



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الجيلالي ليابس سيدي بلعباس



كلية العلوم الاقتصادية ، العلوم التجارية و علوم التسيير

أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراة في العلوم الاقتصادية

تخصص: إقتصاد مالي

بعنوان :

دور التسيير العمومي الجديد في ترقية التنمية المحلية

-دراسة حالة القطاع العام بالجزائر-

تحت إشراف :

د.لعوج زواوي

من إعداد الطالب :

بن نعوم عبد اللطيف

أعضاء لجنة المناقشة

الصفة	الجامعة الأصلية	الرتبة	الإسم و اللقب
رئيسا	جامعة الجيلالي ليابس سيدي بلعباس	أستاذ التعليم العالي	بورحلة علال
مقررا و مشرفا	جامعة الجيلالي ليابس سيدي بلعباس	أستاذ التعليم العالي	لعوج زواوي
ممتحنا	جامعة مصطفى اسطمبولي معسكر	أستاذ التعليم العالي	كربوش محمد
ممتحنا	جامعة الجيلالي ليابس سيدي بلعباس	أستاذ محاضر قسم "أ"	بن ديدة هواري
ممتحنا	المركز الجامعي مغنية	أستاذ محاضر قسم "أ"	قادري رياض
ممتحنا	جامعة عين تيموشنت	أستاذ محاضر قسم "أ"	درويش عمار

السنة الجامعية : 2020-2021

A decorative black floral border with intricate scrollwork and leaf patterns, framing the central text.

بسم الله الرحمن

□ الرحيم

ملخص:

إن التسيير العمومي الجديد هو مفهوم جديد ظهر في السبعينيات في الأنظمة الليبرالية الجديدة. ويدعو إلى تقسيم أفضل للأدوار بين السلطة السياسية ، التي تتخذ القرارات الإستراتيجية وتضع الأهداف ، والإدارة ، التي تتخذ القرارات العملية. هذا لتشجيع مزيد من التحديث في التسيير والإدارة وزيادة العقلانية في الإدارات العامة من أجل تحسين نسبة التكلفة / الخدمة .

فيما يتعلق بالجزائر، على وجه الخصوص، يجب أن نقر أن هناك تأخير في تكييف إدارات القطاع العام مع التغييرات الجديدة. الإدارة العمومية الجزائرية لا بد لها من النظر والاستفادة من التجارب المبتكرة على المستوى الدولي ، ويشكل تحويل هذا التأخير تحديا حقيقيا تواجهه الجزائر لإعادة التواصل بشكل مستدام مع النمو الاقتصادي والتقدم الاجتماعي. الهدف من هذا العمل هو فهم التسيير العمومي الجديد بشكل أفضل ومحاولة معرفة كيف يمكن للدول النامية وخاصة الجزائر أن تستلهم مبادئه في إصلاح إدارته العامة.

الكلمات المفتاحية: التسيير العمومي الجديد (NPM)- الإدارة العمومية – الإصلاح الإداري – الخدمة العامة- التنمية

Abstract :

New Public Management is a new concept that appeared in the 1970s in neoliberal regimes. It calls for a better division of roles between the political authority, which makes strategic decisions and sets goals, and management, which makes practical decisions. This is to encourage further modernization in management and administration and increase rationality in public administrations in order to improve the cost / service ratio.

With regard to Algeria, in particular, we must acknowledge the delay in adapting its administration to the new new changes. The Algerian public administration must consider and benefit from innovative experiences at the international level, and the transformation of this delay is a real challenge that Algeria faces to reconnect in a sustainable manner with economic growth and social progress. The aim of this work is to better understand the new public administration and try to know how developing countries especially Algeria, to be inspired by his principles in reforming his public administration

Keywords : *New Public Management - Public Administration - Administrative Reform - Public Service Development-*

كلمة شكر

أشكر وأحمد الله عزوجل الذي وفقني لإتمام هذا العمل
وأنا لى الطريق للعلم فالحمد لله حمدا كثيرا طيبا مباركا فيه
أشكر أستاذي " لعوج زواوي " الذي تكرم بالإشراف على هذا العمل
ولم يبخل علي بتوجيهاته
القيمة ودعمه

و الذي لن أنسى فضله و نصائحه
أشكر كل أعضاء لجنة المناقشة على تكريمهم بقبول و مناقشة هذا العمل
أشكر الصديق بصايم الجيلالي إطار بمديرية السياحة بولاية معسكر
و الصديق عياد أمين إطار بكلية الحقوق و العلوم السياسية بجامعة معسكر
على مساهمتها و مساعدتها و دعمها لي
أشكر كل من ساهم من قريب و من بعيد في إنجاز هذا العمل

الإهداء

إلى التي حملتني وهناً على وهن وسقتني من نبع حنانها وعطفها الفياض،
إلى من كان دعاؤها ورضاها عني
سر نجاحي أُمي الغالية حفظها الله
إلى روح أبي الطاهرة مع دعواتي له بالرحمة
والمغفرة

إلى زوجتي الغالي، ورفيقة دربي فاطمة،
و كل أفراد عائلتها : الوالدين الكريمين و الإخوة الأفاضل
إلى أبنائي الأعزاء : أمير عبد المالك ، أيمن ، محمد عصام و الكتكوتة ملاك يسرى
إلى من قاسموني عطف وحنان أُمي وأبي إخواني وأخواتي ،
وخاصة حكيمة و أمال.

إلى أستاذي المحترم "لعوج زواوي"
إلى كل الأصدقاء و الأحباب و كل زملائي
بجامعة مصطفى اسطمبولي
بمعسكر

إلى كل من علمني حرفاً فصرت له عبداً، أساتذتي الكرام
من الطور الابتدائي إلى ما بعد التدرج.
إلى كل هؤلاء أهدي ثمرة جهدي.

فهرس البحث

رقم الصفحة	
-	الملخص.....
-	الفهرس.....
-	فهرس الجداول والأشكال.....
09-01	المقدمة العامة.....
	الفصل الأول : الخدمة العمومية والإصلاح الإداري
10	تمهيد.....
10	المبحث الأول : الخدمة العمومية.....
10	<u>المطلب الأول</u> : تعريف الخدمة العمومية.....
18	<u>المطلب الثاني</u> : أنواع الخدمات العمومية.....
19	<u>المطلب الثالث</u> : المبادئ الأساسية لتقديم الخدمة العمومية.....
20	<u>المطلب الرابع</u> : التحليل الإقتصادي لمفهوم الخدمة العمومية.....
23	<u>المطلب الخامس</u> : مشاكل الخدمات العمومية و ملامحها في الوقت الحاضر.....
25	<u>المبحث الثاني</u> : الإدارة العمومية.....
25	<u>المطلب الأول</u> : تعريف الإدارة العمومية.....
27	<u>المطلب الثاني</u> : خصائص الإدارة العمومية.....
27	<u>المطلب الثالث</u> : مبادئ الإدارة العمومية.....
28	<u>المطلب الرابع</u> : المدخل البيئي للإدارة العمومية ونظرية أصحاب المصالح.....
34	المبحث الثالث : الإصلاح الإداري للخدمة العمومية.....
34	<u>المطلب الأول</u> : دوافع الإصلاح الإداري للخدمة العمومية.....
38	<u>المطلب الثاني</u> : تعريف الإصلاح الإداري وأهدافه.....
46	<u>المطلب الثالث</u> : المفاهيم المشابهة للإصلاح الإداري.....
50	<u>المطلب الرابع</u> : مداخل و إتجاهات الإصلاح الإداري للخدمة العمومية.....
51	<u>المطلب الخامس</u> : نماذج الإصلاح الإداري للخدمة العمومية.....
55	<u>المطلب السادس</u> : إستراتيجيات الإصلاح الإداري للخدمة العمومية.....
57	<u>خاتمة الفصل</u>
	الفصل الثاني : التسريهر العمومي الجديد في الإدارات العمومية.....

59	تمهيد.....
59	المبحث الأول: مدخل للتسيير العمومي الجديد.....
61	المطلب الأول: تعريف التسيير العمومي الجديد
66	المطلب الثاني: مبادئ وأدوات التسيير العمومي الجديد
72	المطلب الثالث: الميكانيزمات الجديدة للإدارة العمومية في ظل تطبيق التسيير العمومي الجديد
74	المطلب الرابع: نظريات التسيير العمومي الجديد
78	المطلب الخامس: نماذج التسيير العمومي الجديد
82	المبحث الثاني: مضمون التسيير العمومي الجديد.....
83	المطلب الأول: التغيير في آلية السلطات العمومية
84	المطلب الثاني: التغيير في أسلوب الإدارة العمومية
85	المطلب الثالث: تقليص دور الدولة
86	المبحث الثالث: الإدارة العمومية الإلكترونية و دورها في ترقية الخدمة العمومية.....
87	المطلب الأول: التعاريف المختلفة للإدارة العمومية الإلكترونية
89	المطلب الثاني: أسباب تعزيز دور الإدارة العمومية الإلكترونية
90	المطلب الثالث: خصائص ومبادئ الإدارة العمومية الإلكترونية
92	المطلب الرابع: أهداف ومجالات تطبيق الإدارة العمومية الإلكترونية
95	المبحث الرابع: التجارب الدولية المختلفة في تطبيق التسيير العمومي الجديد.....
95	المطلب الأول: التجربة النيوزيلاندية
100	المطلب الثاني: تجربة المملكة المتحدة في مجال التسيير العمومي الجديد.....
113	المطلب الثالث: التجربة الفرنسية
117	المطلب الرابع: التجربة السودانية
120	المطلب الخامس: تجارب بعض الدول العربية في مجال التسيير العمومي الجديد.....
126	خاتمة الفصل.....
	الفصل الثالث: أثر مقومات نموذج التسيير العمومي الجديد في ترقية التنمية المحلية
128	تمهيد.....
128	المبحث الأول: دور الشراكة بين القطاع العام والخاص في ترقية الخدمات العمومية : تطبيق للتسيير العمومي الحديث.....
128	المطلب الأول: تعريف وتطوير الشراكة بين القطاعين العام والخاص
135	المطلب الثاني: مبادئ وأهداف الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص

136	<u>المطلب الثالث : مبررات اللجوء للشراكات بين القطاعين العام و الخاص و أنواعها.....</u>
139	<u>المطلب الرابع : مجالات و أساليب الشراكة بين القطاع العام و القطاع الخاص و شروط نجاحها</u>
147	<u>المطلب الخامس : بعض التجارب الدولية في ميدان الشراكة بين القطاع العام و الخاص.....</u>
159	<u>المبحث الثاني : الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الحديث و آلية لترقية التنمية المحلية.....</u>
159	<u>المطلب الأول : مفهوم الحكم الراشد</u>
166	<u>المطلب الثاني : مقومات الحكم الراشد</u>
169	<u>المطلب الثالث : أبعاد الحكم الراشد</u>
171	<u>المطلب الرابع : قياس الحكم الراشد</u>
173	<u>المطلب الخامس : الحكم الراشد و علاقته بالتنمية و التنمية المحلية</u>
181	<u>المبحث الثالث : مساهمة إصلاح الإدارة المحلية في ترقية و تفعيل التنمية المحلية في الجزائر.....</u>
182	<u>المطلب الأول : الإطار العام للتنمية المحلية.....</u>
189	<u>المطلب الثاني : تطور الإدارة المحلية في الجزائر و مشاكلها في تحقيق التنمية المحلية.....</u>
202	<u>المبحث الثالث : الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر</u>
205	<u>المطلب الرابع : مشاركة القطاع الخاص و المجتمع المدني في التنمية المحلية في الجزائر.....</u>
207	<u>خاتمة الفصل.....</u>
	<u>الفصل الرابع : دراسة تطبيقية حول التسيير العمومي الجديد في القطاع العام في الجزائر.....</u>
209	<u>تمهيد</u>
209	<u>المبحث الأول : الإطار المنهجي للدراسة</u>
209	<u>المطلب الأول : تصميم اداة الدراسة</u>
210	<u>المطلب الثاني : صدق أداة الدراسة</u>
210	<u>المطلب الثالث : ثبات أداة الدراسة</u>
210	<u>المبحث الثاني : إجراءات تطبيق الدراسة الميدانية</u>
211	<u>المطلب الأول : أساليب المعالجة الإحصائية المستخدمة</u>
211	<u>المطلب الثاني : مجتمع الدراسة</u>
219	<u>المبحث الثالث : عرض نتائج الدراسة و تحليلها</u>
220	<u>الخاتمة العامة</u>

	<u>المراجع</u>
	<u>الملاحق</u>

فهرس الأشكال

الصفحة	عنوان الشكل
13	الشكل رقم 01 : تصنيفات بروانينغ - سينغلمان للقطاعات الإقتصادية و الخدمات
14	الشكل رقم 02 الخدمات حسب Singelmann-Browning
38	الشكل رقم 03: العوامل الدافعة لإصلاح المنظمات
49	الشكل رقم 04 : المواقف المختلفة من الإصلاح الإداري
81	الشكل رقم 05 : نماذج التسيير العمومي الجديد
105	الشكل رقم 06 : من الإدارة العامة إلى الإدارة العامة الجديدة في أعمال Hood & Dunleavy
135	الشكل رقم 07: مبادئ الشراكة الناجحة بين القطاع العام و القطاع الخاص
140	الشكل رقم 08 : أساليب شراكة القطاع العام مع القطاع الخاص ودرجة مساهمته فيها 193
154	الشكل رقم 09 : القطاعات التشاركية بين القطاع العام و الخاص في تركيا
157	الشكل رقم 10 : المشاريع التي تصل إلى الاقفال المالي حسب القطاع خلال الفترة 1990-2015
157	الشكل رقم 11 : الاستثمار في المشاريع التشاركية حسب القطاع خلال الفترة 1990-2015
168	الشكل رقم 12 : ماهية الحكم الراشد

فهرس الجداول

الصفحة	عنوان الشكل
21	الجدول رقم 01 : التصنيف الاقتصادي للخدمة العمومية حسب <i>Léveque</i>
29	الجدول رقم 02 الأطراف ذات المصالح والإدارة العمومية
42	الجدول رقم 03 : أوجه الاختلاف بين الإصلاح والتغيير
46	الجدول رقم 04 : الإصلاح الإداري تصنيفات وأهداف
63	الجدول رقم 05 : مفاهيم التسيير العمومي الجديد
65	الجدول رقم 06 : مقارنة بين التسيير العمومي الجديد والإدارة التقليدية البيروقراطية
66	الجدول رقم 07 : مقارنة بين مهام المناجير في ظل التسيير البيروقراطي ومهامه في ظل التسيير العمومي الحديث
67	الجدول رقم 08 : مكونات التسيير العمومي الجديد (مبادئ وأدوات)
74	الجدول رقم 09 : أثر تطبيق وسائل التسيير العمومي الجديد على وظائف المنظمات العمومية
82	الجدول رقم 10 : فئات العناصر العامة للتسيير العمومي الحديث
84	الجدول رقم 11 : الفرق بين الحكومة البيروقراطية والحكومة وفق التسيير العمومي الجديد
92	الجدول رقم 12 : الأهداف العامة للإدارة العمومية الإلكترونية
94	الجدول رقم 13 : منافع تطبيق الإدارة العمومية الإلكترونية والقدرات الاستراتيجية لها
102	الجدول رقم 14 : الأحداث الرئيسية في المملكة المتحدة بعد الحرب العالمية الثانية
107	الجدول رقم 15 : نقد الإدارة العامة الجديدة في المملكة المتحدة
108	الجدول رقم 16 – الخيارات البديلة للإدارة العامة
109	الجدول رقم 17 : المكونات الرئيسية للتسيير العمومي الجديد في المملكة المتحدة
132	جدول رقم 18 : أوجه الاتفاق والاختلاف بين مفهومي الشراكة والمشاركة وبين الشراكة والحوكمة
133	جدول رقم 19 : أوجه الاتفاق والاختلاف بين مفهومي الشراكة والتمكين
134	جدول رقم 20 : أوجه الاتفاق والاختلاف بين مفهومي الشراكة والخصخصة
134	جدول رقم 21 : أوجه الاتفاق والاختلاف بين مفهومي الشراكة والاندماج
139	الجدول رقم 22 : مجالات الشراكة بين القطاع العام والخاص
143	جدول رقم 23 : أساليب الشراكة بين القطاع العام والخاص
153	جدول رقم 24 : معلومات عامة عن الشراكة بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص في تركيا
158	جدول رقم 25 : معلومات عامة عن مشاريع الشراكة بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص في الجزائر
173	الجدول رقم 26 : مؤشر النوعية المؤسسية للدول التي احتلت المراتب الأولى في تقرير البنك الدولي لسنة 2020

مقدمة عامة

مقدمة عامة

إن التحولات الاقتصادية التي يعرفها عالمنا منذ عشرين سنة أو أكثر و المتعلقة أساسا بقضايا سياسات التنمية المحلية و الجهوية و المرتبطة بظهور العديد من المفاهيم الحديثة خاصة منها التي تهتم بسلامة الحكم و نزاهته و كذا تسيير المنظمات و مؤسسات الدولة على اختلاف مستوياتها و الأقاليم المتواجدة فيها أصبحت أمرا يطرح العديد من النقاشات حول أمور و مشاكل التنمية في شقيها الاجتماعي و الاقتصادي إلى جانب التسيير الإداري و السياسي لها خاصة على المستوى المحلي . و لقد شكلت أزمة السبعينات منعرجا هاما في تسيير المرافق العامة ، إذ أن تراجع دور الدولة و تدخلاتها صاحبه إعادة النظر في نموذج التسيير ، فظهر نموذج جديد يحاكي التسيير في منظمات العمال و الذي يعرف بالتسيير العمومي الجديد ، و الذي بدوره مثل أحد أهم التطورات و المداخل الفكرية التي أثرت في بروز أهمية تسيير المرافق العامة و فق التوجهات الحديثة في مجال التسيير .

إن السعي إلى تفعيل التسيير العمومي أصبح أحد أولويات كل الدول المتقدمة منها و المتخلفة ، فإذا كان التسيير في المنظمات الاقتصادية واضح المعالم أو القواعد التي تحكمه فإن للتسيير العمومي خصوصيات ترتبط بطبيعة المنظمات أو المرافق و مالها من مهام و أدوار مشتقة من مهام الدولة ، إذ يستمد خصوصيته من ضرورة بلوغ أهداف المنظمات العمومية في ظل ما لديها من مهام و أدوار ذات طبيعة إجتماعية و اقتصادية و غيرها ، في هذا السياق ظهرت العديد من المداخل لتحسيد هذا التفعيل و الإصلاح الإداري ، و من بين هذه المداخل التسيير العمومي الجديد .

إن إصلاح الإدارة العامة أصبح ضرورة تملحها العديد من العوامل ، و يهدف هذا التغيير كما جاء في مؤلف *Pollitt & christopher Geert Boukaert (2011)*¹ إلى عصنة القطاع العام و تقديم خدمات ذات جودة للمواطن من خلال العمل على تفعيل نشاط الحكومات و جعله أكثر كفاءة و تحطى مظاهر البيروقراطية و ترسيخ مبادئ الشفافية و المشاركة في تسيير المنظمات في القطاع العام ، و لبلوغ هذه الأهداف لا بد من تبني ما أصبح يتداول عليه بما يعرف بالتسيير العمومي الجديد *New Public Management* و الذي قدمه في جانبه النظري الباحث *Christopher Hood* سنة 1990 حيث عرف ممارسات مختلفة في الدول الأنجلوساكسونية : الإدارة العامة الجديدة.²

يعرف المعجم السويسري للسياسة الاجتماعية التسيير العمومي الجديد بأنه : " إتجاه عام لتسيير المنظمات العمومية و تعود أولى معالم ظهوره إلى بداية الثمانينات في الدول الأنجلوساكسونية ، و إنتشر لاحقا في مختلف الدول لا سيما تلك المنخرطة في منظمة التعاون و التنمية الاقتصادية ، و على عكس التسيير العمومي التقليدي و الذي يستمد مبادئه من العلوم الإدارية و القانونية فإن أفكار التسيير العمومي الجديد مستوحاة و نابعة من العلوم الاقتصادية و من سايات التسيير و المناجنت في القطاع الخاص بهدف تحسين و معالجة الإختلالات التي ميزت التسيير العمومي التقليدي و التي من بينها البيروقراطية و كذا محاولة الإرتقاء بالإدارة العامة إلى مستوى الكفاءة و الفعالية.

