

التسيير العمومي الجديد

المقاربات النظرية والتجارية الواقعية

أ. بن عيسى ليلي

كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير

جامعة بسكرة

ملخص:

تقدم هذه الورقة عرضا موجزا لأهم أسباب السعي لتحسين التسيير في القطاع العام والبحث عن أكبر فعالية للمورد العمومي والتي انعكست بظهور اتجاه جديد يطلق عليه " التسيير العمومي الجديد "، فقد أخذ هذا المصطلح بعدا واسعا وأهمية كبيرة من حيث تطبيقاته في الواقع التي لم تأخذ شكلا متناسقا وموحدا .

ومن خلال دراسة سابقة سنتعرض في هذا المقال لأهم محاور هذا الاتجاه، من حيث إعطاء مفهومه، مبادئه وأهم المساهمات النظرية والتجريبية فيه وذلك بتقديم عرض موجز لأبرز تجارب تكريس مبادئ هذا الاتجاه في كل من الولايات المتحدة الأمريكية، بريطانيا وفرنسا، ومدى مساهمته في تحسين تسيير المنظمات العمومية آخذين جامعة بسكرة كدراسة حالة .

Résumé :

Dans cet article nous voudrions proposer un survol rapide des contributions récentes portant sur la gestion publique et qui sont regroupées sous l'appellation de Nouvelle Gestion Publique (NGP) ou NPM (New Public Management). Ce nouveau concept prend son importance du fait qu'il a été mis en œuvre dans différent pays alors qu'il n'est pas encore reconnu sous une formulation unique.

A travers une étude de cas de ma thèse de magister, j'ai essayé de tester ce concept dans le contexte algérien en prenant en considération le cas de l'université de Biskra. Des résultats d'étape ont été formulés en conclusion.

تمهيد: رغم التوجه الليبرالي الذي عرفته الاقتصاديات المتطورة ثم النامية ورغم إنحسار القطاع العمومي، فإن للدولة مهام لا يمكنها التخلي عنها، وإنما وجب العمل على القيام بها بفعالية. من هذا المنطلق جاءت مساهمات عديدة النظرية منها والتجريبية لتكريس مبادئ وأنماط جديدة في مجال تسيير القطاع العمومي، وبالرغم من اختلاف هذه المساهمات وهذه التجارب فإن بعضها من سماتها تمثل توجهها جديدا يعود ظهوره أساسا إلى مجموعة من العوامل المتداخلة شكلت في مجملها نظرة غير مرضية لتسيير القطاع العام، هذا الاتجاه يطلق عليه "التسيير العمومي الجديد" الذي ما فتئ يتبلور من خلال مختلف المساهمات والتجارب.

1- **أزمة التسيير العمومي** (عوامل ظهور التسيير العمومي الجديد). تستحوذ النشاطات المالية للدولة على أهمية قصوى لما لها من تأثير على بقية أوجه نشاطها إلا أن تضخم أعباء الدولة وما ترتب على ذلك من ديون عمومية أثر على فعالية وكفاءة سير مختلف المرافق والقطاعات الحكومية، لهذا السبب صيغت العديد من النظريات التي تمس مختلف جوانب عملية التسيير في القطاع العمومي. سنحاول تقديم أهم الأسباب التي أثرت على فعالية سير المرفق العمومي في ثلاثة عناوين أساسية هي، تراجع دور الدولة، ضعف الأداء والفعالية وأخيرا تأثير النظريات الحديثة.

- تراجع دور الدولة: لقد كان دور الدولة لعقود كثيرة يقوم على تأمين خدمات الأمن والدفاع الخارجي والقضاء وهو ما يعرف بالدولة الحارسة، أول استعمال لهذا المصطلح يعود إلى Emile Olivier سنة 1870 وابتداء من منتصف القرن 19 تزايد تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، تعود بوادر هذا التحول إلى أزمة سنوات الثلاثينات التي أعطت دفعا جديدا لتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية¹.

في منتصف السبعينات عرفت كثير من الدول المتقدمة أزمة حادة في اقتصادياتها تعود بوادرها إلى نهاية الستينات ورغم كل محاولات الإصلاح هنا وهناك، إلا أن السياسات المطبقة لم تعطي النتائج المرغوبة وقد مثلت أعراض هذه الأزمة والتخمينات الفكرية الليبرالية

لدى العديد من الباحثين عوامل أساسية في تجديد الفكر الليبرالي في تلك الفترة حيث كان هذا الفكر يقوم على اعتبار أن تعاضم دور الدولة وما لذلك من آثار على مختلف الأنشطة هو السبب في استمرار واستفحال أزمة الاقتصاديات الغربية. وعليه كانت أولى الإصلاحات تهدف إلى تقليص دور الدولة الاقتصادي والاجتماعي لإعطاء المبادرات الخاصة أكثر مساحة للنشاط وكان لآلية السوق والمنافسة دورا متزايدا في ضبط الاقتصاديات وهو ما أدى إلى مراجعة أشكال تدخل الدولة بما في ذلك طرق تسيير حتى المرافق ذات الطابع الإداري، وبناءا عليه ظهرت عدة نظريات أخذت على عاتقها البرهان على أن آلية السوق هي الأفضل فيما يتعلق بإعادة توزيع الدخل وتحقيق الاستقرار في المؤشرات الاقتصادية، والكفاءة والفعالية في تقديم الخدمات.²

بالنسبة للجزائر³، بدأت ملامح الخطاب الليبرالي تظهر بعد أزمة انهيار أسعار البترول سنة 1986، هذا الخطاب الذي يهدف إلى الانسحاب التدريجي للدولة من جل أنشطتها الاقتصادية لتنتفرغ إلى مهامها التقليدية في مجالات الدفاع، الأمن، التعليم، الصحة والخدمات الاجتماعية... إلخ. وقد مثلت قوانين الاستقلالية سنة 1988 بداية تجسيد هذا الانسحاب، بينما جاء قانون الخوصصة سنة 1995 ليتوج استكمال انتهاج المذهب الليبرالي في تعاطيه مع الحياة الاقتصادية.

