق ، هذه الوضعية أدت إلى عدم قدرة المنظمات الحكومية على التأقلم مع معطيات المحيط نظرا لترسخ آلية الإدارة البيروقراطية .

- أنظمة معقدة وشديدة الإغلاق: توصف الإدارة العمومية بالتعقيد بالنظر إلى العديد من المعايير: المهام الموكلة إليها غير متجانسة ، بمقابل ذلك نجد أن حجم الإدارة الموافق لكل نشاط معتبر جدا ، أما البناء التنظيمي البيروقراطي الهرمي فهو جد معقد.

- خضوع الإدارة العمومية للسياسة: تخضع أنشطة الإدارة العمومية للقرارات السياسية ، ففي مناسبة الفترات الانتخابية تجد الإدارة العمومية تشويشا في الوتيرة العادية لتحقيق مختلف إستراتيجيات ، إذ أن العمل والقرارات التي تتخذ في هاته الفترات تسعى إلى تحقيق الأنشطة التي تسعى إلى تحقيق قيمة انتخابية مضافة ، كما أنه وفي الحالات العادية تفرض رزنامة من القرارات التي تكون في كثير من الحالات لا تتصل بالواقع المعاش واحتياجات المواطن الفعلية.

ثالثا- تعريف التسيير العمومي الجديد:

أثار أصل مصطلح "التسيير العمومي الجديد" وظهوره في الأدبيات بعض الجدل، ففي استعراضه للمفهوم، اعترف Barzelay بأن التسيير العمومي الجديد كاتجاه دولي ، أثير عن طريق أول مقالتين لـ أوكوين (1990) و Hood (1991)، حيث اعتبر أن NPM "تعبير مختصر يستخدمه العلماء والمتخصصين للإشارة إلى موضوعات متميزة لأساليب وأنماط إدارة الخدمة العامة. والتي طفت على السطح خلال العقود الماضية، سيما في المملكة المتحدة وأستراليا ونيوزيلندا."

- على حد تعبير بوليت Pollitt ، فللتسيير العمومي الجديد تعاريف مختلفة " كمحاولة، فهو عبارة عن أيديولوجية، أو مجموعة من المقاربات والتقنيات الإدارية الخاصة: (الكثير منها تمّ استقدامها من القطاع الخاص والتي تستهدف الربح). فينظر بالتالي، للتسيير العمومي الجديد كوعاء فكر إداري أو كنظام فكر أيديولوجي أساسه الأفكار المتولدة في القطاع الخاص، والتي تستهدف إصلاح القطاع العام.

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

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

رابعاً- مرتكزات التسيير العمومي الجديد:

استناداً 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.

يرى جيبلر T. Geabler و أوزبورن D. Osborne أن التسيير العمومي الجديد يقوم على التجديد في نشاط الدولة أو الحكومة، وذلك بإضفاء طابع المفاولة على القطاع الحكومي. ويحدد الكاتبان 10 قواعد تحكم دور الحكومة و القطاع العام:

1. إضفاء مبادئ التنافسية على القطاع العام وهو ما يؤدي إلى إعطاء أكثر فعالية لهذا القطاع و يسمح بتحديد و تطوير وتأهيل الخدمة العمومية ورضا المرتفقين بها.
2. تدعيم رقابة التسيير.
3. تقييم كفاءة الوكالات أو الهيئات بالتركيز على النتائج بدلا من الاهتمام بالموارد؛ و يبرران هذا المبدأ بالاعتماد على فكرة أن: كل ما هو قابل للقياس يجب أن ينجز وفق ما هو مسطر.