¹ Christopher Pollitt and Geert Boukaert (2011) *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* Oxford university press ; third Edition 352 PP

² أ.بن عيسى ليلي "الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد" جامعة بسكرة- الجزائر مجلة أبحاث إقتصادية و إدارية العدد الرابع عشر 2013

مقدمة عامة

كما عرفتته لجنة الإدارة العامة التابعة لمنظمة التعاون الإقتصادي و التنمية OCDE بأنه : "نموذج جديد يقوم على نشر ثقافة تحسين الأداء في القطاع العام و تقليل المركزية " و يدعو هذا النموذج إلى :

- تركيز الإهتمام على النتائج من منظور الكفاءة و الفعالية و جودة الخدمة.
 - إستبدال البنى التقليدية و التسلسل الهرمي و المركزية بأنظمة و هياكل لامركزية، أين تكون الخيارات المالية المتعلقة بتقديم الخدمة العامة أقرب ما يكون للمواطن الذي له حق إبداء الرأي مع جميع الشركاء أصحاب المصلحة.
 - منح المسيرين نوع من الحرية في تحديد بدائل التسيير المباشر للمرفق العام ، و وضع أنظمة تسيير تسمح بتحسين مردودية السياسات المعتمدة.
 - زيادة الإهتمام بكفاءة الخدمات المقدمة من طرف المنظمات العامة من خلال وضع أهداف خاصة بالإنتاجية و تبني مفهوم المنافسة.
 - تعزيز القدرة الإستراتيجية للحكومة المركزية لتوجيه تطور الدولة بمختلف أجهزتها و مؤسساتها ، و تمكينها من الاستجابة و التفاعل بصورة منهجية و سريعة و بأقل تكلف للتغيرات التي قد تحدث على جميع المستويات.¹
- تضع الأدبيات الإقتصادية المتناولة لموضوع تحديث الإدارة العامة مفهوما جديدا للتسيير العمومي و الذي كرسه التجارب الميدانية لبعض الدول في الثمانينات على رأسها بريطانيا ثم توالى على تطبيقه باقي الدول ككندا ، نيوزيلندا ، و سويسرا و الذي يقوم على محاكاة قواعد تسيير المنظمات الإقتصادية الخاصة و آليات السوق و محاولة إسقاطها على منظمات القطاع العام لتحسين مستويات أدائها من خلال إصلاح أنماط التسيير .
- وعليه ومن خلال كل ما سبق " يمكن القول أن البداية النظرية للمناجنت العمومي الجديد تعود إلى الأفكار الليبرالية التي تطورت خلال عقد السبعينات عندما استفحلت الأزمة الاقتصادية في الدول الصناعية، حيث شدد هذا الاتجاه على أن أحد الأسباب الرئيسية للأزمة هو تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية بشكل مفرط ، ويأتي على رأس هذا الاتجاه الاقتصاديين الليبراليين ومن أشهرهم **V- Hayek** ، و **M- Friedman** من مدرسة شيكاغو.²
- أما ميدانيا فقد تجسدت بعض مبادئ المناجنت العمومي الجديد على بعض مشاريع الإصلاح المتعلقة بالإدارة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والدول الأنجلوسكسونية (بريطانيا، نيوزلندا، أستراليا ...)، وذلك في بداية الثمانينات، ويعود مصطلح **(Nouveau Management Public)** إلى الباحثين أوكوين (1990) **(Aucoin)** و كريستوفر هود (1991) **(Ch- Hood)** ، "حيث اعتبر أن :

(NMP) تعبير مختصر يستخدمه العلماء والمتخصصون للإشارة إلى موضوعات متميزة لأساليب وأنماط إدارة الخدمة العمومية والتي طفت على السطح خلال العقد الماضي سيما في المملكة المتحدة و أستراليا و نيوزلندا ، وابتداء من تلك الفترة تم تعميم التسمية (

¹ بن عيسى ليلي ، مرجع سابق ص 191

² تيشات سلوى : "آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجنت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية" رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراة شعبة علوم التسيير جامعة أمحمد بوقرة بومرداس 2014-2015 ص 129

(**Nouveau Management Public**) على جل المشاريع في الدول الغربية ودول آسيا وأمريكا اللاتينية، وأصبح المناجنت العمومي الجديد هو المرجعية لكل الحكومات المركزية والهيئات المحلية عندما يتعلق الأمر بإدخال تغييرات على مرافق الدولة أو إصلاحها، وفي بداية الألفية الثالثة أصبح من الممكن الحديث عن تجارب يمكن تقييمها والاستفادة منها في إطار القيام بإصلاحات إدارية¹.

ما تجدر الإشارة إليه هو أن تطبيق المناجنت في المنظمات العمومية الإدارية ليس بالأمر الهين لأنه ليس مجرد نقل لأدوات نجحت في قطاع (ما) القطاع الاقتصادي الخاص) إلى قطاع آخر (القطاع العمومي)، وذلك بسبب اختلاف طبيعة نشاط كل منها من جهة، واختلاف بيئة عمل كل منها من جهة أخرى، لذا يجب مراعاة الخصوصية التي تميز المنظمات العمومية الإدارية عن غيرها من منظمات الأعمال. إن المهام الموضوعية تحت مسؤولية الأجهزة الإدارية للدولة يجب أن تسعى إلى تحقيق الفعالية وتقديم خدمات نوعية تستجيب لطموحات ومتطلبات المواطنين وبالتالي تحقيق الفاعلية في الأجهزة الإدارية. إن تقديم خدمات نوعية يتوقف على مدى كفاءة الموظفين المسؤولين عن تقديمها لذا فإن المهمة الأساسية للإدارة العمومية أن تهتم بالموارد البشري وتعتبره حجر الزاوية من خلال اعتماد استراتيجية واضحة فيما يتعلق بتنمية وتطوير الموارد البشرية العمومية ابتداءً من التوظيف وإلى غاية إنهاء المسار المهني للموظف العمومي، إن المناجنت العمومي الجديد جاء ليعطي نظرة جديدة ومختلفة لترقية التنمية لا سيما على المستويات المحلية فبعدما كانت أساليب التسيير الإداري العمومي في الماضي تبحث عن تحقيق مبدأي الجدارة والمساواة بين المواطنين أصبحت اليوم تسعى إلى تحقيق الأداء الفعال و ترقية كل مستويات المواطن لا سيما على المستويات الجهوية و المحلية و في جميع الميادين ، الإقتصادية و الإجتماعية و الثقافية حتى البيئية ، والابتعاد عن البروقراطية، والانتقال من منطق الوسائل إلى منطق النتائج.

هذه النظرة الجديدة أعطت نتائج إيجابية ساهمت بشكل كبير في تطوير وعصرنة التنمية المحلية في الدول التي انتهجت هذا الأسلوب الحديث في تسيير مواردها البشرية و تسيير الإدارات العمومية وفق هذا المنهاج الجديد ، وهو ما تؤكدته التجارب الأجنبية في هذا المجال. من جانب آخر يعد موضوع التنمية المحلية من المواضيع التي تحظى باهتمام متزايد في العديد من البلدان، إن على مستوى السياسات الاقتصادية لمختلف الدول ، أو على مستوى البحوث العلمية و الأكاديمية ، حيث تقدم التنمية المحلية كبديل إستراتيجي هام لمعالجة الخلل التنموي الذي تعاني منه البلدان النامية بشكل عام ، لاسيما في ظل تغير طبيعة دور الدولة و ارتباط التنمية المحلية بشكل أساسي بالعوامل الداخلية ، التي يمكن التحكم فيها إلى حد كبير، أكثر من ارتباطها بالعوامل الخارجية.

و في الواقع هناك عدة منطلقات لهذا التوجه : الحكم الراشد، تحقيق استغلال أفضل للموارد، مراعاة الخصوصيات المحلية ،التسيير العمومي الأمثل ، تحقيق التوازن الجهوي ،... إلخ.

هذا الخلل أصبح يفرض على الدول مراجعة مناهج التنمية المتبعة ، القائمة أساسا على المركزية ، و التي ظلت فيها المؤسسات المحلية بمختلف أشكالها اقتصادية ، سياسية ، تعليمية، مدنية (مجرد منفذ لسياسات مركزية قد لا تتناسب في أغلب الأحيان و الخصوصيات المحلية و تطلعات مختلف المناطق².

² خنفري خيضر " تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع و آفاق " رسالة دكتوراة في العلوم الإقتصادية جامعة الجزائر 3 2010/2011 ص أ.

و الجزائر كغيرها من الدول النامية وجدت نفسها غداة الاستقلال أمام مشاكل التخلف الموروثة عن الحقبة الاستعمارية، و كحل مقترح حينها تم اعتماد أسلوب التخطيط المركزي كأداة لتحقيق التنمية الوطنية ، هذا الأسلوب لم يتم فيه مراعاة فيه خصوصيات كل منطقة بل كان شموليا مما أدى إلى نتائج سلبية انعكست على حياة المواطن و زادت في تفاقم الأزمة.

إن الجزائر اليوم تسعى جاهدة إلى تحقيق تنمية وطنية شاملة و مستدامة قصد الخروج نهائيا من الأزمات المتعددة الجوانب التي عرفتھا ، هذه التنمية لا يمكن تجسيدها إلا بالانطلاق من الجزء إلى الكل ومن القاعدة نحو المركز واضحة التنمية المحلية كأساس و منطلق لهاو باتباع كل السبل الحديثة لا سيما التسيير العمومي الحديث و الجديد لتسيير مختلف مؤسساتها العامة و الخاصة ، و لتجسيد هذه التنمية اعتمدت الجزائر مبدأ اللامركزية في التسيير و الذي يقوم على وجود جماعات محلية منتخبة التي تعتبر أهم وسيلة لتحقيق التنمية المحلية.

الجزائر كغيرها من الدول تسعى اليوم جاهدة إلى تحسين مستوى أداء أجهزتها الإدارية لتصبح الخدمات التي تقدمها في مستوى النوعية، والجودة المرجوة من طرف المواطنين.

من خلال ما سبق توصلنا إلى طرح الإشكالية التالية :

• ما مدى نجاعة متطلبات التسيير العمومي الجديد في ترقية التنمية المحلية في الجزائر ؟

و قصد توضيح الإشكالية قمنا بطرح الأسئلة الفرعية التالية :

- ✓ إدخال إصلاحات على كفاءات و الأساليب التسيير التقليدي يشير إلى عملية التغيير ، فماذا نقصد بالتغيير؟
- ✓ ما هي مساهمات المناجمت العمومي الجديد في ترقية مختلف مؤشرات التنمية على المستوى المحلي في الدول انتهجت هذا الأسلوب الحديث في التسيير؟
- ✓ هل يمكن للقطاع العمومي الجزائري أن يستفيد من تجارب الدول التي طبقت أسس المناجمت العمومي الجديد بهدف ترقية التنمية المحلية ؟

1 - طرح الفرضيات :

ومن أجل توجيه بحثنا قمنا بصياغة الفرضيات التالية:

- ✓ استعمال أدوات التسيير العمومي الجديد يؤدي إلى التغيير الإيجابي للإدارة العمومية ؛
- ✓ تطبيق التسيير العمومي الجديد في القطاع العام يؤدي إلى تحقيق التنمية المحلية
- ✓ التجارب الدولية في مجال تطبيقات التسيير العمومي الجديد تعتبر مرجع للقطاع العام في الجزائر

2- أهمية الموضوع :

انطلاقا مما سبق ذكره نتضح لنا جليا أهمية دراسة هذا الموضوع باعتبار أنا التسيير العمومي الجديد و علاقته بالتنمية الاقتصادية المحلية من أهم و أكثر المواضيع إثارة للنقاش في المرحلة الراهنة سواء على المستوى الدولي أو الإقليمي أو على المستوى الوطني و المحلي. إن هذه الأهمية تظهر من خلال تقارير المؤسسات الدولية المعنية بالتنمية ، و من خلال جدية النقاشات و الاجتماعات السنوية لصندوق النقد الدولي و البنك العالمي باعتبارهما من المؤسسات العالمية التي تدرس القضايا ذات العلاقة بالتنمية و محاربة الفقر و مستويات المعيشة في الأطر و الأنظمة السياسية لا سيما في الدول النامية ، من خلال طرح بعض الدراسات العلمية التي يتأثر بها مجموعة من الخبراء للبحث في المواضيع الاقتصادية الراهنة و نجد منها التسيير العمومي الجديد من أول المواضيع التي تبدي اهتماما لدى هؤلاء الخبراء. إن فهم هذه المواضيع (التسيير العمومي و التنمية الاقتصادية و التنمية المحلية إلى التنمية البشرية و التنمية المستدامة) يمكننا من تكوين نظرة نقدية تحليلية شاملة تمكننا من الإلمام بأبعاديات المواضيع الاقتصادية ذات الأهمية الواسعة و الترابط مع مختلف العلوم الأخرى لا سيما السياسة و التنظيم.

تكمن أهمية الدراسة المنجزة أساسا في عدة نقاط :

- ❖ إن هذه الدراسة تتناول موضوعا جديدا نوعا ما في الدراسات الاقتصادية ، خاصة إذا ما حاولنا طرحه بعيدا عن المفهوم الإداري الذي ينطبق عليه و ينبع منه فكما سبق أن قلنا أن التسيير العمومي التقليدي نابع من الدراسات القانونية و الإدارية عكس التسيير العمومي الجديد و الذي له علاقة مباشرة بآليات و أسس السوق و تطبيقاته على القطاع العمومي.
- ❖ تكمن أهمية الموضوع كذلك في نقطتين مهمتين في الجانب العلمي و العملي معا ، حيث أننا بصدد معالجة دراسة أسس التسيير العمومي الجديد وفق رؤية نظرية في إطار فكري ، و نبحت من جهة أخرى في محاولة رصد آثاره عمليا على التنمية المحلية ككل و بصورة عملية.

من ناحية أخرى و بالنظر إلى الجزائر ، فالجزائر تتطلع إلى رفع معدلات النمو الاقتصادي و التنمية لا سيما التنمية المحلية، و في هذا الإطار لم يعد ممكنا الحديث عن هذه المواضيع دون إغفال أو تحييد الدور الذي تلعبه أسس التسيير العمومي الجديد.

3- أهداف الموضوع :

- التعرف على أسس التسيير العمومي الجديد من الناحية النظرية من خلال محالة ضبط المفهوم و دراسة مختلف المبادئ .
- التعرف على العلاقة التي تربط كل من التسيير العمومي الجديد كمتغير بالتنمية الاقتصادية المحلية.
- التعرف على ماهية الإدارة العمومية ، المرفق العمومي ، الإصلاح الإداري و التغيير
- المساهمة في خلق و تطوير الوعي الجماعي بشأن التخلي أو الفشل في تحقيق التسيير العمومي الجديد.
- تحليل التسيير العمومي الجديد (كمفهوم جديد) و ربطه بالتنمية (كمفهوم قديم) بهدف الوصول إلى فهم العلاقة المترابطة المؤدية إلى تحقيق التطور بالمفهوم الواسع.

4- مبررات إختيار الموضوع :

الأسباب التي دفعتنا إلى دراسة هذا الموضوع عديدة ، تنطلق أساسا من الأهمية البالغة التي تحتلها هذه المواضيع الحساسة لدى المختصين و الباحثين في ميدان علوم الإقتصاد بالدرجة الأولى ، و علوم السياسة من خلال محاولة فتح نافذة بين هاته العلوم ، كذلك الأهمية البالغة التي تعطيها المؤسسات المالية العالمية كتوأمي بريتون وودز ، لمفهوم التنمية بحيث تربطها بطرق التسيير الناجعة في تعاملها مع الدول النامية مما يتطلب منا دراسة و تحليل هذا الموضوع بشكل علمي و موضوعي.

من بين الأسباب التي جعلتني أختار هذا الموضوع ، الحيز الكبير الذي شغله و مازال يشغله موضوع التسيير العمومي الجديد في أدبيات السياسة و الاقتصاد و التنظيم ،بحيث تناولته العديد من تقارير المنظومات العالمية الدولية و اللقاءات و المؤتمرات الإقليمية بشكل كبير في السنوات الأخيرة ، مما يتطلب منا دراسة و تحليل لكلا المفهومين.

كما يعتبر موضوع التسيير العمومي الجديد من أحدث المفاهيم في ميدان العلوم الإقتصادية في إطار تسيير الشؤون العامة للدولة ، و أصبح اليوم من المفاهيم الأكثر تداولاً على مستوى الأطر الوظيفية و الأكثر تداولاً في الخطابات السياسية الداخلية ، لا سيما على المستويات المحلية التي تعني بمواجهة مشكلة التنمية خاصة و نحن نعيش في الألفية الجديدة بما تحتويه من آفاق و تحولات و تحديات جديدة خاصة بالنسبة للدول العربية خاصة الجزائر التي أصبحت تبحث عن مكان لها يمكنها من التركيز على الدفع بمعدلات نمو اقتصاديتها بغية تحقيق الإنعاش الإقتصادي من خلال تبني العديد من الإصلاحات الهيكلية المبنية أساسا على أطر و معايير سياسة الحكم الراشد في عالم أصبح ملئ بالتحديات و محيط عشوائي و غير أكيد.

5-الدراسات السابقة التي تناولت الموضوع :

إن البحوث الجامعية التي تناولت الموضوع قليلة نوعا ما ، خاصة التي تطرقت إلى الجانب الإقتصادي للتسيير العمومي أكثر منه الجانب الإداري و التنظيمي ، من بين هذه الدراسات سنذكر بعض الأطروحات و المقالات التي تناولت الموضوع :

✓ " آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية

(نيوزيلاندا،فرنسا و الولايات المتحدة الأمريكية) " و هي أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراة للسنة الجامعية 2014-

2015 بجامعة بومرداس حيث تناولت الطالبة مفهوم التسيير العمومي الجديد على أساس أنه تصور جديد لكيفية إدارة

المنظمات العمومية الإدارية يقوم على محاكاة قواعد تسيير المنظمات الاقتصادية الخاصة وآليات السوق من أجل عصنة هذه

المنظمات (العمومية الإدارية)، والرفع من مستوى أدائها، وبالتالي زيادة فعاليتها وفاعليتها مما يقتضي تعيين واضح للأهداف، مع

الأخذ بعين الاعتبار التأثير الذي تمارسه البيئة على هذه المنظمات باعتبارها نظاما مفتوحا، تجسد هذا النظام من خلال موجة

الإصلاحات التي قامت بها العديد من الدول على المرفق العمومي ، من جهة من جهة أخرى استدلت الطالبة على أن النتائج

السلبية التي أسفر عنها التسيير التقليدي للوظيفة العمومية جعل الدول تسارع إلى إيجاد الحلول الكفيلة بتغيير الأوضاع وتحسين

أداء الإدارات العمومية، وهو ما دعا إلى التفكير في ضرورة الانتقال من التسيير البيروقراطي للوظيفة العمومية إلى المناجمنت

العمومي الجديد من خلال نقل أدوات المناجمنت الخاص إلى الإدارات العمومية، ومن هنا بدأ تعبير المسؤولين في المنظمات

العمومية الإدارية يتغير باتجاه جديد نحو استعمال نفس مفاهيم ومعايير المؤسسات الخاصة، كالتقشف في النفقات العمومية،

تقوم الكفاءات الفردية، ضرورة تحسين الأداء وزيادة الفعالية في المنظمات العمومية الإدارية، وهو ما أدى إلى ظهور رؤية جديدة في تسيير الموارد البشرية تعتمد على أدوات التخطيط والبرمجة من خلال تحديد الأهداف و انتقاء أدوات التنبؤ، هذا إلى جانب اهتمامها بالبعد الإنساني للموظف من خلال البحث عن شتى أنواع التحفيز والتكوين. وضحت الطالبة أن المناجمت العمومي الجديد جاء ليعطي نظرة جديدة ومختلفة للوظيفة العمومية فبعدما كانت هذه الأخيرة في الماضي تبحث عن تحقيق مبدأي الجدارة والمساواة بين المواطنين أصبحت اليوم تسعى إلى تحقيق الأداء الفعال، والابتعاد عن البيروقراطية ، والانتقال من منطق الوسائل إلى منطق النتائج. هذه النظرة الجديدة أعطت نتائج إيجابية ساهمت بشكل كبير في تطوير وعصرنة الوظائف العمومية في الدول التي انتهجت هذا الأسلوب الحديث في تسيير مواردها البشرية، وهو ما تؤكدته التجارب الأجنبية في هذا المجال.

✓ "مقاربة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم وتعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية" و هو مقال للأستاذ عشور طارق بجامعة سعيدة و الذي صدر بمجلة أداء المؤسسات الجزائرية سنة 2011 و تناول موضوع التسيير العمومي الحديث كأحد المفاهيم الحديثة يهدف المقال إلى التعريف بنمط التسيير العمومي الجديد ضمن حقل ما يطلق عليه الآن إدارة الأعمال الحكومية -بحسب تعبير الخبير في الإدارة العامة د.أحمد رشيد - واستعراض تطبيقاته ضمن السياق العالمي . حيث يشير هذا المفهوم إلى مجموعة من الأفكار حول كيفية إعادة تعريف الحكومة لأدوارها وتحسين تقديم الخدمات العامة، انطلاقاً من فكرة إدخال آليات السوق والخصوصية والتعاقد الخارجي، والمرونة في التسيير من خلال اللامركزية، وزيادة التركيز على المنافسة جودة الخدمة، والاستجابة للعملاء...إلخ.

✓ " ترقية أداء المنظمات العمومية في ظل مقاربة التسيير العمومي الجديد " دراسة تحليلية نظرية للأستاذ محمد السعيد جوال دكتور بجامعة الخلفة- حيث طرح المقال في مجلة إقتصاديات شمال إفريقيا سنة 2016 حيث تناول فيه تحليل أهم دواعي ومبررات بقاء المنظمات العمومية، بالإضافة إلى تحليل أدائها وأهم مشاكلها في الجزائر والدول العربية من خلال تقديم الأسس النظرية والتاريخية التي يتركز عليها مفهوم التسيير العمومي الجديد وتحليل خصائصه والتطرق إلى أهم مبادئه بالإضافة إلى استعراض أهم التحولات التي ستعرفها المنظمات العمومية في ظل التسيير العمومي الجديد. و قد بين الأستاذ في دراسته هذه في سياق محاولة تحديد مفهوم التسيير العمومي الجديد هو تعدد التعاريف التي ارتبطت به من جهة، وغموضها أو سطحياتها من جهة أخرى، و السبب الرئيسي في ذلك حسبه يعود لكثرة التيارات التي تجاذبته على اختلافاتها الفكرية والإيديولوجية، والأهم هو ارتباط العديد منها بالعلوم السياسية والقانونية،

✓ " الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد " دراسة للأستاذة بن عيسى ليلي من جامعة بسكرة المقال نشر في مجلة أبحاث إقتصادية و إدارية في عدد 2013 ، حيث تناولت الأستاذة العلاقة الموجودة بين مفهوم الحكم الراشد و مفهوم التسيير العمومي الحديث و المتمثلة أساسا في ضرورة إصلاح الإدارة العمومية و الإشكالية التي طرحتها هي كيف يساهم الحكم الراشد في تفعيل التسيير العمومي ؟ فمن خلال التطرق إلى ما هية التسيير العمومي الجديد و أسباب ظهوره و مبادئه استعرضت الأستاذة كذلك مفهوم الحكم الراشد و كيف يعمل على مكافحة الفساد الإداري و المالي و عمله على ترقية التنمية البشرية

و التنمية الإنسانية و الجديد في دراستها هو تطرقها إلى مبادئ الحكم الراشد الداعمة للتسيير العمومي الجديد حيث ذكرت
اشترك مبادئ الحكم الراشد مع مبادئ التسيير العمومي الجديد.