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 التسعينات في قطاعات كالتعليم والتكوين، الصحة، العدالة، النقل والاتصالات... إلخ. وبصورة عامة فإن هذه الإصلاحات في الجزائر وغيرها من الدول تستهدف شيئين اثنين⁴:

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

- ضعف الأداء والفعالية تحت تأثير العديد من العوامل بات من الضروري رفع كفاءة أداء المرافق والقطاعات العمومية، فالتغيير في مستوى تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية باتجاه التقليل أصبح غير كاف بالنظر إلى عدم كفاءة القطاع العمومي من حيث مستوى الأداء وكفاءة استخدام الموارد المتاحة⁵. وقد لعبت التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال، العولمة، أزمة مالية الدولة، الأنماط الجديدة في التسيير وتجديد الفكر الليبرالي عموماً دوراً أساسياً في حث القطاع العمومي إلى رفع كفاءة استخدام الموارد المتاحة له من خلال الإصلاحات التي أدخلت على تسيير هذا القطاع. إن مسألة ضعف الكفاءة والفعالية في القطاع العمومي يمكن استنتاجها نظرياً من مختلف المقاربات المهتمة بالاقتصاد العمومي وتسيير المرافق العمومية، ويتعلق الأمر هنا بمقاربات (حقوق الملكية، عدم تناظر المعلومات "Asymétries D'informations"، المقاربة الوضعية للمنظمات.. إلخ)⁶

- تأثير النظريات الحديثة: هناك العديد من النظريات الحديثة التي واكبت تجدد الفكر الليبرالي والتي لها تأثير كبير على عمليات تسيير القطاع العمومي نذكر من بينها :

- نظرية تكاليف عقد الصفقات العمومية: La Théorie des Coûts de Transaction تعود هذه النظرية إلى سنة 1937 من خلال المساهمات النظرية لـ R.Coase، وقد قام ويليامسون E.O.Williamson، ابتداءً من سنوات السبعينات بتطوير هذه التخمينات النظرية لتصبح نظرية تكاليف عقد الصفقات أحد أهم المواضيع التي يتعرض لها الباحثين في مجال سلوك المنظمات ولا سيما في علاقتها بميكانيزم السوق⁷. تجد نظرية تكاليف عقد الصفقات استعمالاً مبرراً لها في مجال الاقتصاد والتسيير العموميين من حيث أن تقديم الخدمات العمومية قد يكون مكلفاً إلى أبعد الحدود إذا لجأنا إلى آلية السوق بمفهومها الضيق، وهو ما يبرر تفضيل لجوء الدولة إلى العمل بهذه النظرية لاسيما أن هذا الاتجاه العام نحو ضبط العلاقات السوقية في أشكال تعاقدية تم التأسيس لها وتبريرها من خلال مساهمات أخرى كنظرية الإتفاقات La Théorie Des Conventions، ونظرية العقود La Théorie Des Contrats.

2/ نظرية الوكالة: La Théorie de l'Agence إن تطبيق هذه النظرية على المرافق والمنظمات العمومية قد يساعد على إعادة تنظيمها من خلال تحقيق عنصرين اثنين:

- التحديد الدقيق لصلاحيات المسيرين في صورة أعوان تنفيذيين للسياسات العمومية والإبقاء على صلاحيات الهيئة السياسية في إطار دورها لتصميم وتصور 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 وفعالية أداء المسيرين، كما يسمح بالتحديد الدقيق للتكاليف⁸.

II/ التسيير العمومي الجديد: المبادئ والنماذج

إن البداية النظرية للتسيير العمومي الجديد تعود إلى الأفكار الليبرالية التي طورت خلال عقد السبعينات عندما استقطبت الأزمة الاقتصادية في الدول الصناعية لقد شدد هذا الاتجاه في نهاية سنوات السبعينات على أن أحد الأسباب الرئيسية للأزمة هو تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية بشكل مفرط إلى أن صارت تعرف بالدولة الحامية (Etat Protecteur) ويأتي على رأس هذا الاتجاه الاقتصاديين الليبراليين من أشهرهم Milton و Friedman من مدرسة شيكاغو في منتصف سنوات السبعينات⁹

