

نظرية الإدارة العامة الحديثة ودورها في معالجة إشكالية إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية

رفاع شريفة، جامعة - ورقلة

ملخص: يهدف المقال إلى عرض التغيير الحاصل في إدارة الخدمات وفق نظرية الإدارة العامة الجديدة، محاولين بذلك فهم مصدر الاختلالات المتواجدة والإشكاليات الداخلية والخارجية التي تتعرض لها إدارة الخدمات التقليدية ثم العمل على ربطها بالحلول التي أتت بها هذه النظرية.

الكلمات المفتاحية: الأداء، الكفاءة، الفعالية، الشرعية، إدارة الخدمة العمومية - الإدارة العامة-، المقاولية.

معظم الحكومات والشعوب يجمعها التطلع إلى التنمية الوطنية، مع تفسيرات متعددة، وتعريف التنمية غالباً ما يتمحور حول جوانبها الاقتصادية كارتفاع مستوى الرفاهية المادية عبر الدخل و التوظيف. لكن من يذهب أولاده إلى مدارس متردية أو لا تتوفر له مياه شرب نظيفة أو يواجه خطر السرقة... الخ. يدرك أن التنمية تتمثل في توفير خدمات اجتماعية مناسبة.

إن تطوير إدارة الخدمات العامة يكمن في تسيير شبكة من المنظمات العمومية في إطار محيط يتميز بالتطور و التغيير المستمرين، انطلاقاً من قيم و مكتسبات غير قابلة للتراجع. الديمقراطية و الحرية و الإنصاف. مع التقييد بمفهوم القيمة. فلب موضوع واهتمام بتطوير إدارة الخدمات العامة هو التنسيق بين مختلف التنظيمات المستقلة، حيث يعنى بالتنفيذ وفق أهداف سياسية معظمها متناقضة فيما بينها و غير واضحة.

يهدف تطوير أداء إدارة الخدمة العمومية إلى خلق التوازن بين حجم المنظمات أو مجموعات من المنظمات الخدمية و محيطها الطبيعي و الاجتماعي. و يتطلب تحقيق هذا الهدف الأخذ في الاعتبار العديد من العوامل منها: محدودية الموارد في محيط المنظمة، الشكل السلطوي للمنظمات، العلاقة بين المنظمة و الزبائن و التي لا يمكن أن تعتمد بشكل كلي على عرض الخدمات بل على المنظمات العمل على التأثير في المحيط بشكل نوعي، ضرورة قيام المنظمة بتسيير علاقتها مع الجمهور و الحصول على تأييد لأهدافها، العمل على تفحص و إعادة النظر بشكل مستمر في الأهداف الخاصة بالمنظمة كون الهدف النهائي هو حصول إدارة الخدمة العمومية على الشرعية المكتفدة في عصر العولمة التي نعيش فيه.

إن إدارة الخدمة العمومية بالمفهوم الحديث هي إدارة تنظيم معين بشكل يكون فيه الجمهور واعاً بآثار الأنشطة التي يقوم بها التنظيم على محيطه الاقتصادي و الاجتماعي، و أنه المستهدف من الأنشطة التي تقوم بها الإدارة، و ليس فقط السوق الذي تعمل من خلاله. كما ترتبط كفاءة إدارة الخدمة العمومية بالعديد من الجوانب: مدى تكافؤ تنظيمها مع مراكز القوة المتواجدة في المحيط، مدى تحقيقها لهدف تهيئة الإقليم و الأهداف الأيكولوجية من خلال علاقتها بالفضاء الخارجي، مدى تأثيرها بالمظهر المؤسسي من خلال علاقتها بالجمهور، و مدى تقبلها من طرف الجمهور و بشكل عام مدى شرعيتها، و يعد هذا الأخير الهدف الأساسي لها.

كما نجد أن هناك العديد من المميزات لإدارة الخدمة العمومية في إطار تحقيق الشرعية: فهي إدارة واعية reflexif بمعنى وحبو التفكير في الأهداف التي من الواجب أن تحققها و المتحصلة على دعم كافي كون الهدف النهائي هو شرعية المنظمة، كما أنها إدارة علاقات بمعنى أن المنظمات تقدم حالياً خدمات علاقاتية مرتبطة بالثقة أكثر منها بيع للخدمات، الأمر الذي يوحي بأن هدف التسيير في هذا النوع من الإدارة هو تسيير علاقة ثقة مع المستخدمين بخصوص الخدمات المقدمة. و إدارة الخدمة العمومية مستخدمة لسلطة واضحة و بالتالي تحتاج إلى تسيير سياسي على مجمل شرائح المواطنين، لهذا يجب أخذ بعين الاعتبار تنظيماتهم و أسلوب تحركهم، و هي إدارة مستخدمة لسياسة اتصال تعمل على المراقبة و التأكد أن الشرعية التي يبحث عنها التنظيم مجسدة فعلاً.

و الأزمات التي مست إدارة الخدمات التقليدية باعتبارها قطاع لا يهدف إلى الربح، ناجمة من كون اليد الخفية للسوق لا توجه ولا تضبط الأنظمة، في حين القرارات التي يتخذها المقررين على مستوى هذا القطاع أصبحت تفتقد بشكل تدريجي الشرعية المطلوبة، كونها لم تعد قادرة على احترام المبادئ التي أنشأت من أجلها. إن التشخيص الدقيق للظروف الداخلية و الخارجية المحيطة بإدارة الخدمات العامة يوضح بشكل مقنع لماذا ألتمس مؤخرا طلبا متزايدا و بإلحاح تغيير نمط تسيير إدارة الخدمات العامة. فعلى الصعيد العالمي أكد الخبراء المتحمسين للاتجاه الليبرالي¹ أن نمو القطاع العام قد أحدث تدمير في قواعد الضبط في السوق، و أنشأ تضخم وتدهور في الاقتصاد الطويل المدى، و قال النقاد الأقل تطرفا إن الحكومات أصبحت محملة بأكثر ما تطيق و أنها تحاول أن تعالج عددا من المشكلات أكبر مما تستطيع، و إن الإفراط في الإنفاق و التوظيف الحكومي يتعدى على إمكانيات القطاع الخاص، و إن الدولة تتجه إلى الإفلاس أما من الجانب التسويقي فإن الانتقادات الموجهة لإدارة الخدمة العمومية متعلقة بالمبادئ التي تستخدمها إدارة الخدمات العامة، وهي الحرية، الاحتكار، المساواة، الاستمرارية و المجانية، و التي أصبحت محل جدل في الآونة الأخيرة ويتم إعادة النظر فيها مؤخرا نظرا للاعتبارات التالية :

- حرية اللجوء إلى الخدمة العامة التي تنادي بها إدارة الخدمة العمومية وهمية كونها خاضعة في معظم الأحيان إلى شروط تعجيزية.

- تعمل ميزة الاحتكار لمعظم الخدمات من طرف الإدارة العامة على الحد من حرية المستخدمين سواء من ناحية التفاوض أو من ناحية النقاش بخصوص شروط، ظروف، و أنماط تقديم هذه الخدمة.

- المساواة بين المستخدمين التي تنادي بها إدارة الخدمات العامة هي مساواة مجردة و غامضة و مستعملة بين مستخدمي غير متجانسين، هؤلاء ليس لهم ظروف متشابهة و بالتالي تطبيق مبدأ المساواة سوف يؤدي بالضرورة إلى انعدام العدالة في الميدان، الأمر الذي أدى إلى ارتفاع بعض الأصوات ضد هذه الممارسات و المطالبة بأن تمول الخدمات العامة من طرف مستخدميها فقط.

