

النماذج النظرية للتسيير العمومي الجديد:

نموذج إعادة إختراع الحكومة (Osborne & Gabblear)

➤ نموذج أوسبورن وجابيلر (Osborne and Gaebler)

1. الحكومة التحفيزية ؛
2. حكومة تنافسية الحكومة التي تقودها المهمة ؛
3. حكومة موجهة نحو النتائج ؛
4. حكومة يحركها العملاء ؛
5. الحكومة المغامرة حكومة لامركزية الحكومة المملوكة للمجتمع ؛
6. حكومة استباقية يحركها السوق.

ضمن هذا الإطار ، سيطر نموذج م ع ج على حقل الإدارة العامة في الربع الأخير من القرن العشرين ، وبدأ فقط في استجوابه لأسباب مختلفة في عام 2000م.

الفرع الثاني: نموذج (Paolo Urio & Christopher Pollit)

➤ نموذج (Christopher Pollit)

شهدت فترة الثمانينيات على ما يبدو موجة مستمرة من إصلاحات الإدارة العامة في العالم المتقدم، ومع ذلك ، هناك خلاف حول توزيع واتجاه هذا النشاط المحموم في بعض الأحيان. يقول البعض أنّ التوزيع واسع والاتجاه متقارب - وأنّ إصلاح الإدارة العامة هو ظاهرة عالمية. إذ أصبحت المتدييات الدولية مثل لجنة الإدارة العامة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أو شبكة الإدارة العامة للأمم المتحدة (UNPAN) ورشات نقاش مؤثرة لإصلاح الإدارة العامة. منذ أواخر الثمانينيات لعبت مثل هذا الدور المؤثر في إصلاحات العديد من البلدان شركات الاستشارات الإدارية متعددة الجنسيات.

ومن المحتمل أنّ يكون الأمريكيان البارعان أوزبورن وجابيلر من أشهر المؤيدين لهذا الرأي، بحجة أنّ ظهور "حكومة ريادة الأعمال" أمر عالمي و "حتمي" (أوزبورن وجابيلر 1992: 325-8). في حين أنّ نص أوزبورن وجابيلر "إعادة اختراع الحكومة" لم يكن في حد ذاته علميًا بشكل خاص، يبدو أنّ معتقدهما الأساسي في التقارب قد تمت مشاركته من قبل بعض الرواد الأكاديميين للإدارة العامة في أوروبا وأستراليا وأمريكا الشمالية (على سبيل المثال Hughes 1998؛ Kettl 2000؛ Lane 2000). ومع ذلك ، لا يتفق جميع الخبراء مع هذه التفسيرات. ويقول البعض أنّ هناك تقاربًا جزئيًا ، لكنه بعيد كل البعد عن كونه عالميًا ، مع وجود دول معينة غائبة بشكل ملحوظ ، مثل ألمانيا واليابان (Jones 1993؛ Flynn and Strehl 1996). قد يكمن أحد المصادر الواضحة للتفسير المتباين في المفاهيم المختلفة لـ "NPM". يرسم البعض اختلافات مثيرة للاهتمام بين إعادة

الابتكار على غرار الولايات المتحدة والأنجلو-أسترالية "NPM". ومع ذلك ، يمكن للمرء أن يجعل الكثير من هذه الفروق مفيدة لمقارنة دولتين أو أكثر، وتحليل مسارات الإصلاح ضمن أبعادها التشريعية والفردية. ومع ذلك، يرى Pollit أنّ العناصر العامة لـ "النموذج الجديد" للتسيير العمومي الجديد - تلك التي تشكل "هدف" التقارب - مقبولة من قبل معظم المعلقين. إذ تبنت هذه المقاربة بالإجماع القيادات السياسية لمنظمة التنمية والتعاون الاقتصادي في منتصف ثمانيات القرن الماضي؛ وحددها Pollit.Ch في جملة من العناصر الأساسية، وهي على النحو التالي:²¹