✓ "نحو إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية في الدول النامية نحو تسيير عمومي جديد وفق نظرية الإدارة العمومية
الحديثة" و هي أطروحة دكتوراة في علوم التسيير تخصص إدارة الأعمال بجامعة الجزائر سنة 2008 تناولت فيها الطالبة مفهوم
الخدمة العمومية وفقا لأسس الإدارة العمومية الحديثة كما تطرقت إلى كيفية تقييم أداء الخدمة العمومية وفقا لمنهج التسيير
بالنتائج.

✓ أطروحة دكتوراة بعنوان : « La transformation des organisations publiques au Liban et son Impact sur leurs performances en lien avec la satisfaction des usages »
شعبة علوم التسيير تخصص استشراف ، استراتيجية و منظمات تمت مناقشتها سنة 2013 أشرف عليها الباحث Yvon
Pesqueux تناول فيها الطالب التسيير العمومي الجديد كأسلوب للتغيير في طريقة التعامل مع المنظمات العمومية و الجديد في
بحثه هو إضفاء الشراكة بين القطاع العام و القطاع الخاص كوجه و أسلوب جديد لنموذج التسيير العمومي الجديد.

✓ دراسة ل بن عيسى ليلي، 2005 ، مذكرة ماجستير بعنوان: (أهمية التسيير العمومي الجديد في قطاع التعليم العالي دراسة
حالة :جامعة محمد خيضر - بسكرة-) ، حيث تم تسليط الضوء في هذه الدراسة على أحد أهم الاتجاهات الحديثة في التسيير
العمومي و المتمثل في التسيير العمومي الجديد، إذ يقوم على تفعيل أساليب التسيير من احترام القواعد والإجراءات إلى التسيير
بميكانيزمات السوق من أجل فعالية أكثر في تقديم الخدمة العمومية وترشيد استخدام الموارد.

✓ مقال بعنوان « Le Nouveau Management public et la modernisation de l'administration publique »
مقال في مجلة مجاميع المعرفة يناقش مفهوم التسيير الحديث كتصور جديد للإدارة العامة و الذي صار ضروريا
للإدارة والحكم. الإدارة العامة الجديدة حسب ماجاء في المقال هي مفهوم وُلد في السبعينيات في الدول الليبرالية. وهو يدعو إلى
تقاسم أفضل للأدوار بين السلطة السياسية ، التي تتخذ قرارات استراتيجية وتحدد الأهداف ، والإدارة التي تتخذ القرارات
التنفيذية. هذا من أجل تعزيز التحديث المتزايد للإدارة وزيادة البراغماتية الإدارية داخل الإدارات العامة بهدف تحسين نسبة
التكلفة / الخدمة كما تم شرح التغيير و التسيير الجديد فيما يتعلق بالجزائر ، على وجه الخصوص حيث نوه الباحثين على ضرورة
الاعتراف بالتأخير في تكييف إدارات الجزائر مع الحقائق الجديدة. وقد عكس هذا الأخير منذ فترة طويلة صورة الركود ، التي لا
تتناقض فقط مع انتشار التجارب المبتكرة ، على المستوى الدولي ، ولكن أيضا مع الوتيرة الأكثر استدامة للإصلاحات
الاقتصادية والسياسية التي تم الاضطلاع بها على المستوى الوطني. الهدف من هذا المقال كان فهم الإدارة العامة الجديدة بشكل
أفضل ومحاولة معرفة كيف يمكن لبلد مثل الجزائر أن يستلهم من مبادئه في إصلاح إدارته العامة.

✓ مقال للباحث البريطاني John Wilson بعنوان : New Management Of Public services : The United Kingdom Experience
و الذي تناول من خلال تسيير الخدمات العمومية بالطريقة التي تتماشى مع أساليب التسيير

العمومي الحديث بالتطرق إلى جانب من النظرة السياسية للموضوع و التطرق إلى دراسة حالة أو مناقشة التجربة البريطانية في هذا المجال.

✓ أطروحة دكتوراة بعنوان : THE APPLICABILITY OF NEW PUBLIC MANAGEMENT TO

DEVELOPING COUNTRIES: A CASE FROM NEPAL من إعداد Binod Atreya

و التي استقينا منها التجربة النيبالية كدولة فقيرة في مجالات الإصلاح الإداري و تطبيقات التسيير العمومي الحديث في النيبال.

✓ أطروحة دكتوراة في علوم التسيير تخصص شعبة تسيير المنظمات :أثر التسيير العمومي الحديث على كفاءة الإدارة العدلية —دراسة

ميدانية بوزارة العدل الجزائرية- وحشي عفاف 2017-2018 استهدفت الدراسة معرفة اثر تطبيق أساليب التسيير العمومي

الحديث على كفاءة الإدارة العدلية بالمديرية العامة لعصرنة العدالة بوزارة العدل، من اجل هذا تم أخذ آراء مختلف موظفي المديرية

من خلال توزيع استبيان للدراسة مدعم بالملاحظات الميدانية بالمشاركة أو بدون مشاركة، ويتمثل مجتمع الدراسة في جميع موظفي

المديرية العامة لعصرنة العدالة البالغ عددهم 124 ، وقد تم الاعتماد على العينة القصدية غير الاحتمالية والتي بلغ حجمها 100

موظف مع استبعاد 24 موظف، وقد بلغت نسبة الإجابة 93 من خلالها توصلت الدراسة إلى النتائج التالية:

• تبين تأثير التسيير العمومي الحديث على كفاءة الإدارة العدلية بنسبة 94.5 % ، ما يدل على وجود علاقة ارتباط موجبة قوية جدا بين المتغيرين؛

• تأثير أساليب التسيير العمومي الحديث متفاوت من أسلوب لآخر لكن التفاوت ضئيل نوعا ما، حيث نجد بأن أسلوب التوجه نحو الحاكمية يؤثر على كفاءة الإدارة العدلية بنسبة 95.9 % ، يليه أسلوب التوجه نحو اللامركزية بنسبة 90.4 % ، ثم أسلوب التوجه نحو الأداء بنسبة 84.3 % ، ثم أسلوب تحسين إدارة الموارد البشرية بنسبة 82.8 %، ثم أسلوب الإدارة الالكترونية بنسبة 41.4 % لتصل نسبة تأثير أسلوب التوجه نحو الخدمة على كفاءة الإدارة العدلية 41.4 %

✓ شهادة ماجستير في العلوم السياسية بعنوان : التسيير العمومي الجديد و إصلاح البيروقراطيات الدولية : الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة أنموذجا —من إعداد الطالبة أحلام فوغالي.

الفصل الأول :

الخدمة العمومية و الإصلاح الإداري

تمهيد:

لمفهوم الخدمة العمومية و الإصلاح الإداري أهمية كبيرة كونه ما يشغلان حيزا هاما من اهتمام مفكري الإدارة هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى تأثيرهم المباشر في حياة المواطنين المتعاملين مع الأجهزة الإدارية ومنظمات الحكومة، و بالخصوص فيما يتعلق بالخدمة العمومية، حيث يشكل الإصلاح الإداري الركيزة الأساسية التي تقوم عليه السياسات التنموية لأي منظمة إدارية، فوظيفته هي الاستجابة لحاجيات المجتمع وتطويرة كما وكيفاً، لهذا لا بد من الاهتمام بالإدارة ورفع مردوديتها، وتحسين نشاطها، وهذا عن طريق تطبيق الإصلاحات المختلفة و في هذا الصدد نجد العديد من الدول تبذل جهودا كبيرة، وتنفق أموالا طائلة بغية إنجاح هذا المشروع وتقديم خدمات نوعية وفعالة للمواطنين .

المبحث الأول : الخدمة العمومية

كما رأينا بالنسبة لمفهوم الإصلاح الإداري و تعدد التعاريف المتعلقة به اختلاف الاتجاهات النظرية لتحديد ماهيته كما هو الحال بالنسبة للعديد من المفاهيم الاقتصادية المجردة ، تعدد المقاربات الاجتماعية ، القانونية و الاقتصادية التي تناولت مفهوم الخدمة العمومية و هذا راجع لتعقيد هذا المفهوم ، تحديد مفهوم الخدمة العمومية يعكس تباينا و عدم الوضوح على الصعيد العالمي و هو ما يجعل منها موضوع محل جدل قائم و مستمر يتطلب نقاشا عميقا و مفصلا يمكن من تناول مكانة الخدمة العامة في النظم الإدارية التقليدية و على مستويات الأهمية و البعد الاقتصادي الحديث لها أيضا . سوف نحاول في هذا المبحث تقديم مفهوم الخدمة العامة و مميزاتا .

المطلب الأول : تعريف الخدمة العمومية

عند إلقاء نظرة على واقع الخدمات أول ما يجلب الانتباه هو أنه رغم أهمية هذا القطاع، إلا أنه من القطاعات السيئة التعريف، ويرجع ذلك إلى عاملين اثنين:

- قلة الدراسات المخصصة المتعلقة بمفهوم الخدمة العامة

- صعوبة تحديد الحدود والفواصل بين هذا القطاع (الخدمي) والقطاع الإنتاجي.

وإن تحديد تعريف دقيق للخدمات يعرض العديد من الإيجابيات، ومن أبرزها استحالة تحليل هذا القطاع والاستفادة منه دون تحديد حدوده .فما المقصود إذن بمصطلح " الخدمات "؟ وهل تعريف الخدمات بسيط بساطة التعريف الذي قدمته المجلة الاقتصادية الإنجليزية *"The economist"* والذي مفاده "أن الخدمة تمثل كل شيء مباع في التجارة ولا تستطيع إسقاطه على أرجلنا"

من جهة أخرى يؤسس هذا المصطلح أي الخدمة العامة أو الخدمة العمومية إلى تلك الرابطة التي تجمع بين الإدارة العامة الحكومية و المواطن، لذا يركز الدكتور " ثابت عبد الرحمن إدريس " في تعريفه للخدمة العمومية على محورين أساسيين :

1- مفهوم الخدمة كعملية:

إن ما تقدمه المنظمات الحكومية مثل عمليات ذات طابع تكاملي تنطوي على مدخلات وتشغيل و مخرجات، و بالنسبة للمدخلات فإن هناك ثلاثة أنواع يمكن أن تجرى عليها عمليات التشغيل لإنتاج الخدمة المطلوبة :

¹ عبد القادر براينيس : التسويق في مؤسسات الخدمات العمومية (دراسة على قطاع البريد و الاتصالات في الجزائر أطروحة دكتوراة في العلوم الاقتصادية جامعة الجزائر 2006-

- أ -الأفراد:يمثل المواطن طالب الخدمة أحد أنواع المدخلات في عمليات الخدمة العامة مثل: دخول المريض إلى المستشفى فإن عملية العلاج تختلف الخدمات الصحية التي تجرى عليه بذاته و كذلك محاكمة الأفراد و غيرها من الخدمات العامة.
- ب -الموارد: تصبح كل الموارد و الأشياء أحد أنواع المدخلات في عمليات الخدمة المقدمة من المنظمات العامة .فهي تجري على الأشياء وليس الأفراد و تسمى بعمليات الأشياء المملوكة مثل خدمات رخص المرور للسيارات.
- ج -المعلومات:و تسمى بعمليات تشغيل المعلومات مثل خدمات تحليل البيانات في مركز المعلومات، و عمليات تشغيل البيانات في مراكز البحوث و الجامعات¹.

2- مفهوم الخدمة كنظام:

- انطلاقا مما تقدمه هذه الخدمة، يمكن النظر إليها كنظام يتكون من عناصر مختلفة تحوي ما يلي:
- نظام عمليات تشغيل و إنتاج الخدمة، وفق هذا النظام تتم عمليات التشغيل على مدخلات الخدمة لإنتاج العناصر الخاصة بالخدمة.
 - نظام تسليم الخدمة :ووفق هذا النظام يتم تجميع نهائي لعناصر الخدمة، يتم التسليم النهائي للخدمة، تم التسليم النهائي للخدمة، و إيصالها للمواطن طالب الخدمة.
 - و مفهوم الخدمة العامة كنظام يحتوي كلمتين هما :
 - خدمة عامة مرئية أو متطورة لمستقبل الخدمة أي المواطن.
 - خدمة عامة غير مرئية، و يطلق عليها اسم جوهر الخدمة الفني²
- إن تعريف الخدمة ليس بهذه البساطة، وهو موضوع العديد من النظريات ومن أهمها :

1 -نظرية القطاع الثالث (Théorie du secteur tertiaire)

2 -تصنيف براونينغ - سانقلمان (Classification Browning – Singleman)

3 -النظرية الاستنباطية للخدمات الصافية (les Services purs la démarche déductives)

4 -نظرية تعميم الخدمة (La Servicilisation)

سنحاول التطرق بإيجاز لهذه النظريات كل واحدة على حدى :

- 1-نظرية القطاع الثالث :** تعتمد منهجية هذه الطريقة في مرحلة أولى على عزل كل الوظائف والنشاطات التي لا يمكن أن تكون خدمات.
- ثم في مرحلة ثانية تحليل وملاحظة وفحص النشاطات المتبقية لغرض استنتاج النقاط المشتركة
- كنتيجة لهذه الطريقة صنف القطاعات الإقتصادية إلى ثلاثة أصناف، وفقا لهذا المفهوم التقليدي صنف الخدمات ضمن القطاع الثالث و نظر إلى الفلاحة كقطاع أول و القطاع الثاني يتمثل في الصناعة و المناجم .
- وفقا لهذا التصنيف أخذت نظرة الخدمة على انها كل نشاط لا يعتبر إنتاجا منتوجا ماديا و لا منشآت و لا فلاحة و من خلال هذا التصنيف كذلك أن أهم ميزة للخدمة هي آنية الإنتاج و الاستهلاك، وهذه الخاصية تمنح للخدمة صفة اللاملموسة التي أشار إليها الاقتصادي آدم سميث في القرن الثامن عشر، حيث اعتبر أن الخدمة تالفة في لحظة إنتاجها

¹ ثابت عبد الرحمن إدريس المدخل الحديث في الإدارة العامة" مصر الدار الجامعية 2001 ص 455

² عاشور عبد الكريم دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية و الجزائر ماستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية الجزائر 2009-2010 ص 41-42

وحسب هذا النموذج الثلاثي للقطاعات، فإن التنمية الاقتصادية تستجيب إلى القانون التالي:

❖ في البداية القطاع الفلاحي هو الذي يسيطر على الإنتاج وعلى التبادل، وبسبب ضعف إنتاجيته فإنه يشغل أغلب السكان في المجتمع ثم في مرحلة ثانية يتقوى القطاع الصناعي بسرعة كبيرة ويحسن إنتاجيته مستفيدا كثيرا من اقتصاديات الحجم (Les

(économies d'échelles

❖ تطور القطاع الصناعي يؤدي بالتوازي إلى تطوير القطاع الخدماتي الذي يستخدم بكثرة اليد العاملة. توسع هذا القطاع بسرعة كبيرة إلى أن أصبح أهم قطاع من بين الثلاث و هذا في البلدان المتطورة و حسب الإحصائيات المتعلقة بنسب مساهمته في الناتج الوطني الخام.

إن تقييم نظرية القطاع الثالث يسمح باستنتاج ما يلي:

- إن التحليل الذي أفرزته يمنح نظرة عن أهمية ومقدار حجم قطاع الخدمات في الاقتصاد ككل، لكنه لا يمنح أي نظرة أو أهمية بخصوص أثر الخدمات على الاقتصاد، ويرجع ذلك إلى قلة الدراسات في هذا المجال، إضافة إلى النظرة السلبية لرواد هذه المدرسة في تعريفهم للخدمة حيث اعتبرها آدم سميث لا تخلق أي قيمة مضافة، وأنه لا يمكن تحويلها لشيء ملموس يباع بعد إنتاجه كخدمات رجال الدين والأدباء والفنانين والأطباء...

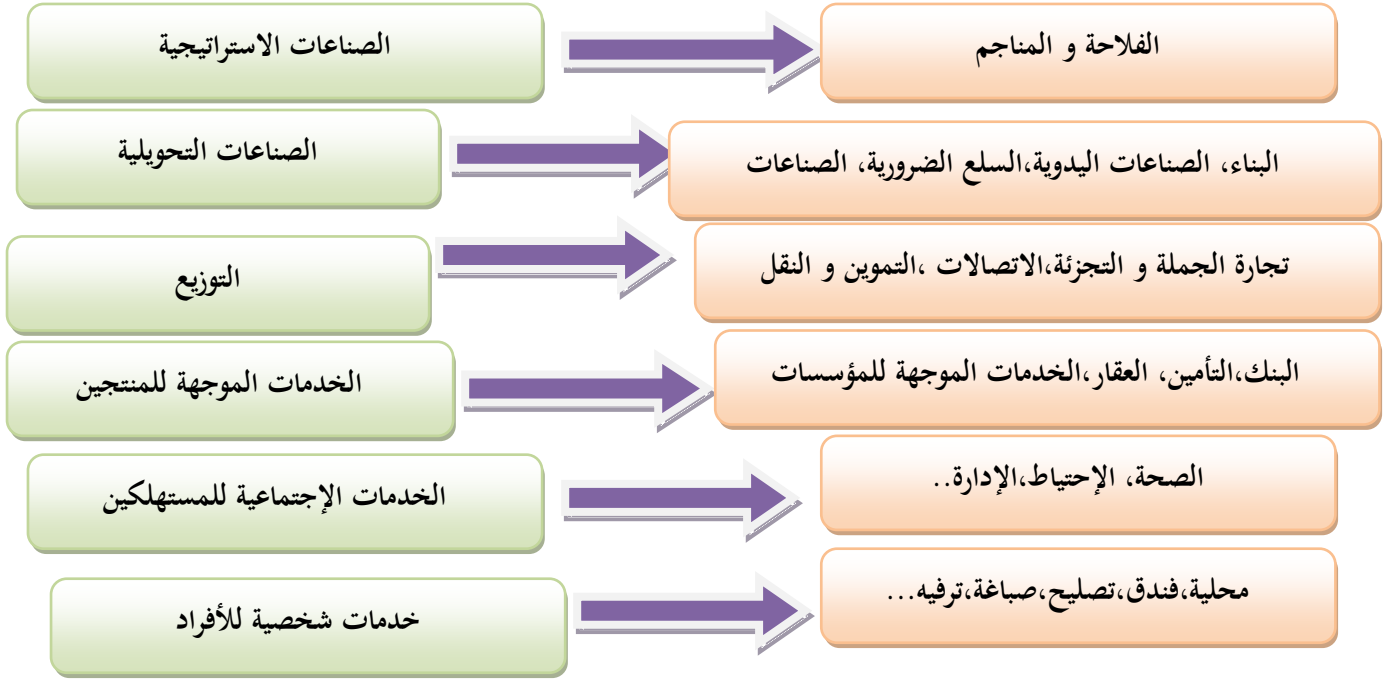
- إن هذا التحليل قد تجاوز الزمن والأحداث، فالإحصائيات تشير كلها إلى تراجع نسب مساهمة الصناعة في التشغيل وفي الناتج الوطني الخام. وما يزال هذا التراجع الذي كان سائدا في أغلب الدول الصناعية الكبرى بسبب اعتماد التكنولوجيا الحديثة وتحسين الإنتاجية وإنشاء الفروع بكثرة في الدول ذات اليد العاملة الرخيصة. وفي المقابل استفاد قطاع الخدمات من هذا التراجع لصالحه وأصبح قطاعا أوليا بالنظر إلى المجتمع الاستهلاكي الحديث، تفقد النظرية الثلاثية القطاعات من أهميتها : فقطاع الخدمات أصبح متنوعا ضخما وواسعا جدا ورغم ذلك بقي غير معرف بدقة فمؤسسات الخدمات اليوم تشمل شركات دولية كبيرة وضخمة (كشركات الطيران، البنوك، التأمينات، الاتصالات، السلاسل الفندقية...)، ولذلك فالتعريف الذي اقترحتة النظرية بقي ضيقا جدا ولا يسع قطاع الخدمات وشساعته. ولذلك، فهل الاعتماد على منهجية للتصنيف الداخلي (أي داخل الخدمات نفسها) بإمكانه إبراز صورة واضحة عن

الخدمات، والنجاح في تعريف هذا القطاع ؟ هذا ما اعتمدت عليه النظرية الموالية **Singlemann-Browning**

2- تصنيفات Singlemann-Browning

صنف الباحثان القطاعات الاقتصادية إلى ستة قطاعات مختلفة :