- بخصوص الاستمرارية، فالجميع يشهد مؤخرا أن استمرارية الخدمة العمومية متأثرة بالظروف السياسية، مما يدل على أن الإدارة العامة غير حيادية بشكل كامل.

و من ثم، الجميع يعلم أن باعتبار إدارة الخدمة العمومية محتكرة لبعض الخدمات فهي ليست مضطرة إلى استخدام سياسية « التسويق العام » المرتكزة على الحوار، التشاور، و الإقناع، بل على المواطنين الذهاب إلى الإدارة العمومية و بذل مجهود لفهم لغتها و الشبكات التي تستخدمها، أو يمنعون من الاستنفاع بتلك الخدمات مع عدم إمكانية تليتها بطرق بديلة. و بهذا الشكل تلبس الخدمات العامة صفة الديكتاتورية، عدم الإنسانية و البيروقراطية، بالمقارنة مع " الخواص " الذين يوصفون على أنهم شديدي الحرس على تفهم العملاء و العمل على إرضائهم.

كما توصف إدارة الخدمات العامة بضخامة التكاليف على مستواها بالمقارنة مع الخواص، و بشكل أعمق ما يزعج المستخدم أكثر من التكلفة هو كون ممتلكات الدولة ملك للجميع و في الوقت نفسه لا يملكها أحد، الأمر الذي يجعل مسألة الحفاظ عليها وحسن استخدامها و عدم تبذيرها مسألة صعبة.

و ينبغي الملاحظة هنا، أنه رغم وجود مراقبة إدارية و برلمانية حول استخدام أموال العامة، إلا أن هذه المراقبة غير فعالة كونها تختم بمراقبة قانونية العمليات المنحرفة لا غير.

إضافة إلى ذلك يتم تحميل تكلفة عمليات المراقبة الباهظة هذه على المواطنين أنفسهم، و مما لا شك أن قانونية العمليات المالية لا تكفي لضمان استعمال أحسن لأموال العامة، لهذا فإن التقييم الملازم للمراقبة سيسمح بمعرفة ماذا نفعل و ليس فقط كيف نفعل فالدولة يجب أن تتعلم كيف تنفق بشكل أحسن.

في السياق نفسه، نجد كذلك أن المواطنين لا يتقبلون التضخم في التوظيف ضمن إدارة الخدمات العامة، خصوصا أن هذا التضخم لا يرافقه ارتفاع في نوعية الخدمات المقدمة. أما على مستوى التسيير الداخلي تتعرض إدارة الخدمات العامة نفسها إلى ضغوطات تحد من كفاءتها وتمنعها من تحقيق أهدافها وهي على النحو التالي :

1. إدارة تتبنى أهداف خارجية عن المنظمة في شكل الصالح العام و تضع نصب أعينها تطبيق القوانين و اللوائح لا غير .
2. غياب مردودية رأس المال، فإدارة الخدمات العامة لا تجبر على تحقيق مردودية مالية لمجمل تدخلاتها، ولا تعد القيمة المضافة لرأس المال المستثمر معيار لتحليل الأنشطة المنجزة، لهذا نجد معظم حسابات المنظمات العمومية ذات أرصدة سالبة .
3. إنحياز المهام في إطار منافسة معدومة أو غير واضحة المعالم: بفعل القوانين واللوائح، غابت المنافسة في تحقيق الأنشطة العمومية ورسخت الاحتكارية و شبه الاحتكارية التي عملت بدورها على إلغاء الضبط عن طريق السوق.
4. خضوع الإدارة العامة التام للسياسة: كنتيجة حتمية لدولة القانون، تخضع أنشطة الإدارة العامة للقرارات السياسية. ويؤدي النقاش السياسي الساخن و استعمال صيرورة البرامج إلى تحديد رزنامة من القرارات من الممكن أن لا تبت بصلة كبيرة مع الواقع المعاش والعمل على حل المشكلات بشكل عمودي و الغلق على الاستراتيجيات.

بالمحمل هذه الإشكاليات جعلت إدارة الخدمات العامة في وضعية أدت إلى عدم قدرة المنظمات الحكومية الخدمية على التأقلم مع معطيات المحيط نظرا لترسخ آلية قوية "الإدارة البيروقراطية" من جهة و عدم قدرة هذه المنظمات على مواجهة التزاماتها و تحقيق الأداء من جهة أخرى . و كنتيجة بديهية لهذه الصعوبات أصبحت إدارة الخدمات العامة تتخبط بين عدة متناقضات: الحفاظ على الصالح العام مع عدم القدرة في الاستمرار في ذلك (ندرة الموارد). أي الدفاع عن أسس النظرية الاقتصادية الاجتماعية (CORPORATISMES) التي توصي بإنشاء منظمات مهنية تخصصية ملزمة من ناحية الأداء أمام السلطات العمومية مع تحقيقها للأهداف الاجتماعية و عدم القدرة على تحقيق ذلك نظرا لوجود الأزمات المالية العمومية. و لتعمق أكثر في تشخيص أزمة إدارة الخدمات العامة كان من الضروري البحث في الحجج الاقتصادية المختلفة لاختيار نمط توفير الخدمات، إلا أننا اكتشفنا² أنها لا تتناول الكيفية التي يجب أن تستخدمها الدولة لتلبية هذا الطلب بل أن هذه الحجج لا تتضمن بالضرورة أن تكون الحكومة منتجة للسلع و الخدمات أو تنظم نفسها على نحو خاص باستخدامها للنظام البيروقراطي. و لا يوجد في أي من هذه الحجج ما يشير إلى أن الحكومة تحتاج بالضرورة إلى تعيين عدد كبير من الموظفين أو احتكار أي من الموارد الإنتاجية في حين كان الإجماع على الدور الأساسي للحكومة وهو التأكد من صدور قرارات جماعية معقولة.

و بالرغم من وجود حجج قوية تؤكد على ضرورة تدخل الدولة المباشر في توفير الخدمات العامة إلا أن معظم الباحثين والخبراء يؤكد على ضرورة أخذ بعين الاعتبار الجانب الاقتصادي كونه عامل مهم في استمرارية إدارة الخدمات العامة ، والخزينة العمومية لم تعد قادرة على مواجهة تمويل الأنشطة الاقتصادية و الاجتماعية ذات تكلفة متنامية بدون اقتطاع ضريبي متزايد، رصيد خزينة سالب، و ارتفاع مستوى المديونية و التي تهدد بدون شك مستقبل الأجيال.

في السياق نفسه، يؤكد الباحثين³ أن مظاهر إخفاق الدولة في تقديم الخدمات العامة بالشكل التقليدي و المؤلف واضحة وخصوصا إذا ما لحظنا أن الإطار المؤسساتي لتطبيق نشاط الدولة و سياستها يعمل بصعوبة و في بعض الدول بدون كفاءة الأمر الذي يؤدي حتما إلى التبذير. كما تعد مشكلة توافر المعلومة أكثر وضوحا في الاقتصاد الذي تسيطر عليه الدولة ، أي الدولة المحتكرة لمعظم الخدمات . من جانب آخر من معروف أن العمل وفق مبادئ البيروقراطية و العقلانية ل Max Weber يتطلب قدرا كبيرا من المعرفة و المعلومات و القدرة على صياغة القرارات المبنية على المعلومات إلى حد لا يتيح لذلك العمل أن يكون فعالا نظرا لتشابك العمليات و تأثيرها على بعضها البعض لهذا نجد في معظم الدول بيروقراطية الدولة بطيئة الاستجابة، فكلما كبرت المنظمات أو عدد الإدارات زاد احتمال أن تختلف النتيجة عن القصد الأساسي بسبب عدد حلقات الربط التي لا بد أن توجد بين من يضعون السياسات و من يتولون تنفيذها. و من الصعوبات الجمة التي تواجه إدارة الخدمات العامة، هو عدم وجود نظام مناسب لتقدير القيم الأمر الذي يجعل معرفة ما إذا كانت نشاطات الحكومة تنتج أي شيء لا يمكن إنتاجه من طرف الغير بأقل تكلفة.

