المحور السادس : نظريات في التسيير العمومي الحديث
نظرية الخيار العام

توسع اهتمام المتخصصين في منتصف السبعينيات إلى إسقاط ميكانيزمات السوق على مجالات النشاط العمومي والممارسات التسييرية انطلاقا من فعاليتها في المنظمات الاقتصادية، فظهرت مساهمات ونظريات متعلقة بدور الدولة في الحياة الاقتصادية كنظرية الاختيارات العمومية، نظرية الوكالة وفكرة تقليص الضبط الاقتصادي، وقد أدت النظريات والأفكار المستحدثة إلى إضفاء تغييرات على أساليب تسيير المنظمات العمومية، حيث مثلت هذه التغيرات الأسس الأولى التي بني عليها ما يعرف بالتسيير العمومي الجديد .

أرتبط مفهوم التسيير العمومي الحديث (New Public Management - NPM) بشكل وثيق بعدد من النظريات المستمدة أساسًا من الفكر الاقتصادي. هذه النظريات تقدم تفسيرات وأُطرًا لفهم سلوك الأفراد والمؤسسات في القطاع العام، وتساهم في تصميم وتنفيذ سياسات عامة أكثر فعالية، ومن بين هذه النظريات نذكر ما يلي:

➢ نظرية الخيار العمومي :

وجد نظرية في الاقتصاد تدعى "نظرية الاختيار العام"، وتناقش هذه النظرية عدم كفاءة الاختيار العام -الديموقراطية للتبسيط- وعدم قدرتها على تحقيق المنفعة الأمثل للمجتمع "ككل." ولتوضيح النظرية بشكل مبسط سنعرض مثال بسيط على دلك على سبيل الاستئناس.

بافتراض أن لدي طلبات لثلاثة مدراء مؤسسات أرادت التزود بالكهرباء و أردت أن أوفر لهم هده السلعة لهم ، ولنقل مثلا مولد الكهرباء ، يكلف ثمن شراؤه تسعة مليون دينار، ولكن مواردي محدودة وسيولتي ضعيفة فطلبت من كل واحد منهم مبلغ ثلاثة مليون دينار. الأول يقيّم منفعته من مولد الكهرباء بـ سبعة مليون دينار -أي أن استفادته من المولد الكهرباء عالية لكثرة استعماله مثلا- أما الثاني فيقيّم منفعته منه بـ مليونين دينار لان استفادته منخفضة والثالث اقلّهم استفادة من مولد الكهرباء فيقيّم منفعته منه بـ مليون دينار. في هذه الحالة ستصوت الأغلبية بـ(لا)، وفي الحقيقة أن هذه النتيجة لا تحقق الكفاءة للمجتمع ككل، فإذا جمعنا قيمة المبلغ المفروض عليهم دفعه في حال التصويت بـ(نعم) هو تسعة مليون دينار ، وإذا قارناها بمجموع منفعتهم (الأول 7 + الثاني 2 + الثالث 1) تكون النتيجة هي 10 مليون دينار كمنفعة كلية، والنتيجة هي أن تصويت الأغلبية حرم المجتمع ككل من منفعة كلية بقيمة 10 مليون دينار وبتكلفة اقل من المنفعة وهي تسعة مليون دينار. وقد تكون العكس أيضا، كأن أن يقيم المنفعة شخصين بقيمة أربعة ملايين دينار لكل منهما ويقيمها الثالث بقيمة مليون دينار فتكون النتيجة هي 8 مليون دينار كمنفعة إجمالية بينما التكلفة الإجمالية هي تسعة مليون دينار ، وفي هذه الحالة يكون تصويت الأغلبية بـ(نعم)، والنتيجة هي سلعة تكلفتها الإجمالية اكبر من منفعتها الإجمالية للمجتمع ككل، فيكون قرار غير صائب وغير كفؤ.

مثال آخر ابسط و أسهل: بافتراض أن لدي خمس أبناء، و قررت سفرهم إلى الخارج ، و لمحدودية مواردي قررت سفرهم إلى بلد واحد فقط، و لأحقق العدل بينهم جعلت الأمر ديمقراطي وأعطيتهم أربعة اختيارات، والاختيار الذي يحصل على أغلبية التصويت هو الذي سنزوره ، والخيارات هي: اسبانيا عمرة تونس المغرب الابن الأول والثاني اختاروا اسبانيا الثالث اختار عمرة. الرابع اختار تونس. الخامس اختار المغرب. برمجت الزيارة لاسبانيا للجميع كونه حصل على أغلبية التصويت (اسبانيا صوتين وبقية الاختيارات من صوت واحد.(النتيجة: فرضت رأي شخصين على ثلاثة أشخاص).