أما ميدانيا فقد تجسدت بعض مبادئ التسيير العمومي الجديد في بعض مشاريع إصلاح التسيير العمومي والإدارة في بعض الدول الأنجلوساكسونية (بريطانيا نيوزلندا خاصة... إلخ) وذلك في بداية الثمانينات، ويعود مصطلح التسيير العمومي الجديد أو الإدارة العامة الجديدة إلى الباحث Christopher Hood سنة 1990. يعرف المعجم السويسري للسياسة الاجتماعية Dictionnaire Suisse de politique Sociale التسيير العمومي الجديد بأنه: "إتجاه عام لتسيير المنظمات العمومية تعود أولى معالم ظهوره إلى بداية التسعينات في الدول الأنجلوساكسونية وانتشر لاحقا في معظم دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، وعلى عكس التسيير العمومي التقليدي الذي يستمد مبادئه من العلوم الإدارية والقانونية فإن أفكار ومعالم التسيير العمومي الجديد مستوحاة من العلوم الاقتصادية ومن سياسات التسيير في القطاع

الخاص، من أهم أسباب ظهور هذا النوع الرغبة في تحسين ومعالجة الإختلالات التي ميزت التسيير العمومي التقليدي والتي من بينها البيروقراطية وكذا محاولة الارتقاء بالإدارة العامة إلى مستوى الكفاءة والفعالية".¹⁰ وقد تركز هذا المفهوم في الممارسات الميدانية انطلاقاً من تدعيم المنظمات الدولية الذي تبنته و عملت على انتشاره (البنك العالمي منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية... 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 وكذلك ترشيد استغلال الموارد العمومية، فالتغيير الذي يحمله هذا الاتجاه الجديد في طياته يقوم على محاكاة قواعد تسيير المنظمات الاقتصادية الخاصة وآليات السوق.¹¹ ي الواقع لم يمثل مفهوم التسيير العمومي الجديد مذهب متناسق، بل كان منذ بدايته يحتوي أو يشمل عناصر متناقضة، فوفقاً للتوجه الذي يطبع الإصلاحات في الدول المتقدمة يأخذ التسيير العمومي الجديد مضامين مختلفة، أما في الدول النامية حيث الكثير منها لا تتوفر على هياكل ومرافق إدارية متينة وعريقة، فإن مفهوم التسيير العمومي الجديد يتطلب وجود طبقة مؤهلة من الإطارات بنسبة كافية لتقوم بهيكله وتسيير الإدارة .

- مبادئ التسيير العمومي الجديد: إذا كان مفهوم التسيير العمومي الجديد لا يمثل مذهباً متناسقاً ولا ينعكس في الواقع بنفس الطريقة فإن هذا لم يمنع بعض من الكتاب من محاولة حصر المبادئ الأساسية التي يقوم عليها هذا المفهوم، من أبرزهم :

« D. Osborne et t. Geabler¹² pollit c.¹³، 1995 – 1993 urio p. 1998.¹⁴ m.finger et abate b.¹⁵، d.giauque¹⁶

من خلال مجموعة المبادئ المقدمة وبناء على مساهمات مختلفة للباحثين، نلاحظ أنه وإن كانت هذه الأخيرة تختلف من حيث العدد وطريقة الترتيب، إلا أنها تتفق في الكثير من المبادئ وهو ما انعكس على مختلف النماذج المقترحة والمعتمدة في مجال التسيير العمومي الجديد. ويمكننا توضيح مبادئ التسيير العمومي الجديد والتي بدت مشتركة بين هذه النماذج فيما يلي :

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

- نماذج التسيير العمومي الجديد: تبعا للدول والإصلاحات التي ترغب في تجسيدها إنعكست هذه المبادئ بصور مختلفة حيث أن معظم التجارب في القطاعات الحكومية المتنوعة عرفت تطبيقا متباينا لهذه المبادئ، ورغم ذلك ففي بداية التسعينات دافع البعض عن فكرة إمكانية صلاحية هذه المبادئ في كافة أنحاء المعمورة .

إن حماس هؤلاء الكتاب للتسيير العمومي الجديد وما أحتواه من مبادئ وأفكار دفعهم إلى التأكيد على ضرورة بروز نموذج جديد تماما في تسيير المنظمات وإدارات القطاع العام، رغم غياب نسبة التطابق الكلي بين مختلف تجارب الدول التي تبنت هذا الإتجاه¹⁷، وهو ما ذهبت إليه الكتابات الحديثة التي تضمنت تقييما للتجارب المطبقة في بعض الدول في فترة الثمانينات والتسعينات والتي بينت أن إتجاه هذه التجارب لا ينحو نحو التقارب بل على العكس من ذلك هناك كثير من الإختلافات الجوهرية بدت واضحة تبعا لتجارب بعض الدول وتبعا لخصوصيات منظماتهم. وقد حاولنا تلخيص أهم نماذج التسيير العمومي الجديد في الشكل الموالي :

الشكل رقم (01): نماذج التسيير العمومي الجديد.

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

المصدر : من إعداد الباحثة بالاعتماد على المرجعين: J.MONKS (1998) و D.GIAUQUE(2003)

III - بعض التجارب الرائدة في التسيير العمومي الجديد: عرفت الكثير من الدول الغربية إصلاحات إدارية في مستويات مختلفة وفي قطاعات مختلفة، نسبت إلى ما يعرف بالتسيير العمومي الجديد، ما ميز هذه الإصلاحات هو تقاطعها في بعض الأوجه واختلافها في البعض الآخر واستكمالاً للجزء السابق سوف نستعرض تجارب بعض الدول لتتضح السمات المشتركة بينها وهو ما قد يساعدنا على الكشف بصورة أوضح لمعالم التسيير العمومي الجديد. لقد جاءت هذه التجارب على فترات ومراحل مختلفة لكن الأكد أنها إصلاحات طويلة المدى والدليل 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، وذلك منذ أكثر من 20 سنة، غير أنه ليس هناك ما يشير إلى تقييم متفق عليه في مجال التسيير العمومي الجديد وذلك لعدة أسباب، قد تعود إلى عدم تجانس الإصلاحات، اختلاف الأهداف المتبعة طول فترة الإصلاحات، المقاربات المختلفة للإصلاحات (قانونية إدارية،... إلخ).¹⁸

- التجربة الأمريكية (الولايات المتحدة الأمريكية): خلال 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.