كما أنه من الصعب معرفة ما إذا كان التطبيق الفعال قد تم لأنه و ببساطة لا توجد مقاييس فعالة للأداء. أما بالنسبة لمؤسسة تابعة للقطاع الخاص، فيوجد المقياس النهائي وهو الأداء المالي و مدى الربح، أما الإدارة العامة . بالرغم من تعدد البحوث . فقد أخفقت لحد الآن على نحو بارز في إيجاد مجموعة مقبولة من مؤشرات الأداء. و تميل مقاييس أداء الخدمات العامة أن تكون داخل المنظمة و أن تكون بمنزلة ادعاءات بالفضيلة و الشرعية أكثر منها انعكاسات للواقع المعاش في حين نعلم أن الإدارة في القطاع الخاص تستخدم مقاييس خارجية ستيين نجاح المنظمة من عدمه و مثال ذلك أسعار الأسهم في البورصة، النسب المؤوية المختلفة للأداء القياسي .

ويؤكد محللو السياسات أيضا على أهمية القيود المفروضة على المعلومات في إدارة الخدمات العامة ، وكذا الأسس التي تبنى عليها الميزانية الخاصة بالخدمات العامة منذ السبعينات و الثمانينات و التي مفادها أن أي تغيير لمستوى الميزانية يجب أن يكون إلا على الهامش. كما أنه من المستبعد أن تتعرض الميزانيات الأساسية للانتقادات بسبب طبيعة المؤسسات السياسية، البيروقراطية الراسخة، نقص المعلومات، و الوقت اللازم و المتباعد لتحليل الشامل لسياسات المتبعة. والملاحظ أن البيروقراطيين و السياسيين يستخدمون آليات متنوعة و مناورات للدفاع عن ميزانياتهم ضد أي هجوم و هناك دائما إخفاق في إعادة تقييم الميزانيات، وإعادة تخصيص الموارد لجعلها تتوافق مع الاحتياجات و الأولويات المتغيرة. ففي الإدارة العامة التقليدية ما إن يتم إرساء نمط معين من الإنفاق حتى يميل لأن يصبح أمرا مؤسساتيا و يستمر من عام لآخر دون تأقلمه، مع إجراء قليل من الجدل حوله. و بمرور الوقت تصبح أنماط الإنفاق بعيدة عن أنماط الحاجة. و لوحظ أن الموازنة هي في الأساس انعكاس لقرارات و انتصارات سياسية مضت. بالمقابل لهذه الوضعية الصعبة، تظهر التقارير الدولية⁴ أن الطلب على ما يوفره القطاع العام قد أصبح أكثر إلحاحا بمرور الوقت، و هناك خمسة أسباب لهذا النمو في الطلب هي: الوعي الزائد للنواحي السلبية للسوق، التنظيم السياسي، هيكل المكافآت السياسية، الاعتماد على الجهود المبذول من طرف رجال السياسة، و عدم الموازنة بين الأعباء و المنافع حيث يؤكد الباحثين أن كل طرف من هذه الظروف سوف يؤدي إلى الإفراط في توفير البضائع المنتجة للجمهور دون النظر إلى النتائج الوخيمة في المستقبل .

و على العموم يؤكد الباحثين⁵ أن خصائص الإمداد و الإنتاج لدى الهيئات التابعة لإدارة الخدمات العامة متميزة الأمر الذي يخلق صعوبة في:

- تحديد و قياس النتائج سواء من ناحية المبدأ أو التطبيق، كما توجد مشكلات خاصة بتقييم الجودة.
- توفير الخدمات في القطاع العام يقع في أيدي هيئة احتكارية يدعمها القانون، لهذا من الغير ممكن أن يقوم القطاع الخاص أو السوق بمنافستها.
- نمط الإنتاج وتمويله غير مستقر و بالتالي ليس من السهل تحديد العلاقة بين المدخلات و المخرجات. و ينصب اهتمام جزء كبير من القطاع العام على إنتاج الخدمات التي يوجد فيه مشكلات متأصلة في تعريف تقنيات الإنتاج و السيطرة عليها.
- عدم وجود نتيجة نهائية في القطاع العام، و عدم وجود آلية لإنهاء السياسات الحكومية الغير ناجحة.

و يؤكد الباحث Wolf أن خصائص العرض و الطلب للسلع و الخدمات في القطاع العام سوف تؤدي إلى إخفاقات منهجية، كون الآليات التي تعمل على التوازن بين العرض و الطلب للخدمات العامة ضعيفة، و ذلك لأنها عملية سياسية في الأساس، تتميز بالفتور و المعوقات و التحالفات المؤقتة و تبادل الخدمات، إلى آخر الخصائص المشوشة التي يتميز بها السلوك السياسي. و بالتركيز على الاعتبارات الاقتصادية ، هناك أربعة عناصر تؤدي إلى فشل إدارة الخدمات التقليدية و هي : فصل بين التكاليف والإيرادات بسبب صعوبة تحديد التكلفة الحقيقية و الدقيقة، فإدارة الخدمات العامة لا تعلم حقيقة تكاليفها نظرا لعدم وجود التبادل على مستوى السوق..- افتقار إدارة الخدمات العامة إلى مقاييس الموضوعية للأداء، لهذا كان لا بد لها أن تستعاض عنها بمقاييس خاصة و هي حسب رأي الباحثين مقاييس فيها شيء من التضليل و المسماة بالمسائل الداخلية. و لا تحمل هذه المقاييس بالضرورة أية علاقة بالصالح العام. -تولد آثار جانبية غير متوقعة ناتجة عن مختلف السياسات العامة.- عدم المساواة في التوزيع و خاصة في توزيع السلطة و الامتيازات، حيث

يتمتع السياسيون و البيروقراطيون الكبار بمساحة مناورة لا مبرر لها. بالمحمل هذه القضايا، ساعدت مؤخرا على المطالبة وباللحاح إدخال مبدأ العقلانية في تسيير إدارة الخدمات العامة. فقد أظهرت الإدارة العامة التقليدية عجزا وضحا حيث لم تعد الدولة غير قادرة على تلبية و حل الأزمات فحسب، بل تعمل أحيانا على تعقيدها باستخدامها لسياسة أو أخرى عن طريق التجربة والخطأ، و التي تقع نتائجها السلبية في النهاية على المواطنين و المؤسسات، باستخدام الضرائب و اقتطاعات بأشكال مختلفة، وبتقليص الاستثمارات.

مجالات التغيير في إدارة الخدمات العامة وفق الإدارة العامة الحديثة

قبل كل شيء، إن إدارة الخدمات العامة ليست مجرد قوانين و نظم، بل هي صيرورة مرتبطة بمجموعة من المبادئ و أسس علمية والسلوكيات والمفاهيم الأخلاقية التي ينبغي تعميمها استنادا إلى القيم و التقاليد و العقائد و الاتجاهات و الطموحات التي نسعى إليها لتحقيق التنمية المطلوبة.