الشكل رقم 01 : تصنيفات بروانينغ - سينغلان للقطاعات الاقتصادية و الخدمات



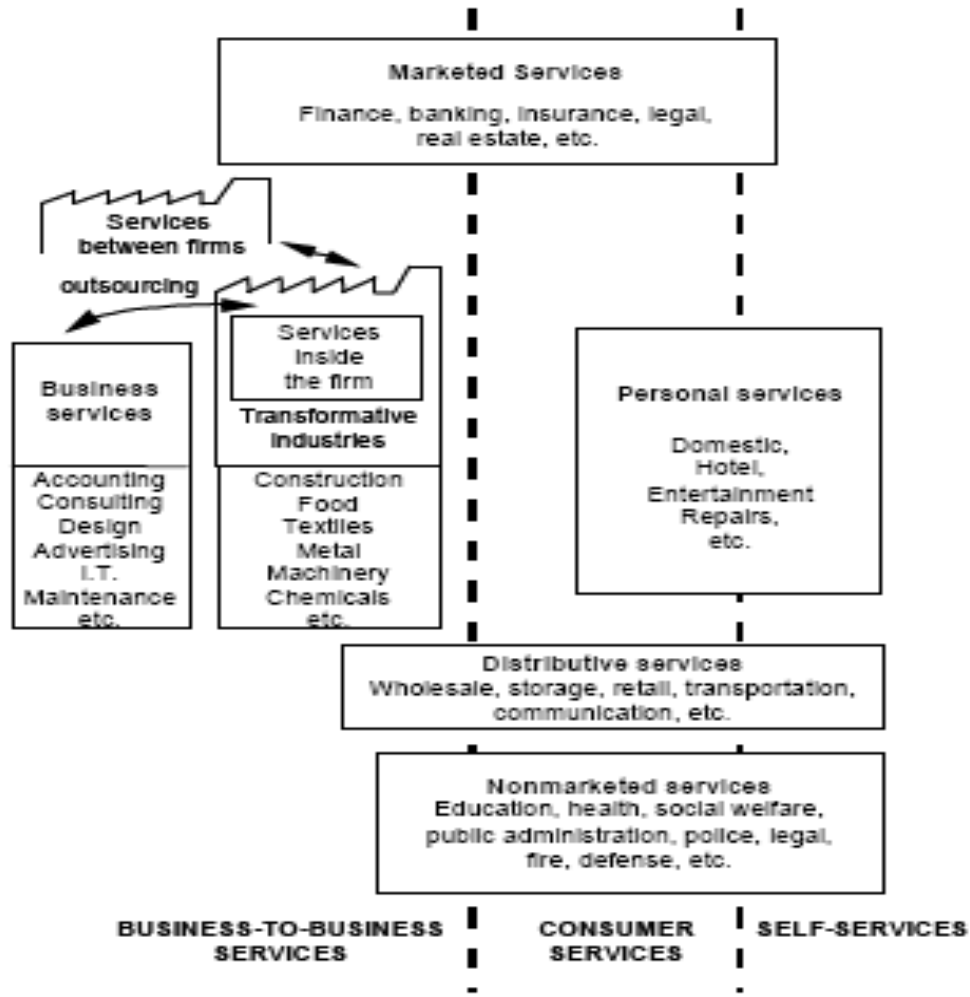
من إعداد الباحث استنادا إلى: Lara Yocarini, Ronald Schettkat : The Shift to Services: A Review of the Literature, Discussion Paper No. 964 December 2003 p14.

قام الباحثان بتحليل قطاع الخدمات عن طريق تقسيمه إلى :

- الخدمات الموجهة للمنتج : و هي الخدمات التي تطلبها مؤسسات متجة أو خدماتية من مؤسسات أخرى و انتشرت هذه الخدمات بعد أن أقدمت العديد من الشركات عن القيام بالعديد من الخدمات التي كانت تقوم بها بنفسها لصالح مؤسسات خدمية متخصصة توفرها لها كاستشارات القانونية و الإشهار و النظافة و غيرها من الخدمات و من أهم الأسباب التي دفعتها إلى ذاك البحث عن الاستفادة من اليد العاملة المتخصصة لتحسين نوعية و جودة الخدمة و بتكاليف أقل بسبب قدرة المؤسسات المتخصصة في الخدمات .
- الخدمات الموجهة للمستهلك: و هي خدمات موجهة للمستهلك النهائي و يستعملها آتيا و شخصيا، ونجد منها خدمات تجارية كالتأمينات و الصيرفة أو غير تجارية كالتعليم و الصحة أو خدمات التوزيع و النقل. تتطلب هذه الخدمات اتصالا مباشرا و علاقة تبادلية بين موفري الخدمات و طالبيها او مستهلكيها .
- الخدمات بأسلوب الخدمة الذاتية: تتطلب القيام أو تأدية الفرد للخدمة ذاتيا أي بمفرده و عادة من أجل تخفيض التكاليف و البحث عن الجودة¹

¹ عبد القادر براينيس مرجع سابق ص 32

الشكل رقم 02 الخدمات حسب Singelmann-Browning



. Services according to Browning-Singelmann

Anno Saxenian, Bob Glushko ,The Information and Services Economy, UC Berkeley : School of Information,2006 المصدر :

من بين أهم النقائص و الانتقادات و عيوب التي لحقت بهذه النظرية نجد أن الحدود التي وضعها هذا التصنيف للفصل بين الصناعة و الخدمة غامضة و غير واضحة ، كما أن هذه النظرية غير ملائمة لأن القطاعين الصناعة و الخدمات متلازمين و مترابطين و يعتمد كلاهما على الآخر في تطوره، و نشاط الصناعة في محيط تنافسي جد معقد بهدف الحصول على مزايا تنافسية يرتبط أساسا و يعتمد على الخدمات و مثال ذلك أجهزة الاتصالات الحديثة مرتبط أساسا بمدى أهمية و جدوى المعلومات و تبادلها. من جانب آخر نلمس بعض الغموض و السطحية في النظرية لتداخل القطاعين السابقين فبعض الصناعات تتطلب خدمات ما بعد البيع كالصيانة مثلا و رغم ذلك تصنف أعماله في نطاق الصناعة.

3- النظرية الاستباطية للخدمات الصافية :

تبلورت هذه النظرية من أجل محاولة تحديد مفهوم الخدمة و تحديد مفهوم المنتج، و وفقا لذلك يتم تصنيف الخدمات، و قد اعتمدت في هذا على المنهجية التالية :أحسن و أفضل طريقة للفصل بين الخدمة و المنتج هو "تحديد الحدود المتعارضة القصوى بين الخدمة الخالصة و المنتج الخالص" و هذا تم وفقا لمعيارين اثنين :

أ - الخدمة الصافية تلزم اتصالا مباشرا و تبادلا بين موفر الخدمة و الزبون و يعتبر الزبون عنصرا من عناصر تقديم و إنتاج الخدمة و يمكن ان يساهم في إنتاجها و يؤثر على نوعيتها و جودتها، في الصناعة لا مجال إطلاقا لهذا التدخل.

ب - المنتج عبارة عن مادة جهاز أو شئ ملموس . أم الخدمة فهي عبارة عن عرض و الخدمة بكل ما تملكه من عناصر مادية إلا أن الأمر المقيم فيه هو الأداءات و هي التي تباع و تشتري.

نذكر تعريف **C.Gronroos** للخدمة و التي عرفها أنها : "مجموع النشاطات التي يتولد عنها تأثير وعلاقة تبادلية بين الزبون من جهة، والهيكل الموارد البشرية، السلع والأساليب المهنية للاستجابة لرغبات هذا الزبون من جهة أخرى"¹ هذه العلاقة يمكن تصورها كعلبة سوداء يمثل الزبون من مدخلات العلبة برغباته و مشاكله و مخرجاتها هو نفس الزبون و لكنه مستفيد من الخدمة و مشبع من المنفعة.

التصنيف الذي بلورته هذه النظرية في تحديد مفهوم الخدمة الخالصة و المنتج صحيح من الناحية النظرية فقط لكن في الواقع يوجد العديد من التداخلات. و هذا ما يدفعنا لتحليل نظرية تعميم الخدمة للباحث **ثيودور ليفيت**.

4- نظرية تعميم الخدمة :

حسب هذه النظرية كل أسلوب إنتاج صناعي أو خدماتي يتطلب مهام و نشاطات و لا يوجد صناعة خالصة و تامة للخدمة و لا صناعية صافية و خالصة للمنتج (عكس النظرية السابقة) ، و قد تبلورت في أفكار الباحث **T.Levitt**² سنة 1972 :
"لا توجد صناعة الخدمة ، يوجد فقط صناعة يكون فيها بعد الخدمات أقل أو أكثر أهمية فكل العالم في الخدمات" و ذهب صاحب النظرية إلى أبعد من ذلك عندما أكد أننا كلنا في الخدمات و نعيش في مجتمع خدمي يتطور في محيط يتسم بالتعقيد و المنافسة القوية و ارتفاع سقف متطلبات المستهلكين و شروطهم .

إن من أشهر وأهم التعاريف المخصصة للخدمة العمومية هو ذلك الصادر من طرف مدرسة الخدمة العمومية "الدولة ليست السلطة التي تقود سيادة، إنها تأزر خدمات عمومية منظمة ومراقبة من قبل حاكمين، ومن هنا يظهر مفهوم الخدمة العمومية :

هي كل وظيفة يكون أداؤها مضمونا ومضبوطا ومراقبا من قبل الحاكمين، لأن تأدية هذه الوظيفة أمر ضروري لتحقيق وتنمية الترابط الاجتماعي .وهي من طبيعة لا تجعلها تتحقق كاملة إلا بفضل تدخل قوة الحاكمين.»

إن مصطلح الخدمة العمومية يوحي إلى تلك الرابطة بين الإدارة العامة الحكومية و المواطنين على مستوى تلبية الرغبات و إشباع الحاجات المختلفة للأفراد من طرف الجهات الإدارية.

¹ CHRISTIAN Gronoos A Service Quality Model and Its Marketing Implications Article in European Journal of Marketing · December 1993 p 37

² ضالع بخالد ، آليات تحسين الخدمة العمومية في الجزائر مذكرة ماستير تخصص إدارة و تسيير الجماعات المحلية جامعة سعيدة 2017-2018 ص 10

عرفت الخدمة العمومية كذلك على أنها : "جميع أنواع الخدمات التي من غير الممكن استغلالها إلا في إطار جماعي تتوفر بشكل إجباري وفق قاعدة المساواة التي ينص عليها القانون و يكون من الضروري استغلالها بمعزل عن قواعد السوق و تتحمل الدولة مسؤولية توفيرها و القيام بها من حيث أدائها و مراقبتها"¹

و يعرفها **jean Ludovic Silicani** : " الخدمة العمومية مجموعة من النشاطات الضرورية الموجهة للمصلحة العامة تكون في متناول أكبر شريحة ممكنة بأسعار معقولة و في ظروف مماثلة"²

كما عرفها خبراء الإدارة العامة على أنها "الحاجات الضرورية لحفظ حياة الإنسان و تأمين رفاهيته و التي يجب توفيرها بالنسبة لغالبية الشعب و الالتزام في منحه توفيرها على أن تكون مصلحة الغالبية من المجتمع هي المحرك الأساسي كل سياسة في شؤون الخدمات بهدف رفع مستوى المعيشة للمواطنين"³

بهدف تبيان التغيير الحاصل على مستوى تحديد الخدمة العمومية في الوقت الراهن و طريقة التعامل مع مختلف المعايير التي تسيورها، لا بد من مقارنة مفهوم الخدمة العمومية في القانون الفرنسي باعتباره مفهوما تابع لمؤسسة عريقة و تقليدية و ذات تاريخ طويل و بين مفهوم الخدمة العمومية في القانون الأوروبي باعتباره نموذجا لما هو مستجد على الساحة العالمية بالشكل الحديث.

لم يولي اهتمام بالغ لمفهوم الخدمة العمومية في فرنسا إلا من طرف رجال القضاء مثل **Duguitt** في عام 1928 و بعض الأعوان الاجتماعيين و نقابات العمال بشكل خاص بينما بقي بعيدا كل البعد عن اهتمامات الإقتصاديين و من أولى اهتمامات الباحثين في علم الإقتصاد نجد الفرنسي **Claude Henry** الذي تناول مفهوم الخدمة العمومية و علاقتها بمفهوم تفكيك التشريعات و التي تتطلب إعادة تحديد مهام الخدمة العامة الموكلة تقليديا إلى المؤسسات العمومية و التي هي في حالة إحتكار.

أ - الخدمة العمومية في نظر القانون الفرنسي :

حسب **Duguitt** يمكن أن تكون الخدمة العمومية "نشاط يقع فيه على الحكومة مسؤولية أدائه أو مراقبته، لأن أداء هذا النشاط يعتبر ضروريا من أجل القيام و تطوير التعاوض الاجتماعي و الذي بطبيعته لا يمكن أن يؤدي بالشكل الكامل إلا من خلال تدخل قوة الحكومة" فالعقيدة التي أسس لها هذا المفهوم بقيت هي العقيدة المرجعية حيث يولي للدولة مكانة محورية و بالتالي يرجع للسلطة العمومية الوطنية أو المحلية تقرير فيما إذا كان نشاط معين يتوافر على معيار الخدمة العامة حيث تتولى هذه السلطة تحديد الشروط تنفيذه و مراقبته. فالخدمة العمومية تمثل الركيزة الأساسية و حجر الزاوية للقانون الإداري و هذا كنتيجة و محصلة للإجتهادات القضائية الإدارية في فترة ما بين سقوط الجمهورية الثانية و نهاية الحرب العالمية الأولى و المعادلة التي كانت سائدة قبل سنة 1920 تتمثل :

الخدمة العمومية = القانون العام = الشخصية العمومية

¹ نور الدين شتوفي دروس في المناجنت العمومي ، جامعة التكوين المتواصل الجزائر ص 02

² jean Ludovic Silicani Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique : faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France. La documentation française Avril 2008 p16

³ العربي بوعامة، رقاد حليلة الاتصال العمومي و الإدارة الإلكترونية رهانات ترشيد الخدمة العمومية ، مجلة الدراسات و البحوث الاجتماعية العدد 09 جامعة الوادي ديسمبر 2014 ص 216

غير أن هذه المعادلة أو العلاقة المرتبطة تتعلق أساسا بمجال ضيق من الخدمة العمومية بالنظر إلى الفترة التي تم تحديدها فيها و أن في تلك الفترة كانت الخدمة العمومية الإدارية فقط، الأمر الذي تغير فيما بعد سنة 1920 و اتسع مجالها مع بروز الخدمة العمومية المرتبطة بالصناعة و التجارة و مع تفشي مبدأ اللجوء إلى الخواص من أجل القيام و إدارة الخدمات العمومية. لتتطور بعدها و تشمل الخدمات العمومية مجموعة هائلة و غير متجانسة للخدمات الجماعية المنظمة من قبل الدولة : الخدمات الإدارية مثل إستخراج وثائق الثبوتية و غيرها ، خدمات إجتماعية مثل تلك التي تقدم من قبل المستشفيات و خدمات صناعية و تجارية مثل التي تقدم من طرف شركات الغاز و الكهرباء و تكون موكلة كلها إلى هيآت إدارية مركزية ، هيآت عمومية و مؤسسات بلدية .

حسب **Duguít** لا تعرف الدولة باحتكارها للوسائل بل بكونها المهندسة للتضامن الإجتماعي و التكافل ، و الخدمة العامة في نظره هي أساس و حدود سلطة الحكومة، و تاريخيا فإن كل الاجتهادات القضائية في فرنسا ارتكزت في مفهوم الدولة الجمهورية المقدمة و الموفرة و الضامنة الوحيدة للخدمة العمومية الأمر الذي منع تحديد تصور دقيق و واضح و صارم لمفهوم الخدمة العمومية. و للقيام بتحديد ذلك المفهوم لا بد من التطرق إلى تلك العلاقة الموجودة مع الغرض الإجتماعي. من جانب آخر من أجل أن نستطيع ضم الخدمة الجماعية إلى الخدمة العمومية يجب أن تكون هذه الخدمة الجماعية متناسقة مع مفهوم أو معيار الحاجة إلى المنفعة العامة.

تم تحديد مفهوم الخدمة العمومية في القانون الفرنسي في تقرير مجلس الدولة سنة 1994 و الذي يدعى بتقرير **Belorgey** و ذلك باقتراح معيارين:

- الأول يعتبر الخدمة العمومية تجسيدا لتدخل الدولة و الذي يرجع بنا إلى مفهوم السيادة.
- الثاني يعتبر الخدمة العامة عنصرا أساسيا للعقد الجمهوري و حسب المجلس الفرنسي لا يوجد فرق طبيعي بين الخدمة العمومية ذات الطابع الإداري و الإجتماعي و الصناعي او التجاري.

وفقا للقانون الفرنسي: "الخدمة العمومية هي تلك التي تعد خدمة فنية تزود بصورة عامة بواسطة منظمة عامة كاستجابة لحاجة عامة و يتطلب توفيرها أن يحترم القائمين على إدارتها مبادئ المساواة و الاستمرارية و التكيف لتحقيق الصالح العام"¹

ب المفهوم القانوني الأوروبي للخدمة العمومية :

إن مصطلح الخدمة العمومية لم ينشر و لم يستعمل في المواثيق الأوروبية بل تم استبداله بمفهوم خدمات المنفعة الإقتصادية العامة ، و هذا المصطلح متداول في تشريعات المنافسة و حسب المادة 90 من الفقرة 2 من ميثاق روما : "المؤسسات المكلفة بتسيير خدمات المنفعة الإقتصادية العامة تخضع إلى قواعد المنافسة حيث لا ينبغي أن حول ذلك دون قيامها بالمهام الخاصة الموكلة لها" فمفهوم المنفعة الإقتصادية العامة لم يتم تحديده في هذا الميثاق إذ تم الإشارة إليه فقط في شكل قائمة من الأنشطة (خدمات الميناء، و البث الإذاعي و توزيع الكهرباء) التي تم تحديدها في مقررات اللجنة الأوروبية و المحكمة الأوروبية. و منه علينا الرجوع إلى مختلف المبادرات المقدمة و نذكر منها دورة المجلس الأوروبي في جوان 1995 الذي يشير إلى توافق القيام بنشاطات التي تفرض نفسها في أوروبا و التي تتعلق خاصة بالتهيئة المتوازنة للإقليم و المساواة في التعامل مع المواطنين و نوعية و ديمومة الخدمة المقدمة للمستهلك.."

¹أ.د مريزق عدمان، التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية و الاتجاهات الحديثة ط1 جسور للنشر و التوزيع الجزائر 2015 ص 14

كما نجد عدة استعمالات لمفهوم ومصطلح خدمات المنفعة الاقتصادية العامة على هامش بعض مبادرات توسيع الاتحاد الأوروبي و نشأة الاتحاد النقدي الأوروبي حيث تم الإشارة إلى هذا المفهوم في المادة D7 للميثاق الذي أقره و تبناه المجلس الأوروبي الذي تم انعقاده في مدينة أمستردام في جوان 1997. كما تم الإشارة إلى مفهوم آخر متعلق بالخدمة العمومية ألا و هو الخدمة العالمية في إطار إعداد و تنظيم القوانين المنظمة و الملزمة لقطاع الاتصالات و هو مفهوم مستلهم من المفهوم الأمريكي و الذي يضم الخدمات الأساسية التي يكون حق الاستفادة منها مضمونا لكافة و جميع المواطنين نظرا لضرورتها و يكون سعرها خاضع للتقريب و قابل للمراجعة حتى يؤخذ بعين الاعتبار التطور الاجتماعي و التقدم التقني ، و في مجال الاتصالات السلكية و اللاسلكية يتركز مفهوم الخدمة الشاملة على مبادئ معينة منها الشمولية و الاستمرارية الذي يضمن تقديم خدمة دون انقطاع و بنوعية محددة.

المطلب الثاني : أنواع الخدمات العمومية

هناك تقسيمات متنوعة للخدمات العمومية إلا أن جميعها يشترك في العديد من المحاور : من بين هذه التصنيفات نجد:

- خدمات ضرورية لبقاء المجتمع و سلامته و تقدمه مثل الخدمات التعليمية و الصحية و هي خدمات يفترض أن تقدمها و توفرها الدولة مهما ارتفعت تكلفتها.
- الخدمات الضرورية لأفراد المجتمع باختلاف قطاعاته و مستوياته (خدمات لا يمكن الإستغناء عنها) مثل التزود بالماء ، الكهرباء ، الغاز و النقل...و ما تجدر الإشارة إليه في هذا النوع أنها خدمات لم تعد حكرا على الدولة و المؤسسات العمومية و إنما أصبحت قابلة للتقديم من طرف القطاع الخاص و تتم إدارتها على أسس تجارية حيث تطبق عليها معايير الربحية التجارية.
- خدمات ذات منفعة إجتماعية و ثقافية يستفيد منها أفراد المجتمع إلا أن هذه الخدمات قد لا تكون ذات أهمية بالنسبة لبعض الأفراد أو المجتمعات و من بين هذه الخدمات نذكر على سبيل المثال : المكتبات العامة و المتاحف و المنتزهات العامة.
- خدمات ذات طبيعة إجتماعية يمكن للأفراد تأديتها بأنفسهم عن طريق إمكانياتهم الخاصة إلا أن القصور في تأدية هذا النوع من الخدمات على أكمل وجه قد يؤثر على المجتمع و هو ما يستدعي تدخل السلطات العمومية في أداء و توفير هذه الخدمات و من بين هذه الخدمات نجد الإسكان بصورة أساسية
- خدمات رأسمالية مكلفة لا تقتصر منفعتها على الجيل الحالي و إنما تمتد إلى الأجيال المقبلة، مثل بناء المدارس و الجامعات و المستشفيات..

