

إشكالات تسيير القطاع العمومي في ظل العولمة والمفاهيم الإدارية المعاصرة.

Management's problematics in public sector in an area of globalization and modern administrative concepts

د. لعراي كريمة*، جامعة مولود معمري- تيزي وزو، karima.larabi@ummtto.dz

تاريخ النشر 30 جوان 2024

تاريخ القبول: 2024/03/ 10

تاريخ الاستلام: 2024/02/ 09

ملخص:

بعدما اتسع مدى الدولة وكثرت الوظائف التي تشرف على إنتاجها وتقديمها، فرضت العولمة فواعل مجتمعية جديدة نزعت من القطاع العمومي صفة "الاحتكار" لتقوم بإنتاج العديد من الخدمات الاقتصادية والاجتماعية، وهذا ما دعا إلى ضرورة إعادة تحديد دور الدولة والنظر في أنماط إدارة القطاع العمومي المرتبط أشد الارتباط بالسياسة العامة للدولة. تهدف هذه الورقة أساسا إلى معرفة إلى أي مدى استطاعت كل من مقاربة "التسيير العمومي الجديد"، "الحوكمة العمومية الجديدة" و"الخدمة العامة الجديدة" تحقيق قوة القطاع العمومي وزيادة قدرته التسييرية مع كل ما يحمله من تعقيدات وتناقضات، لتلبية المطالب المتزايدة والمتنامية للشعوب.

وخلصت الدراسة إلى أن الفكر الإداري الحديث ثري بالمداخل والمقاربات النظرية الهادفة إلى تحقيق جودة الخدمات العمومية من خلال تحديث القطاع العمومي، إلا أن هذا الأخير له مجموعة من القيم والخصوصيات يجب الإبقاء عليها مهما كانت الرهانات والتحديات المرفوعة. **الكلمات المفتاحية:** الإدارة العامة الجديدة؛ القطاع العمومي؛ التسيير العمومي الجديد؛ الحوكمة العمومية الجديدة؛ الخدمة العامة الجديدة.

Abstract:

Globalization has significantly impacted the management of the public sector by introducing new actors, dynamics and challenges in services, depriving the monopoly in public management claimed by the state.

The aim of this paper is to understand at what extent had the new public management, the new public governance and new public service achieve stronger performance of public sector and increase its abilities in service management, despite all the contradictions and complexity it brings in order to ensure the citizens increased demands.

The conclusion is that the modern administrative thought is rich of theoretical approaches that aim to ensure a good quality in public sector, this latter is characterized by principles and values that are challenging the public sector in an area of globalization.

Keywords: New public administration; Public sector; New public management; New public governance; New public service.

* د. لعراي كريمة.

. مقدمة:

أبدى التنظيم البيروقراطي توافقا كبيرا مع نموذج الحكومة التقليدية لفترة ما بعد الحرب العالمية الثانية. ولكن سرعان ما ظهرت عليه اختلالات عميقة أدت إلى أزمة التسيير العمومي وعجزه عن تجاوز مشكلات الندرة والأزمات الاقتصادية التي عرفتتها العديد من الدول الغربية مطلع سبعينيات القرن الماضي.

وعليه، عرف حقل الإدارة العامة جدلا واسعا حول نمط التسيير القائم آنذاك؛ خاصة مع التطور الحاصل على الفكر اللبرالي من ناحية، واستياء المواطنين من تدني مستوى الخدمات العامة المقدمة من طرف القطاع العمومي من ناحية أخرى، وهذا ما أدى إلى انخفاض واضح في منسوب الثقة بين المواطن وحكومته، ليصبح موضوع تحديث أنماط تسيير القطاع العمومي رهانا سياسيا للعديد من الدول المتقدمة منها والنامية. وعلى إثر ذلك، نادى أنصار "الخيار العام" بالتسيير العمومي الجديد كبديل عن التسيير العمومي الكلاسيكي، ومع مطلع الألفية الثالثة، ظهرت أصوات منتقدة ومصححة لأفكار التسيير العمومي الجديد في إطار العديد من المقاربات كالحكومة العمومية الجديدة والخدمة العامة الجديدة.

إشكالية الدراسة:

تدور إشكالية هذا البحث حول معرفة جدوى المقاربات النظرية العديدة التي عرفها الفكر الإداري في ظل العولمة في تحقيق قوة القطاع العمومي وزيادة قدرته التسييرية. وعليه يطرح التساؤل التالي:

إلى أي مدى استطاعت كل من مقارنة التسيير العمومي الجديد، الحوكمة العمومية الجديدة والخدمة العامة الجديدة تجاوز إخفاقات التسيير التقليدي، لبلوغ قطاع عمومي فعال ومستجيب لتطلعات المواطنين المتنامية؟
فرضيات الدراسة:

- كلما اهتم التسيير العمومي بالنتائج وجودة الخدمات، كلما كان القطاع العمومي قويا.
- كلما ركز التسيير العمومي على "المقاربة التشاركية"، كان القطاع العمومي أقوى وأكثر استجابة لمتطلبات المواطنين.
- كلما حافظ التسيير العمومي على قيمه، كلما كان فعالا في نظر المواطنين.

أهداف الدراسة:

- معرفة السياق العام للانتقال من الفكر البيروقراطي إلى الفكر الماناجاري في التسيير العمومي.
- الوقوف عند أهم رهانات تحديث التسيير العمومي.
- تحليل أهم أفكار التسيير العمومي الجديد، وتأثيرها على تسيير القطاع العمومي.
- مناقشة مضامين مقاربات ما بعد التسيير العمومي الجديد، وتأثيرها على تسيير تناقضات القطاع العمومي.