إن الإصلاح في إدارة الخدمة العمومية في العصر الحديث جزء من مشروع أوسع و أشمل يخضع بدوره إلى نظرية أخذت في الانتشار منذ الثمانينات في جميع أنحاء العالم و هي نظرية " إدارة شؤون الدولة و المجتمع " أو " الحكم الراشد " أو 'إدارة الحكم الصالح' من جهة، و إلى تأثير تحولات ما يسمى بالتأثير العالمي و المرتكزة على مقومات الاقتصاد الحر. فقد تنوعت مجالات التغيير التي تشهدها الدول و الحكومات حاليا في القطاع العام، إلا أن جميعها تسعى إلى خلق ذلك التوازن بين الفعالية التي يتطلبها الاقتصاد الحر، و بين العدالة الاجتماعية التي تسعى إلى تحقيقها " نظرية الحكم الراشد ". لهذا لا يمكننا تصور استمرار تطبيق نمط التسيير الكلاسيكي لمجتمعات في تطور و تغيير مستمرين، فحجم الظاهرة لا يمكن أن يرتبط بازدهار أو عدم ازدهار هيكلية معينة (الدولة) ولا يمكن تصور أن القيادة المنفردة لهذه الأخيرة يمكن أن تحقق النتائج المرجوة بمعنى أن الحكومات بشكلها الكلاسيكي وبمساعدة البرلمان لم تعد تستطيع حل الصعوبات و التعقيدات الموجودة في المجتمع سواء على المستوى المحلي و على مستوى الدولي. ومن التحولات الغالبة التي يجب ذكرها هو أن العالم أصبح أحادي النظام و هو الاقتصاد الحر الذي يعتمد في توجيه الموارد على قوى السوق و يفضل و يحايي و يؤكد على رأس المال الخاص دون إنكار لدور الدولة و مؤسسات المانحة و المساعدة. إلا أن منبع التغيير واحد وهو ناجم عن استحواذ منطق الليبراليين الجدد على الساحة العالمية حيث يشهد العالم تحركا واضحا نحو اتفاقات تقود إلى رفع الحواجز بين الأسواق سعيا وراء السوق الواحدة. بمعنى هناك البحث عن تقسيم العمل بين الدول، فالبقاء للمنتج وللخدمة الأفضل أينما يكون موقعها في العالم.

و بالتالي الاستمرارية تعني أن تعيد الدولة النظر في مناهج تسيير مؤسساتها محاولة بذلك أن تنافس من تميز من قبل. في هذا المطاف، تحليل نظريات الإصلاح الحديثة⁶ المستخدمة في القطاع العام، يوضح الأهمية المعطاة للدور الذي يؤديه "التعلم المستمر" فمعظم الأبحاث الأخيرة⁷ تهدف إلى معرفة مدى استعداد الأنظمة المختلفة على تقبل التعلم مع تأكيدها على أن المفهوم الكلاسيكي لعقلانية المنظمات غير متواجد في الواقع، و تصميم التوجهات على أساس العقلانية فقط سوف لن ينجح في محيط ديناميكي منفتح، وتغيير المنظمات و المؤسسات لها علاقة بدرجة ارتباط المجتمعات بقيم معينة و المتواجدة خارج ميدان المنطق العلمي⁸. و بالنظر إلى الإشكالات التي تعاني منها إدارة الخدمات العامة في القطاع العام، تتلخص قضية الإصلاحات الحديثة في القطاع العام على التركيز على التعلم كيفية التعلم و تجاوز التيلورية. فبعكس التوجه بالإيديولوجية التي سبقت الإصلاح الإداري في الثمانينات، نجد أن الإصلاحات في التسعينات و المسماة بالإدارة العامة الحديثة ليست تحت تأثير لإيديولوجية معينة بل تحت تأثير أوتوماتيكي لمعايير توضح ضرورة لقيام بإصلاحات فورية، مثال حجم القطاع العام، جمود البيروقراطية، التوجيه عن طريق الصرامة في القوانين، الأزمات المالية... الخ. في حين، تعتبر الإدارة العامة الحديثة، وليدة قناعة أن إصلاح إدارة الخدمات العامة لا بد أن يستمد من خارج البيروقراطية وباستخدام آليات القطاع الخاص و آليات السوق بشكل يعمل على زيادة كفاءة الخدمات العامة.

ملاح التغيير في إدارة الخدمة العمومية

يكمن الإبداع و التحديث في الخدمات العامة في محاولة منح مستهلكي الخدمات العامة القدرة على التصرف بوصفهم زبائن، لهم حق الاختيار عن طريق استخدام الإيصالات، و استعمال التسعير و تقاضي الرسوم داخل الإدارة العامة، و بهذا يتم تحويل

التنظيم العمومي من تسلسل هرمي بيروقراطي إلى تسلسلات هرمية لها أسواق و التي يسميها البعض بعملية الخصخصة الداخلية. حيث تحقيق الفعالية الاقتصادية للتنظيم العمومي مرتبط بدرجة الجهود الذي يبذل من طرف الأعوان التابعين للتنظيم المعني و بمدى احترام العقود الداخلية و توازنها. كما تظهر أهمية الإدارة العامة الحديثة كونها تهدف إلى إنشاء الكفاءة دون اعتمادها على مبدأ صرامة القوانين بل تعتمد على مشاركة المستخدمين في التسيير، لا تعتمد على مبدأ الإنسانية بل على "التسويق العام"، المفاهيم التجارية، و تلبية احتياجات المواطنين.

وتختلف أساليب ومناهج الإدارة العامة الجديدة وفق استخدامها لنموذج "3E" (Economie, Efficacité, Efficacité) أي (الفعالية، الاقتصاد، الكفاءة) و نموذج "3D" (Downsizing, Defunding, Devolution) أي (السوق، اللامركزية، النوعية). و محور التغيير في الإدارة العامة المسيرة بشكل مركزي هو زيادة شفافيتها، من خلال تطوير الصيغة التعاقدية للعلاقة بين مديري الإدارات و الوزراء و تحديد الإنتاجية، و زيادة درجة مسائلة المسؤولين إلى حد كبير، لأنهم سوف يكونون ملتزمين بأهداف معينة، و سوف يكون الوزراء مجبرين على أن يكونوا أكثر تحديدا لما يريدونه، و بهذا تتطور نظم الإدارة القائمة على الأداء. كما تظهر محاولة إعطاء الأولوية لشفافية من خلال الفصل بين التدخل السياسي و المجال الإداري و في التشغيل المستعمل لشكل الوكالة، والتي يكون تنفيذ السياسة فيها في أيدي منظمات متباعدة، ذات أهداف واضحة عليها إنجازها، و من خلال تطوير لامركزية الرقابة المالية. وقد انعكس هذا في إنشاء الإدارة المالية تعمل على تصميم و تطبيق إجراءات أكثر فعالية في المحاسبة و الإدارة المالية. ومن الأسئلة الجوهرية التي تطرح بخصوص الإدارة العامة الجديدة هي القضايا المتعلقة بإمكانية المحاسبة. هذا و تشمل عملية التحديث البحث عن المحفزات المناسبة و الالتزامات بالقيمة، و ليس التركيز على حق المديرين في ممارسة الإدارة، بقدر ما هو على تحفيز المديرين بالشكل المناسب، و على قناعتهم بصحة الأشياء التي يقومون بها. وعلى العموم يظهر بشكل لافت أن صعوبة شرح و تبرير مستويات الأداء إدارة الخدمات العامة التقليدية أدى إلى تبني الأفكار المتداولة في تطوير إدارة الخدمات من أجل اكتساب صفة الشرعية التي غالبا ما تجلب التمويل معها. و أن القطاع العام يتحول الآن إلى إطار " الشركة المرنة "، كإضفاء للصبغة الشرعية والتي تستجوب إعادة البناء على الأسس التجارية و أن هذا النموذج تعبيرا صادقا وممارسة متقدمة لما هو موجود في القطاع الخاص...".