1- The National Performance Review NPR 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، وتشمل كل الإدارات، والغرض منها غرس ثقافة الإبداع في مختلف المنظمات العمومية والمرافق الإدارية. إن مبدأ الإبداع la réinvention يفهم على أنه إسقاط مبادئ وطرق التسيير السائدة في المنظمات الخاصة على القطاع العمومي والإدارة العامة، بصورة أخرى إعتقاد مبدأ محاكاة القطاع الخاص في مجال التسيير ويرى 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 وتكلف 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 وقد اكتسب هذا التقرير شهرة واسعة فيما بعد وقد تم تنفيذ هذه الإصلاحات على مرحلتين¹⁹:

المرحلة الأولى/ بداية 1993 إلى منتصف 1994، المرحلة الثانية / ابتداء من منتصف 1994

2- Le Gouvernement Performance Result Act²⁰ تمت المصادقة على نص هذا القانون في بداية 1993 ورغم وضوح الموضوع فإن النص جاء عاماً وكانت الأهداف شاملة وهي كالتالي:

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

ولقد تم تطبيق هذه الإصلاحات من خلال أربعة مستويات تنظيمية (4 processus) هي:²¹

- أ/ الخطة الإستراتيجية، ب/ برنامج الأداءات السنوية،²² ج/ التقرير حول الأداءات السنوية، د/ مرونة الحسابات التسييرية²³. إن تنفيذ هذه الإصلاحات قد تم التخطيط له على فترة متوسطة إلى طويلة المدى بحيث أن التطبيق في الواقع أجل إلى سنة 1997، وتم تقييم أولى خطط الأداء سنة 1999

- التجربة البريطانية: يجمع الملاحظون على أن التحولات الجذرية لإصلاح الإدارة العامة في بريطانيا، تعود بوادرها إلى وصول السيدة M.Teachter إلى السلطة سنة 1979، حيث شهد القطاع العام سياسات تسييرية وتحولات جديدة وبغرض معالجة هذه الاختلالات اعتمد مبدأ إنشاء وكالات في المصالح الإدارية بعد فحص إمكانية خوصصة المصلحة واللجوء إلى المقولة الباطنية كلما كان ذلك ممكنا، وتم اعتماد هذا المبدأ للقضاء على قطاع عمومي موحد الأنماط تعاضمت صعوبات 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 ونفس الأنماط على المهام ذات الطبيعة المختلفة، وعليه فإن الميثاق الخاص والتحديد السنوي للأهداف يمثل مرجعية كل وكالة لتأدية مهامها. انطلاقا من هنا، كان ينتظر تحقيق هدفين:

§ توضيح كل المهام، الأهداف وكذلك مؤشرات الأداء.

§ وضع طريقة للحكم على إمكانيات المصالح الإدارية على تقديم الخدمات التي تقع على مسؤوليتها.

1/ إصلاح The Next Steps: في سنة 1988، نشرت لجنة أنشأت للإهتمام بفعالية المصالح الإدارية العمومية تقريرا عنوانه: Improving Management In Government – The Next Steps وقد 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 والبرلمان لتفعيل القطاع الإداري العمومي الذي يتسم بوحدة أنماط تسييره وتمثل هياكله.²⁴ إن ترجمة مشروع الإصلاح هذا في الواقع يمكن أن نتعرض له من خلال أربعة محطات:

- أبعاد الإصلاح²⁵: كما سبق وأن 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 وهو العدد الذي يمثل 2/3 الوظائف

العمومي البريطاني في تلك الفترة، بعد عمليات الخصخصة التي أدت إلى تخفيض العدد بثلاث الموظفين وذلك قبل إنشاء الوكالات وكانت أكبر وكالة هي تلك التي تشتغل في إطار تقديم الإعانات الإجتماعية وتوظف حوالي 65000 موظف وأصغر وكالة هي تلك التي تدير مركز المحاضرات لوزارة الخارجية والتي توظف حوالي 35 شخصا هذه الأخيرة (الوزارة) مستها الإصلاحات بشكل هامشي نظرا لطبيعة مهامها.

2/ ميثاق المواطنين²⁶: أصدرت الحكومة البريطانية سنة 1991 وثيقة أسمتها " ميثاق المواطنين " والهدف منها هو دفع القطاع العمومي إلى رفع مستوى نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين. وفي تقرير ثاني معنون " المنافسة بهدف النوعية " كانت الدعوة موجهة للمصالح الحكومية، الوكالات وكل مصالح القطاع العمومي وذلك للاختبار المستمر لمستوى نوعية الخدمات المقدمة بالمقارنة مع مستويات النوعية التي يسمح بها ميكانيزم السوق واللجوء إليها كلما كان ذلك ممكنا، من جانب آخر يدعو التقرير إلى اعتماد سياسات نوعية تأخذ بعين الاعتبار النقطتين التاليتين :

ن إذا كانت البدائل السوقية أحسن من تلك التي يقدمها القطاع العمومي يجب التوجه نحو الخصخصة أو المقاوله الباطنية،

ن إذا كان ذلك غير ممكن ويجب الإبقاء على تقديم الخدمات ضمن المصالح الإدارية العمومية، يجب العمل على كشف الميكانيزمات التي تسمح بالتعرف على مدى إشباع الحاجات واختيار أفضل البدائل من ميكانيزمات السوق.