منهجية الدراسة:

تم الاعتماد في هذه الدراسة على الاقتراب النسقي؛ باعتباره يدرس الظواهر ضمن بيئة مفتوحة. فالتسيير العمومي لا يمكن دراسته إلا ضمن بيئة القطاع العمومي والسياسات العامة للدولة محليا، وتأثيرات البيئة الدولية كالعولمة والمنظمات غير الحكومية والهيئات المالية الدولية... كما لا يمكن الحديث عن جودة التسيير العمومي إلا من خلال مخرجاته ونتائجه الملموسة التي يراها المواطنون. ولمناقشة الموضوع والإجابة على الإشكالية المطروحة، تم الاعتماد على محاور الدراسة التالية:

- مقارنة "الجودة" في التسيير العمومي القديم
- من "الفبيرية" إلى "المناجارية".
- التسيير العمومي الجديد كبرادايح حديث لإصلاح القطاع العمومي
- مقاربات ما بعد التسيير العمومي الجديد لإدارة تناقضات القطاع العمومي

2. مقارنة "الجودة" في التسيير العمومي التقليدي.

يهتم موضوع "التسيير العمومي" في جوهره بضرورة تحقيق فعالية وجودة الفعل العمومي، وهي أفكار تحدث عنها العديد من المفكرين القدامى ميكيافيلي، وعلماء الإدارة الكلاسيكية كفيرديريك تايلور وهنري فايول وماكس فيبر في مطلع القرن العشرين. فمثلما ترك ميكيافيلي بصمته في تاريخ الفكر السياسي، فإن وظيفته كرئيس الديوان القنصلي الثاني (1498-1512) جعلت منه ملاحظاً جيداً لكيفية تسيير الشؤون العامة في إطار مهامه الدبلوماسية العديدة¹، وهذا ما يمكن استنباطه من كتاباته وبالأخص كتاب الأمير « le Prince »، وكتاب الخطابات « les Discours » اللذان يعتبران إطاراً موحها لتسيير المنظمات في نظر العديد من الباحثين حسب ما أورده T.Ménissier في مؤلفه "ميكيافيلي والتسيير" سنة 2017م، والأعمال المرتبطة بالتسيير العمومي كما لحصه J.W.Swain في مقاله "نيكولا ميكيافيلي والإدارة العامة الحديثة" سنة 1997م. وكان ميكيافيلي يدعو إلى ضرورة التخطيط والتنبؤ، وحسن اختيار الموارد البشرية وتنظيمهم، كما تطرق إلى خصائص القائد الجيد، وضرورة الرقابة، ومن جهة أخرى دافع على ضرورة ترشيد التسيير العمومي².

ومن جانب، اهتم فريدريك تايلور بموضوع الكفاءة والاقتصاد في التسيير من خلال ما أسماه "الطريقة المثلى للعمل: The one best way"، ومجموعة الأفكار التي جاء بها لبلوغ هذه الطريقة على غرار الاختيار العلمي للعاملين، تقسيم العمل على أساس تخصصي، ودراساته حول الحركة والزمن. ووضع هنري فايول بدوره مجموعة من المبادئ الإدارية التي تصلح في كل من الإدارة العامة وإدارة الأعمال، وتؤدي عند تطبيقها إلى الكفاءة والفعالية؛ كالتخصص، وحدة الأمر، التسلسل الهرمي، المسؤولية والسلطة. كما حدد وظائف إدارية متمثلة في التخطيط، التنظيم، التوجيه، الرقابة والتقييم، مركزاً على المدخل الوظيفي في ذلك للإشارة أن كل من إدارة الأعمال والإدارة العامة تقوم بنفس الوظائف والعمليات - وهي نقطة سوف يتم الرجوع إليها في تيار التسيير العمومي الجديد الذي ينادي بالتقارب ما بين الإدارتين -

أما الفكر البيروقراطي، فكان يعتبر في بداية القرن العشرين بمثابة أعظم إصلاح للتنظيمات الإدارية. ويرتكز خصوصاً على النقاط التالية:

- الرقابة الرسمية للسلطة السياسية على الإدارة.
- هرمية السلطة.

* وهي وظيفة مهمة تتم بإدارة العلاقات الداخلية والخارجية للمدينة.

¹Sébastien Rocher, Eduardo Ruiz Garcia, « Nicolas Machiavel penseur moderne de l'action publique », dans : Les grands auteurs en management public, dirigé par : Stéphanie CHATELAINPONROY et autres, collection GRANDS AUTEURS, Editions EMS, 2021, p36.

² Ibid, p 41.

- يعمل داخل التنظيم البيروقراطي بيروقراطيون دائمون يتصفون بالحياد واللاشخصية في العمل.
- يخدم البيروقراطيون أي حزب يصل إلى السلطة
- لا يساهم البيروقراطيون في صنع السياسات، بل يكتفون بتنفيذ ما يقرره السياسيون.³

كما اهتم ماكس فيبر بموضوع الرجل السياسي وجعل من المسؤولية محور نشاطه، فالسلطة السياسية حسبه تكون موازاة مع تحقيق النتائج (وليس مجرد مخرجات العملية السياسية). وعليه، فالنتائج (Outcomes) وحدها هي معايير تقييم مدى كفاءة الرجل السياسي في حل مشكلات المجتمع⁴، وكلما كان مسؤولاً جيداً، حقق نتائج أكثر وتمتع بمشروعية أكبر لدى المواطنين. من الناحية النظرية إذن، اهتم التسيير العمومي التقليدي بموضوع الجودة، وركز على أساسيات بلوغ الفعالية والاقتصاد في النفقات، وذلك من خلال تحقيق الملائمة بين الإمكانيات والأهداف، والفعالية بين الأهداف والنتائج، والكفاية بين النتائج والإمكانيات. لكن سرعان ما تعرض النموذج التقليدي إلى مجموعة انتقادات اقتصادية، اجتماعية وإيديولوجية من طرف العديد من العلماء والممارسين بعدما أصابه الجمود والروتين، وتضخم حجم الجهاز الإداري بشكل ملفت مما أدى إلى رداءة الخدمات العمومية.