آليات التغيير في إدارة الخدمات العامة

أحد الآليات المستخدمة في إجراء التغيير في إدارة الخدمات العامة و الأكثر أهمية هي تطوير العقود. وتعد أبسط صورة لاستخدام العقود هي شراء الخدمات العامة ممن يوفرونها من القطاع الخاص أي التعامل مع القطاع الخاص بشكل مقاولتي، كما يسمح للمنظمة العامة أن تنافس القطاع الخاص الذي يحتمل قيامه بتوفير معظم الخدمات ضمن السوق. و يستخدم العقد مع قياس الأداء من أجل تقييم الإنجاز الفردي في إدارة الخدمات العامة. و يحظى مستخدم الخدمات العامة بمكانة واضحة داخل الإدارة الجديدة، بوصفه عميل أو مستهلكا و أن للمواطنين الأفراد حقوق، و يجب أن يسمح لهم بأقصى مدى للاختيار الخدمات التي يستخدمونها. إذ قيم الإدارة العامة الجديدة هي العلاقات المقاولتية، المرنة، الإبداع و حرية المقاولين، في حين إدارة الخدمات العامة التقليدية كانت تركز على المسؤولية الوزارية، مبدأ الحذر، الإنسانية، الاستقرار... الخ. أما المضمون الفني العام للإدارة العامة الجديدة (NPM) هي تسيير ومراقبة الإدارة العمومية عن طريق مخرجاتها، النتائج في هذه الحالة مهمة، وكذا الموازنة، ويتم العمل بمنطق الوكالات و التي يرتبط وجودها بعدد ونوعية المنتجات المقدمة من طرف الإدارة المعنية و في آجال محددة، وبما أن هذه المنتجات من المفروض أن يكون تواجدها مرتبط بمدى خدمتها للمواطنين. زبائن. وبالتالي يستنتج الشكل الذي سوف يتم تقديمه بما عن طريق دراسات تسويقية (استبيان) أو طرق أخرى. ويعتبر إدخال الأساليب المستعملة في إدارة القطاع الخاص و آليات السوق و المنافسة بمثابة حدوث تغير أكثر جوهرية في تشغيل إدارة الخدمات العامة وذلك لأنه ينطوي على حدوث تغير في الإطار المؤسساتي و المؤسسي. و المقصود من التغيير في إطار الإدارة العامة الجديدة هو تبديل الأعراف و القيم و المعتقدات السائدة التي يعمل بها أولئك الذين يعملون في الخدمات العامة، إذ ينبغي أن يصبحو إلى أقصى حد ممكن مشاركين كاملين في الاقتصاد التنافسي الذي يحيط بهم.

و يعد إنشاء منظمات جديدة طريقة قوية لتغيير الأسلوب الذي سوف تعمل به الخدمة العامة، إلا أنه ليس من السهل تغيير المنظمات، و ذلك لأن أي تغيير يحدث سوف يقاومه أولئك الذين ينتفعون من النمط المؤسساتي القائم، فالمنظمات لا توجد على أنها أنظمة خارجية من القيود بل أنماط داخلية من المصالح و القيم. في حين التغيير المؤسساتي الذي تحتاج إليه الإدارة العامة الجديدة يمس المحور الاقتصادي و يشمل التركيز على المفاهيم التقليدية للمنافسة و الأسعار والأسواق، و إدخال مفهوم التعاقد بما يحمله من دلالة قانونية و اجتماعية، كما يشمل أيضا التغيير في الشخصية المؤسساتية لإدارة الخدمات العامة ، لأنه ينطوي على الخروج عن تقليد المنظمات الحكومية البيروقراطية المكتفية بذاتها. إضافة إلى ذلك، يتطلب التغيير وفق نظرية الإدارة العامة الجديدة انتهاز صيرورة من التعلم، حيث تخلت الحكومات عن التقاليد السابقة و حاولت إنشاء نظم جديدة. كما أن جلب الخبرة في الإصلاحات من بلد إلى آخر أمر ضروريا. إلا أن تمرير التغيير يعتمد بشكل كبير على الإخفاق في النظام المؤسساتي و السياسي القائم، كما أنه كبرت درجة الإخفاق من تدمير سياسي و اقتصادي و اجتماعي كان من الصعب تحقيق التغيير. و الإطار السياسي و الإيديولوجي الحزبي مهم في إحداث عملية التغيير إلا أنه لا توجد قاعدة تنظيمية عامة يمكن الاعتماد عليها لبناء التغيير.

تعتبر أنظمة الانتخابات مهمة في التأثير في نمط التفكير و تغيير السياسة و في تأثير على قدرة السياسيين على وضع تغييرات موضع التنفيذ، حيث التمثيل النسبي يخلق حواجز للتغيير، في حين أن أنظمة أغلبية الأصوات تجعل ذلك أسهل. و كلما زادت وحدة نظام الرقابة و السلطة السياسية و المركزية، كان من السهل إدخال مداخل جديدة في إدارة الخدمة العامة. و الدرجة التي يكون عندها نظام مؤسساتي معين لإدارة الخدمة عرضة للتغيير سوف تعتمد جزئيا على القوة التي أنشئ بها ذلك النظام، فالمؤسسات التي أنشئت بشكل ضعيف أقل مقاومة للتغيير، و خاصة حين يمكن النظر إليها على أنها مخففة. و من الأسهل إدخال التغيير حيث توجد بنية تحتية تنظيمية مناسبة. في كثير من البلدان النامية ، نجد أن خصخصة وكالات الدولة أمر صعب بسبب عدم وجود سوق لراس المال فعال، لذا سيكون من الصعب إرساء العقود حيث يكون من الواضح عدم وجود سوق القطاع الخاص، لهذا من المحتمل أن تكون نتيجة التغيير هو التركيز على تغييرات قصيرة المدى.

و يعتبر الخبراء أن قرار توفير القطاع الخاص للخدمات المدنية في الدول الأقل نموا بالقرار الإيجابي نظرا للإخفاق الكبير للهيكل المؤسساتية الموجودة في توفير تلك الخدمات. حيث نجد الخدمات التي تتوفر إنما يتم توافرها بشكل متكرر من خلال قيام المواطنين بالعمل بأنفسهم من خلال اقتصاد غير رسمي، حيث يعتمد بصورة كبيرة على القطاع الخاص الغير رسمي لأن الخدمة العامة سيئة جدا، الأمر الذي يجعل نمط إدارة الخدمة العامة الآخذة في التطور مقيد بنمط المؤسسات القائم و بالبدائل المتاحة. كما تعمل الأنماط المؤسساتية و الإدارية على إنشاء هيكل من المصالح، التي بدورها سوف تعمل على الدفاع عن مصالحها عند توزيع الموارد و التالي العمل على إدخال التغيير. و تعتبر الصناعات ذات العلاقة بتوزيع و إنتاج الخدمات من الأطراف الواضحة المصالح. و للمقاولين فعاليتهم في التأثير على البرلمان من خلال قدرتهم على تجنيد أعضاء في البرلمان لتعزيز مصالحهم. و للقطاع التطوعي في بلدان عديدة كلمته في توفير الخدمات العامة، لما يتمتع به من دور بوصفه موردا رئيسيا. في الحالة التي يكون فيها القطاع الخاص تأثير ضعيف، يكون هناك انتهاج و تطوير إجراءات السوق الداخلية، و تستخدم في هذه الحالة و من اجل إدخال التغيير، مجموعات و وحدات فردية تابعة لمؤسسات فكرية أكاديمية داخل البيروقراطية و الموكل إليها تغيير الثقافات و أنماط التشغيل، و الوحدة المعنية في بعض الحالات هي الإدارة المالية.