- التجربة الفرنسية²⁷: بعد إصلاحات 82- 1983 التي انصبت بصورة أساسية على اللامركزية من خلال تحويل مجموعة من صلاحيات الإدارة المركزية إلى إدارة المجموعات المحلية²⁸، 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 الإجراءات لا يؤدي بالضرورة إلى تحسين مستوى أداء المصالح الإدارية

إن المبادرة الفرنسية في مجال الإصلاحات هي أقرب ما يكون من مفهوم الوكالة في الإصلاحات البريطانية، حيث تقوم الإصلاحات على إنشاء ما يسمى بمراكز المسؤولية Les

Centre de Responsabilité، وتصف وثيقة صادرة في سنة 1990 هذه الأخيرة على أنها طريقة جديدة لإشراك الموظفين في طريقة تسيير الإدارة والتكفل باحتياجات مرتفقيها من خلال إعداد أهداف وأنماط للتسيير²⁹. مهما كانت أهمية هذا الإصلاح فإن تأثيره يبدو ضئيلا في الإدارة الفرنسية نظرا للتقاليد الإدارية التي تتسم بالمركزية الشديدة في فرنسا والتطبيق الدقيق لنفس القواعد في كل أنحاء البلاد، هذه التقاليد المركزية في الإدارة منعت من انتشار آثار هذه الإصلاحات من جهة ومنعت من انتشار المصالح التي تعتمد هذا الشكل التعاقدية في أداء مهامها من جهة أخرى³⁰.

IV / التسيير بجامعة بسكرة وفقا لمفاهيم التسيير العمومي الجديد: يعتبر التعليم العالي من أهم القطاعات العمومية، لما له من تأثير بصورة مباشرة وغير مباشرة على الأداء الاقتصادي والاجتماعي للمجتمع، كذلك على اعتبار أن هذا القطاع يستحوذ على إمكانيات وموارد ضخمة من الجانبين المادي والبشري. في هذا السياق تتميز الجامعة الجزائرية - بعد أكثر من أربعين سنة من الإستقلال - بمساهمتها في تكوين الآلاف من الإطارات إستجابة لإحتياجات الإقتصاد الوطني. وعلى غرار الدول الأخرى فإن تسييرها يقترن بمجموعة من المعطيات المتعارضة منها:

- تعاضم وتزايد عدد الطلبة كل سنة.
 - ضرورة تكييف الجامعة مع متطلبات المجتمع المتغيرة باستمرار، وكذا مع المنظومة العالمية بمختلف تحولاتها الجديدة التي من بينها اعتماد اقتصاد السوق والانفتاح على السوق الدولية، العولمة... إلخ .
 - ضرورة تحقيق الرشادة في استخدام موارد الدولة المخصصة لهذا القطاع .
- بناء على ما تقدم، سنحاول تقديم نظرة موجزة للتسيير بجامعة بسكرة نحاول من خلالها معرفة مدى مساهمة التسيير العمومي الجديد في تحسين تسيير الجامعة وتحقيق أهدافها. إن استهدافنا لمحاولة دراسة التسيير بجامعة محمد خيضر، سيتم من خلال اعتماد المنطق المنظومي (Approche Systématique)، مع محاولة إسقاط وتوظيف المبادئ والمعايير التي يقوم عليها التسيير العمومي الجديد، وذلك وفقا لما تسنى لنا من معطيات نحاول من خلالها تدعيم هذه الدراسة وتحليلها، حيث سنحاول دراسة فعالية التسيير فيما يتعلق بـ :

- مبادئ تخفيض التكاليف وبلوغ الحد الأقصى من النتائج والأهداف من خلال التركيز على مدخلات النظام بمحورها المالي (الميزانية) والبشري (الطلبة)، ومخرجاتها المتمثلة أساسا في الطلبة المتخرجين .
 - مدى اهتمام الجامعة بالطالب الذي يعتبر زبونا- وفقا للتسيير العمومي الجديد- حيث يمثل تكوين هذا الأخير الهدف الأساسي لنشاط الجامعة (عملية التحويل).
- إن دراستنا هذه ستتم من خلال المعطيات الخاصة بعدد الطلبة والميزانية الكلية للتسيير وذلك لفترة الدراسة 2001-2004، حيث حاولنا تجميع وعرض هذه المعطيات في الجدول الموالي:

الجدول رقم (01) : تطور عدد الطلبة والميزانية الكلية للتسيير

2004	2003	2002	2001	المؤشرات
960	901.8	727.8	470.5	المبلغ الإجمالي للميزانية الوحدة ⁶ 10 دج
%6.45	%23.9	%54.68	-	معدل نمو الميزانية
16201	14175	12840	11327	العدد الإجمالي للطلبة
624	536	331	239	منهم طلبة ما بعد التدرج
% 14.29	%10.39	%13.35	-	معدل نمو الطلبة
59535	63619	56682	41538	التكلفة المتوسطة للطالب بـ دج
2591	1977	1528	1187	العدد الإجمالي للمتخرجين
156	73	53	29	منهم طلبة ما بعد التدرج
% 31.05	% 29.38	% 28.7	-	معدل نمو الطلبة المتخرجين
% 113.7	% 37.73	% 82.75	-	معدل نمو طلبة ما بعد التدرج
370513	456146	476309	396377	التكلفة المتوسطة للطالب بـ دج

المصدر : من إعداد الباحثة بالاعتماد على معطيات مصلحة الميزانية

من خلال معطيات الجدول نلاحظ ما يلي:

- أ- خلال الثلاث سنوات الأولى للدراسة، عرفت التكلفة المتوسطة السنوية للطالب تزايدا واضحا، إذ ارتفعت بين سنتي 2001-2002 بنسبة 36.45% وارتفعت في الفترة

المالية بما يعادل 12.2%، وعلى العكس من ذلك انخفضت هذه التكلفة بما يعادل 6.5 % بين سنتي 2003-2004 .

ب- بما أننا لا نتوفر في هذه الدراسة على معطيات الميزانية للسنوات السابقة لسنة 2001 فقد يكون حكمنا على هذه النسب ومؤشرات الكلفة السابقة بأنها في ارتفاع، وهذا ما يفسر على أنه ضعف في التسيير بصورة طردية، إلا أنه إذا تمعنا في هذه الأرقام فإننا نلمس ميلا نحو انخفاض التكلفة على المدى المتوسط بين سنتي 2002 و2004، كما أن تكلفة 2001 لا تمثل بالضرورة تكلفة معيارية لتكوين الطالب، وذلك بالنظر إلى الظروف غير المرضية التي عرفتها الجامعة خلال السنوات العشر السابقة لفترة الدراسة.

إذا كان هذا الاستنتاج صحيح فإنه من الممكن القول بأن مستوى التسيير في الجامعة في تحسن وهو ما نلمسه من خلال ميل التكلفة السنوية للطالب نحو الانخفاض. بالنسبة للمخرجات ووفقا لنفس الجدول، نلاحظ أن معدل نمو إجمالي الطلبة المتخرجين في تزايد وإن كان هذا التزايد ثابتا بما يقارب 1- 2% وهو ما يعني تطور مخرجات الجامعة كليا وهو أمر طبيعي مقارنة بنمو أعداد الطلبة المسجلين، إلا أنه ومن جانب ثاني نستطيع أن نستنتج أن الإستجابة لتغطية الإحتياجات الأساسية تحت ضغط تزايد عدد الطلبة دفع إلى إهمال بعض الجوانب النوعية في التكوين وكمثال على ذلك فإن بعض النقص أو العجز في الموارد المالية يعكس مباشرة على المقتنيات من الكتب ومواد المخابر دون أن تتأثر كثيرا الأبواب المتعلقة بالتأثيث الإداري والبيداغوجي. إذا تمعنا في نسب نمو طلبة ما بعد التدرج نلمس الإرتفاع المذهل في نمو هذا المعدل في الفترة 2004-2005، بالرغم من أن هذا العنصر شهد انخفاضا بين سنتي 2002-2003 إلا أن معطيات الجامعة في السنوات السابقة تفيد أن منحى هذا المعدل يسير باتجاه النمو. هذا الإرتفاع في معدل المتخرجين في هذا المستوى دليل على اهتمام الجامعة بمستوى التكوين في الدراسات العليا واهتمامها بمحور أساسي من مخرجاتها والذي سيمثل فيما بعد مدخلاتها (أساتذة). أما من جانب التكلفة وعلى غرار متوسط تكلفة الطالب المسجل، نميز أن مسار التكلفة السنوية المتوسطة للطالب المتخرج، توافق الاتجاه الذي يدعو له التسيير العمومي الجديد، حيث أن منحى هذه التكلفة يتجه نحو الانخفاض لاسيما بعد سنة 2002 وإن كان هذا المعيار لا يكفي وحده للحكم على مدى اهتمام

ومراعاة التسيير العمومي بالمنظمة الجامعية - محمد خيضر - بعنصر المخرجات، إلا أننا نستطيع القول أنه مؤشر هام على وعيها بأهمية العمل على الحصول على مخرجات أفضل بتكلفة أقل وهو ما يمثل أهم مبادئ التسيير العمومي الجديد .

خاتمة: حاولنا من خلال هذا المقال تسليط الضوء على أحد أهم الاتجاهات الجديدة في التسيير العمومي والمتمثل في التسيير العمومي الجديد، هذا الاتجاه الذي ما زال يتصف بخصوصية عالية ذلك أنه لا يمثل بناءا نظريا متفقا عليه ولم ينعكس في واقع الممارسة بأشكال موحدة كما أنه لم يأخذ بعد كل الفترة الزمنية اللازمة للحكم عليه بصورة قطعية، وهو ما يؤكد MONKS إذ يرى أن غياب أو ندرة النموذج الأوحد للتسيير العمومي الجديد يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار عند دراسة هذا المفهوم، إلا أن هذا لم يمنع من أن يأخذ هذا الاتجاه بعدا واسعا في التطبيق لاسيما في الدول الغربية .