3. من الفيبيرية إلى الماناجارية:

تعرضت العديد من الدول عبر العالم في فترة السبعينات والثمانينات من القرن المنصرم إلى أزمات اقتصادية، واضطرت نتيجة ذلك إلى اعتماد إصلاحات عميقة على قطاعها العمومي، سواء من الناحية الهيكلية، المؤسساتية أو التسييرية، وذلك مواكبة للتغيرات الحاصلة والتحديات المرفوعة آنذاك؛ فالتوسع مدى الدولة - في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية - لم يصاحبه لا قدرة مؤسساتية ولا جودة خدماتية، وهذا ما رفع أعباء الاتهام تجاه البيروقراطية التي كانت تقود إدارة المشاريع التنموية للدول. ومن جانب آخر، ارتفع حجم توقعات المواطنين من حكوماتهم في ظل تعقد نشاط هذه الأخيرة إثر الضغوطات المفروضة عليها محلياً ودولياً، مما أدى إلى اهتزاز الثقة في مؤسسات الدولة ككل وارتفاع الأصوات المناادية بحق دافعي الضرائب في خدمات عمومية مرموقة وذات جودة. ولقد لخص الأستاذ الدكتور محمد قاسم القريوتي مجموع التحديات التي فرضت التغيير والاتجاه نحو إصلاح القطاع العمومي في:

- . التحديات السياسية: الديمقراطية تقتضي المشاركة الشعبية في صنع القرارات السياسية وبالتالي على الدول أن تكون ديمقراطية حتى تستعيد ثقة المواطنين بالحكومة.
- . التحديات الاجتماعية: تحدي المحافظة على الاستقرار الاجتماعي.
- . التحديات الاقتصادية: عرفت العديد من الدول مع ظهور العولمة أزمات اقتصادية، ما يرفع تحدي ضبط ميزانيتها وسياساتها الضريبية وطرق إنفاقها.
- . تحديات مؤسسية: هناك مؤسسات إقليمية ودولية تفرض نفسها على الحكومات، كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي.

³ Owen E. Hughes, **Public management and administration: an introduction**, New York : Scholarly and Reference Division, 1994, p 23.

⁴ Patrice Duran, « Max weber une théorie moderne de la responsabilité politique », dans : **Les grands auteurs en management public**, dirigé par : Stéphanie CHATELAINPONROY et al, collection GRANDS AUTEURS, Editions EMS, 2021, p57.

. ثورة المعرفة والتكنولوجيا والتغير في الأنماط المؤسسية نتيجة لاقتصاد المعرفة.

. غياب التكامل بين السياسي والإداري

. التنوع الثقافي والاجتماعي في بيئات العمل.⁵

ومن التحديات التي فرضتها العولمة كذلك:

. تقلص دور الدولة السيادي نتيجة الانتشار الواسع للشركات المتعددة الجنسيات وتحول اهتمام القادة السياسيين من القوة العسكرية إلى القوة الاقتصادية، وعليه لم تعد الدولة بحاجة إلى جيوش ضخمة بل أصبحت تبحث عن اقتصاد قوي أمام ما أفرزته العولمة من منافسة.

. سقوط حق خلق النقود من إطار سيادة الدولة ليصبح محكوماً بآليات السوق.

. نشاط القطاع الخاص بسرعة وكفاءة - مقارنة بالشركات العامة- في العديد من المجالات كالاتصالات والبريد.

كل هذه المتغيرات أدت إلى تعقد النشاط الإداري وأوجبت ضرورة تطوير وتحديث نظم الإدارة والتسيير للتأقلم مع المستجدات السياسية، الاجتماعية والاقتصادية السائدة، إضافة إلى التطور الهائل الذي كانت تشهده منظمات الأعمال.⁶

ومن هذا المنطلق، تأكدت محدودية التنظيم البيروقراطي في تسيير القطاع العمومي خاصة بعد الأزمة الاقتصادية التي شهدتها الدول الغربية في سبعينيات القرن العشرين، وتعقد الأمر أكثر مع بروز العولمة وعولمة نظام اقتصاد السوق بصفة خاصة. وعليه طغى التوجه النيولبرالي على فكر القادة السياسيين والاقتصاديين الذين نادوا بضرورة تحجيم القطاع العام لبلوغ فعالية الخدمات العمومية (أصغر لكن أقوى)⁷، وتمت "شيطنة" التنظيم البيروقراطي من طرف تيار "الخيار العام" (Public Choice) وتعالى الأفكار المناهضة له والمنادية باقتلاع جذوره من إدارة الدول بكافة تنظيماتها، ليحل محله "السوق"، بمعنى الانتقال من البيروقراطية إلى السوق ومن مقارنة الإدارة إلى مقارنة التسيير، وهو ما ذهب إليه العديد من المفكرين الاقتصاديين أمثال Niskanen , Hayek , Buchanan.

إذن الدولة فاعل محوري ولكنه ليس الوحيد في تسيير المجتمع، وفوق ذلك عليها التكيف مع معطيات العولمة؛ كالعامل على تحقيق أهداف مشتركة مع الفواعل الدولية كالمنظمات والهيئات الدولية المختلفة، وأن تصبغ سياسات عمومية لا تتعارض مع برامج السياسات الدولية.⁸ كل هذه الرهانات والتحديات فتحت المجال لبروز أفكار ثورية مناهضة للفكر التسييري التقليدي عموماً والبيروقراطي خصوصاً.