و قياسا على التقسيم الفرنسي للخدمات العمومية نستطيع تمييز ثلاثة أنواع لا تختلف عن التقسيم السابق و إنما هو تقسيم أكثر اختصارا:

- ❖ خدمات عامة ترتبط بسيادة الدولة و هي خدمات ترتبط أساسا بالدور التقليدي للدولة و ذلك في مجال العدالة، الأمن و الدفاع الوطني و المالية العامة.
- ❖ خدمات إجتماعية و ثقافية و التي تطورت بصورة ملحوظة منذ منتصف القرن التاسع عشر و التي تشمل عموما التعليم و الصحة و المساعدات الإجتماعية

❖ الخدمات ذات الطابع الإقتصادي و التي يطلق عليها عموما خدمات عمومية صناعية أو تجارية ، ظهرت هذه الخدمات في القرن العشرين مع التطور الملحوظ لدور الدولة في الحياة الإقتصادية و في تحيقي رفاهية المواطن في مجال إحتياجاته الأساسية في النقل و الطاقة و الاتصالات.

المطلب الثالث : المبادئ الأساسية لتقديم الخدمة العمومية

و تتركز عملية تسيير نشاطات الخدمة العمومية على مجموعة من القيم و المبادئ تتمثل أساسا في :

- **معيار الإستمرارية:** من الناحية النظرية نرى أن مبدأ الاستمرارية للخدمة العمومية يركز أساسا على المصلحة العامة التي تعتبر ركيزة لإنشاء خصوصية المؤسسة الإدارية و إرساء شرعيتها على أساس متين و على إشباع حاجات المواطنين. و من واجب الدولة ضمان السير المنتظم للخدمة العمومية.¹ و هذا يعني ضرورة الحفاظ على الحد الأدنى في أداء بعض نشاطات الخدمات العمومية في حالات الإضراب الشرعي لعمال القطاع العمومي.
- **معيار المساواة:** يقوم هذا المبدأ على أساس إلزام الجهات القائمة بالمرفق العام بان تؤدي خدماتها لكل من تتوافر فيهم شروط الاستفادة منها دون تمييز بينهم بسبب الجنس أو اللغة أو الدين أو المركز الإجتماعي أو الإقتصادي. و يستمد هذا المبدأ وجوده من الدساتير و المواثيق العالمية و إعلانات الحقوق التي تقضي بالمساواة أما القانون و بذلك أمام المرافق العمومية، فهذا المبدأ لا يتعلق بسير المرافق فقط بل هو قاعدة تحكم القانون بصفة عامة. فالمساواة أمام المرافق هي نتيجة للمبدأ العام و الذي يمثل حقا من حقوق الإنسان.² كما يمكن إضافة المعايير التالية :
- **معيار التطور :** يسمح هذا المعيار بتكييف محتوى الخدمة العمومية مع التطور الإجتماعي و التقدم التقني من جهة و احتياجات المستفيدين من جهة أخرى.
- **معيار المجانية النسبية:** امتدادا لمعيار المساواة بين المواطنين في حالة ما إذا كانت وضعياتهم متباينة (من حيث مستوى الدخل) يتم اعتماد سلم يبين هذا التباين، بحيث يدرج في أعلى هذا السلم الخدمات العمومية التي يكون الوصول إليها مجانيا للجميع ، مثلا خدمات الصحة و الأمن، ثم ترتيب الخدمات تنازليا حسب نوعية الخدمة و مستوى دخل المستفيد بحيث تتعدد التسعيرات و تتدرج إلى غاية أسفل السلم أين يقتضي معيار المساواة في التعامل الحصول على الخدمة العمومية بمقابل مثل أغلبية الخدمات العمومية ذات الصفة الصناعية و التجارية كالسكن و التأمين و السياحة ، و يكون هذا التسعير خاضعا لثمن تقريبي قابل للمراجعة.
- **معيار الشمولية :** انطلاقا من مفهوم الخدمة العمومية كونها خدمة أساسية يكون حق الاستفادة منها مضمونا لجميع المواطنين لأنها تعتبر ضرورية في الغالب و من ثم فإن هذه الخدمة العمومية ينبغي و يجب أن تكون في متناول الكل و السماح للجميع بالوصول إليها بشروط مواتية و مناسبة لقدراتهم ومستوياتهم المعيشية.

¹ لشهب صفاء مراقبة التسيير في القطاع العمومي و دورها في تحسين فعالية التسيير و جودة الخدمات بالقطاع الصحي في الجزائر أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراة تخصص إدارة أعمال قسم علوم التسيير جامعة الجزائر 3 ، 2014-2015 ص 5

² ضريفي نادية ، تسيير المرفق العام و التحولات الجديدة دار بلقيس الجزائر 2010 ص 35

- **مقياس الفعالية :** الخدمة العمومية هي كل الأنشطة التي تثبت فيها عجز السوق في التصحيح الذي يحصل في حالات الاستغلال غير المتوازن بين مناطق الوطن. فتوفير بعض الخدمات العمومية الجوية في مجال النقل و الكهرباء و الغاز و الاتصالات و التعليم و الصحة و الأمن و شق الطرق في المنطق ذات الكثافة السكانية الضعيفة يسهم في خلق التوازن الجهوي و الحفاظ على مزاولة النشاطات الاقتصادية خارج التجمعات السكانية الكبرى ، فإن مثل هذه الخدمات تجعل تنمية و تهيئة هذه المناطق أكثر فعالية.
- **مقياس التضامن :** الخدمة العمومية ما هي إلا تعبير صادق عن التضامن الإجتماعي بين المواطنين تتولى الدولة قيادته و تجسيده ميدانيا من خلال محاربة ظاهرة الفقر و الحرمان في تقليص الفوارق بين المواطنين بسبب الدخل أو الإعاقة الصحية و المادية .

المطلب الرابع : التحليل الإقتصادي لمفهوم الخدمة العمومية

طرح العديد من الباحثين مسألة المنظور و التحليل الإقتصادي لمفهوم الخدمة العمومية و تساءل العديد منهم عن مساهمة التحليل الإقتصادي في توضيح مفهوم الخدمة العمومية و عن الأسس الاقتصادية التي يقوم عليها التمييز القانوني بين الخدمات العامة و الخدمات العادية و ناقش العديد التبريرات التي يقدمها التفكير الإقتصادي للمفهوم الواسع للخدمة العامة.

هذا و منذ عدة سنوات اهتمت العديد من التقارير و الأبحاث الاقتصادية بموضوع الخدمة العامة و بإسهامات معتبرة ، في ظل غياب تعريف بديل للأصل القانوني لمفهوم الخدمة العمومية أصبح اللجوء للإقتصاد ضرورة لإعطاء خصائص و مميزات إقتصادية للخدمة العامة يخرجها من قوقعتها القانونية و الإدارية إلى مفهوم إقتصادي موسع و المحاولات الأكثر تأثيرا و جدية في هذا تمثلت أساسا في أعمال كل

من : **Cohen et Henry , Martimand et Lorenzi**

بالنسبة **Lorenzi** مفهوم الخدمة العمومية مرتبط بمفهوم الاحتكار الطبيعي للخيرات الاجتماعية من خلال التوضيح الذي قدمته النظرية الاقتصادية لمفهوم إخفاق السوق و هي الوضعية التي تكون فيها حالة المنافسة التامة غير محققة لأمثلة **باريتو** ومنه لا تؤدي إلى تعظيم الرفاه الإجتماعي كما أن مفهوم الاحتكار الاجتماعي مرتبط بالخدمة العمومية ذات الصبغة الصناعية و التجارية أما مفهوم الخيارات فيعني الخيارات التي هي في متناول الجميع (مبدأ المساواة) و التي يكون فيها الاستهلاك الفردي غير مؤثر على ما هو متاح للآخرين و هو مفهوم يضم كل الخدمات غير الخاضعة للسوق مثل الدفاع و الأمن لكنها لا تشمل على كل الخدمات فالحصول على التعليم يمكن أن يكون مقدما بشكل إنتقائي حسب الإسهام في التمويل.¹

أما بالنسبة لـ **Henry** نجد العاملين المزدوجين الفعالية و العدالة من أجل تحديد خصائص النشاطات و المهام المرتبطة بالخدمة العمومية فمبرر الفعالية يتضمن في هذا المجال مجموع الأنشطة التي ثبت فيها عجز السوق حيث يركز الباحث بالخصوص على التصحيح الذي يحصل في حالات الاستغلال غير المتوازن للإقليم فوجود بعض الخدمات في قطاع النقل و الطاقة و الاتصالات في مناطق ذات الكثافة السكانية الضعيفة يساعد و يسهم في الحفاظ على النشاطات الاقتصادية خارج التجمعات السكانية الكبرى و عليه فإن هذه الخدمات تساعد في جعل تهيئة الإقليم أكثر فعالية. ويرى هذا الباحث أن الخدمة العمومية هي تعبير عن انشغال التضامن فهي تسهم في تخفيض عدم المساواة الحاصل بين الدخل أو الإعاقة المادية أي تعبيراً عن التضامن الاجتماعي .

¹ رفيع شريفة نحو إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية في الدول النامية : نحو تسيير عمومي جديد وفق نظرية الإدارة العمومية الحديثة أطروحة لنيل شهادة الدكتوراة في علوم التسيير تخصص إدارة أعمال جامعة الجزائر 2007-2008 ص14

فالخدمة العمومية تصنف مهامها إلى ثلاثة أصناف وفق معيار التضامن الاجتماعي و هذا حسب كل من **Cohen et Henry** :

- مهام تهدف إلى جعل الخدمة العمومية مادية و مالية في متناول المواطنين المهددين بالفقر و التهميش.
- مهام تهدف إلى المحافظة على الانسجام الاجتماعي و الشعور بالمواطنة.
- مهام تهدف إلى المساهمة في تشجيع الاستعمال الفعال و العادل للموارد المشتركة¹

و يرى الباحث **Léveque** أن أجل التمييز بين الخدمة العمومية يمكن استعمال أربعة متغيرات و هي:

- ❖ تطرق فيه إلى الصفة التي تقدم بها الخدمة جماعية أو فردية
- ❖ نوع الاستهلاك ضروري - إجباري - أو اختياري
- ❖ كيفية أو طريقة الحصول عليها بمقابل أو بدون مقابل
- ❖ طريق تمويلها عن طريق الضرائب أو بإيرادات مقبوضة من المستعملين أو بواسطة طريقة مختلطة² و مثل التصنيف الاقتصادي للخدمة العمومية في الجدول التالي :

الجدول رقم 01 : التصنيف الاقتصادي للخدمة العمومية حسب Léveque

كهرباء-هاتف	خدمات ، سلع فردية	استهلاك اختياري	خدمات مدفوعة	ممولة بإيرادات مقبوضة من المستفيدين
قل جماعي، مطاعم درسية ، مساح بلدية متاحف			تمويل مختلط	
مدارس - تلقيح			تمويل عن طريق الضرائب	
			خدمات مجانية	
دفاع وطني، إضاءة طرق، إشارات الطرق	سلع و خدمات جماعية	استهلاك إجباري		

¹ مريزق عدمان مرجع ساق ص 20

² محمد الخطيب نمر : إشكالية تطبيق المحاسبة التحليلية في الإدارة العمومية دراسة حالة قطاع الخدمات الجامعية بورقلة- أطروحة لنيل شهادة الدكتوراة في العلوم الاقتصادية تخصص دراسات إقتصادية جامعة ورقلة 2013-2014 ص 47

المصدر : رفاع شريفة ، نحو إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية في الدول النامية : نحو تسيير عمومي جديد وفق نظرية الإدارة العمومية الحديثة أطروحة لنيل شهادة الدكتوراة في علوم التسيير تخصص إدارة أعمال جامعة الجزائر 2007-2008 ص 15

الجدول السابق يوضح أنه لا توجد هناك علاقة و لا ارتباط قوي بين الخدمة العمومية و الخيارات الجماعية بمفهوم سامويلسون فمفهوم الخدمات العمومية يتجاوز ذلك بكثير فهي تنظم الخيارات ذات الاستهلاك الجماعي و التي تقتصر على بعض المستعملين.

كتحليل للجدول نجد أن في أعلاه و أسفله نرى صنفين بسيطين من الخدمة العمومية حيث يمثل كل واحد منهما خصائص متناقضة ففي الأسفل الخدمات الغير سوقية تتمثل في الخيارات الجماعية البحتة و الحصول عليها يكون مجاني ، إنتاجها يحول بواسطة أموال عمومية مغذاة من قبل الضرائب أما خاصيتها الأخرى أن استعمالها يفرض على الجميع في حين نجد التكاليف الناجمة عن ابتعاد و امتناع البعض من المستهلكين من الانتفاع بها يكون مرتفعا فأولئك الذين يمتنعون و لا يرغبون في استهلاكها ليس لهم خيار، فالدفاع و الأمن ، إضاءة الطرقات و إشارات المرور من الأمثلة التي توضح الفكرة ، هذا النوع من الخدمات العمومية يتمثل أساسا في تلك الخدمات المقدمة و المفروضة من قبل السلطة أو الدولة على كل المواطنين.

أما في أعلى الجدول نجد الخدمات العامة السوقية تتمثل في خيارات فردية و استهلاكها اختياري و حق الحصول عليها يغطي إجمالي تكلفة الخدمة المقدمة مع أن شبكات توزيع الكهرباء و الاتصالات تندرج ضمن هذا النوع. في الوسط نجد متلف و عديد الأنواع الوسيطة للخدمات العمومية و هنا يمكن من السلطة أو الحكومة أو الأجهزة الإدارية جعل من بعض الخدمات الفردية مجانية بدون مقابل ، كالتعليم في المدارس أو الدخول إلى المتحف أو استخدام بعض الطرقات. الخدمات السابقة الذكر في الغالب و العادة تكون مجانية و هذا بهدف تطبيق مبدأ عدم التهميش. في حين يمكن للدولة أن تقوم بتمويل أو دعم جزئي للخيارات الفردية ذات المقابل و كأمثلة مجد خدمات الميترو أو النقل ، المسابح البلدية العمومية و التي تكون مدعومة جزئيا و في بعض الحالات تفرض الدولة سلطتها من أجل فرض استهلاك بعض الخيارات الفردية كما هو الحال بالنسبة للتعليم الإلزامي في الجزائر لكل طفل يبلغ سن التمدرس.

من جانب آخر يرى باحثي الإقتصاد العمومي أنه لا بد من توفير مجال واسع للخدمات العمومية في الحياة الاقتصادية و التي تشمل و تتضمن الخيارات الجماعية و مجموع الخيارات الفردية و يطرحون جملة من الأفكار تقترح في مجملها الحصول على الخيارات الفردية مجانا و هذا حتى تتفادى السلطة التفكير بمنطق الأمثلة الناقصة و هذا تطبيق للتمثيل المعياري عند سامويلسون أي عندما تكون تكلفة مزج الخيارات القابلة للحذف معدومة و السبب الثاني لتبرير مبدأ مجانية الخيارات الفردية عندما يكون استهلاكها هو مصدر الآثار الخارجية العمومية. ¹ و كمثال على ذلك التوزيع المجاني الذي قامت به فرنسا في فترة سابقة لمحطات **المنيتيل** فكلما زادت العائلات التي تستخدم هذه التكنولوجيا زادت عدد المؤسسات التي تعرض الموزعات الجديدة، و هذا يؤدي إلى توسيع انتشار الخدمة للمستهلك. هذه العملية تكون صعبة في البداية و الانطلاق فالبعض يرى من مصلحته تأخير عملية استهلاك الخدمة و ينتظر الآخرين.

بالنسبة لاقتصاد الخيار العمومي و مفكرين هذه النظرة من أمثال **Buchanan** فيذهب إلى عكس التيار السابق فهو يدافع أكثر عن فكرة أن الخدمة العمومية يجب أن تختصر فقط في الخدمات الجماعية الخالصة فهي فقط الخدمات الجماعية التي يجب ان تكون مجانية لكل المواطنين و أن يكون تمويلها بالضرائب أما الخدمات الأخرى فيجب أن تكون مدفوعة من طرف المستهلك. بالنسبة لمنظري الإقتصاد العمومي و الخيار العمومي فإن التدخل العمومي يؤدي خلط حقيقة السعر و إلى سباق نمو الربح.

¹ رفاع شريفة مرجع سابق ص 16-17

المطلب الخامس : مشاكل الخدمات العمومية و ملامحها في الوقت الحاضر

أهم مشاكل الخدمات العمومية و توفيرها يتمثل في :

- ❖ البطء في أداء الخدمة العمومية و هذا راجع إلى تعقيد الإجراءات في الغالب و العمليات اللازمة لإنتاج و توفير هذه الخدمة.
- ❖ سوء تقديم الخدمة العمومية
- ❖ التمييز في أدائها بسبب تفشي ظواهر الفساد و المحسوبية
- ❖ انتشار عوامل معيقة بين موظفي الخدمات العمومية .
- ❖ غياب الاتصال بين الإدارة في منظمات الخدمة العمومية و بين مستهلكي الخدمة الأمر الذي ينتج عنه فجوة بين ما يتم تقديمه من أداء للخدمات العمومية و بين ما يتوقعه المواطنون من هذه الخدمات.
- ❖ افتقار الابتكار و التطوير الناتج عن السياسات العمة المخططة و المدروسة للتغيير في عمليات و إجراءات إنتاج و تقديم الخدمات العامة.
- ❖ الغياب الكامل للبحوث و الدراسات التطبيقية في الوحدات التنظيمية التي تقدم الخدمات العمومية و عدم الاهتمام بالاستفادة من مثل هذه البحوث و الدراسات التي تتوافر بشكل كبير في المؤسسات و المنظمات الأكاديمية البحثية.
- ❖ ضعف نظم المتابعة و التقييم للخدمات العمومية و تحقيق الرقابة الفعالة بغرض التحقق من وصول هذه الخدمات للمواطنين وفقا للقوانين و التشريعات المنظمة لها.
- ❖ سوء استخدام الموارد التنظيمية المتاحة في إنتاج و تقديم الخدمة العامة و ذلك إما بسبب الإهمال و اللامبالاة أو عدم الخبرة أو السرقات.
- ❖ افتقار الإحساس بالمظاهر الجمالية في الخدمة العامة و التي يقصد بها عموما المباني المخصصة للخدمات العامة خاصة المستشفيات و سوء مظهر المكاتب و العاملين.
- ❖ تفشي ظاهرة الفساد الإداري في الهياكل و العلاقات التنظيمية لوحدة الخدمة العامة، الأمر الذي كان له انعكاسات سلبية حادة على الموظفين في تلك الوحدات و على قيم العمل و مستوى أداء الخدمات.
- ❖ عدم القدرة على المحافظة على المستوى الجيد للخدمة نظرا لغياب المعايير الخاصة بالرقابة على الجودة¹.

بالإضافة إلى كل تلك المشاكل ، نجد أن الخدمات العمومية تابعة لقطاع مازال يعرف نقصا في التأطير و عدم الاهتمام بالتكوين و استعمال أساليب تسيير قديمة و غير مواتية للتطور و التكنولوجيا في الغالب بالإضافة إلى إنتشار متحذر للفساد في هذا القطاع غلى جانب فشل ذريع لأجهزة الرقابة الداخلية و الخارجية في تأدية وظائفها و مهماتها على أكمل وجه و قصور في الجانب الاستشاري. كما يمكن عرض بعض ملامح الخدمة العمومية المعاصرة في كون الخدمات العمومية الجديدة مختلفة عن الخدمات العمومية التقليدية من حيث تركيزها على المواطن و تعزيز الصالح العام من خلال تصميم هذه الخدمات و توفيرها بشكل شمولي. و التركيز على كفاءة الخدمات و الابتكار صار من المعايير المعمول بها في كل الدول لا سيما العربية منها، بهدف أفضلية الخدمة. و أصبح المواطن بمفهوم الزبون يلقي

¹ مريزق عدمان مرجع سابق ص 21

تقديرا أكبر و بشكل متزايد باعتباره المتعامل الذي يعد رضاه و ملاحظاته و مشاكله أمرا جوهريا و أساسيا لعمل الحكومات و مراكز اتخاذ القرار. لقد ابتعد مفهوم الخدمات العمومية الجديد عن الخدمات المركزة ذات الإجراءات البيروقراطية البطيئة و التعسفية أحيانا إلى خدمات مبسطة و سريعة يمكن الوصول إليها و استهلاكها بكل أريحية و سهولة.

لقد فتحت العديد من المنهجيات الحديثة في الإدارة العمومية منذ وقت قريب الطريق أمام الكثير من أساليب الحكومة في الحقبة الرقمية في توفير الخدمات العامة، و بصورة أولية في استخدام تكنولوجيا المعلومات و الاتصالات لتوفير خدمات أكثر كفاءة و شمولاً و أقل تكلفة.

تسعى كل الأجهزة الحكومية في الحاضر عن البحث عن الأساليب التيسيرية الناجعة التي تمكن أن تحول الأجهزة الإدارية من منطق الروتين و الأداء الغير فعال التقليدي إلى نظام يقوم على أساس أداء تنافسي. إلى أداء يقتبس و يستمد من أنماط التسيير في المؤسسات الخاصة. لا سيما و أن الكثير من الخدمات التي تقوم بها و تشرف عليها الأجهزة في القطاع العام كالاتصالات و التبديد الطرقات و النقل و التعليم و الصحة باتت تلاقي منافسة كبيرة من القطاع الخاص.