الديمقراطية أو "الاختيار العام" غير كفوءة على الدوام و لا تحقق المنفعة الأمثل للمجتمع ككل اقتصاديا، أما اجتماعياً فقد تنطوي في بعض حالاتها على جانب استبدادي وديكتاتوري ناعم غير ملاحظ وغير ملموس ويحتاج إلى تدقيق النظر لاكتشافه.

ظهرت النظريات الاقتصادية المفسرة للسلوك السياسي والبيروقراطي والانتخابي في ستينيات القرن الماضي على يد الاقتصاديين جيمس بيوكانان J. Buchanan وغوردن تولوك G. Tullock فيما سمي حينذاك ب"**مدرسة الخيار العام .**"وهي مدرسة فكرية تستعين بالآليات الميكرو اقتصادية لقراءة ودراسة

تصرف البيروقراطيين والساسة، باعتبارهم أفرادا ينساقون، في الواقع، خلف نفس الدوافع التي تحرك كل أفراد المجتمع. بغية تطبيق المنهج الاقتصادي الليبرالي الجديد الذي يعتمد حكومة الحد الأدنى في الاقتصاد لبلوغ النمو والاستقرار الاقتصادي وإشاعة التنافسية بإطلاق قوى السوق الحر في الاستقرار والنمو الرفاهية.

تنطلق نظرية الاختيار العام من فرضية مفادها أن صانع القرار في القطاع العام هو مثل" الرجل الاقتصادي "عقلاني ويهتم بمصلحته الشخصية، ويسعى دائما لتعظيم منفعته الشخصية، وعليه فإن ذلك يعني أن الأفراد يبحثون دائما عن أعظم منفعة ممكنة مع أقل تكلفة في أي وضعية لاتخاذ القرار سواء داخل السوق أو خارجه

تأخذ نظرية الخيار العام نفس مبادئ علم الاقتصاد في تحليل رغبات الناس عند دخولهم الأسواق للشراء وتطبق ذلك على تحليل رغبات الناس عند اتخاذ القرار الجماعي .فالاقتصاديون الذين يدرسون سلوك الناس في الأسواق يفترضون أن دافع الإنسان هو تحقيق رغباته الذاتية المحضة. على الرغم من أن أكثر الناس يبنون أفعالهم في الأسواق على أساس الاهتمام بالآخرين إلا أن أفعالهم في السوق، سواء إن كانوا أرباب عمل أو مستخدمين أو مستهلكين هي في النهاية لخدمة أغراضهم الذاتية. فنظرية الخيار العام تتبع نفس المنحنى عند تحليل تصرف الناس في سوق السياسة أو العمل العام، فالناس سواء كانوا سياسيين أو ناخبين أو مراكز ضغط يدعون أنهم يعملون من أجل الآخرين، لكن في النهاية مطمحهم الأساسي هو تحقيق رغباتهم الذاتية [1].أو بتعبير آخر فان سلوك الأفراد في مجال السياسة مثل سلوكهم في السوق حيث يكون متأثر بالمصلحة الشخصية، فالساسة يتبعون مصالحهم الخاصة ويسعون لتعظيم حظوظ إعادة انتخابهم بدلا من العمل على تحقيق المصلحة العامة، أما بالنسبة للإداريين فيتصرفون في القطاع العام كنظرائهم في القطاع الخاص حيث يعطون الأولوية لتحسين مكاسبهم، ظروف عملهم ومكانتهم بدل من إعطاء الأولوية لخدمة الصالح العام.