- تحول في تركيز أنظمة الإدارة وجهود الإدارة من المدخلات والعمليات إلى المخرجات والنتائج،
- تخفيض التكاليف وبلوغ الحد الأقصى من النتائج والأهداف وفقا لنماذج كمية؛
- تحول نحو مزيد من القياس ، يتجلى في ظهور مؤشرات ومعايير الأداء؛
- لا مركزية السلطة داخل الوكالات العمومية؛ تفضيل الأشكال التنظيمية الأكثر تخصصًا، صغرى ومفلسة وبدون هدر للموارد، ومستقلة بدلاً من البيروقراطيات الهرمية الكبيرة ومتعددة الأغراض.
- استبدال واسع النطاق للعقد أو العلاقات الشبيهة بالعقد للعلاقات الهرمية كأداة تنسيق رئيسية ؛
- استخدام أوسع بكثير مما كان عليه الحال في السابق لآليات السوق أو السوق لتقديم الخدمات العامة، بما في ذلك المناقصات التنافسية وتبني التعامل بالعقد والصفقة أو أشباه الصفقات ، وجداول دوريات القطاع العام ، والأجور المتعلقة بالأداء، بما في ذلك الخصخصة ، والتعاقد الخارجي ، وتطوير الأسواق الداخلية تحويل أنشطة الهيئات العمومية ومسؤوليات تسييرها إلى وكالات جديدة شبه حكومية؛
- توسيع ومحو "الحدود" بين القطاعين العام والخاص (تتميز بنمو الشراكات العامة / الخاصة من مختلف الأنواع والانتشار الواضح للمنظمات "المختلطة" -
- تحول في أولويات القيمة بعيدًا عن الشمولية والإنصاف والأمن والمرونة ونحو الكفاءة والفردية.
- إلى جانب تفضيل لآليات السوق MTMs ، التركيز على جودة الخدمة وتوجيه المستهلك، وبالتالي إعادة تعريف المواطنين - مستخدمي الخدمات العامة على أنهم "مستهلكون". والتركيز على معاملة مستخدمي الخدمة على أنهم "عملاء" وعلى تطبيق تقنيات عامة لتحسين الجودة مثل إدارة الجودة الشاملة (TQM).

¹ Christopher Pollitt C., CLARIFYING CONVERGENCE: Striking similarities and durable differences in public management reform, in public management reform, **Public Management Review**, 3:4, 2001, Pp. (471-492).

² Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, **Public Management Reform: A Comparative Analysis-Into the Age of Austerity**, 4th Edition,(UK: Oxford university press, 2017), Pp,(2-15).

وما يميّز نموذج بوليت للتسيير العمومي الجديد، أنه متمحور حول لا مركزية السلطة داخل الوكالات العمومية، واعتماد مبدأ المنافسة بين القطاع الخاص الوكالات العمومية لضمان أكثر كفاءة وفعالية لأدائها، والتركيز على جودة الخدمة وتوجيه المستهلك إلى أفضل الخيارات.

➤ نموذج (Paolo Urrio)

نضج نموذج باولو هوريو الذي يعد في حد ذاته مدخلا لمفهوم التسييرية "Managerialism" ضمن استنباطه ونقده لمختلف التجارب التي مرت بها الدول المتطورة في مجال اصلاح الإدارة العامة؛ بالإضافة لمنظوره المتقدم للعديد من النماذج النظرية والأيدولوجية التي رافقت العديد من موجات الاصلاح بكل أبعادها (نظمها الاقتصادية، الاجتماعية، السياسية، وغيرها). كل هذه المتغيرات وغيرها جعلت من باولو هوريو وغيره يحدث إعادة تساؤل عميقة للعلاقة بين الدولة والسوق في معظم البلدان. وحسب رأيه بات الأمر ملحا لتقديم نهج جديد للإدارة العامة، وأن تقدم الجامعات ومعاهد الإدارة العامة والشركات الاستشارية (المتخصصة بشكل عام في إدارة الأعمال) والسياسة والإدارات العامة في حد ذاتهم شيئاً جديداً لضمان إدارة الدولة والمجتمع. لذلك قدم باولو هوريو جملة من المبادئ الأساسية عرف من خلالها أهمية وظيفة المسير في التسيير العمومي الجديد:³

1- مبدأ الكفاءة الاقتصادية هو المفهوم الأساسي الذي يعطي تماسكاً لاستراتيجية إصلاح الآلية الوقائية الوطنية، الذي تعتمد عليه جميع المبادئ الأخرى منطقياً. وهو يقوم من ناحية على افتراض العقلانية الاقتصادية المستخدمة لشرح سلوك الفاعلين الاجتماعيين في جميع مجالات النشاط ، ومن ناحية أخرى على افتراض أنّ السوق هو الأفضل. توزيع الثروة. ويقتصر دور الدولة عند ميلتون فريدمان على الحفاظ على الشروط الإطارية اللازمة لعمل السوق، ويشير السوق بدوره إلى مفاهيم المنافسة والقدرة التنافسية. إذا كان هذا هو الحال ، فإنّ أفضل طريقة لتحسين إدارة الشؤون العامة هي "تسويق الدولة - Marketiser l'Etat" ، وبعبارة أخرى تحرير الأسواق ، وخصخصة أنشطة الدولة التي لا تشكل جزءاً من وظائف الدعم إلى السوق ، أو في حالة فشل ذلك ، يتم إدخال عناصر السوق جزئياً على الأقل ، في إدارة الشؤون العامة عن طريق توقيع عقود الخدمة مع الوحدات الخاصة أو العامة. تعمل المبادئ التالية في الواقع على تعزيز و / أو تسهيل تنفيذ مبدأ الكفاءة الاقتصادية.