4. التسيير العمومي الجديد كبراداييم حديث لإصلاح القطاع العمومي:

ظهر التسيير العمومي الجديد في ثمانينيات وبداية تسعينيات القرن العشرين كمقاربة جديدة في تسيير القطاع العمومي، وذلك تحت مسميات عديدة كالمناجارية (managérialisme , Pollit, 1990)، التسيير العمومي الجديد (le nouveau management public, Hood, 1991)، الحكومة المقاتلة (le gouvernement entrepreneur)،

⁵ محمد قاسم القربوتي، مقدمة في الإدارة العامة، ط2، عمان: دار وائل، 2012، ص ص 282-284.

⁶ راجع: محمد العزاوي أحمد إدريس، الإدارة الحكومية الجديدة للبيئة العربية، الزقاقين: مكتبة الجامعة الحديثة، 2009، ص ص 12-17.

⁷ لتفاصيل أكثر حول العلاقة بين مدى الدولة وقوتها، راجع: فرانسيس فوكوياما، بناء الدولة، تر: مجاب الإمام، الرياض، مكتبة العبيكان، 2007.

⁸ Gerald Caiden, « The administrative state in a globalizing world : some trends and challenges », in : **Comparative public administration : the essential readings**, Research in public policy analysis and management, vol:15, Elsevier Ltd, 2006, p519.

(Osborne et Gaebler, 1992)، إضافة إلى مصطلح "الإدارة العامة الجديدة" المستخدمة في الكثير من المراجع العربية. ويعكس هذا الاختلاف في التسميات تعدد زوايا التركيز والدراسة، غير أنها جميعا تتفق على بعض النقاط على غرار أنه يشير إلى تحول جذري عن مفهوم التسيير التقليدي مع الاهتمام بالنتائج والمسؤولية الفردية للمسيرين، مرونة أكبر، الاتجاه نحو إرساء مؤشرات للأداء ومن ثم تقييمه، فصل السياسة عن التنفيذ والاتجاه نحو الخصوصية.⁹

ويرى Merrien أن أفكار التسيير العمومي الجديد قد تبلورت من مشكلات جديدة وأوضاع صعبة كالدين العام والعجز التجاري، وسط الانتشار التدريجي للأفكار النيولبرالية من الناحية الاقتصادية، واغتنام القادة السياسيين فرصة الاستفادة من الأفكار الجديدة لتحقيق غاياتهم السياسية. ويرتكز من الناحية النظرية إلى ثلاث نماذج رئيسية*:

● نموذج السوق أو نموذج الكفاءة (l'efficience): ومنطقه تحقيق كفاية القطاع العمومي وتقريبه من القطاع

الخاص، والتوجه إلى خصوصية كل ما يمكن خصوصته. وكانت الدول الأنغلوسكسونية كبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية ونيوزلندا السبابة إلى تطبيق هذا النموذج.

● نموذج اللامركزية: لتحقيق مرونة القطاع العمومي؛ وطبق أكثر في دول شمال أوروبا كالنرويج وفلندا والسويد

وهولندا.

● نموذج الجودة: يركز على التحسين المستمر لإرضاء الزبون، تسيير الموارد البشرية بطريقة حديثة، الاعتماد على

الاستراتيجيات المركزة على النتائج. ومن أهم الدول المركزة على هذا النموذج: ألمانيا، النمسا وسويسرا.¹⁰

ويمكن دراسة التسيير العمومي الجديد من منظور الاقتصاد الكلي (الفعل العمومي مع أبعاده المالية)، أو الاقتصاد الجزئي (استخدام التقنيات التي أثبتت نجاعتها في القطاع الخاص لتحقيق جودة القطاع العمومي). ويعتمد لتحقيق غاياته على عدد من العناصر، أهمها: التسييرية (المنجارية managérialisme) - بعدما ركزت الإصلاحات الأولى في الثمانينات على عنصر ترشيد النفقات العمومية-، المسؤولية لتحقيق الإدارة بالأهداف في تسيير القطاع العمومي، التعاقد في التسيير، التخطيط الاستراتيجي، إدارة الجودة، تكنولوجيا الإعلام والاتصال، تسيير الموارد البشرية بطريقة حديثة، تسيير المالية العامة ورقابة التسيير.¹¹

وقد كان التسيير العمومي الجديد مرجعا سياسيا واقتصاديا هاما في أدبيات البنك الدولي في تسعينيات القرن الماضي. وكانت تستند إليه وتقدمه كمرشد ودليل لتحديث مرافق الدولة لبلوغ الفعالية والمرونة من خلال اعتماد عدة مقاربات كإدارة الجودة، رقابة التسيير، التركيز على الزبون وتبسيط الإجراءات وإنشاء الوكالات التنفيذية لتقديم الخدمات العمومية.¹² كما اعتمدته منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OCDE كأساس لقياس نسب التقدم في إصلاح القطاع العمومي داخل الدول الأعضاء، وهذا ما كان واضحا من خلال الدراسات العديدة حول الموضوع ومنشورات المنظمة نفسها.

⁹ Owen Hughes, **op.cit**, pp 58-59.

* يبقى هذا التقسيم نظريا، حيث أن هناك توجه إلى إدماج هذه النماذج على مستوى التطبيق أكثر من تطبيق أحدها بمفرده.

¹⁰ Mokhtari Imane, « Spécificités et apports du nouveau management public », **Revue internationale de gestion**, vol : 04, N°02, avril 2021, pp416-418.

¹¹ **Ibid**, pp 420-421.

¹² Yvon Pesqueux, « New Public Management (NPM) et Nouvelle Gestion Publique (NGP) », Doctorat, France. 2024. <https://shs.hal.science/halshs-02506340v2>

ما يمكن ملاحظته في البداية، أن الهدف الأساسي للتسيير العمومي الجديد هو البحث عن الجودة والكفاءة، وتركيز المسيرين على ابتكار طرق التسيير بعيدا عن السياسيين، وكلها أفكار نادى بها وودرو ولسن في نهاية القرن التاسع عشر، وأكدها تايلور في إطار المؤسسة الاقتصادية.