وحسب كلمات جيمس بوكانان فان هذه النظرية " تزيل الأفكار الرومانتكية والأوهام عن أفعال الحكومات .. بأفكار تعزز الكثير من الشك فيها ."ففي الماضي جادل الاقتصاديون بان خير وسيلة لكبح "فشل السوق" كالاحتكار مثلا هو ضرورة تدخل الحكومة. لكن اقتصاديو "الخيار العام" ارتأوا أن ذلك أنما يقود إلى "الفشل الحكومي" ، ودللوا على أن التدخل الحكومي كان أحد الأسباب في عدم الوصول إلى أي نتائج ايجابية لكبح الاحتكار. فالكونغرس الأمريكي على سبيل المثال أجاز كثير من القوانين التي من المفترض أن تؤدى إلى حماية الناس من التلوث البيئي ، لكن دراسة قام بها روبرت كراندال من مركز "دراسات الخيار العام" ، أثبتت أن ممثلي الكونغرس في الولايات الشمالية الصناعية ، استخدموا تعديلات قانون الهواء النظيف لعام 1977 لضرب منافسيهم في منطقة حزام الشمس في الغرب الأوسط الأمريكي.

ينظر عالم الاقتصادBuchanan في نظريته إلى الوهم المالي على انه حالة الفشل في تصويب دقة النفقات الحكومية: إذ يتحقق الوهم المالي عندما لا تفصح الإيرادات الحكومية عن تصورها الكامل ما يدفعه المكلفون بالضريبة أو دافعي الضرائب يتحقق الوهم المالي بان كلفة النفقات التشغيلية الحكومية تبدو اقل مما يقال عليه حقا وطالما أن جميع أو بعض المكلفين بدفع الضرائب ينتفعون من النفقات الحكومية ولاسيما من تلك الإيرادات المختفية فان شدة الإنفاق الحكومي سوف تتزايد ، ما سيحفز السياسيين على توسيع حجم الإنفاق الحكومي باستمرار ولمصلحة حملاتهم الانتخابية[2].

كما تسلط" **مدرسة الخيار العام** "الضوء على الدور الذي تلعبه اللوبيات وجماعات الضغط من أجل تدخل أكبر للدولة وتوجيه الدعم والنفقات العمومية لتحقيق مآرب خاصة، مما يحول جهاز الدولة من أداة لتحقيق المنفعة العامة إلى آلية لتحقيق منافع الجماعات الأكثر ضجيجا وضغطا وميكيافيلية وتنظيما. وتلعب هذه الجماعات دورا كبيرا في التأثير على قرارات رجال السياسة وتوجيهها، مما يحث عددا من

---

[1] أمجد مصطفى الحسين :تحليل السياسات العامة، مطبعة الجامعية الأردنية، الأردن، 2002 ، ص 130

[2] مظهر محمد صالح نظرية الخيار العام و الوهم المالي ومضة في سلوك المالية .العراقية المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية. عدد 72 مارس 2022

الساسة على التصويت لقرارات وصياغة سياسات عمومية تخدم مصالح جماعات الضغط مقابل الحصول على دعمهم، وكل ذلك على حساب الأغلبية الصامتة ودافعي الضرائب غير القادرين على التنظيم والتأثير.

ومن خلال ما سبق يمكن استخلاص نتيجة مفادها أن القرارات المتخذة على مستوى المؤسسات العمومية تبنى كغيرها من القرارات على أساس المصالح الخاصة لا العامة، وبالتالي فإن تخصيص الموارد لا يكون بالشكل الأمثل الذي يقتضيه الصالح العام. وللحد من ذلك قدمت نظرية الخيار العمومي مجموعة من الأفكار منها:

- -ضرورة تقليص دور الحكومة إلى الحد الأدنى، حيث يجب أن تلعب دور المحفز والمشرف والمنظم فحسب في تقديم الخدمات العامة؛
- ضرورة فصل وظيفة التوجيه التي تقوم بها الحكومة عن دورها التنفيذي، حيث يحدد الساسة إستراتيجية شاملة في حين يقوم موظفين إداريين بتنفيذها.

وانطلاقا من هذه الأفكار تم تشكيل مبادئ التسيير العمومي الحديث.

- **نظرية الوكالة**

لقد أحلت نظرية الوكالة في الفكر الاقتصادي بشكلها الرسمي في بداية السبعينات من القرن الماضي، إلا أن المفاهيم التي تستند إليها هذه النظرية تعود إلى الاقتصادي المعروف Adam Smith عند مناقشته لمشكلة الفصل بين الملكية والسيطرة في كتابه ثروة الأمم.