2- المبدأ الثاني هو الفصل بين القرارات الاستراتيجية والقرارات التنفيذية. على الرغم من حداثة المصطلحات في الإدارة العامة ، فإنّ هذه الصياغة ، المستعارة مباشرة من إدارة الشركات ، ليست أكثر من

³ Paolo Urrio(Ed.), « Le New Public Management ou la gestion publique au service du marché », in Marc Hufty (Dir.), « La pensée comptable. État, néolibéralisme, nouvelle gestion publique », (Paris : PUF, 1999), Pp.(91-124).

إحياء للنظرية القديمة للفصل بين السياسة والإدارة ، التي قدمها وودرو ويلسون في عام 1887 وأعيدت صياغتها. في عام 1945 بواسطة هيربرت سيمون. يعزز هذا المبدأ الاتجاه لصالح التخصصية وعقود الخدمة من حيث أنه يدعي إثبات أنه من الممكن إدارة إنتاج بعض الخدمات على النحو الأمثل ، حتى عندما لا يمكن تحقيق التخصصية كاملة بسبب حقيقة أنّ الدولة ترغب في الاحتفاظ على الأقل بوظيفة المراقبة أو التحكم في إنتاج الخدمات التي لم تعد توفرها بنفسها. سيؤدي هذا إلى اقتصاد واضح في الحالتين المنشودتين. في حالة تخصصية القطاعات التي ترغب فيها الدولة وفي حال تخصصية القطاعات التي ترغب الدولة في إبقائها تحت المراقبة ، فإنّ الاقتصاد سينتج عن انخفاض عدد موظفي الخدمة المدنية ، وكذلك من تحسين كفاءة الشركات الخاصة المسؤولة عن إنتاج الخدمة المعنية.

3- يأتي مبدأ اللامركزية بشكل طبيعي لتعزيز المبدأين السابقين ، من حيث أنه يعزز الدفع نحو التخصصية وعقود الخدمات ، والتي يمكن اعتبارها شكلاً خاصاً من أشكال اللامركزية، والتي تعد المبدأ الأساسي في التسيير العمومي الجديد.

4- يتم بعد ذلك دعم هذه المبادئ الثلاثة الأولى من قبل ما يسميه أنصار التسيير العمومي الجديد (NPM) توجيه نشاط الدولة بناءً على النتائج ورضا العملاء ، بدلاً من الامتثال للإجراءات. يضمن السوق ، الذي يدفع مزودي الخدمة للإنتاج بتكلفة أقل وفي الوقت نفسه تلبية توقعات العملاء من حيث الجودة والإدارة المثلى للموارد. في هذا السياق ، تظهر التخصصية وعقود الخدمات واللامركزية كتقنيات إدارية تقرب الدولة من عملائها كما يحدث مع شركات القطاع الخاص. وبالتالي ، يصبح العميل هو المرجح المميز للآلية الوقائية الوطنية ولم يعد مواطناً.

5- ولكن بما أنّ تنفيذ هذه الإدارة العامة الجديدة يتم في سياق معين ، سبق ذكره ، يتسم بالعجز المستمر وزيادة الدين العام نتيجة لذلك ، وكذلك استحالة زيادة الإيرادات الضريبية ، فإنّ تنفيذ مبدأ الكفاءة يتطلب بالضرورة وضع جديد: الحاجة إلى موازنة ميزانية الدولة ، والتي لا يمكن إشباعها إلا من خلال سياسة اقتصادية منسقة. هذا هو جوهر شعار النسخة الأمريكية من الآلية الوقائية الوطنية: تم إطلاق "مراجعة الأداء الوطني" في عام 1993 تحت عنوان "حكومة تعمل بشكل أفضل ، وتكلفة أقل". يقود تطبيق هذا المبدأ بطبيعة الحال إلى المبدأين التاليين:

6- أسبقية الرقابة المالية؛

7- تعميم عمليات التدقيق وتقييم الأداء (تنفيذ شعار "القيمة مقابل المال") مما يعني تعريف المعايير النوعية والكمية.