ولعل أكثر ما ركز عليه التسيير العمومي الجديد هو فكرة "تقليص دور الدولة" من خلال فتح المجال أمام القطاع الخاص لتوفير الخدمات الاقتصادية والاجتماعية بشكل يسمح بتحجيم أنشطة الدولة، وبالتالي القيام بها بكفاءة وفعالية أعلى. كما تستفيد، في المقابل، من الجباية الضريبية للمؤسسات الخاصة والمخصصة، وتدخل أحيانا أخرى في شراكة مع القطاع الخاص لتتقاسم معه المخاطر والفرص، وهذا ما يساهم في ترشيد وعقلنة نفقات القطاع العمومي.

كما جاء التسيير العمومي الجديد بمصطلح "المواطن الزبون" كرهان لاسترجاع الثقة بين الحكومة والقاعدة الشعبية، بعدما أدت نقائص الأداء البيروقراطي إلى ضعفها. وبذلك تنتقل الدولة من أقوى كيانات داخل المجتمع إلى دولة تنحني للمواطن "دافع الضرائب"، وبالتالي ظهرت القيم التجارية في تعاملات المسير العمومي مع المواطنين المستهلكين، وسادت المنافسة بين المنظمات العمومية والقطاع الخاص المقدم لنفس الخدمات. وإضافة إلى ذلك، أدخلت تحديثات على أنماط تقديم الخدمات مثل رقمتها وتبسيط الإجراءات البيروقراطية، التوجه أكثر إلى التفويض واللامركزية، فمواطن اليوم أكثر وعيا من ذي قبل، ويطمح إلى تلقي خدمات عمومية ذات جودة نظير التزامه بدفع الضرائب.

5. مقاربات "ما بعد التسيير العمومي الجديد" لإدارة تناقضات القطاع العمومي:

قدم كل من Poole et Van de Ven (1989)، و Eisenhardt (2000) أولى محاولات الحديث عن التناقضات التي يجب تسييرها في القطاع العمومي، لينشر بعدها مقال لـ C.Hood and Guy Peters (2004) : « Middle aging of New Public Management : into the age of paradox ? » وهو نفس التوجه الذي خاضه Vincent de Gaulejac (2010) : « Nouvelle gestion paradoxante » بدلا من صيغة التسيير العمومي الجديد لتفسير المعوقات المتعددة والضغط البسيكولوجية العامة الملقاة على المسيرين العموميين جراء تطبيق التسيير العمومي الجديد من نشاط زائد وتعب مهني... إلخ.¹³

ولفهم مختلف التناقضات المحيطة بتسيير القطاع العمومي، يمكن الرجوع أولا إلى مصطلح "التسيير العمومي"، والذي يتضمن كلمتين تُظهران للوهلة الأولى نوعا من التناقض؛ ففي حين يشير مصطلح "التسيير" إلى نمط إدارة المؤسسة "الخاصة" - في الغالب -، يرتبط مصطلح "العمومي" بـ "الصالح العام" أو "المصلحة العامة"، وهنا يطرح التساؤل: هل علينا فعلا تكييف التسيير بمفهومه "الخاص" - حسب نشأته - على المؤسسات والإدارات العمومية؟ وهي الإشكالية التي حاول Marcel Guenoun معالجتها في مقاله "المناجمت العمومي" مناقشا إشكاليات التسيير العمومي وموضحا خصوصية "العام".¹⁴

وانطلاقا من عديد التجارب، فإن تطبيق نمط تسيير المؤسسات الخاصة مستحيل على القطاع العمومي لاعتبارات مرتبطة أساسا بقيم المواطنة، الصالح العام وتنفيذ السياسات العامة للدولة. فتركيز المؤسسات العمومية الاقتصادية على ضرورة تحقيق الصالح العام في

¹³ Aurélien Ragainne, Yves Emery, David Giaque (dir), **Manager les paradoxes dans le secteur public**, Collection Gouvernance et gestion publique, les presses de l'université Laval, 2019, pp 02- 03.

¹⁴ Pour plus de détails, voir : Marcel Guenoun, « Management public », dans : Manel Benzerafa-Alilat et al (dir), **Encyclopédie du management public**, (collection Gestion publique), Nouvelle édition en ligne, paris : institut de la gestion publique et du développement économique, 2022, p p 433-439.

المرتبة الأولى، يجعل الاهتمام بمسألة الجودة والاقتصاد في النفقات وتحقيق الأرباح في المرتبة الثانية. وهو ما يؤكد صعوبة الحديث عن التطبيق الحرفي لطرق التسيير المعتمدة في القطاع الخاص على القطاع "العمومي"، ومن ثم فإن "الفصل بين السياسي والإداري" مثلما جاء به التسيير العمومي الجديد أيضا مستحيل من الناحية التطبيقية.

ومن ناحية أخرى، يظهر كل عنصر من عناصر التسيير العمومي الجديد "جيدا" بمفرده، (المواطن الزبون، الكفاءة، الشفافية، المشاركة، اللامركزية، الاقتصاد في النفقات..). لكنه غير منطقي عند ربطه بعنصر آخر أساسي في المجال العمومي - على حد تعبير (2011) Smith et Lewis -¹⁵، فالحديث مثلا عن مصطلح "الزبون" يصطدم مع فحوى مصطلح "المواطنة" الذي يركز على المساواة والصالح العام، والتركيز على "تقليص التكاليف" خلق موجة كبيرة من حالة "عدم الرضا العام" جراء تقليص المنافع العامة للمواطنين كتقليص عدد الموظفين العموميين وخصوصة العديد من المؤسسات العمومية في التسعينات. فالفضاء العمومي يحمل في طياته قيما وأخلاقا لا يمكن تغييرها أو تغييبها تحقيقا لغايات مادية بحتة، وبالتالي يمكن القول أن هناك تناقضات صارخة عند محاولة تطبيق مبادئ تسيير المؤسسات الخاصة على مؤسسات وإدارات القطاع العام.