4. يجب أن تسعى الحكومات و الهيئات العمومية إلى تحقيق أهدافها من خلال تحقيق رفاهية المواطن أو الزبون بفاعلية وكفاءة بدلا من ارتباطها بصرامة الإطار القانوني و اللوائح التنظيمية.
 5. ضرورة تغيير نظرة الإدارة للمرتفق، إذ يجب أن تصبح هذه الأخيرة شبيهة بفكرة الزبون أولا وأخيرا في التنظيمات الهادفة للربح، وهو ما يفترض جعل هذا الأخير أساس عملية تصميم و أداء الخدمة، وذلك بمراعاة احتياجاته و تطلعاته و خياراته .
 6. أن تكون للهيئات و الحكومات استعدادات سابقة لمواجهة وحل الصعوبات أو المشاكل قبل ظهورها.
 7. يجب أن تسعى الهيئات العمومية و بصورة فعالة إلى تعظيم أرباحها الاقتصادية و البحث عن موارد جديدة بدلا من الاكتفاء بعملية تسيير إنفاق الموارد.
 8. اعتماد مبدأ المشاركة في التسيير و التخلي عن المركزية، و هذا النوع من التسيير له العديد من المزايا إذ يتضمن مرونة الاستجابة للتغيرات المفاجئة للمحيط و من ثم الزبائن، إضافة إلى الكفاءة و الفعالية و التجديد في مستوى التسيير.
 9. اعتماد ميكانيزم السوق عوضا عن التسيير البيروقراطي.
 10. يجب أن تركز الحكومات ليس فقط على عرض الخدمات العامة، و إنما على قدراتها في تقديم الحوافز في جميع القطاعات.
- و حسب دافيد جياك **D. Giaque**، يقوم التسيير العمومي الجديد بحسبه على 13 مبدأ:

1. إدخال مبدأ التنافس بين مختلف المصالح الإدارية.
2. انفتاح المصالح الإدارية على المرتفقين و التقرب منهم كما هو الحال بالنسبة لعملاء المنظمات الخاصة.
3. التركيز على مخرجات النظام و الآثار الإيجابية الواردة من محيطه دون التركيز على مدخلاته.
4. تسيير المنظمات على أساس المهام الموكلة إليها و الآفاق التي يتطلع إليها التنظيم، و التخلي عن التسيير القائم على القواعد و الإجراءات الشكلية و الرسمية.
5. تغير النظرة إلى متلقي الخدمات من مستعمل إلى اعتباره زبونا.
6. التسيير من منظور التنبؤ بالمشاكل و محاولة اتقانها، و ليس من منظور معالجة المشاكل بعد حدوثها.
7. التسيير بإدارة تحسين الإيرادات و ليس التسيير بمنطق إنفاق الأموال.
8. تفويض السلطة للمستويات اللامركزية و تشجيع التسيير بالمساهمة.

9. تبني ميكانزم السوق كبديل للممارسات التقليدية.

10. الفصل في عمليات التسيير بين المستويات الاستراتيجية و مستويات التسيير التكتيكي العملي (مستوى المصلحة الإدارية).

11. رفع مستوى الاستقلالية في المصالح الإدارية باللجوء إلى الأشكال التعاقدية.

12. تخصيص ميزانية لإقامة الشراكة و العقود، وكذلك صياغة مؤشرات الأداء بغرض التقييم البعدي لأداء الإدارة و مستوى الكفاءة.

13. تشجيع ربط علاقة شراكة بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

وقدم ايزورن و غايبيلر Osborne and Gaebler عشرة مبادئ لإصلاح القطاع العام في كتابهما "إعادة اختراع الحكومة:

الحكومة المحفزة، حكومة يملكها المجتمع، الحكومة التنافسية، حكومة توجهها مهمتها، حكومة توجهها نتائجها، حكومة يوجهها الزبائن، الحكومة الريادية المغامرة، حكومة التوقعات، الحكومة اللامركزية، حكومة يوجهها السوق.

ويمكن تلخيص المبادئ الرئيسية التي تميز هذا المفهوم على النحو التالي:

- اعتماد مرونة تنظيمية واسعة تجعل من عملية اتخاذ القرار داخل المؤسسات العمومية عملية تشاركية، على عكس النموذج التقليدي القائم على التسيير الهرمي و المركزية في اتخاذ القرار.
- النظر للمتعامل على أساس أنه زبون عكس النموذج التقليدي الذي ينظر للمتعاملين على أساس المواطنة.
- تقديم مفاهيم حديثة في التسيير: المقابلة، المرونة، الإبداع، حرية المنظمة، التعلم التنظيمي، بينما يقوم النموذج التقليدي على مفاهيم: المسؤولية المركزية، السلطة العليا، القواعد والإجراءات...
- تقليص دور الدولة من خلال وضع أسس اللامركزية، وإعادة تعريف دور الحكومة و تحسين خدماتها، انطلاقاً من فكرة إدخال آليات السوق، و تبني مدخل خدمة العميل في تقديم الخدمات على عكس النموذج التقليدي القائم على تسيير شؤون الدولة و منظماتها الحكومية على أساس المركزية.