ومن خلال دراسة حالة جامعة محمد خيضر نستطيع تقديم الاستنتاجات التالية :

- إن المعطيات المشار إليها أعلاه توحى بأن الجامعة عموما وجامعة بسكرة خصوصا تتوفر نسبيا على الموارد المالية الكافية لتحسين مستوى أدائها خاصة في السنوات الأخيرة وهذا لا يعني أن الجامعة ليست في حاجة إلى أموال إضافية ولكننا نريد أن نقول أن هناك نمو كبير للمبالغ المرصودة لتسيير المنظمة الجامعية.
- من جانب ثاني يمكن أن نستنتج بسهولة أن الإستجابة لتغطية الاحتياجات الأساسية تحت ضغط تزايد أعداد الطلبة، دفع إلى إهمال الجوانب النوعية في التكوين وهي المهمة الأولى في الجامعة وكمثال على ذلك فإن أي نقصان أو أي عجز في الموارد المالية ينعكس مباشرة على المقتنيات من الكتب ومواد المخبر دون أن تتأثر كثيرا الأبواب المتعلقة بالتأثير الإداري والنفقات المتعلقة بالتنقل والإستقبال (أنظر جداول الميزانية).
- كما نلاحظ الإهتمام المتزايد بتكوين الأساتذة وكذا بالدراسات العليا بصورة تتماشى وتزايد عدد الطلبة في هذا المستوى وهو ما يفسر الإهتمام بالجانب العملي لمحور أساسي من مخرجات الجامعة والذي سيمثل مدخلاتها فيما بعد (أساتذة).
- من جانب آخر، إذا أضفينا على نشاط الجامعة طابع التكميم ومبدأ المنافسة ودراسة السوق اللذان يدعو إليهما التسيير العمومي الجديد، فإننا نستطيع أن نقول أن هدف الجامعة

وتطور إنجازاتها يتمثل بصورة أساسية في تقديم تكوين واسع، متخصص وذو جودة وهو ما يسمح بتقديم مخرجات تتطور كما وكيفا بصورة تتماشى مع متطلبات سوق العمل ومعطياته باعتبار أن هذا هو الهدف الأساسي - على الأقل - بالنسبة للطالب، الذي يعتبر زبونا أساسيا بالنسبة للجامعة التي يفترض أن تعتمد دراسة رغباته واحتياجاته كمؤشرات تقاس من خلالها كفاءة وفعالية الجامعة. إلا أنه يتعذر علينا تحليل هذه النقطة بصورة كاملة وذلك لصعوبة الحكم على مدى تماشي مخرجات الجامعة مع سوق العمل، فهذا يتطلب دراسة أكثر عمقا وكذا بناء نظام دقيق للتعرف الدائم على متطلبات سوق العمل ودراسة احتياجات الطلبة ورغباتهم بصورة تسمح بتماشي تكوينهم مع هذه المعطيات، كما أن هذا قد يتطلب تعديلات جوهرية في كثير من القوانين والنظم واللوائح البيداغوجية التي تسير وفقها الجامعة في هذا المجال، كما يتطلب كذلك إقامة نظام لتأمين أفضل قنوات الاتصال لهؤلاء لزيائن (الطلبة) لإقامة متطلبات دراسة مدى تطبيق هذا المبدأ. إلا أن ما يهمنا هنا هو الإشارة بوضوح إلى أن جانب مهم من معايير الكفاءة في الأداء والفعالية في النتائج وفقا للتفسير العمومي الجديد، ينبثق من ضرورة إدراك الإدارة الجامعية لمتطلبات التركيز على زبونها (الطالب). ويجدر بنا أن نذكر هنا أن المؤشرات المعتمدة في هذه الدراسة هي مؤشرات انتقائية، يمكن في الغالب تعديلها أو إضافة مؤشرات أخرى، كما يمكن تجزئة المؤشر إلى مؤشرات فرعية قد تكون أكثر دلالة إلا أننا حاولنا التركيز على الطالب باعتباره أهم مدخلات ومخرجات الجامعة التي مهما تعددت وتنوعت نشاطاتها، تكاليفها وأبواب ميزانيتها فإنها في الأخير تهدف إلى خدمة الطالب الذي مثل المحور الرئيسي في دراستنا هذه.

التوصيات: لقد بات من الأكيد أن الإدارة الفعالة تمثل عاملا أساسيا في التنمية الاقتصادية والاجتماعية فالعلاقة بين التنمية الإدارية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية تحتاج إلى ترسيخ التقاليد المناسبة والعمل بنظام من شأنه تكريس النتائج الفعلية على أرض الواقع. ولتصبح الإدارة الجزائية والإدارة الجامعية على وجه الخصوص في مستوى التحديات الراهنة لا يكفي تطور الهياكل وسن التشريعات التقليدية واتخاذ الإجراءات من حين لآخر بل إن التحول من إدارة بيروقراطية وغير فعالة إلى مستويات أداء عالية يتطلب إحداث عدة تغييرات حاولنا تحديد بعضها وعرضه في شكل توصيات كما يلي :