في حالات أخرى تظهر الحاجة إلى تكوين هيئات لغاية معينة يمكنها أن تقوم بحمل لواء الإدارة الجديدة داخل البيروقراطية الحكومية مثل وزارة المالية. و للقطاعات تأثير ضعيف في إحداث التغيير، و في أحسن الأحوال تمكنت من تأخير التغيير لا منعه. في حين يؤخذ بعين الاعتبار ضمن صيرورة التغيير الهيئات المهنية، و قد نجحت لحد الآن في تقويض بعض عناصر التغيير، بسبب الصعوبة في تحديد مواصفات الخدمات التي يقدمونها و في التحكم بتلك الخدمات. كما ليس للرأي العام تأثير قوي على تطوير مداخل الخدمة العامة، و الرأي العام في حال وجوده يكون أكثر تأثيرا حين يكون كقوة معارضة، و لكنه نادرا ما يقوم بذلك الدور، ففي معظم الحالات يكون الجمهور محايدا نسبيا حول الطريقة التي تتوفر بها الخدمات. من الجانب التطبيقي مالت السياسات العامة إلى التطور من خلال البدا بالأمثلة البسيطة نسبيا لتطبيقها و التعلم منها، حيث كانت إحدى الصيغ الرئيسية للتعلم هي تقليد الحكومات لبعضها

البعض مما أدى إلى ظهور عملية تبني السياسات الراجعة. إلا أن تبني السياسات الراجعة و المستعملة في الدول الأخرى بهدف إضفاء الشرعية الخارجية قد لا ينطوي على أكثر من التزام حقيقي ضعيف و يقول Cook⁹ " تعد عملية الخصخصة في الدول النامية ببساطة تقدير و إجراء رمزي من صانعي السياسة لتأمين تدفق المساعدات الخارجية". و على العموم من الصعب تغيير أنماط العمل الأساسية في الدول النامية و البلدان الشيوعية سابقا حيث تطور السوق جد بطيء و يغلب عليه التقليد السطحي.

أما على الصعيد التنظيمي و الهيكلي تتميز الأجهزة البيروقراطية التي تقدم الخدمات العامة بالحجم الكبير قصد الاكتفاء الذاتي، إلا أن الحجم الكبير عزز الحاجة إلى التوزيع الأفقي للعمل و إلى تزايد التسلسل الهرمي للصلاحيات و كانت نتيجة ذلك تكوين منظمات شديدة التعقيد. علما أن الإصلاح القائم على الهيكلة، يعمل على تغيير الوضعيات و المناصب الخاصة بالأشخاص، إلا أنها لا تقوم بتغيير مميزات النظام و لا تقوم بتغيير أهم عيوبه و هي عدم الوضوح و عدم تحمل المسؤولية الناجمتين عن الإغلاق و سوء الاتصال، فصيروا تصحيح الأنشطة بالشكل التقليدي المتواجدة بالنظام البيروقراطي تعمل بشكل سيئ فهو نظام لا يعرف كيف يصحح نفسه، يحتوي على جمود المهام و عزل الشرائح المهنية و التي تؤدي إلى المشاكل التي بدورها تستغل من طرف العديد من الأشخاص لرفع في سلطتهم، حيث تعمل هذه الوضعية على وجود حالة عدم الرضا و الضغوطات التي تؤدي إلى إصدار قواعد جديدة تعمل على تقوية مركزية التسيير. و عليه أهم عيب في النظام البيروقراطي هو ضعف السلطة المركزية التي تظهر أنها قوية لكن في الحقيقة ليس لها أي تأثير على المرؤوسين كما يكمن عيب النظام البيروقراطي في الصعوبة في التأقلم و التغيير، هذا الأخير لا يمكن أن يكون إلا عن طريق الأزمات و بتغيير المنظومة المؤسساتية بالشكل الكامل. لهذا الأمر يشترط أن يكون التغيير وفق نظرية الإدارة العامة الحديثة نظامي¹⁰ أي وجوب تغيير جميع الأنظمة الفاعلة، بمعنى تكوين علاقة جديدة بين الأشخاص المتواجدة على مستوى التطبيق، أشكال جديدة من الرقابة الاجتماعية، فالأمر لا يتعلق بإقرار هياكل جديدة، أو تقنيات جديدة، أو طرق جديدة، بل صيرورة التغيير تتطلب أنشطة و أنشطة جديدة، التفاوض و التعاون على مختلف الأصعدة.

يؤكد الخبراء من المهم أن يبدأ التغيير من الدولة، التي عن طريق اعترافها بتأخرها، سوف تساهم بشكل كبير في دعم عملية التحديث و هذا بالعمل على تطوير نفسها أولا. في هذا المجال الاتجاه العام الذي يميز الإدارة العامة الجديدة هو فصل العلاقات الهرمية كوسيلة لإنشاء و إدارة هياكل أكثر تعقيدا قائمة على التبادلات بين القطاعين العام و الخاص على السواء. و تستخدم البيروقراطية ضمن الإدارة العامة الجديدة مصادر خارجية للخدمات في حين كانت في السابق تنتج ما كانت تحتاج إليه داخليا، و هناك سلسلة أكثر تنوعا من الأشكال التعاقدية التي يجري تطويرها في إدارة العمالة، مثل التعاقد من الداخل و استخدام المستشارين.

و تنطوي التطورات وفق نظرية الإدارة العامة الحديثة كذلك على تقليل من وضوح حدود المنظمة، مع التأكيد على الإيجاد المستمر للعلاقات والحفاظ عليها، إذ انتقل الاهتمام بميكال المنظمة إلى الاهتمام بعمليات التنظيم في إطار الشبكة. فقد أظهر التطور الفعال للشبكات¹¹ أنه من الممكن تحقيق مكاسب التكامل و الحجم دون اللجوء إلى إنشاء منظمات كبيرة، و ينظر إلى الشبكات على أنها تقع بين المنظمات و الأسواق، بما يجعل من الممكن كسب ميزات كليهما. فالشبكات بطبيعتها أقل ثباتا من التسلسلات الهرمية المتكاملة التي تميز المنظمات الحكومية، و سوف تكون هناك الحاجة إلى تطوير آليات تحقق الاستقرار للتأكد من عدم تفككها.. و يتطلب التنسيق ضمن الشبكة تطوير منظمات مستقلة تعمل على تكامل الشبكة أو توفير المعلومات، كهيئات المراجعة و التفتيش والأنظمة التي ترأب جودة الأداء، حيث تزداد ضرورة توافر معلومات مفصلة من أجل اتخاذ القرارات، ولكن سترداد أيضا تكلفة إنشاء نظم المعلومات و الحفاظ عليها. إتباعا، سوف تحتاج الأطراف الأساسية التي تعمل وفق الإدارة العامة الحديثة إلى وسيلة ما للتأكد من الأداء الذي يقوم به من وكلت له مهمة التحقيق. و تطرح المراقبة في هذه الحالة عددا من المشكلات، فما لم يكن هناك منتج مادي واضح، فقد يكون من الصعب معرفة ما إذا كان العمل قد تم على نحو واف أم لا، أو ما إذا كان لم يتم مطلقا. و مراقبة الجودة أمر صعب في حالة العديد من الخدمات المهنية. و كلما زادت الحوافز الإيجابية التي تشجع المقاول على أداء عمله، قلت الحاجة إلى المراقبة. كون المقصود من العديد من المتغيرات التي أدخلت في الإدارة العامة هو تغيير الحافز لدى المديرين و الموظفين، مما يقلل من مقدار المراقبة المباشرة الضرورية. و إعادة

تصميم الخدمة العامة وفق أساليب القطاع الخاص و السوق ينطوي أيضا على تغير جوهري في الحوافز، بل سوف يشمل بالأخص على ابتعاد عن المفاهيم التقليدية لأخلاقيات الخدمة العامة و هذا بالتوجه نحو صيغة تجارية أكبر.