إن مستهلكي الخدمات العامة يبحثون دائما عن الأفضل و الأمثل و عن جودة الخدمات المطلوبة و من أهم ميزات التحول في الخدمات نجد:

- ❖ السعي لاختصار الوقت ضمن مفهوم إداري معاصر هو التنافس بالوقت،
- ❖ ترشيد و خفض التكاليف ضمن مفهوم إداري معاصر هو فاعلية التكاليف،
- ❖ تحسين الجودة ضمن فكر إداري جديد هو فكر إدارة الجودة الشاملة،
- ❖ تحسين الأداء دون توقف ضمن مبدأ إداري معاصر هو التحسين المستمر،
- ❖ الارتقاء بالخدمة الحكومية لمستوى يضاهي المستوى الأفضل بالنظم المماثلة بالخارج ضمن توجه إداري جديد هو مفهوم المقارنة، المرجعية أو السعي للارتقاء لمستوى المنافس النموذجي. **Benchmarking**،
- ❖ استخدام فرق العمل المتكاملة التي تتحلى بروح الفريق و العمل الجماعي بدل اللجان التقليدية،
- ❖ الاتجاه نحو تحويل أداء بعض الأنشطة إلى موردين بما يساعد على تحسين الجودة و خفض التكلفة.
- ❖ تغيير أساليب الإدارة الورقية التقليدي الذي يعتمد على تكديس الملفات و الأوراق و الدوايب بأسلوب الإدارة الإلكترونية ضمن نسق الحكومة الإلكترونية. و هذا خاصة بالنسبة لبعض الخدمات مثل تسديد فواتير الغاز و الهاتف و الكهرباء و المياه و الرسوم و غيرها.
- ❖ تغيير الهياكل التنظيمية بما يتوافق مع المستويات الإدارية المرنة .
- ❖ التوجه إلى لامركزية القرار أكثر
- ❖ استبدال نمط الإدارة بالتفاصيل إلى إدارة بالأهداف و النتائج.
- ❖ استبدال الإدارة برؤى و آراء و قرارات كبار الموظفين برؤى و توقعات طالبي الخدمات.
- ❖ ترسيخ نظرة جديدة للموظفين كموارد بشرية لا تقل أهمية عن باقي الموارد ¹.

¹ عدنان مريزق بن محمد مرجع سابق ص 27-29

المبحث الثاني: الإدارة العمومية

المطلب الأول : تعريف الإدارة العمومية

هناك تباين كبير في معنى الإدارة العمومية و يمتد هذا الاختلاف بين العلم و الفن ، السياسة العامة و التنفيذ ، القيم و الحقائق المستويات العليا و المستويات الدنيا، الإستراتيجية و التكتيك المدخل الوصفي و المدخل الكمي ، الجانب البشري و الجانب المادي ، الفرد الفاعل و المشاهد، و العمومي و المتخصص.¹

من بين التعاريف المتعددة للإدارة العمومية نجد بأنها "الإدارة التي تختص بتنفيذ السياسة العامة للدولة من خلال عمليات مترابطة و وفق تسلسل و تتابع معين"²، الإدارة العامة تعني "تنظيم و إدارة الأفراد و الموارد لتحقيق الأهداف التي تضعها الدولة"³ و تعني كذلك " الفن و العلم الإداري المطبق في مجالات الأعمال الحكومية"⁴ و يقصد بالإدارة العامة "مجموعة منة النشاطات و الأعمال التي تسند إلى هيآت و أجهزة تابعة للدولة لها مهمة تحقيق خدمات ذات الصالح العام و لا يمكن الحديث عن الإدارة العمومية دون الإشارة إلى مصطلح الخدمة العمومية و كذا الوظيفة العمومية"⁵

التدقيق اللغوي و الأصل لكلمة **Administration** إدارة كلمة لاتينية أصلها **Administratio** ينقسم إلى شطرين الأول **ad** و يعني من أجل **Pour, à** و الثاني **Ministratio** و تعني الخدمة أي تقديم الخدمة.⁶ و الكلمة الكاملة **Administration Public** تعني تقديم الخدمة العمومية أو إدارة الخدمة العمومية.

تعرف الإدارة العمومية بأنها مجموعة الآليات (السياسيات و القواعد و الإجراءات و الأنظمة و الهياكل التنظيمية و الأفراد) التي تولها ميزانية الدولة و التي تهتم بتسيير شؤون الحكومة، كلمة الإدارة يمكن أن تأخذ على معنيين مختلفين. إذا ركزنا على وظيفة الإدارة (التعريف الوظيفي) ، فإن الكلمة تشير إلى جميع الأنشطة التي تهدف إلى تلبية احتياجات المصلحة العامة للسكان (النظام العام ، والخدمات العامة الجيدة ..، كما هي محددة في لحظة معينة من قبل الرأي العام والسلطة السياسية. لكن ، إذا ركزنا على منظمها (التعريف العضوي) ، فإنها تشير إلى جميع الأشخاص الاعتباريين (الدولة والسلطات المحلية والمؤسسات العامة ...) و المادية (المسؤولون والمقاولون ...) الذين يقومون بهذه الأنشطة.. هنا مرة أخرى ، هناك طريقتان: مفهوم واسع يعتبر أن الهيئات الخاصة المكلفة بالإجراءات الإدارية جزء من الإدارة ، وفكرة مقيدة تستبعدا.⁷

عندما نتحدث عن الإدارة العامة ، في كثير من الأحيان ، نحاول أن نكون بسيطين ، نتحدث عن "الدولة في العمل" التي تعد واحدة من أولى التعاريف الممكنة التي اقترحها **فون شتاين** في عام 1869 في كتابه "السلطة التنفيذية" ؛ يتحدث **شيفالييه** عن "جهاز الدولة" في العلوم الإدارية المنشور عام 1986. هذه التعاريف غامضة ولا تعطي أي إشارة وهي سطحية. ومع ذلك ، يقولون شيئاً صحيحاً ، إذا لم

¹ رفاع شريف مرجع سابق ص 19

² مصطفى محمود أبو بكر : الإدارة العامة رؤية استراتيجية لحماية الجهاز الإداري من التخلف و الفساد الدار الجامعية مصر ص 43

³ رفاع شريف مرجع سابق ص 19

⁴ موفق حديد محمد الإدارة العامة (هيكلية الأجهزة و صنع السياسات و تنفيذ البرامج الحكومية) دار الشروق للنشر الأردن 2000 ص 23

⁵ د. شريف اسماعيل : أساسيات التسيير العمومي دار قرطبة للنشر و التوزيع الجزائر 2015 ص 178

⁶ اضطلع عليه يوم 06.06.2018 <http://www.toupie.org/Dictionnaire/Administration.htm>

⁷ <https://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/definition/comment-definir-administration.html> Article Publié le 30/06/2018 consulté le 06-06-2018

تكن هناك إدارة عامة ، فإن أي شكل من أشكال الإدارة العامة سيكون مستحيلا . يتطلب النشاط الحكومي من الإدارة العامة دعم هذا النشاط . جميع الوسائل الموجودة في الإدارة العامة ضرورية لإنجاز جميع المهام المنوطة بالإدارة العامة . إذا توقفنا عن تعريف الإدارة العامة على أنها وكالة منفذة لا تتمتع باستقلاليتها وقدرتها على المبادرة ، فسننتهي بكائن بحث ممل . لقد أظهرت العديد من الدراسات أنه يجب علينا أن نتجاوز الطبيعة التبسيطية لهذا التعريف ، والذي يتطلب تكامل قوى سياسية معينة وقدرة الإدارة العامة على المبادرة . يصر العديد من المؤلفين على أن هناك عقلانية خاصة للإدارة العامة لا تختلف عن المجال السياسي . سيكون هناك تمكين لهذين المجالين . إنها فكرة أن الاثنين لن يتزامنا ، ولن يكون هناك تبعية للإدارة في المجال السياسي . إنها ليست مجرد تبعية ، ولكنها شيء أكثر تعقيدا . تمر السلطة السياسية بينما تستمر الإدارة العامة . هناك فترات زمنية مختلفة . الإدارة العامة لن تتوقف . لن تترك كل الإدارة العامة مناصبها وقت تغيير الحكومة .

يختلف الباحثون كثيرا في تعريف الإدارة العمومية فمنهم من يرى أنها نشاط و منهم من يعرفها كأداة و هناك من يراها مؤسسة في حين يجمع الآخرون على أنها نظام .

❖ الإدارة العمومية كنشاط : تعني نشاطات الدولة في تقديم السلع و الخدمات للمواطنين

❖ الإدارة العمومية كأداة : و هي الأداة التي تستطيع من خلالها الحكومات و الأجهزة السياسية تنفيذ السياسة العامة للدولة

و تحقيق متطلبات مجتمعتها و أفرادها، يعرفها **Leonard Dupee White** بأنها جميع العمليات التي تهدف إلى تحقيق أو تنفيذ السياسة العامة من خدمات صحية و إبرام للمعاهدات و التعليم¹.

❖ الإدارة العمومية كمجموعة من الوظائف : يرى **Woodrow Wilson** "أب الإدارة العمومية" في مقال نشره سنة 1887 بعنوان **The Study of Administration** أن مجال الإدارة هو مجال الأعمال² و أن الإدارة هي الغاية أو الهدف العملي للحكومة و يتلخص موضوعها بإنشاء المشروعات العامة بأكبر قدر ممكن من الفعالية و توافقا مع رغبات الأفراد و احتياجاتهم بانتهاج مجموعة من الوظائف كالتخطيط و التنظيم و التوجيه.

❖ الإدارة العمومية كنظام : **Systeme** بالنسبة لبعض الباحثين يتكون هذا النظام من مجموعة من القوانين و اللوائح و الممارسات و العلاقات و التقنيات التي تطبق من أجل تنفيذ السياسات العامة³.

كما تعرف الإدارة العمومية بأنها تشمل كل هيئة عامة مركزية او محلية أوكلت إليها السلطة السياسية وظيفتها تلبية الحاجات العامة، على اختلاف صورها، و منحها كل الوسائل اللازمة للقيام بمهامها و تشمل أيضا أسلوب عمل هذه الهيئات و طابع علاقاتها فيما بينها و علاقاتها بالأفراد⁴.

¹ علي شريف إدارة المنظمات الحكومية الدار الجامعية الجزائر 2002 ص 35

² Woodrow wilson , the study of administration, political science quarterly vol 2 N2 1887 p 197-222

³ محمد فريد الصحن الإدارة العامة المبادئ و التطبيق الدار الجامعية 2003

⁴ فادي عياش مدخل إلى الإدارة العامة المعهد الوطني للإدارة 2012 ص 5

المطلب الثاني : خصائص الإدارة العمومية

تعتبر الإدارة العمومية ظاهرة تسود كافة المجتمعات المدنية على اختلاف إيديولوجياتها وأفكارها كونها تؤدي وظائف محددة لا يمكن إلا الوفاء بها، وهذا بناء على قدرتها على ممارسة السلطة و فرض سياساتها بالقوة القانونية، هذا و تحظى نشاطات الإدارة العامة بالأولوية بالنسبة لغبرها من المصالح الخاصة و بهذا تكون أكبر منظمة متعددة الأغراض و الخدمات بحيث تخدم طائفة واسعة من المواطنين.¹ و من مميزات الإدارة العمومية يمكننا تلخيصها في ما يلي :

❖ **الهدف :** يكمن الهدف الرئيسي من أي مؤسسة إقتصادية في تحقيق الربح ، و لكن المشاريع الحكومية عادة القليل منها ما يهدف إلى تحقيق أكبر هامش من الربحية و هكذا فإن المؤسسات الإقتصادية واضحة و غالبا ما تكون أحادية الهدف عكس المشاريع الحكومية التي تمثل إدارة الخدمات العمومية فأهدافها متعددة و غير واضحة إلى درجة التناقض. من جانب آخر تقوم المؤسسات الإقتصادية بقياس أدائها و أن تحكم على إنتاجها و إيراداتها و موظفيها حسب معايير الكفاءة في حين أن المشاريع الحكومية تمول من قبل إيرادات الحكومة و لا تهتم عادة بمقارنة التكاليف مع نوعية الخدمات.

❖ **صناعة القرار و مجالات الاهتمام :** في القطاع الخاص صناعة القرار تكون بيد مقال يبحث عن مصلحته الخاصة و له منافسون في ذلك، فكل شركة مهما كانت كبيرة لها عملاؤها و سوق و موردين تبحث من خلال دمجهم عن الربحية و الاستمرارية في ظل عشوائية المحيط، في حين الأجهزة الإدارية تختلف مصادر و نماذج قراراتها عن نماذج اتخاذ القرارات في القطاع الخاص فالحكومة و الدولة و المنظمات الإدارية لها عملاؤها و هم الشعب و دافعي الضرائب بصفة عامة و مستفيدين من الخدمات العامة و القرارات تكون من أجل المصلحة العامة للشعب و المنافسون لا يمثلون أي عائق للحكومة و لا لاستمراريتها.

❖ **المسؤولية :** تتحمل الإدارة العمومية مسؤولية نشاطاتها و قراراتها أمام الجهات العليا للدولة.

❖ **الصيغة الرسمية :** تمثل الإدارة العمومية العمل الحكومي باعتبار أداة تنفيذ السياسات العامة فهي تتعامل دائما على أساس شخص عام و يحكمها القانون العام و يعمل فيها الموظف بصفته الرسمية و ليس الشخصية .

❖ **الشكل التنظيمي :** يحدد شكل الإدارة العمومية بالبناء الهرمي للجهاز الإداري و يتضمنه مستويات إدارية مختلفة كما يبين و يوضح طبيعة العلاقات التي تنشأ و تحكم هذه المستويات،²

المطلب الثالث : مبادئ الإدارة العمومية

تتمثل المبادئ التي تقوم عليها الإدارة العمومية في :

- 1 -الشرعية القانونية: أي أن الأصل في ممارسة كافة الأعمال و الأنشطة هو استنادها إلى القوانين و الأنظمة.
- 2 -المؤسسية : و هي سيادة العمل التنظيمي المنضبط بالإجراءات و القواعد المحايدة البعيدة عن التأثيرات و الأحكام والشخصية المتغيرة مما يضمن درجة مقبولة من الاستمرارية و الثبات و الموضوعية.
- 3 -المسؤولية العامة: الالتزام الموضوعي بأهداف و متطلبات و واجبات محددة بموجب القانون و الأعراف و التقاليد التي تحكم العمل العام، حيث يتم تعزيز هذه المسؤولية من خلال إجراءات ووسائل قانونية محددة بالإضافة إلى الرقابة الذاتية للأفراد.

¹ أيمن عودة الإدارة العامة الحديثة الطبعة الثالثة دار وائل للنشر الأردن 2013 ص 23-24

² رفاع شريفة مرجع سابق ص 21-22

- 4 -المساءلة : الوقوف على إمكانية التحقيق و بيان مسؤولية الأفراد و المؤسسات و تحديد الأخطاء و هذا بغية اتخاذ الإجراءات المناسبة و اللازمة.
- 5 -الخدمة العامة: النظر إلى العمل الحكومي كخدمة وواجب مجتمعي كمنصب لممارسة القوة و النفوذ و تحقيق المآرب الذاتية و الشخصية.
- 6 -المهنية: اعتبار الإدارة العامة حقل مهني مميز للمتطلبات و المهارات و التأهيل العلمي و السلوكي.
- 7 -نظام الجدارة: أي وضع الشخص المناسب في المكان المناسب و الموقع الملائم وفقا لمؤهلاته و خبراته ضمن معايير قانونية و موضوعية.
- 8 -النظرة النظامية المفتوحة: لنشاطات الإدارة العامة و مشكلاتها و علاقاتها على كل المستويات و بالتالي الاهتمام بعلاقاتها البيئية الداخلية و الخارجية
- 9 -النظرة الأستشرافية الفاحصة : و تعني استشراف المستقبل بناء على خطط و استراتيجيات ملائمة و مناسبة لكل المستجدات و تقديرات مستقبلية قائمة على أسس علمية و معلومات حديثة.
- 10 -الإبداع : في المفاهيم و الأساليب و التكنولوجيا المناسبة للإنجاز الأفضل المتميز.¹

المطلب الرابع: المدخل البيئي للإدارة العمومية و نظرية أصحاب المصالح:

الفرع الأول: النظام البيئي للإدارة العمومية

طبقا لنظرية النظم فإنه يمكن التفكير في المنظمات على اعتبارها أنظمة مفتوحة تتفاعل بطرق مختلفة مع بيئاتها الخارجية، إن هناك العديد من التشابه بالنسبة للطرق التي تتعامل معها و تتفاعل معها منظمات القطاع العام و القطاع الخاص مع بيئاتها الخارجية الخاصة ، و مع ذلك يمكننا أن نلاحظ الكثير من الاختلافات أو الفوارق الرئيسية و الهامة. فمنظمات القطاع العام عادة ما تعمل في بيئة تتسم بدرجة عالية منا طابع السياسي ، كما أنها عرضة و بشدة للتدقيق من قبل وسائل الإعلام و مجبرة على التقيد و الالتزام بعدد من القواعد الصارمة و المحددات كما أنها غالبا ما تخضع لوجهات النظر و الحاجات المتغيرة للموظفين المنتخبين.²

تعمل الإدارة العمومية في إطار بيئي شامل و مفتوح و متحرك و تعتبر أنظمتها أنظمة حيوية مفتوحة تتسم بالتفاعل و التأثير المتبادل مع النظام البيئي المحيط بها، و يتشكل النظام البيئي من مجموعة متكاملة من الأنظمة الفرعية المترابطة و المتفاعلة يكون في مجموعها و علاقاتها هوية النظام البيئي، و تتمثل مكونات النظام البيئي في مايلي :

- أ - **النظام الاقتصادي** : تؤثر طبيعة النظام الاقتصادي السائد في الدولة فيما إذا كان نظاما رأسماليا أم اشتراكيا فيها ففي الدول الليبرالية يعتبر الجهاز الإداري الحكومي أقل حجما منه في الدول ذات النظام الاشتراكي، لأن كثيرا من الأعمال التي تؤديها الحكومة في الأنظمة الاشتراكية يقوم بها القطاع الخاص في الدول الرأسمالية كما أن الموارد المتاحة للدولة تؤثر على الجهاز الإداري

¹ أيمن عودة مرجع سابق ص 24-25

² رونالد براند، ستيفن كوهين ترجمة عبد الرحمن بن احمد ، إدارة الجودة الكلية في الحكومة ، معهد الإدارة العامة الرياض 1997 ص 99

إذ نجد أن الدول الغنية في مواردها توفر الإمكانيات البشرية و المادية لأجهزتها مما ينعكس على مستوى الخدمات التي تقدمها للمواطن و الحد من الاتجاه نحو الفساد المالي و الإداري عكس الأمر بالنسبة للدول الفقيرة.

ب **النظام الاجتماعي** : و يقصد بذلك منظومة القيم و العادات و التقاليد التي تسود في المجتمع و تنعكس على الغدارة العمومية و تؤثر في مدى فعاليتها فالمجتمع الذي تسوده قيم العدالة و احترام الوقت و العمل و الجدارة و الكفاءة يؤثر بشكل ايجابي على سلوكيات العاملين و طالبي الخدمات و تكون الإدارة مرآة لهذه المجتمعات.

ت **النظام السياسي** : تؤثر طبيعة النظام السياسي السائد من حيث كون نظاما مركزيا أو فدراليا و من حيث درجة ديمقراطية الحكم و درجة الاستقرار السياسي بشكل كبير على الأجهزة و المنظمات الإدارية بشكل كبير. ففي النظم الفيدرالية تمارس أجهزة الإدارة العامة استقلالاً كبيراً حيث تنحصر اختصاصات الحكومة في العاصمة على مجالات ذات علاقة بالسيادة و الشؤون الخارجية تاركة الحكومات الإقليمية حق تصريف شؤونها الداخلية بما يتناسب مع بيئتها و في الدول ذات النظم السياسية الموحدة فالإدارة تكون أكثر مركزية.¹

الفرع الثاني: الإدارة العمومية ونظرية الأطراف ذات المصالح

للإدارة العمومية مجموعة من العلاقات تربطها مع مجموعة من الأطراف تدعى بالأطراف ذات المصلحة و فقا لنظرية أصحاب المصالح

Les parties prenantes أو كما يطلق عليها الأنجلوسكسونيون **Stakeholders Theory**

و هم أفراد أو جماعات لهم مصالح أو نصيب لدى المنظمة العمومية يعطيهم الحق في السؤال عن كيفية الأداء. و هناك العديد من المقاربات التي تناولت الأطراف ذات المصلحة و هي موضحة في الجدول التالي :

الجدول رقم 02 الأطراف ذات المصالح و الإدارة العمومية

المقاربة	الفكرة الأساسية	الباحثين
العلاقاتية Relationnelle	الأطراف ذوي المصالح الذين لهم علاقة بالمنظمة	Freeman 1984 ; Freeman, Reed (1983 ; Stymne 1965)
التعاقدية Contractuelle	الأطراف ذات المصلحة هم الذين لديهم علاقة تعاقدية مع المنظمة	Comell & Shapiro 1987
الشرعية Légitimité	الأطراف ذات المصلحة هم الذين ينظر إليهم أنهم شرعيين من قبل المنظمة فالرابط يكون في شكل علاقة تعاقدية أو لا	Donaldson & Preston 1995
الحقوقية	الأطراف ذوي المصالح هم الذين لهم	Clarkson 1995, Freeman &

¹ د مريزق عدلمان مرجع سابق ص 40

Evan 1990 Hill & Jones 1992	حقوق اتجاه المنظمة	Droits
Clarkson 1995 Wicks Gilbert & Freeman 1994	الأطراف ذوي المصالح هم الذين يقدمون للمنظمة إسهاما معيناً بمختلف الأشكال	التساهمية Contributions
Mitchell & Al 1997	الأطراف ذوي المصالح هم الذين لديهم بعض الصلاحيات مثل السلطة، الشرعية	المزايا Attributions
Girard & Sobczak 2010	الأطراف ذوي المصالح هم الذين لديهم التزام مجتمعي أو تنظيمي	الالتزامية Engagements

المصدر : د مريزق عدنان، التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية و الاتجاهات الحديثة ط1 جسور للنشر و التوزيع الجزائر 2015 ص 41

تتترح نظرية الأطراف ذات المصلحة أو المصالح تحليلاً للعلاقة التي تربط المؤسسة بمحيطها بصفة شاملة أين تركز على المسؤولية الأخلاقية التي يجب أن يتحلى بها المسيرين تجاه هذه الأطراف كما أنها تلعب دوراً أساسياً في بناء نظرية المسؤولية البيئية و الاجتماعية للمؤسسة. و يتمثل الهدف الرئيسي و الأساسي لنظرية الأطراف ذات المصالح في توسيع دور و مسؤولية المنظمة و المؤسسة بصفة عامة و التي وضعتهما النظرية التسييرية و التي تحصر دور المؤسسة في تحقيق الربح .