تعتمد نظرية الوكالة على العلاقات القانونية (التعاقدية) التي تحكم أطراف عقد الوكالة (علاقة الموكل / الوكيل)، حيث يلتزم الوكيل بتمثيل ورعاية مصالح الموكل. وعلى ذلك فانه يمكن النظر إلى الشركة على إنها ائتلاف لعدد من علاقات الوكالة مثل علاقة الإدارة بالمالكين، وعلاقة الإدارة بالعاملين، وعلاقة المساهمين بالمدقق الخارجي..... الخ ، وبذلك فان علاقة الوكالة هي بمثابة عقد يشغل بموجبه شخص أو أكثر (الأصيل) شخص آخر أو أكثر (الوكيل) لانجاز أعمال معينة لصالحه يتضمن ذلك تخويله صلاحية اتخاذ بعض القرارات

تقوم هذه النظرية على أنه يمكن اعتبار المنظمة على أنها مجموعة علاقات بين الملاك و المسيرين الذين في أغلب الحالات تفوض لهم صلاحيات كبيرة في تسيير المنظمة،و تكون علاقة الزبائن مع المسيرين بصفة علاقتهم مع المالك،و المالك هنا ينتظر فقط الأرباح السنوية ولا يهتم بعملية رقابة متمثلة في الاجتماعات التي تعقدها مجالس الإدارة من خلال الاطلاع على أبرز النقاط المحورية المتعلقة بنشاط المنظمة،و انتقل هذا المفهوم إلى التسيير العمومي حيث تهدف الحكومة من خلال هذا إلى خلق وكالات تتمتع بحكم شبه ذاتي في المنظمات التي يتم فيها فصل وظيفة التنفيذ عن وظيفة صنع السياسات،حيث أن هذه الوكالة تتمثل في إنشاء علاقة تعاقدية بين طرفين: طرف رئيسي الذي يطلب السلع و الخدمات و الوكيل الذي يورده أي أن الوكالة باختصار خلق علاقة تعاقد بين الوكيل(غالبا هم المواطنون.

تعتمد نظريّة الوكالة على مجموعة من الفرضيات ، والتي قد تُؤدّي إلى حدوث خلافات تتعلق بإستراتيجية وتنسيق العمل، ومن أهمها :

- يتميز كل من الموكل والوكيل بالرشد الاقتصادي وكلاهما يسعى لتعظيم منفعته؛
- اختلاف أهداف الموكل والوكيل إذ يسعى الأول للحصول على أكبر قدر من جهد الوكيل مقابل أجر معقول بينما الثاني يسعى للحصول على مكافآت أكبر مع بذل جهد أقل؛
- اختلاف أو تباين المخاطرة التي يتعرض لها كل من الموكل والوكيل نتيجة لاختلاف الخلفية لكل منهم وعدم قدرة الموكل إحكام الرقابة على أداء الوكيل واختلاف إمكانية التوصل للمعلومات ومدى فهمها لكل منهم.

هي نظرية تُستخدم لتوضيح وحل القضايا النّاشئة في العلاقات القائمة بين الجهات الموكلة والوكلاء، فعادة ما تنشأ مثل هذه العلاقات بين حملة الأسهم (الجهات الموكلة) والمسئولين التنفيذيين في الشركات (الوكلاء).

إن تطبيق هذه النظرية على المرافق والمنظمات العمومية قد يساعد على إعادة تنظيمها من خلال تحقيق عنصرين اثنين[3]:

- 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 للتكاليف.

➢ نظرية تكلفة الصفقات

تقوم هذه النظرية أساسا على فكرة سير عمل المنظمات كعلاقة عقود،

فرضيات تكلفة الصفقة: تقوم نظرية تكلفة الصفقات على فرضيتن سلوكيتين هما: الرشادة المحدودة وانتهازية الأفراد :

- **الرشادة المحدودة**: الفرد ليس له القدرة على الفهم بطريقة كاملةّ مضمون هذا المفهوم أن المحيط، لأنه لا يملك المعلومات الضرورية والكافية لاتخاذ القرار المناسب في الوقت المناسب وبالتالي يكون قراره ضمن حالة عدم التأكد
- **انتهازية الأفراد:** الفرد بطبيعته انتهازي حيث عادة ما يعمل لمصلحته الشخصية وعند الاقتضاء يعمل على خسارة شريكه إن تعارضت المصالح .فحسب Williamson عندما يكون هناك عقد غير تام فإن ذلك يطرح مشاكل إضافية تقترن مع حالة الانتهازية والتي تظهر على شكل: سوء الاختيار، الخطر الأخلاقي، التهرب، السعي لتحقيق أهداف غير رئيسية.