وفي نقطة أخرى، يركز التسيير العمومي الجديد على بعد "جودة الخدمات وإرضاء الزبون"، حيث يتحقق الرضا كنتيجة منطقية لبلوغ الجودة في توفير وتقديم الخدمات، لكن من المعروف أن هذه الأخيرة صعبة القياس خاصة في الإدارات العمومية ذات الطابع الخدماتي، وهذا ما يجعل عنصر الرضا محل شك في غالب الأحيان.

كما أن الخدمة مركبة- في حد ذاتها- وتحتوي على خدمة رئيسية وخدمات فرعية تساهم في جودة الخدمة الرئيسية، وقد شبهها Lovelock et al (2008) بالزهرة التي تتكون من قلب وثمانية بتلات، بحيث يشير القلب إلى الخدمة المركزية، ويحيط بها خدمات فرعية تسهل تقديم الخدمة تلك، وهي: المعلومات، النصائح، تسجيل الطلبية، الاستقبال، حماية المنتجات، إدارة المشكلات، الفوترة، مستحقات الخدمة. في حين قدم Averous et Averous (2004) مصطلح مربع الجودة: الجودة المنتظرة، المرئية، المرادة والمقدمة. وقد اعتبرت الجودة "المرئية" النوع المركزي في قياس جودة الخدمة لفترة طويلة.¹⁶

ويعتبر كل من الجودة "المرئية" والرضا تقيمين ذاتيين لما بعد تقديم الخدمة، ويرتكزان على مقارنة الأداء مع معايير مرجعية كتوقعات الزبون واحتياجاته.¹⁷ غير أنه من الضروري الاعتراف أن قياسهما في المؤسسات الخاصة أسهل وأدق بكثير مقارنة بالقطاع العام المتعدد الأبعاد، وخصوصا عند الحديث عن الإدارات العمومية الخدمية؛ ففي حين ترتبط الخدمات العامة المقدمة من طرف القطاع الخاص بتحقيق الجودة لبلوغ رضا الزبون وتعظيم الأرباح، ترتبط الخدمات العامة المقدمة من قبل القطاع العام بتنفيذ السياسات العامة للدولة بغض النظر عن تعظيم المكاسب، وهذا ما يضع جدوى التقييم في القطاع العام موضع استفهام.

وانطلاقا من كل ما سبق، ظهرت مقاربات حديثة في مطلع الألفية الجديدة لتصحيح اختلالات التسيير العمومي الجديد؛ على غرار الحوكمة العمومية الجديدة (New Public Governance) وحركة الخدمة العامة الجديدة (New Public Service).

1.5 الحوكمة العمومية الجديدة:

¹⁵ Aurélien Ragainne, Yves Emery, David Giaque (dir), *op. cit*, p 02.

¹⁶ Caroline Tahar, « Ecouter le client pour mieux servir l'utilisateur ou l'enjeu de la gestion d'un paradoxe », dans : David Giaque (dir), *Manager les paradoxes dans le secteur public*, *op. cit*, p 50.

¹⁷ *Ibid*, p 51.

تشير الحوكمة العمومية وفق " قاموس موسوعة الإدارة العمومية" إلى مجال متعدد التخصصات، يعنى بدراسة علاقات القوة بين السلطات العمومية، المجتمع المدني والسوق في سياق تحول قدرة المجتمعات السياسية على حكم نفسها بشريعة والتصرف بفعالية. ويمكن أن تكون هذه العلاقات علاقات سلطة- سلطة، تعاقد، تأثير...". ويضيف كل من Rigaud et Côté (2011) أن دراسة الحوكمة العمومية تكون أكثر ملاءمة كلما حدد إطارها مثل حوكمة التعليم، أو الحوكمة الحضرية..¹⁸

أما "الحوكمة العمومية الجديدة" فتشير إلى مقارنة حديثة في التسيير العمومي، تحدث عنها Osborne (2006-2010)، وهي مغايرة تماما لأفكار التسيير البيروقراطي والتسيير العمومي الجديد؛ حيث لا تركز على التسلسل الهرمي ولا على الماناجارية وآليات تسيير المؤسسات الخاصة، وإنما تضع "المواطن" كمرجعية أساسية في إصلاح القطاع العمومي، لينادي أيضا Bourgon (2007) في نفس الإطار بنظرية جديدة في التسيير العمومي تركز على المواطنة والصالح العام.¹⁹

تتم مقارنة الحوكمة العمومية الجديدة بالعديد من النقاط المهمة في التنظيم البيروقراطي. ففي حين يركز هذا الأخير على العمليات التنظيمية الداخلية لتنظيمات القطاع العمومي (كونها مختلفة عن تنظيمات القطاع الخاص)، تنادي الحوكمة العمومية الجديدة بضرورة العمل ضمن بيئة منفتحة على فواعل جدد. وانطلاقاً من كون الحكومة جهة فاعلة واحدة من بين مجموعة من الفواعل التي أظهرت تزايداً في الاعتماد المتبادل فيما بينها، والمتواجدة على المستوى المحلي، الوطني والعالمي، فإنه يجب التسليم أن السياسات الموجهة للمجتمع ما هي إلا نتيجة لمجموعة تفاعلات معقدة لجماعات كثيرة،²⁰ وعليه تستلزم تعاوناً مشتركاً حتى على مستوى تجسيدها داخل المجتمع.