يعتبر **Freeman** أول من وضع تعريفاً صريحاً لمفهوم الأطراف ذوي المصالح فعرفها على أنها أي فرد أو مجموعة من الأفراد الذين يؤثرون و يتأثرون بعملية تحقيق الأهداف في المؤسسة، و يمكن عليه عرض الأطراف ذوي المصالح في الإدارة العمومية في مايلي :

❖ **فئة المشرفين على الخدمات العمومية** : تنصدر هذه المجموعة القيادات الإدارية التي تمثل و تعتبر العقل المدبر في تسيير

الإداريات العمومية و اتخاذ القرارات الإستراتيجية نحو التنمية المستدامة. و القيادة الإدارية هي التي تساهم في توضيح و إبراز أهداف الهيكل و توحيدها و بيئة المناخ الملائم لتحقيق الإمتياز، و هي التي تمنح التوجه الواضح للهيكل و تضبط المهام و الرؤى و تبث القيم التي تضمن و تسهل نجاح المؤسسة على المدى البعيد، و القيادة العليا هي التي تحدد نظام التصرف و تتولى مراقبة الأداء و مراقبة و متابعة النتائج و هي التي تتحمل مسؤولية تحسين الأداء و الإعداد للمستقبل و ذلك بإدخال التعديلات الضرورية لتحقيق أهداف المؤسسة و يتفرع نشاط القيادة العليا إلى أربعة مجالات :

- ✓ إعطاء التوجه الواضح و البين للهيكل من خلال ضبط و إبراز مهامه و توضيح الرؤية و بث القيم الخاصة به
- ✓ تطوير نظام ناجح لإدارة الهيكل و تحسين الأداء و إدارة عملية التغيير
- ✓ تحفيز الموظفين و مساندتهم و إعطاء القدوة
- ✓ إدارة العلاقات مع الدوائر السياسية و بقية الأطراف المتدخلة لضمان تقسيم أمثل للمهام و المسؤوليات. من المهام التي تقوم بها القيادة الإدارية نجد :

أ - إعطاء توجه واضح للهيكل و اختيار القيم و الإعلان عنها من خلال :

- إعداد وثيقة تتضمن وصف المهام الموكولة لكل مصلحة من مصالح المؤسسات و الإدارات العمومية حسب المراجع التنظيمية و القانونية الرسمية و وضعها على ذمة الموظفين و الأعوان
- بلورة مهام المصلحة و توضيح الأهداف و الرؤية و المستوى المتطلع إليه و المرتقب بتحديد المهام و ضبط الأهداف المرغوب بلوغها بإشراك الأطراف الفاعلية و المتدخلة (المواطن و العون و المؤسسات)
- ترجمة المهام إلى أهداف إستراتيجية على المدى الطويل و المتوسط و إلى أنشطة و أهداف دقيقة و مؤشرات علمية قابلة للتنفيذ على المدى القصير و مراجعتها بصفة دورية و ضبط هذه الأهداف حتى تكون قابلة للقياس بصفو ملموسة على كل المستويات الإدارية و مناسبة تماما للتغييرات التي تطرأ على مستوى المحيط الخارجي.
- إرساء إطار لإدراج مبادئ الشفافية و السلوك الحسن و ميثاق لخدمة المواطن
- دعم و توطيد علاقات الثقة و الاحترام المتبادل بين المؤطرين و الأعوان و ضبط طرق و مقاييس التأطير الناجع
- إرساء علاقات للتواصل كتبليغ الأهداف و البرامج و الإجراءات للأعوان و لكل الأطراف المتعاملة معها.
- التصرف في تضارب المصالح و النزاعات بتشخيص مصادرها و أسبابها و تلقين الموظفين و الأعوان توجهات سلوكية معينة
- تحديد مستويات التأطير التسلسل / الإداري - الوظائف و المسؤوليات و الكفاءات و وضع نظام للتصرف في المسارات.
- ضبط أهداف تتعلق بالخدمة و المنتج مع تحقيق التوازن بين حاجات و انتظارات مختلف الأطراف
- وضع نظام إعلامي يخول التمكن من عمليات المراقبة الدورية و التدقيق الداخلي
- إرساء إطار العمل الجماعي باستبدال جداول قيادة تبين وضعية الأهداف الإستراتيجية و متابعة تدقيق الأهداف و تطوير وسائل لقياس الأداء

- تبليغ مبادرات التجديد و التغيير و أسبابها و مبرراتها إلى الأعوان و كل الأطراف المتدخلة

ب تحفيز و مساندة الموظفين و التعامل معهم بطريقة مثلى من خلال :

- التصرف المثالي و إبراز الإرادة الذاتية للتغيير مع الأخذ بعين الاعتبار الانتقادات البناءة و الإستماع لمقترحات التحسين
- الصادرة عن الأعوان مع دعم ثقافة التجديد بمساعدة الأعوان على بلورة إصلاحات للتحسين و التجديد و تحفيزهم على التفاعل الإيجابي مع الوظائف و المهام الموكلة إليهم.
- وضع نظام نظام لإعلام الأعوان بصفة منتظمة بكل المواضيع الهامة المتعلقة بمصالح المؤسسات و الإدارات العمومية
- إيجاد المناخ الملائم لتفويض الصلاحيات و المسؤوليات و المساءلة.
- اتخاذ الإجراءات لمكافحة الكفاءات و الجهد الجماعي
- الاحترام و المعالجة المناسبة للحاجات الشخصية و الوضعيات الخاصة للأعوان

ت **إرساء علاقات مع الطبقة السياسية :** تكون هذه العلاقات مبنية على أسس الشفافية و ضمان التقسيم العادل للمسؤوليات من خلال العمل على :

- إرساء علاقات تفاعلية و منتظمة مع السلطة السياسية بالآليات و الميكانيزمات التنفيذية و التشريعية المناسبة.
- التأكد من تناسق الأهداف و المصالح المتعلقة بالمؤسسات العامة و الإدارات العمومية مع السياسات العامة

- تدعيم و توطيد الشراكة مع الأطراف المتدخلة عبر شبكات مباشرة مع المواطن و المؤسسة و المجتمع المدني و السلطة العمومية.
- إشراك السلطة السياسية و كل الأطراف في تحديد نوعية المنتج أو الخدمة المطلوبة
- السهر و الحرص على تحسين صورة و سمعة المؤسسات و الإدارات العمومية و الاعتراف الجماعي بالخدمات التي تسديها
- بلورة استراتيجيات و خطط لتطوير الإعلام حول المنتج أو الخدمات التي تستهدفها الأطراف المتدخلة
- المساهمة في الأنشطة التي تقوم بها الجمعيات المهنية و المنظمات الممثلة لمختلف الهياكل ذات المصلحة المشتركة.

❖ **فئة القائمين على الخدمات العمومية:** تنصدر هذه المجموعة الموارد البشرية من موظفين و أعوان تحكم و أعوان تنفيذ و غيرهم من الزبائن الداخليين في الإدارات العمومية و الذين تتوقف عليهم بالدرجة الأولى مهمة تنفيذ إستراتيجية المؤسسات و الغدارات العمومية لذلك ينبغي التخطيط و التصرف في الموارد البشرية بشفافية تماشيا مع الاستراتيجية المتبعة باعتبارهم من الأطراف الفاعلة الأساسية في تلك الإدارات العمومية و هذا من خلال :

- التعرف المبكر على الكفاءات و استخدامها الاستخدام الأمثل و تطوير المؤهلات بما يحقق الانسجام بين الأهداف الفردية و الأهداف العامة للهيكل.
- تحقيق انخراط الموظفين و الأعوان من خلال تعزيز الحوار و التمكين و تفويض المسؤولية.
- ترسيخ سياسة للتصرف في الموارد البشرية تركز على التخطيط و الإعلان عنها في مواعدها من خلال التحليل بصفة منتظمة و دورية للحاجات الآتية و المستقبلية من الموارد البشرية بما يتماشى مع متطلبات و تطلعات الأطراف المتعاملة مع المؤسسات و الإدارات العمومية .
- التخطيط بشفافية لإدارة الموارد البشرية و تطويرها قدر ما يتلاءم مع الأهداف الاستراتيجية
- التأكد من توفر الموارد البشرية لإنجاح تحسين الأداء و تحقيق التوازن و تأمين متابعة خاصة لهذه الموارد.
- إرساء سياسة تشاركية تقوم على مقاييس موضوعية في مجال الانتداب و الترقية المهنية و المكافأة و إسناد الخطط الوظيفية و الامتيازات.
- توفير ظروف عمل ملائمة و مرضية في محيط العمل من خلال إرساء قواعد و أسس السلامة و الأمن و النظافة.
- إحكام التصرف في الإنتدابات و الترقيات المهنية بالحرص على ضمان تكافؤ الفرص للحصول على العمل و التدرج المهني .
- توفير الظروف الملائمة للموظفين و الأعوان للتوفيق بين الحياة المهنية و المجتمعية.
- تنمية القدرات على التصرف و القيادة و الكفاءات في مجال علاقة التصرف لدى الموظفين و الأعوان تجاه مختلف الشركاء خاصة منهم المواطنين مستعملين و طالبين الخدمات العمومية.

❖ **فئة الداعمين للخدمات العمومية :** و تنصدر هذه المجموعة كل من المتعاملين و المتعاونين مع المؤسسات و الإدارات العمومية

- من هيآت تمويل و خبراء تقنيين و مستشارين و نقابات و غيرهم و لهذا ينبغي العمل على :
- العمل على تأسيس و ترسيخ ثقافة الانفتاح و الحوار و التشجيع على العمل الجماعي و التعاوني.
- المساءلة المستمرة للمعاونين و التعرف على أفكارهم و اقتراحاتهم ووضع كل الأساليب و الآليات التي تفي بهذا الغرض.

- تحديد الشركاء الاستراتيجيين الهامين و طبيعة علاقاتهم
- وضع اتفاقيات شراكة ملائمة مع الأخذ بعين الاعتبار لطبيعة العلاقة (مورد-زبون) و الاشتراك في التصنيع و إسداء الخدمات على الخط.
- تحديد المسؤوليات في التصرف في عملية الشراكة بما في ذلك المراقبة الدورية و تقييم المسارات و النتائج و سبل الشراكة.
- تشجيع و تنظيم عملية الشراكة مع الأطراف الخارجية وفق مبدأ تبادل المصالح و القيام بمشاريع مشتركة تتماشى مع البعد الاستراتيجي للمؤسسات القطاع العام.
- ❖ **فئة المستفيدين من الخدمات العمومية :** تنصدر هذه المجموعة كل من المواطنين و المقيمين المستفيدين من الخدمات العمومية الصادرة عن المؤسسات و الإدارات العمومية و تعبر هذه الفئة عن الحاجات العمومية للمجتمع و التي تتطلع إلى إشباعها من الخدمات العمومية و لكي يتحقق ذلك ينبغي العمل على :
 - تشجيع عملية تشريك المواطنين في المواضيع المتعلقة بالمناجمت العمومي و في مسار القرار السياسي باعتماد الاستجواب و سبر الآراء و إعتناء نظام الجودة.
 - الإصغاء لاقتراحات و شكاوى المواطن بإعداد هياكل إنصات و القيام ببحوث ميدانية و إستجواب المواطن
 - وضع سياسة إعلامية تفاعلية مع الكفاءات و مختلف السلطات العمومية
 - ضمان شفافية المؤسسات و الإدارات العمومية و قراراتها و تطويرها بنشر التقارير السنوية و تنظيم المؤتمرات الصحفية و نشر المعلومات على مواقع الانترنت و التواصل.
 - تشجيع المواطنين على الإنظام في جمعيات قانونية للتعبير عن حاجياتهم و مطالبهم بطريقة حضارية.
- ❖ **فئة الراعين للخدمات العمومية :** تنصدر هذه المجموعة السلطة العمومية من إدارة مركزية و جهوية و محلية التي يعود إليها حق الملكية و التصرف في المرفق العام و بالتالي تمتلك سلطة إتخاذ القرار في رسم السياسة العامة للمؤسسات و الإدارات العمومية أو الحق في تفويضها للفئة المشرفة على أداء الخدمة و بالتالي تتولى هذه الفئة :
 - قياس درجة الوعي لدى المجتمع بالإنجازات المصلحة و أثرها على نوعية الحياة بالنسبة للمواطن.
 - تشخيص صورة المؤسسات العمومية و الإدارات كمشغل و مساهم في التنمية المحلية
 - قياس المردود الاقتصادي للمؤسسات و الإدارات العمومية على المستويات المحلية و الجهوية و الوطنية.
 - التحكم في مدى تأثير البيئة على المجتمع على جميع المستويات.
 - متابعة و مراقبة تأثير التنمية المستدامة على المجتمع .
 - التأثير على المجتمع باعتبار جودة مشاركة المواطنين في الحياة الديمقراطية المحلية و الجهوية .
 - توجيه المشاريع التنموية نحو تحقيق العدالة الاجتماعية و رفاهية المجتمع
 - قياس مدى مساهمة و مساندة المؤسسات و الإدارات العمومية في الالتزام المدني (مواطن ومتدخل).¹

المبحث الثالث: الإصلاح الإداري للخدمة العمومية

منذ ما يقارب العقدين من الزمن، عرفت المنظمات المعاصرة و الحديثة على إختلاف أشكالها تطورات و تغيرات جذرية و ذلك بعد إندماجها في وسط بيئي سريع التطور في شتى المجالات لا سيما الإدارية منها ، و لقد حملت هذه البيئة إنعكاسات هائلة بمعدلات متسارعة لم يسبق لها مثيل، مما جعل الدول و الحكومات تبحث عن إستغلال امثل لهذه التغيرات و بدأت تبحث في طرق لإصلاح و تطوير منظماتها و إدارتها و مؤسساتها لتصبح أكثر فاعلية و إنتاجية و تنافسية و كفاءة و تحسين أدائها من جهة، من جهة أخرى فنرى أن التغيرات المتعاقبة في بيئة الأعمال أصبحت أهم صفة للمنظمات الناجحة، فالتغير التنظيمي و التطوير و التحديث المخطط و المدروس أصبح ضرورة ملحة لضمان تحسين أداء المنظمات بصفة عامة و المنظمات الإدارية بصفة خاصة كما أصبح لزاما على هذه المنظمات أن تواكب التطور العلمي و التقني و تبادر و تسعى لتغير أساليبها المعهودة بشكل يسمح و يتيح لها فرصة و إمكانية توفير و تقديم خدمات أفضل و ترتقي إلى مستوى التطلعات بالإتفاق مع الأساليب الإدارية الجديدة التي من شأنها استيعاب التغيرات و التحديات الحديثة و المستقبلية.

و في هذا الإطار ذكرت العديد من الدراسات التي قام بها العديد من المفكرين و المهتمين بالشؤون الإدارية مجموعة من المصطلحات و المفاهيم التي تتناول معالجة و دراسة هذه التغيرات الحاصلة على المنظمات الإدارية و التي تسعى إلى تحقيق أكبر قدر ممكن من الفاعلية و الكفاءة و نذكر منها :

التنمية الإدارية ، الإصلاح الإداري ، التطوير الإداري ، إعادة الهيكلة ، الهندرة ، إعادة إختراع الحكومة و غيرها من المفاهيم التي لا تجتمع على سياق واحد نظرا لاختلاف المفكرين الذين طرحوها وفقا لاتجاهاتهم و إيديولوجياتهم الفكرية و تباين مدارسهم و الأسس النظرية التي بنيت عليها.¹

من خلال هذا البحث سنتطرق إلى مفهوم الإصلاح الإداري كأسلوب يبنى لتغيير هياكل المنظمات من خلال دراسة تعريفه و محاولة تحديد أو مقارنته ببعض المصطلحات كالتغيير و التطوير بالإضافة إلى التطرق إلى بعض النماذج و صور الإصلاح الإداري كالتجارب التي تمت في بعض الدول.

المطلب الأول : دوافع الإصلاح الإداري للخدمة العمومية

إن عمليات الإصلاح التي شهدتها مختلف الأجهزة الإدارية لمختلف الدول لم تأت من فراغ وإنما كانت نتيجة و حتمية لتراكم عدة أسباب و عوامل ساهمت في إحداث ما يعرف بالإصلاح الإداري، وفيما يلي سنتطرق إلى الأسباب الجوهرية التي كانت وراء الإصلاحات التي تمت على مستوى المنظمات العمومية الإدارية وذلك خاصة منذ سنوات الثمانينات.

أ - سيطرة الأفكار الليبرالية و النيوليبرالية :

¹ أحلام فوغالي : " التسيير العمومي الجديد و إصلاح البيروقراطيات الدولية الأمم المتحدة و وكالاتها المتخصصة -أنموذجا- مذكرة ماجستير في العلوم السياسية ، تخصص إدارة دولية 2012-2013 ص 10

لقد اقتصر دور الدولة لعقود كثيرة على تأمين خدمات الأمن والدفاع الخارجي والقضاء وهو ما يعرف بالدولة الحارسة، حيث أن أول استعمال لهذا المصطلح يعود إلى إميل أوليفي سنة 1870، وابتداء من منتصف القرن التاسع عشر تزايد تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية ، و أصل هذا التحول هو بالأساس أزمة سنوات الثلاثينات التي أعطت دفعا جديدا لتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، والتي يتمثل دورها الرئيسي في توفير الخدمات الأساسية للمجتمع، وضع القواعد العامة المنظمة للنشاط الاقتصادي، وضع نظام قضائي لحماية الحقوق و احترام التعاقدات، فرض الضرائب، و السيطرة على النظام النقدي (إصدار العملة الوطنية)¹، ولكن في منتصف السبعينات عرفت العديد من اقتصاديات الدول المتقدمة أزمة حادة، وعلى الرغم من محاولات الإصلاح التي قامت بها هذه الدول للخروج من الأزمة إلا أن هذه المحاولات باءت بالفشل.

لقد كانت هذه الأزمة و التوجهات والفكرية الليبرالية لدى العديد من الباحثين و الاقتصاديين عوامل أساسية في تحديد 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 تواصل و استمرار واستفحال أزمة الاقتصاديات الغربية.

كنتيجة و بناءً على الكثير من المساهمات الفكرية، كانت أولى الإصلاحات تهدف إلى تقليص دور الدولة الاقتصادي و الاجتماعي لإعطاء المبادرات الخاصة أكثر مساحة للنشاط وكان لآلية السوق و المنافسة دورا متزايدا في ضبط الاقتصاديات، وهكذا ظهرت عدة نظريات أخذت على عاتقها البرهان على أن آلية السوق هي الأفضل فيما يتعلق بإعادة توزيع الدخل وتحقيق الاستقرار في المؤسسات الاقتصادية ، وبهذا تم التراجع على معظم مبررات تدخل الدولة التي أوجدها الفكر الاقتصادي انطلاقا من المدرسة الكينزية، وحتى المساهمات التي قدمها العديد من الكتاب في مجال الاقتصاد و التسيير العمومي.²

من خلال ما سبق ما يستنتج أن الانتشار الواسع للأفكار الليبرالية و النيوليبرالية وسيطرتها على الذهنيات يعتبر من بين العوامل الرئيسية و الجوهرية الرامية لإصلاح الإدارة العمومية، حيث ينادي أنصار هذا الاتجاه بضرورة تقليص حجم الدولة ودورها والإبقاء فقط على الدور التقليدي الذي كانت تقوم به سابقا لأن السوق هو المسيطر الوحيد.