- ü اعتماد تشريعات وإجراءات جديدة تصب في أسلوب الإدارة بالنتائج أي تحول الإهتمام المنصب على المراحل الإجرائية إلى مقارنة النتائج بالأهداف المسطرة .
- ü إن التحول أو الانتقال من أساليب التسيير العمومي التقليدي إلى التسيير العمومي الجديد يتطلب بالدرجة الأولى التزاما من الهيئات العليا في السلطة، ذلك أن مهمة التغيير لا يمكن أن تتحقق إلا إذا كانت بصورة شاملة وبدفع من الهيئات الحكومية المركزية.
- ü القيام بتحضير التغيير داخل الإدارات المركزية والمحلية من أجل تغيير الذهنيات نحو سلوكات جديدة من شأنها تقبل الميكانيزمات المحتمل إدخالها وتشجيع روح المبادرة في أعوان الإدارة نحو نتائج أحسن بصورة متواصلة وذلك بالقيام بحملات تحسيسية وأخرى تربصية لتعريف موظفي القطاع العمومي بأبعاد وضرورات هذا التغيير .
- ü في إطار الإنفتاح الذي تعرفه البلاد فإن الجامعة مدعوة للإهتمام بزبائنها (الطلبة) من حيث الإستجابة إلى احتياجاتهم بشكل أفضل وذلك تحسبا للمنافسة المرتقبة على المستوى الدولي وحتى الوطني والمحلي مستقبلا .
- تحديد أهداف كمية أو بمعنى آخر قابلة للقياس وذلك للتمكن من متابعة مستويات الأداء وتعديلها مرحليا وتقييم مدى رشادة إستعمال الموارد المتاحة، من خلال إعتداد مؤشرات منها مثلا (نسب: طالب/ حاسوب، طالب/أستاذ، طالب/ إداري، طالب/ كتاب، طالب/ مقعد في المكتبة، نمو عدد الطلبة... إلخ).

المراجع:

- ¹- Jean Yves CAPUL et Olivier GARNIER : "Dictionnaire D'Economie et de Sciences Sociales",Edition Hatier ,Paris,2002..pp 181-182.
- ²- X.GREFFE : "Economie Des Politiques Publiques " 2émé ed ,ed Dalloz, Paris , 1997, pp53-107.
- ³- M .MEKIDECHE:"L'Algérie Entre Economie de Rente et Economie Emergente ",ed Dahleb,Alger ,2000, p 17.
- ⁴- F. LACASSE et P.E.VERRIER:"30Ans de Reformes de L'Etat",ed Dunod , Paris 2005, pp231-236.
- ⁵- Encyclopédia Universalis , ed Encyclopédia Universalis ,France SA ,2002,Tome 7 ,p 816.
- ⁶- X .GREFFE:" Gestion Publique ", ed Dalloz ,Paris ,1999 , pp 32-84.
- ⁷- Jean Luc ARREGLE : "Les Nouvelles Approches De La Gestion Et Des Organisation",ed Economica,Paris 2000,pp 85-129.
- ⁸- 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.
- ⁹- F.X. MERRIEN : " La Nouvelle Gestion Publique, Concepts Mythique , Lien social et Politique" ,RIAC, N 41, printemps 1999, P 94 -97.
- ¹⁰- Dictionnaire Suisse de Politique Sociale, (www.socialinfo.ch/cgi-bin/dicopoddo/show.cfm?d=530) consulté le 07/02/2005.
- ¹¹- J-acques CHEVALIER, Luc ROUBAN : " La Réforme de L'état et La Nouvelle Gestion Publique": Mythes et Réalités",Revue Française d'administration publique, N105, 106 ,2003 .p 9.
- ¹²- M.ST.GERMAIN : Op.Cit, pp10-11.
- ¹³- C. POLLIT , G. BOUKAERT: Op.Cit , PP 6-9.
- ¹⁴- M.ST GERMAIN : Op.Cit , p13 .
- ¹⁵- Michel St GERMAIN :Op.Cit ,PP,13-14.
- ¹⁶- D.GIAUQUE : " La Bureaucratie Libérale: Nouvelle Gestion Publique et Régulation Organisationnelle" ed ,L'Harmattan , Paris , 2003, pp 65-66.
- ¹⁷- J.MONKS:"La Nouvelle Gestion Publique":Boite à Outils ou Changement Paradigmatique?"in hufty M, La Pensée Comptable ,Etat ,Néolibéralisme,Nouvelle Gestion Publique ,PUF,Collection Enjeux,Paris,1998,p 50.
- ¹⁸- 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.
- ¹⁹- X. GREFFE : " Gestion Publique ", Op.Cit, pp 142-145.
- ²⁰- Guy PETERS:"Réforme D'un Etat Sans Etat?:Les Changements Au Sein Du Gouvernement Américain",R.F.A.P ,N^o105-106, pp 196-197.
- ²¹- X. GREFFE : " Gestion Publique ", Op.Cit, pp145-147.
- ²²- 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.
- ²³- X .GREFFE:" Gestion Publique ", Op.Cit, pp146-147.
- ²⁴- Colin TALBOTE : " La Réforme De La Gestion Publique Et Ses Paradoxes : L'expérience Britannique" R.F.A.P, Op.Cit, pp 15-16.
- ²⁵- Colin TALBOTE: Op .Cit p 15-23.
- ²⁶- Colin TALBOTE: Op.Cit , pp 22-23.
- ²⁹- 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.
- ³⁰- B.ABATE : : " La Nouvelle Gestion Publique ", Ed LGDJ, Paris 2000, pp 13-14.