وبناء عليه فإن Williamson يرى أن العقود لن تكون تامة وبالتالي فإنه يوجد طرف يتعرض لانتهازية طرف آخر مما يشكل حالة تضارب في المصالح بين الأطراف المتعاقدة

بخصوص تطبيق هذه النظرية على المرافق والمنظمات العمومية تقوم هذه النظرية على لجوء المنظمات العمومية إلى عقد صفقات داخلية دون اللجوء إلى آليات السوق و ذلك من خلال مقارنة التكاليف .و منه فان الدولة تقلص كل من(تكاليف عقد الصفقات + تكاليف إبرام الصفقة) و تعتمد فقط على سعر السوق، و مثال ذلك هو أن مؤسسة عمومية تريد بناء1000 وحدة سكنية، فتعمل على تقدير تكليف هذا المشروع عن طريق الأسعار الموجودة في السوق و تبني على هذا الأساس ثم توكل مؤسسة عمومية تختص في هذا المجال بالسعر الموجود في السوق، و بالتالي اعتمدت ميكانزمات السوق دون اللجوء إليه.

وأنّ عملية تطبيق هذه النظرية على المرافق والمنظمات العمومية قد يساعد على إعادة تنظيمها وتنشيط المسيرين في المنظمة، التحديد في صورة أعوان تنفيذيين للسياسة العامة، والإبقاء على مهام الدقيق لصلاحيات كل من المسيرين في إطار تطور وتصميم ومعالجة السياسات العمومية، وهذا ، وصلاحيات المساهمين والمالكين 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.

العلاقة بين النظريات والإدارة العامة الجديدة

عموما تعتبر النظريات الثلاث (الخيار العام ،الوكالة، تكلفة المعاملات) أدوات تحليلية هامة تساعد الإدارة العامة الجديدة على فهم التحديات التي تواجه المؤسسات العامة، وتصميم حلول مبتكرة لتحسين الأداء وتحقيق أهدافها بفعالية أكبر وتخفف العبء على الدولة و تسهيل نشاطاتها نظرا لزيادة مهامها و كذا التقليص من حجم التكاليف المنبثقة عن الكم الهائل من الموظفين و الهياكل التنظيمية الضخمة.

---

[3] Michel ST- GERMAIN :" Une conséquence de la nouvelle gestion publique : L'émergence d'une pensé 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.

بخصوص نظرية الخيار العام تستخدم الإدارة العامة الجديدة هذه النظرية لفهم سلوك الأفراد في القطاع العام، وتسعى إلى تصميم سياسات وحوافز تتوافق مع هذا السلوك، بهدف تحسين أداء المؤسسات العامة. أما نظرية تكلفة المعاملات تستخدم الإدارة العامة الجديدة هذه النظرية لتحسين كفاءة وفعالية المؤسسات العامة من خلال :

- تحديد الأنشطة التي يمكن أن تنفذها المؤسسة بكفاءة أكبر :مقارنةً باللجوء إلى السوق.
- تصميم آليات تعاقد فعالة :لتقليل تكاليف المعاملات مع القطاع الخاص.
- تبني أساليب الإدارة الحديثة :لتقليل التكاليف الداخلية للمؤسسة

أما نظرية الوكالة فتأثيرها على الإدارة العامة الجديدة يتجلى من خلال :

- زيادة الشفافية والمساءلة :من خلال توفير معلومات كافية للمواطنين حول أداء المؤسسات العامة.
- تطبيق آليات الحوكمة الرشيدة :لضمان وجود آليات رقابة فعالة على أداء المديرين والمسئولين.
- ربط الأداء بالمكافآت والحوافز :لتحفيز الموظفين على تحقيق أهداف المؤسسة.

إن نظرية الاختبار أو تكاليف المعاملة أو الوكالة ماهي إلا أساليب لتخفيف العبء على الدولة و تسهيل نشاطاتها نظرا لزيادة مهامها و كذا التقليص من حجم التكاليف المنبثقة عن الكم الهائل من العمال و الهياكل التنظيمية الضخمة.