و تعتبر الثقة ضرورية للعمل بنظام التعاقد الذي لن يترسخ تماما بحد ذاته، بل سوف يحتاج إلى أعراف و مؤسسات اجتماعية تدعمه، من بينها درجة من الثقة. و عالم الأسواق و العقود بحاجة إلى أساس من القيم الاجتماعية المتأصلة في الاعتقاد الديني، و التي ينظر إليها الآن على أنها تلعب دورا رئيسيا في عمل الاقتصاد الفردي التعاقدية و المحيط الذي ينبغي فيه افتراض أن دوافع أولئك الذين يتعامل معهم المرء كانت دائما و في كل مكان أكثر الدوافع فسادا، لن يكون محيطا يعمل فيه القطاع العام أو الخاص على نحو جيد. زد على ذلك تطور الخدمة على أساس الثقة يخدم مصلحة أولئك الذين تتطور التعاملات بينهم بتقليل التكاليف التي يواجهونها في إدارة علاقة بعضهم مع بعض. و سوف يكون هذا مهما بصفة خاصة في إدارة الخدمات العامة لأن كثيرا ما يكون من الصعب أن نقيس بفعالية مستويات جودة الأداء. من جانب آخر، سوف يكون من الضروري بالنسبة لمشتري الخدمات العامة أن تكون لهم وسيلة ما لمعرفة أن بوسعهم الثقة في مقدمي تلك الخدمات من خلال مثلا نظم التدقيق التي يقوم بها طرف ثالث، لعمليات ضمان الجودة و على مستوى أعمق من الالتزام، من خلال مجموعة مناسبة من القيم. لهذا فإن البحث عن مؤشرات الأداء المستقلة هو جزء مكمل لتطوير في إدارة الخدمات العامة، لأن من الضروري التفرقة في الاختلافات في الوفاء بالأداء من ناحية الكمية و تلك الخاصة بالجودة. و العقود بحاجة إلى أن تتم على نحو توفر معها مجموعة مناسبة من الحوافز، و تقلل المخاطرة التي يواجهها أطراف التعاقد، وسوف يكون مستوى المخاطرة عاليا في المراحل الأولى من تطوير نمط جديد من المؤسسات، لأن من المحتمل أن تكون التجربة الأولية هي تدمير مجموعة معينة من القيود، دون توافر مجموعة بديلة تحل محلها فورا. في هذا المطاف، تعتبر نظرية تكاليف التبادل محور أساسي في تطبيق نظرية الإدارة العامة الحديثة و المرتكزة على استخدام الشكل المقلولاتي مع القطاع الخاص، و الوحيدة التي تعالج و تقوم بتحليل حدود المنظمات في إطار اقتصادي.

و تهدف إلى " التنسيقات الداخلية للمؤسسات الكبرى التي تسعى لتقليص تكاليف التبادل " وقد جاءت الأبحاث التطبيقية للباحث¹² Williamson لهذه النظرية، بعدة تحولات كبرى جرى فيها إعادة النظر في الأسس التي أتى بها كل من Taylor, Fayol ضمن الأنظمة البيروقراطية، من تقسيم علمي للعمل، المراقبة التفصيلية للمهام بشكل أثبت أن التخطيط الأوتوماتيكي للعمليات غير مجدي حاليا. لهذا الأمر كان التحول الجذري وفق نظرية الإدارة العامة الحديثة بالاجوء المتزايد للتعاقد بالباطن و زيادة العقود، إلغاء التقسيم العلمي للعمل، تقليص عدد المراقبين الداخليين، المخططين و مستويات سلمية في المنظمة وأصبحت معالم حدود هذه الأخيرة أقل وضوحا و انخفض عدد العمال في المنظمات التي تستخدم هذا الإجراء ضمن محيط أصبح أكثر مخاطرة و تذبذبا، وانشغال المسيرين في البحث عن الطريقة المثلى التي يتم بها التكامل العمودي. في هذا الجانب، تعمل نظرية تكلفة التبادل على تقليص تكلفة البيروقراطية الداخلية باستبدالها بأنماط حكمية *gouvernance* تحوي على أقل حدة من البيروقراطية. و أنماط الحكمية ثلاث: التسلسل الهرمي، السوق، العقود والاتفاقات أو ما يسمى بالأشكال الهجينة *hybrides*. و العقود بمثابة مرآة للقرارات التي يتخذها الأعوان الاقتصاديين و هي معبرة تعبيرا صادقا للحدود التي تعمل فيها المنظمات. و للمؤسسات الكبرى مطلق الحرية في اختيار نمط الحكمية التي تتبناها و هي التي تحدد ما هو النمط الذي يكلفها أقل من ناحية التبادلات. و التبادل الأكثر أداء هو التبادل الذي ينطوي على تكاليف أقل. و قد أظهرت التجارب أنه كلما توفرت الثقة بين المشاركين كلما زاد الشعور بالانتماء و وحدة المصير كلما زاد الأداء، إلا أن هذا لا ينفي ضرورة العقود، لضمان عدم تجني أحد الأطراف على الآخر و قد توصل Williamson أن معيار الثقة يعمل على تخفيض تكاليف التبادل في الأشكال الهجينة أي العقود.

إن المقاربة عن طريق تكاليف التبادل لاختيار نمط الحكمية الملائم أكثر فعالية و طويل المدى من المقاربة المعتمدة على تكاليف الإنتاج المتضمنة لاتفاقيات على المدى القصير، الغير قادرة على إدماج تأثيرات العوامل الداخلية و الخارجية الخاصة بمحيط المنظمة، و الغير فعالة في تقدير خصوصية الأصول المادية و البشرية الضرورية لتحويل قدرات المنظمة أو الهيئة المعنية من قرارات إستراتيجية

إلى نجاحات عملية. إلا أنه كلما كانت درجة المخاطر و عدم التأكد الداخلية و المحيطة بالمنظمة مرتفعة، كلما أدى إلى اختيار المنظمات إلى التبادل الداخلي أي التكامل العمودي عوضا عن التبادل في إطار السوق أو العقود ، وكلما كانت المنتجات والخدمات معيارية أي مستعملة لأصول غير متميزة كلما كانت التبادلات أكثر وتيرة كلما اختير السوق كمنط للحكمتية. بشكل معاكس كلما كانت الأصول متميزة، و وتيرة التبادل ضعيفة كلما شهدنا استعمال العقود الهجينة أو التسلسل الهرمي. و يعتبر العمل تحت ضغوط السوق كأحد أنماط الحكمتية المحفز الأكثر، وتتناقص درجة التحفيز باتجاه أشكال الهجينة ثم إلى التسلسل الهرمي. وكلما كان التنظيم كبير، كلما كانت تكلفة بيروقراطية التسيير أكثر تكلفة. والاتجاه المعمول به في اختيار نمط التبادل في الخدمات العامة هو التبسيط و محاولة تحديد المحور الذي يشكل العنصر الاستراتيجي بالنسبة للميدان و المنظمة معا و كذا العنصر الأكثر أهمية بالنسبة لتكاليف التبادل المحللة. و بشكل عام يرتبط نجاح التبادلات ضمن الخدمات العامة وفق نظرية تكاليف التبادل بإرادة السلطة السياسية في تطبيق هذا النوع من الإدارة، السلطة القانونية و التنفيذية، الإدارة نفسها، المحاكم، الهيئات الخاصة و العامة، منظمات الضبط، ومدى التفرقة بين السلطة القانونية و السلطة التنفيذية.