8- بالنظر إلى المبادئ الثلاثة السابقة (سياسة اقتصادية، رقابة مالية، ورقابة الأداء)، كان لا مفر من العمل في إدارة الشؤون العامة على نقل السلطة لصالح المسيرين على حساب المهنيين.

9- تحرير سوق العمل في إطار مبدأ السوق يعد ضرورة ينتج عنها إدراج ليات جديدة للعمل كالأنظمة التعاقدية للعمل.

10- لكن بما أنّ المنظمات النقابية يمكن أن تشكل عقبة أمام تنفيذ المبدأ السابق ، يجب دعم هذا الأخير بمبدأ عاشر: تهميش النقابات العمالية.

حسب باولو هوريو Paolo Urlo فالنسيير العمومي الجديد يقوم على ثلاثة مبادئ أساسية:

➤ اللامركزية وإعادة تنظيم الهياكل؛

➤ رقابة مالية فعالية؛

➤ مراقبة وتقييم الأداء.

الفرع الثالث: نموذج منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي (OCDE)

لقد اتجهت العديد من الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (Organization for Economic Cooperation and Development) خلال عقد التسعينيات من القرن الماضي نحو عمليات إصلاح واسعة في القطاع الحكومي، وذلك استجابة لعدد من الضغوط الاقتصادية ، والاجتماعية والسياسية مثل العجز في الموازنة العامة، والمشكلات الهيكلية وتضاعد المنافسة وتداعيات العولمة. بالإضافة إلى تزايد الضغوط السياسية والاجتماعية والتي تمثلت في ضعف الثقة من قبل المواطن في إدارة الحكومة للخدمات المختلفة، وتزايد الطلب على تقديم خدمات أكثر جودة واستجابة لمتطلبات المواطن. كما أنّ تنامي المطالبة بإيجاد نظام فعال للمساءلة من قبل المواطن "دافع الضرائب" نحو تحقيق النتائج المخططة، الأمر الذي أدى إلى تضاعد بعض الشعارات والمطالب في هذا الاتجاه منها: إعادة إختراع الحكومة، وعمل الكثير من اجل القليل. كل هذه الأطاريح السابقة توضح الاتجاه نحو ضرورة إصلاح القطاع الحكومي ، إذ أصبحت ظاهرة عامة في معظم الدول.

لقد حددت منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي ثمانية اتجاهات خاصة بالنسيير العمومي الجديد:

➤ تعزيز مهام التوجيه في المركز؛

➤ تفويض السلطة، وتوفير قدر أكبر من المرونة؛

➤ ضمان الأداء والرقابة والمحاسبة؛

➤ تحسين إدارة الموارد البشرية؛

- تحسين نوعية التنظيم؛
- خدمة تستجيب للمتطلبات؛
- تطوير المنافسة والاختيار؛
- تحسين تكنولوجيا المعلومات.

ويمكن تلخيص السمات الأساسية للتسيير العمومي الجديد لدى منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي في

الآتي:

- تحقيق اللامركزية؛
- تحسين القدرة التنافسية عن طريق زيادة الكفاءة والفعالية؛
- مراقبة الأداء.

الفرع الرابع: نموذج (Boston) و (Giauque)

➤ نموذج (Boston)

جاء هذا النموذج تعبيراً عن الاتجاهات السابقة التي سادت مدرسة التسيير العمومي الجديد، ويستند هذا النموذج إلى عدة عناصر أبرزها الكفاءة الاقتصادية كقيمة أساسية توجه عمل المديرين وقراراتهم، بما يعني السعي للوصول إلى أكبر حد من المخرجات بأقل قدر ممكن من المدخلات. ويعبر هذا النموذج عن سيادة علم إدارة الأعمال، ووهو ما يلاحظ بقوة في الجامعات والأكاديميات من انتشار أقسام إدارة الأعمال، بينما تضاءلت أقسام الإدارة العامة إلى أدنى حد. وبشكل عام يعبر التسيير العمومي الجديد عن حكومة صغيرة وعن خصوصية وظائف الحكومة، لكي تتحسن الخدمات من خلال المنافسة والمقارنة المرجعية بأفضل الممارسات، وحتى يتحسن باستمرار نظام الحكم وإدارة شؤون المجتمع ويتعزز التوجه نحو إرضاء الزبون ويتم التحول من التنظيم الهرشي إلى التنظيم المبسط.