و تجمع الأدبيات التي تناولت التسيير العمومي الجديد أن هذا الأخير يقوم على ثلاث عناصر أساسية:

تقليص دور الدولة، التغيير في آلية الجهاز الحكومي، التغيير في أسلوب تسيير المنظمات التابعة للقطاع العام.

1- تقليص دور الدولة:

من خلال تدعيم الخوصصة و الشراكة مع القطاع الخاص ، برامج تخفيض الميزانية، تشغيل الخدمات بأسلوب تجاري، تخفيف القيود الحكومية على القطاعات الاقتصادية.

لماذا التوجه نحو تقليص دور الدولة؟

استجابة للتحديات و الظروف التي واجهتها الحكومات في نهاية القرن 20، و المتعلقة:

- القطاع العام يتسم بـكبر الحجم و ضخامة التكاليف
- الحاجة للاستفادة من تكنولوجيا المعلومات لتحسين الكفاءة
- الاحتياجات المتزايدة للمواطنين للحصول على خدمة تتميز بالجودة
- تنامي الاقتصاد القائم على اقتصاد السوق

2- التغيير في آلية الحكومة:

- يهدف التسيير العمومي الجديد من خلال نموذج إعادة اختراع الحكومة إلى تجديد البناء التنظيمي للمنظمات الحكومية، و تتضمن إعادة الهيكلة للأقسام و الإدارات، إنشاء وحدات لتقديم الخدمة، اللامركزية في السلطة و المسؤولية. من خلال إعطاء الصلاحيات للمستويات الإدارية الدنيا
- تغيير الثقافة التنظيمية، تحسين الجودة، الاستجابة للعملاء، ممارسة المشاركة الإدارية...
- الاستخدام الكفء للمدخلات بما يؤدي إلى ترشيد و تقليل النفقات.
- علاقة الإدارة العامة بالمواطن: ميثاق المواطن من أجل تحسين الخدمات العامة و تزويد المواطنين بخيارات متعددة و بالمعلومات المتعلقة بالخدمات.

3- التغيير في أسلوب التسيير:

يشمل التغيير كما يرى Bale,Dale :

- تبني القطاع العام لممارسات الإدارة المطبقة في القطاع الخاص: نموذج التميز، إعادة الهندسة، إدارة الجودة الشاملة، القيمة مقابل النقود، قياس الأداء و الحوافز، خدمة العملاء، تقليل العمالة.
- التركيز على الكفاءة و الفاعلية

- الانتقال من التحكم في المدخلات ، الإجراءات والأنظمة باتجاه قياس المخرجات
- تفضيل الملكية الخاصة، أسلوب التعاقد للخدمة العامة، المنافسة لتقديم الخدمة
- تفويض الصلاحيات و السلطات.

من خلال ما سبق يمكن القول:

- هناك اتفاق على مجمل المبادئ الحاكمة لمنطق التسيير العمومي الجديد، وإن اختلفت الأدبيات من حيث العدد والأولوية.
- انعكست المبادئ على مختلف النماذج المقترحة في مجال التسيير العمومي الجديد؛(نموذج يركز على الكفاءة، و نموذج يركز على تحقيق المرونة والتحول من المركزية إلى اللامركزية، و نموذج يركز على الجودة والتميز ويهتم بتغيير ثقافة المنظمة).
- مدى تطبيق المبادئ يرتبط بتوجهات كل دولة والإصلاحات التي ترغب في تجسيدها.(تطبيق المبادئ بصورة مختلفة).
- بينت الكتابات التي تضمنت تقييم التجارب المطبقة في بعض الدول في فترة الثمانينيات والتسعينيات، أن اتجاه هذه التجارب لا يتجه نحو التقارب. (خصوصية الدول)