خلاصة : من خلال الانتقادات الموجهة بشكل عام للأساليب التقليدية المستخدمة في تسيير الخدمات العامة المعروضة في مقالنا هذا، بإمكاننا أن نستنتج أن مشاكل إدارة الخدمات العامة تتمحور حول : العيوب التنظيمية للنظام البيروقراطي، التراجع التدريجي لفعالية القيم المعمول بها منذ القدم على مستوى إدارة الخدمات العامة من مساواة، الجمانية، الاستمرارية... الخ بسبب الأزمات المالية التي تتعرض لها ، انعدام المنافسة و ما سببه من انغلاق و عدم تأقلم الجهاز المعني مع الظروف المستجدة ، تدخل الجهاز السياسي في التسيير مع عدم وجود معايير قياس و تقييم أداء الخدمات العامة بشكل موضوعي... الخ . كما يمكننا أن نستنتج أن إدارة الخدمات العامة التقليدية واقعة حاليا بين عدة متناقضات : الدفاع عن أسس النظرية الاقتصادية الاجتماعية التي توصي بإنشاء منظمات مهنية تخصصية ملزمة من ناحية الأداء أمام السلطات العمومية و وجوب تحقيق الأهداف الاجتماعية ، و من جانب آخر عدم القدرة على تحقيق ذلك نظرا لوجود الأزمات المالية العمومية و التي مست معظم الدول.

وبالتالي من الضروري أن يحمّل منطق الحلول في إطار التحديث و الإصلاح ذلك التوازن بين اعتبارات الفعالية أي اعتبارات اقتصادية و اعتبارات اجتماعية. إن التغيير الجوهرية في أساليب إدارة الخدمات العامة وفق نظرية الإدارة العامة الحديثة، يكمن في اعتبار مستهلكي الخدمات العامة زبائن واعيين يتم التعامل معهم وفق مفاهيم وقيم تجارية. كما يتم استخدام المفهوم المقاولاتي في تنفيذ مهام إدارة الخدمات العامة ، بمعنى البحث عن مصادر تمويل إدارة الخدمات العامة من المحيط الاقتصادي الذي تعمل من خلاله وليس عن طريق الرفع في الاقتطاعات الضريبي مع انتهاج اللامركزية التسيير ، التعامل بمفهوم الوكالات ، العقود الخدمية ، و ما يصاحبها من استخدام لأنظمة تفويض السلطات و تقييم و الأداء المناسبين و كذا أنظمة معلوماتية المستخدمة للتكنولوجيات الحديثة . إن إدارة الخدمات العامة الحديثة تتطلب تغيير على مستوى مؤسساتي و كذا مؤسسي، الأمر الذي يتطلب دعم و تجنيد واسع ومثابرة مستمرة من طرف جميع الشرائح ، إلا أن الرفاعة الحقيقية تكمن في قناعة المعنيين بصحية الأشياء التي يقومون بها و بإقناع الغير بأن الإدارة العامة الحديثة و الأساليب التي تتضمنها لمصلحة الجميع.

و لا يسعنا في الأخير إلا أن نشير أن الخبرات الميدانية المتعلقة بالإصلاح على المستوى إدارة الخدمات العامة في العديد من الدول الأوروبية¹³ توضح بشكل لافت الاتجاه نحو ثقافة النتائج، مع احترام العرف المعمول به منذ القدم والذي يحمل في طياته العديد من القيم الأساسية منها: الولاء لدولة القانون، حياد الوظيف العمومي، عدم التمييز أو المساواة في التعامل، التمييز بين السياسة والإدارة. و قد اتسمت سنوات التسعينات بتوجه العديد من الدول نحو مقاربات إبداعية تسعى إلى تحويل جذري في إدارة الخدمات العامة، في حين بعض الدول الأخرى انتهجت مقاربة التحديث لكن بصورة تدريجية و وفق قيود معينة و ضمن إطار محلي معين، كما توجد دول أخرى أعلنت عن مبادرات التحديث إلا أنها لم تتمكن من ذلك. و بالرغم من تردد العديد في انتهاج منطق (الأهداف/ النتائج) ضمن القطاع العام و ما يعني من تخطيط استراتيجي و استعمال لأدوات مالية، إلا أنه اجتاز و تغلغل في جميع السياسات المتداولة. وقد عملت ثقافة النتائج على جلب أنظمة معلوماتية و رقابية من القطاع الخاص بعد جعلها ملائمة للقطاع العام.

المراجع والهوامش :

- ¹ كرون وولش ، 1991 ، الخدمات العامة وآليات السوق، ترجمة محسن إبراهيم الدسوقي، الإدارة العامة للطباعة والنشر ص.ص 68_125
- ² دوناهيو، جون، 1991، قرار التحول إلى القطاع الخاص: غايات عامة ووسائل خاصة، ترجمة محمد مصطفى عني، القاهرة، الجمعية المصرية لنشر المعرفة ص 111_287
- ³ علي شريف، 2002، إدارة المنظمات الحكومية، الدار الجامعية.ص 115_235
- ⁴ Jim Armstrong ; **Raison et Passion dans les Réformes du Secteur public** ; document de travail préparé pour les Activités d' apprentissage de la CFP, janvier, 1997.pp1 _ 24
- ⁵ F.E.Emery et E. L. Trist; **The causal texture of organizational environments**, Human Relation, vol n°18, pp21-32. 1995.
- ⁶ F.E.Emery et E. L. Trist; **The causal texture of organizational environments**, Human Relation, vol n°18, pp21-32. 1965.
- ⁷ Jim Armstrong ; **Raison et Passion dans les Réformes du Secteur public** ; document de travail préparé pour les Activités d' apprentissage de la CFP, janvier, 1997.
- ⁸ OpCit.
- ⁹ Banque mondiale ; **pourquoi la plupart des pays en voie de développements ne devrait pas essayer des réformes de la nouvelle Zélande** ; l'observateur de recherches de banque mondiale, volume 13 ;n° 1 ,février, 1998 pp123-131
- ¹⁰ Michel Crozier ; **les problèmes du management public face à la transformation de l'environnement** ; revue IDARA ; n° 25 ,2002.
- ¹¹ Arrégé, J, L, et autres ; **Les nouvelles approches de la gestion des organisations** ; Edition. ECONOMICA .2000.
- ¹² Arrégé, J, L, et autres ; **Les nouvelles approches de la gestion des organisations** ; Edition. ECONOMICA .2000.
- ¹³ Denys Lamarzelle ; **Les grandes Tendances du Management Public En Europe** ; www.prospeur.unilim.fr/fr/prospeur/telechargements/management_public.pdf