لقد قام بوسطن وزملاؤه بدراسة هامة حول الاصلاحات التي عرفتھا الإدارة العامة في نيوزلندا حيث نجد أربعة تيارات نظرية تعد قاعدة هذه الاصلاحات: نظرية الخيار العام، نظرية الوكالة، نظرية نفقات المعاملة (الصفقة)، وأخيراً ثنائي التسييرية - التسيير العمومي الجديد.

➤ نظرية الخيار العام

ظهرت هذه النظرية في نهاية الستينيات من القرن العشرين، خاصة مع أعمال مدرسة فرجينيا، إذ تعد هذه النظرية من أهم أفكار الليبراليين والنيوليبراليين، حيث تضع كفرض لها أنّ المنظمات العامة غير فعالة بسبب مجموعة الضغوط السياسية والبيروقراطية، وتدلل نظرية الخيار العام على ذلك بأنّ الأشخاص الذين من المفترض أنّ يتخذوا القرارات العامة (السياسيين والإداريين) سيقومون حتماً بتقديم مصالحهم الخاصة على

المصلحة العامة، ويرى أصحاب هذه النظرية أنّ هناك تضاد بين الدولة والسوق الذي يمثل الآلية الفعالة في توزيع الموارد ، وعليه يرون ضرورة تقليص دور حجم الدول قدر الإمكان. ويرى أصحاب هذه النظرية أنّ نجاعة المنظمات العامة متعلق بتحفيز رجال السياسة والإدارة الذين يرون أنّ مصالحهم الشخصية هي التي تحركهم بدليل سعي البيروقراطيين لزيادة سلطتهم وهيبتهم ودخلهم باستخدام السلم التدرجي على أساس أقدميتهم بدلا من المضي في تحقيق أهداف المنظمة هذا من جهة، وينظر السياسيون إلى الهدف من خلال مزيد من السلطة والأصوات من جهة ثانية، فأبي فرد تحفزه المصلحة.

لقد اهتم بوسطن وزملاؤه بهذه النظرية المعروفة أيضا بنظرية الخيار الاجتماعي ونظرية الخيار العقلاني، وتركز النظرية لديهم على عدة مواضيع من بينها:

- أسباب الاختلافات الفردية؛
- ما يتصل بالفردية والعقلانية؛
- الاهتمام بتحليل العمل الاجتماعي.

تقوم نظرية الخيار العام على أساس فرضية أنّ السلوك البشري تهيمن عليه المصلحة الشخصية، فكل إنسان أناني بطبعه، وهو يسعى إلى تحقيق مصلحته، وفي سياق الإدارة العامة يظهر السلوك الانتهازي للبيروقراطيين، وهذا ما يؤدي إلى عدم فعالية وكفاءة التسيير الداخلي للدولة، والحل يكمن في توفير عقد الخدمة في الوكالات، وهذا بهدف الحفاظ على أسلوب بسيط ، والذي يسمح بمضافة الأرباح في حين يوفر تكافؤ الأداء. من هذا الافتراض فإن برنامج التسيير العمومي الجديد قد أصر على إدخال مفهوم السوق والديناميكية والمنافسة، إضافة إلى التسيير لإعطاء القوة للمستخدمين، وإذا كان هذا السلوك مقبول في القطاع الخاص يعتبر في المجال السياسي على أنه يسبب أضرار بالغة.

➤ نظرية الوكالة:

تقوم هذه النظرية أساسا على فكرة سير عمل المنظمات كعلاقة عقود، وأنّ عملية تطبيق هذه النظرية على المرافق والمنظمات العمومية قد يساعد على إعادة تنظيمها وتنشيط المسيرين في المنظمة، التحديد الدقيق لصلاحيات كل من المسيرين (Agent) في صورة أعوان تنفيذيين للسياسة العامة، والإبقاء على مهام وصلاحيات المساهمين والمالكين (Principal) ، في إطار تطور وتصميم ومعالجة السياسات العمومية، وهذا يساعد على الممارسة الدقيقة لقياس النتائج ولوظيفة الرقابة على مستوى الأداء في المنظمات، وهذا ما يضمن الشفافية ويفرض بالضرورة الرفع في كفاءة وفعالية أداء المسيرين، كما يسمح بالتحديد الدقيق للتكاليف.

إنّ العلاقة التعاقدية بين الأساسي والعون طبقت من خلال العلاقة بين الدولة والوكالات، فالدولة مهمتها في تهيئة الوسائل وتحديد الأهداف وتقييم النتائج، وتكون مهمة الوكالات التسييرية دون أي تدخل يمكن أن يحدث في الهيكل الحكومي.