ومن جانبه، شرح الباحث (Tony Bovaird) تقريباً نفس الفكرة السابقة، ولكن بإبراز قصور إصلاحات التسيير العمومي الجديد في ثلاث نقاط رئيسية:

- تدعو الحوكمة العمومية الجديدة إلى ضرورة الاهتمام بالمجموعات الأوسع داخل المجتمع -إلى جانب الزبون أو متلقي الخدمة- لتحقيق الاندماج والتماسك الاجتماعي، إضافة إلى عدم إهمال الجانب البيئي والسياسي.
- تعترف الحوكمة العمومية الجديدة بوجود العديد من الفواعل المؤثرة على العملية السياسية وصنع القرار، مما يجزم بعدم صلاحية النمط العقلاني في صنع السياسات دائماً.
- إلى جانب المنظمات العمومية المقدمة للخدمات، توجد العديد من المؤسسات الخاصة، الإعلام، تنظيمات المجتمع المدني،²¹ لا يجب تهميش وتقليص دورها داخل الفضاء العمومي.

وهذا لا يعني أن الحوكمة العمومية الجديدة تستبعد كل مبادئ التسيير العمومي الجديد، فهي تشجع مساهمة القطاع الخاص والمجتمع المدني في توفير الخدمات العامة، ولكن لها أبعاد تميزها عنه كالتنسيق والتعاون، الإنتاج المشترك، وخاصة المسؤولية المشتركة بين الفواعل الحكومية وغير الحكومية والمواطنين، كما أنها تركز على قيم الخدمة العامة.²²

¹⁸ Benoit Rigaud, Gouvernance publique, dans : **Le dictionnaire encyclopédique de l'administration publique**, pp01-02, sur le site web : www.dictionnaire.enap.ca

¹⁹ Mark Robinson, **From old public administration to the new public service, Implications for public sector reform in developing countries**, UNDP, GCPSE, 2015, p 09.

²⁰ Idem.

²¹ Tony Bovaird, « La gouvernance publique : comment maintenir un juste équilibre entre le pouvoir des intervenants dans une société en réseau ? », **Revue Internationale des Sciences Administratives**, 2005/2 (Vol. 71), p224.

مما سبق، تشير مقارنة "الحوكمة العمومية الجديدة" إلى ضرورة العودة إلى المضمون المحوري "للحوكمة" والتمثل في "التعددية" أو الاعتراف بوجود شبكة معقدة من الفاعلين داخل المجتمع المحلي والوطني، وحتى الدولي تؤثر على عملية صنع السياسات في ظل العولمة، مما يستلزم وجوباً مساهمة فاعلين أكثر في تنفيذ تلك السياسات إلى جانب الدولة. ولهذا تقترح -هذه المقاربة الحديثة- تنمية أسس التعاون والشراكات بين مختلف الفواعل تحقيقاً للصالح العام وحفاظاً على قيم المواطنة في القطاع العمومي.

2.5 الخدمة العامة الجديدة:

هي مقارنة حديثة في التسيير العمومي، جاءت لتصويب اختلالات التسيير العمومي الجديد، من خلال التركيز على المواطنة وخدمة المواطن في المقام الأول، تحقيق المصلحة العامة، إضافة إلى التوجه نحو المجتمع المدني. ويعود معظم الباحثين في شرحهم لمقاربة الخدمة العامة الجديدة إلى كتاب كل من (Robert B.Denhardt, Janet V.Denhardt) بعنوان "الخدمة العامة الجديدة".²³

وتتمثل خصائص مقارنة الخدمة العامة الجديدة - حسب المؤلف السابق الذكر - في سبع نقاط:

- الخدمة عوض التوجيه.
- المصلحة العامة هي الهدف الرئيسي.
- التفكير بمنهجية والتفاعل بديمقراطية.
- خدمة المواطنين وليس الزبائن.
- المساءلة عملية معقدة.
- الاهتمام بالأفراد وليس بالإنتاجية فقط.
- الاهتمام بالخدمة العامة أكثر من ريادة الأعمال²⁴

الملاحظ من خلال العودة إلى خصائص الخدمة العامة الجديدة، أنها لا تلغي مضمون التسيير العمومي الجديد، وإنما تحاول إلغاء البعد التقني المفرط فيه؛ وعليه تركز هذه المقاربة الجديدة على الخدمة العامة بعينها أكثر من موضوع التسيير حيث تعد مسألة مساعدة المواطنين وتسهيل حصولهم على الخدمة هو جوهر عمل القطاع العمومي وليس الاهتمام بموضوع القيادة والتوجيه، فالغاية الرئيسية هي تحقيق الصالح العام وليس الإنتاجية فقط، على عكس التسيير العمومي الجديد الذي يركز على الإنتاجية بالدرجة الأولى والمقاولاتية وريادة الأعمال.

ومن جهة أخرى، تلتقي مقارنة الخدمة العامة الجديدة مع الحوكمة العمومية الجديدة في انتهاجها لمنظور الحوكمة، المواطنة والديمقراطية من خلال الاهتمام بالأفراد والعمل ديمقراطياً وإلغاء مصطلح "الزبون" لقصور مفهومه.

6. خاتمة:

²² Voir : Linda Cardinal, Éric Champagne, Marie-Hélène Eddie, « Nouvelle gouvernance publique et innovation : le cas du Consortium national de formation en santé », **Revue Gouvernance**, Vol.10, No. 1, avril 2013, p02.

²³ Robert B.Denhardt, Janet V.Denhardt, **The new public service : serving not steering**, M.E. Sharpe, 2007.

²⁴ Return to: Robert B.Denhardt, Janet V.Denhardt, **op.cit**, pp 45-167.

في وقت مضى، كان يلاحظ للبيروقراطية على أنها التنظيم الأكثر نجاحا لإدارة القطاع العام برشادة وعقلانية، إلا أن ظهور رهانات وتحديات جديدة في ظل العولة فضحت عجز قدرة التسيير التقليدي في بلوغ الجودة والفعالية، وهذا ما دعا إلى ضرورة إيجاد حلول جديدة للمشكلات الحديثة على غرار مشكلات الندرة والأزمات الاقتصادية المتتالية وارتفاع سقف تطلعات الشعوب من حكوماتهم. وعليه، برزت مقاربات عديدة في مجال التسيير العمومي كمقاربة التسيير العمومي الجديد، ومقاربات ما بعد التسيير العمومي الجديد كالحوكمة العمومية الجديدة والخدمة العامة الجديدة.

توصلت الدراسة إلى النتائج التالية:

- كان الاهتمام بعناصر نجاعة القطاع العمومي (الاقتصاد، الفعالية والكفاءة) حاضرا في الفكر والممارسة الإدارية منذ القدم؛ حيث اهتم ميكافيلي في القرن السادس عشر بموضوع تسيير الشؤون العامة بفعالية ورشادة، ونادى وودرو ولسن في نهاية القرن التاسع عشر بضرورة الفصل بين السياسي والإداري لضمان الحيادية والمسؤولية في العمل إلى جانب تحقيق الكفاءة، وهي أفكار مهدت لتطور نظريات الإدارة الكلاسيكية في بداية القرن العشرين.
- يعود قصور التسيير البيروقراطي التقليدي - بالدرجة الأولى - إلى ضخامة الجهاز الإداري للدولة (توسع مدى الدولة) وهذا ما أدى إلى ضعف جودة الخدمات العمومية. ومع تفاقم الأزمات الاقتصادية واهتزاز الثقة بين المواطنين وحكوماتهم، ظهر تيار التسيير العمومي الجديد لتجاوز اخفاقات التسيير البيروقراطي.
- نادى التسيير العمومي الجديد بضرورة تحجيم دور القطاع العمومي وذلك بالاتجاه نحو الخصوصية وتشجيع الشراكة مع القطاع الخاص لتقديم خدمات أحسن للمواطن الزبون، مع ضرورة الفصل بين السياسي والإداري والاتجاه نحو اللامركزية. إلا أن المبالغة في التركيز على البعد التقني أفرز انتقادات شديدة بابتعاده عن أسس ومقومات القطاع العمومي.
- حاولت مقاربات ما بعد التسيير العمومي الجديد إحياء قيم القطاع العمومي المرتبط أساسا بتنفيذ السياسات العامة للدولة، بالتركيز على مصطلح تعددية الفواعل المجتمعية واعتماد منظور المواطنة والحكامة في التسيير العمومي.
- مدخل ومقاربات دراسة القطاع العمومي كثيرة ومتجددة، وهذا دليل على ثراء الفكر الإداري الذي يتطور بتطور المجتمعات. لكن أثبتت الدراسات أنه مهما كانت إيديولوجية الدولة اقتصاديا لا يجب التفريط في قيم وصلب مهام القطاع العمومي، وعليه تظهر مقاربات ما بعد التسيير العمومي أكثر تناغما لتسيير تناقضات القطاع العمومي.

7. قائمة المراجع:

المراجع العربية:

- القريوتي، محمد قاسم. مقدمة في الإدارة العامة، ط2، عمان: دار وائل، 2012.
- إدريس، محمد العزازي أحمد. الإدارة الحكومية الجديدة للبيئة العربية، الزقازيق: مكتبة الجامعة الحديثة، 2009.
- فوكوياما، فرانسيس. بناء الدولة، تر: مجاب الإمام، الرياض، مكتبة العبيكان، 2007.

. المراجع الأجنبية:

1. Livres :

- B.Denhardt, Robert, V.Denhardt, Janet, **The new public service: serving not steering**, M.E. Sharpe, 2007.
- Benzerafa-Alilat, Manel et al (dir), **Encyclopédie du management public**, (collection Gestion publique), Nouvelle édition en ligne, paris : institut de la gestion publique et du développement économique, 2022.
- CHATELAINPONROY, Stéphanie et al(dir) , **Les grands auteurs en management public**, collection GRANDS AUTEURS, Editions EMS, 2021.
- Hughes, Owen E, **Public management and administration: an introduction**, New York : Scholarly and Reference Division,1994.
- Ragaïgne, Aurélien, Emery, Yves, Giauque, David (dir), **Manager les paradoxes dans le secteur public**, Collection Gouvernance et gestion publique, les presses de l'université Laval, 2019.

2. Articles et revues :

- Bovaird, Tony, « La gouvernance publique : comment maintenir un juste équilibre entre le pouvoir des intervenants dans une société en réseau ? », **Revue Internationale des Sciences Administratives**, (Vol. 71), 2005/2.
- Caiden, Gerald, « The administrative state in a globalizing world : some trends and challenges », in : **Comparative public administration : the essential readings, Research in public policy analysis and management**, vol:15, Elsevier Ltd, 2006.
- Cardinal, Linda, Champagne, Éric, Eddie, Marie-Hélène, « Nouvelle gouvernance publique et innovation : le cas du Consortium national de formation en santé », **Revue Gouvernance**, Vol.10, No. 1, avril 2013.
- Mokhtari, Imane « Spécificités et apports du nouveau management public », **Revue internationale de gestion**, vol : 04, N°02, avril 2021.
- Pesqueux, Yvon, « New Public Management (NPM) et Nouvelle Gestion Publique (NGP) », Doctorat, France. 2024. <https://shs.hal.science/halshs-02506340v2>
- Rigaud, Benoit, « Gouvernance publique », dans : **Le dictionnaire encyclopédique de l'administration publique**, sur le site web : www.dictionnaire.enap.ca
- Robinson, Mark, **From old public administration to the new public service, Implications for public sector reform in developing countries**, UNDP, GCPSE, 2015.