هاته التوجهات لم تسيطر فقط على الجوانب المتعلقة بالمجال الاقتصادي بل تجاوزتها إلى مجال الإدارة العمومية، وذلك خاصة بعدما أصبحت الطرق التقليدية في تسيير هذه الأخيرة غير فعالة، وهو ما يلزم القطاع العمومي الإداري هو الآخر اعتماد أساليب أقرب ما تكون إلى ممارسات المنظمات الاقتصادية الخاصة وميكانيزمات السوق، فتأثير الأفكار الليبرالية و النيوليبرالية أدى إلى الاتجاه نحو تسيير المنظمات العمومية الإدارية باستعمال الأدوات والوسائل المطبقة في المنظمات الاقتصادية الخاصة، حيث يرى هذا التيار أن القطاع العمومي أصبح أكثر تضخما وأقل فاعلية وأن الكفاءة، الإنتاجية، الجودة، والمساءلة غائبة تماما في المنظمات العمومية الإدارية، ومن ثم تظهر جليا و بوضوح الضرورة الملحة لإحداث تغييرات جذرية في أسلوب إدارة هذه المنظمات وفي كيفية تقديمها للخدمات من خلال تحويل إدارة الخدمات من الأسلوب البيروقراطي التقليدي إلى الأسلوب التجاري أو الاقتصادي و تبني أساليب أكثر مرونة. في هذا الصدد يجب التنويه أن الانتقادات الكثيرة التي وجهها هذا التيار إلى الإدارة البيروقراطية أدت إلى تراجع الدولة ومصادقيتها.

¹ تيشات سلوى: آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناهج العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية (نيوزيلاندا،فرنسا و الولايات المتحدة الأمريكية)

أطروحة دكتوراة شعبة علوم التسيير جامعة أحمد بوقرة بومرداس 2014-2015 ص 85

² A.Ben Braika : L'impact des réformes économiques sur l'entreprise économique algérienne thèse de Doctorat d'état Université Annaba juin 2005 P 42

ب تأثيرات العولمة :

لقد كان للعولمة تأثير كبير في إعادة النظر في الأسلوب الذي تسير به المنظمات العمومية الإدارية ، ففي ظل العولمة أصبح العالم قرية صغيرة تختفي فيها جميع الحدود سواء كانت جغرافية، اقتصادية، ثقافية أم سياسية، وقد أدت العولمة إلى سيادة إيديولوجية المنظمات الخاصة، خاصة بعد النجاح الكبير الذي حققته هذه الأخيرة في مجال إدارة الأعمال بسبب فعالية أساليب التسيير التي تطبقها مثل هذه المنظمات في مقابل فشل كبير في أسلوب التسيير الذي تعتمده المنظمات العمومية ذات الطابع الإداري، مما أدى إلى تعالي الأصوات التي تنادي بضرورة إصلاح الأجهزة الإدارية للدولة من خلال نقل أدوات التسيير المطبقة في المنظمات الخاصة إلى القطاع العمومي الإداري وذلك في إطار ما يعرف بالمناجمت العمومي الجديد، وهذا نظرا للدور الحساس الذي تقوم به هذه الأخيرة في مجال تحقيق التنمية الوطنية.

ج- الضرورة الملحة إلى عصنة الإدارة العمومية و تزايد الاهتمام بضرورة تحسين التسيير العمومي :

من العوامل الأساسية الدافعة للتغيير الضرورة الملحة إلى عصنة الإدارة العمومية، وهذا بفعل تراجع مستوى نوعية الخدمات التي تقدمها الأجهزة الإدارية للدولة خاصة بعد الشكاوي المتكررة المقدمة من طرف المواطنين وتذمرهم المتواصل من سوء الخدمات العمومية المقدمة لهم سواء من حيث :النوعية، الوقت، والتكلفة، هذا من جهة، وسوء المعاملة التي يتلقاها المواطنون من طرف الأعوان والموظفين العموميين من

جهة أخرى، مما دعا بالمسؤولين عن الوظيفة العمومية إلى ضرورة تغيير نظرهم حول الأهداف والمبادئ التي تبنى عليها هذه الأخيرة لا سيما فيما يتعلق بمبدأ المساواة في الالتحاق بالوظيفة العمومية والسياسة الاجتماعية للتوظيف في قطاع الوظيفة العمومية، وبالتالي ونتيجة لكل هذا لا بد من تغيير المفاهيم المستعملة في قطاع الوظيفة العمومية والتكلم بلغة القطاع الخاص من خلال البحث عن الأداء والفعالية واستعمال منطق النتائج بدلا من منطق الوسائل، وتبني مفهوم الحرفة بدلا من المهنة، والمناجير بدلا من المسير، و اللامركزية بدلا من المركزية، التشفف في النفقات العمومية والرشادة في استعمال الموارد وغيرها من المفاهيم التي يجب أن ترافق الإدارة العصرية¹.

د- اقتراب الإدارة العمومية من المواطن:

أصبحت الإدارة ملزمة بالبحث عن جسر يجعلها في اتصال دائم مع المواطنين لمعرفة تطلعاتهم وطموحاتهم و رأيهم بشأن ما يتلقونه من خدمات عمومية، وهذا في محاولة منها لإشراكهم في الرفع من مستوى الخدمات التي تقدمها الأجهزة الإدارية للدولة من خلال تواصلها مع جمعيات المستخدمين مع الأخذ بعين الاعتبار انتقادات، طموحات، و اقتراحات مثل هذه الجمعيات باعتبارها تمثل المواطنين من مستخدمي المرافق العمومية، فقد حان الوقت لتدرك الإدارة العمومية أنها وجدت لخدمة المواطن وعليه لا بد من اعتباره زبونا لديها وأن تسعى جاهدة لإرضائه.

هـ- الثورة التكنولوجية:

مع التقدم التكنولوجي الذي أصبح يميز عالم اليوم خاصة فيما يتعلق بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات جعل الإدارة العمومية ملزمة على التكيف مع التغيرات الحاصلة في هذا المجال، وهذا من أجل تحسين نوعية الخدمات التي تقدمها، حيث أن استعمال التكنولوجيا المتقدمة

¹ تيشات سلوى مرجع سابق ص 87

في الإدارة العمومية عامل أساسي في تيسير و تسهيل عمل الإدارة من خلال تسهيل عملية انتقال المعلومات داخل الإدارة العمومية مما يؤدي إلى تبسيط إجراءات العمل وتقليص الوقت المستغرق لأداء المهام، وبالتالي سرعة اتخاذ القرارات من جهة وسرعة تنفيذها من جهة أخرى، هذا إضافة إلى أن استعمال التكنولوجيا الحديثة يؤدي إلى تحسين إنتاجية الإدارة العمومية، وبالتالي تبسيط وتحسين العلاقة بين المواطن والإدارة العمومية مما يزيد من ثقة المواطنين في دولتهم، فالتقدم التكنولوجي ساعد في إنشاء ما يسمى بالإدارة الإلكترونية.

و- البيروقراطية الإدارية وفقدان الشرعية:

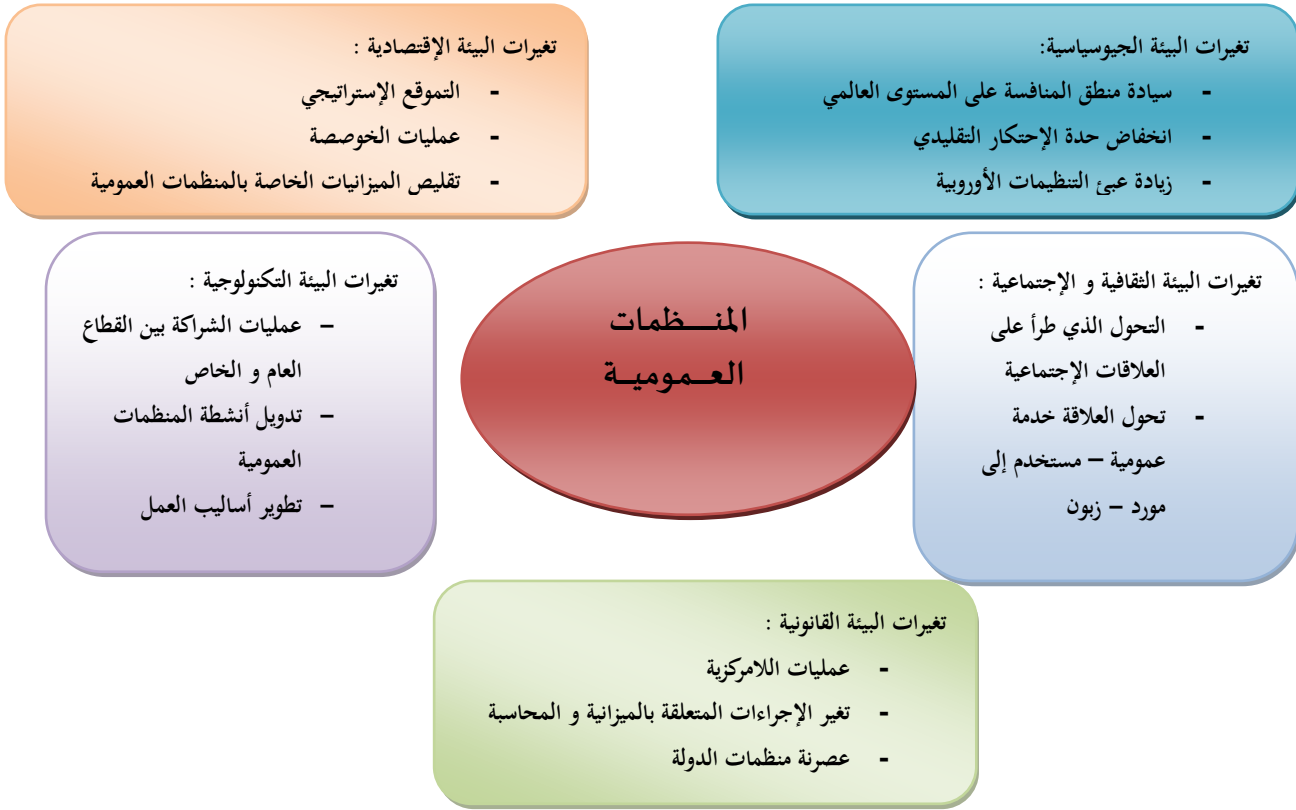
في سنة 1915 أكد ماكس ووبر أن البيروقراطية هي الوسيلة الأكثر عقلانية لممارسة المراقبة المستمرة على العنصر البشري ، وأنها الأكثر فعالية في إدارة الأجهزة العمومية، لكن بالعودة إلى تاريخ الإدارة خاصة في العشرينات من القرن الماضي فإن مفهوم البيروقراطية لم يتلق قبولاً واسعاً بل عرف عدة انتقادات وعلى كل المستويات، خاصة فيما يتعلق بكون المنظمات البيروقراطية منظمات منغلقة على التحولات و التغييرات الخارجية الشيء الذي جعلها بعيدة عن تطلعات المواطنين وخلق فراغاً كبيراً بين الإدارة العمومية والمواطن عرف بأزمة الشرعية كما أن التسيير البيروقراطي يتميز بتضخم النصوص القانونية التي تحكم قواعد العمل في المنظمات العمومية الإدارية وهو ما ساهم في تعقد إجراءات العمل، وبطئها، وحال دون استفادة المواطنين من الخدمات العمومية في الوقت المناسب¹.

ي- الأسباب الديموغرافية :

حيث أنه ويسبب زيادة عدد السكان تقوم الدولة بإتباع سياسة اجتماعية في التوظيف في قطاع الوظيفة العمومية ودون الإهتمام بكفاءة من وظفت، وهذا قصد امتصاص معدل البطالة، مما أدى إلى ارتفاع كبير في عدد موظفي الدولة ودون الحاجة إليهم الأمر الذي أدى إلى سيادة الكسل وروح الخمول بين الموظفين، وبالتالي تعطيل مصالح الدولة، هذه السياسة في التوظيف لا بد من أن تتغير بحيث أنه يجب على الإدارة أن توظف بقدر ما تحتاج وأن تلجأ للتوظيف عن طريق التعاقد بالنسبة للموظفين الذين تحتاجهم بصفة مؤقتة وهذا لتحقيق بعض المرونة في التوظيف في قطاع الوظيفة العمومية، الشكل يوضح باختصار التغيرات البيئية الدافعة لإصلاح المنظمات العمومية.

¹ B-Lavergue « pour une approche sociologique de la Bureaucratie »Edition Mason France 1998 P 88

الشكل رقم 03: العوامل الدافعة لإصلاح المنظمات



Source : Michel Derbelt et autres, l'essentiel sur le management, 5ème édition, BERTI Editions, Paris, 2006, p 83.

المطلب الثاني : تعريف الإصلاح الإداري وأهدافه

الفرع الأول : تعريف الإصلاح الإداري :

إن الحاجة إلى الإصلاح لا تنتهي أبدا وإنما هي عملية ديناميكية مستمرة وفي جميع أنواع المنظمات بما فيها المنظمات الإدارية، وفي هذا المطلب سنحاول التعرف على مفهوم الإصلاح الإداري والأهداف التي يسعى إلى تحقيقها.

يعرف قاموس أكسفورد البريطاني مفهوم الإصلاح على أنه "إزالة المساوئ والتجاوزات في السياسات أو جعلها على نحو أفضل عن طريق إزالة أو التخلي عن النقائص والعيوب والأخطاء"¹

و الإصلاح هو عمل و واجب الحكومة حيث يعتبر من مسؤولية السياسيين و المديرين العموميين، بقيادة هذه العملية أو أن تكون لهم شخصية مؤثرة و قوية و لكن حتى تكون إجراءات و آليات الإصلاح يجب أن تكون قادرة على توليد و فرض الدعم اللامتناهي و المستمر من كبار المسؤولين و القياديين إذ عادة ما تكون هاته الإجراءات من خلاا التدخل المباشر و المشاركة الأساسية للسياسيين و الهدف الرئيسي منها تحقيق أو تحسين الإدارة العامة لتوفير خدمات عامة أفضل.

¹ أحلام فوغالي مرجع سابق ص 11

سنحاول سرد و تحليل بعض التعاريف المتنوعة لمفهوم الإصلاح الإداري التي تناولها العديد من المفكرين تبعا لاهتماماتهم و توجهاتهم و اختلاف وجهات نظرهم.

- يعرف الباحث "طارق الساطي" في كتاباته الإصلاح الإداري على انه " سلسلة من التحسينات التي تبدأ بإعادة تنظيم الهيكل الإداري في التغييرات البسيطة في أساليب العمل و كذلك أي تغيير أصلي في العمل و في التنظيم الإداري للجهاز و الأفراد و نظرة الناس لجميع هذه الأمور مما يدعو إلى تغيير في أنماط سلوك الأفراد و أساليب التنظيم"¹
من خلال هذه النظرة يستند الكاتب في تعريفه للإصلاح الإداري على التركيز على الجانب الهيكلي التنظيمي للتغيير معتبرا أن هذا الشكل من التغيير لا بد أن يعدل و يطور من سلوكيات و تصرفات الأفراد العاملين بشكل يضمن في الخلاصة تحسين أساليب العمل و ارتفاع معدلات الكفاءة و الفاعلية.
- نجد الفكر الرأسمالي يعرف الإصلاح الإداري على انه "إحداث تغييرات مستمرة في هيكل تنظيم الدولة" فالفكر الإداري الرأسمالي ينظر لمبدأ التجربة و الخطأ و تغيير النظر إلى الصواب و الخطأ و إلى التنظيم الإداري من فترة إلى أخرى ، و التنظيم الإداري في الدول الغربية الغالبية الرأسمالية يكون وفقا لدعامتين و هما إقامة الهيكل التنظيمي "مفهوم استاتيكي" و إعادة بناء الهيكل التنظيمي " مفهوم ديناميكي"²
- أما الفكر الاشتراكي فينظر إلى أن الإصلاح الإداري على انه عملية "إحداث تغيير جذري في البناء التنظيمي للدولة من النواحي المادية ثم متابعة هذا التغيير الجذري بالتوعية الثقافية الإدارية مفاجئ و سريع و جذري ثم يليه ذلك القيام بحملات التغيير الثقافي.
- فيما يرى ياسر العدوانى أن تعريف الإصلاح الإداري يرتكز على البعد الإنساني و يقول في كتابه نماذج لمفاهيم الإصلاح الإداري في الوطن العربي بأنه "عبارة عن تحسين الجوانب الإنسانية التي تهدف إلى زيادة كفاءة و إنتاجية الجهاز الحكومي" كما يشدد على ضرورة بناء إستراتيجية إصلاحية بعيدة المدى من خلا " إصلاح و تقويم و تحسين الأوضاع الراهنة و ربطها بطموحات مستقبلية لتحسينها و تطويرها بالإعتماد على المنظور المستقبلي للجهاز مع المحافظة على الأصل و تطويره"³
- كما أن إختلاف المواقع يؤثر كثيرا في التعريف و هذا بالنظر إلى الزاوية التي ننظر فيها للموضوع و هذا ما ينعكس على أسلوب المعالجة فالإصلاح الإداري في نظر الموظف يعني : "الرفع من راتبه و تعويضاته و تحسين ظروف عمله" أما في نظر جمهور المواطنين المستفيدين من خدمات الإدارة فالإصلاح الإداري يعني "وضع حد تماطل و التقاعس في عمل الأجهزة و تحسين خدماتها و تبسيط إجراءاتها". أما في نظر المسؤولين الإداريين فالإصلاح الإداري يعني "الرفع من مستوى الأداء الإداري و تحسين مردودية الإدارة لأنها قطب أساس من أقطاب التنمية الشاملة لا يمكن الاستغناء عنه لتحقيقها"⁴

¹ طارق الساطي: الإصلاح الإداري في الجمهورية العربية السورية ، دمشق دار الفكر 1974 ص 7

² عمر عبد السلام أحرشان الإصلاح الإداري بين مخلفات الماضي و إكراهات الحاضر و آفاق المستقبل القاهرة منشورات المنظمة العربية 2016 ص 58

³ العدوان ياسر مناع " نماذج لمفاهيم الإصلاح الإداري في الوطن العربي" في ناصر الصائغ " الإدارة العامة و الإصلاح الإداري في الوطن العربي" ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، 1986م. ص

⁴ عبد الغني منى: الإصلاح كآلية لتحقيق التنمية الإدارية المغرب أنموذجا مذكر ماستر أكاديمي تخصص إدارة و حكمة محلية جامعة المسيلة 2016-2017 ص 19

كما تجدر الإشارة إلى أنه بعد إنتهاء الحرب العالمية الثانية و حصول أغلب البلدان النامية على إستقلالها ظهرت العديد من التوجهات في طريق تغيير الموروث الإستعماري و إدارته المبنية على إستغلال موارد هذه البلدان إلى إدارة مبنية و قائمة على أساس المساهمة و المشاركة في تطوير و تنمية البلاد تجاوبا و وفقا لاحتياجات و طموحات المواطنين و من هنا نظر و أسس مبدأ الإصلاح الإداري بغية:

- ❖ إعادة تنظيم الأجهزة الإدارية للقيام بوظائفها المتجددة في إطار السياسات العامة التي تصبو للتنمية.
- ❖ معالجة الاختلالات التي تعرفها الأجهزة الإدارية للمساهمة في خلق علاقات و قيم اجتماعية جديدة هادفة و في نفس الوقت تضمن تحقيق العمليات الإدارية على أكمل وجه.
- من التعاريف أيضا نجد **جون مونتغمري** الذي يعرفه على أنه "عملية سياسية تهدف إلى إصلاح العلاقات سواء بين الجهاز البيروقراطي و العناصر الأخرى لمجتمع ما أو داخل البيروقراطية نفسها"¹
- **رافايل توزمان** ينظر للإصلاح الإداري من بعدين "فالإصلاح الإداري قد يعني ببساطة تغيير مظاهر معينة في الجهاز البيروقراطي و قد يعني أيضا استكشاف و إبداع و تطوير علاقات عديدة و مختلفة بين الهياكل و الوظائف الجديدة التي تهدف إلى زيادة قدرات الجهاز البيروقراطي لتحقيق غايات مطلقة لبناء الأمة"²
- لقد عرف في مؤتمر الإصلاح الإداري للدول النامية الذي عقدته هيئة الأمم المتحدة في جامعة **ساسبيكي** في المملكة المتحدة **1971** بأنه : "الاستخدام الأمثل المدروس للسلطة و النفوذ لتطبيق أهداف جديدة على نظام إداري ما، من أجل تغيير أهدافه و بيئة إجراءاته بهدف تطويره لتحقيق أهداف تنموية . " و أنه " مجهودات خاصة تهدف إلى إحداث تغييرات أساسية في أنظمة الإدارة العامة عن طريق إصلاحات شاملة للنظام إما جزئيا بواسطة إدخال مقاييس تهدف إلى تحسين عنصر رئيسي واحد أكثر للنظام الإداري مثل إصلاح الهيكل الإداري أو شؤون الموظفين أو كليا بواسطة إحداث تغييرا على الإدارة قصد تحسين طرق عملها"
- تعريف الأمم المتحدة يوافق التعريف الذي قدمه الأستاذ **الطيب حسن** في مؤلفه مؤسسات التنمية الإدارية في قوله : "الإصلاح الإداري فهو جهد سياسي و إداري و اقتصادي و اجتماعي وثقافي هادف لإحداث تغييرات أساسية ايجابية في السلوك و النظم و الأساليب و العلاقات والأدوات، تحقيقا لتنمية قدرات الجهاز الإداري بما يؤمن له درجة عالية من الكفاءة و الفعالية في انجاز أهدافه." و هذا التعريف قد تبناه خبراء الإصلاح الإداري و التنمية العرب في لقاءهم بعمان في 20 فيفري 1986.
- كما أن المفكر **كايدن** يعرفه إنه "التحسن المعتمد و المستمر للأداء التشغيلي للقطاع الحكومي"
- في حين يرى الأستاذ **أحمد رشيد** أن الإصلاح الإداري "تنظيم للجهاز و حل مشكلاته و زيادة كفاءته لتحقيق أهداف عامة للدولة و سياستها"³

¹ أحلام فوغالي مرجع سابق ص 11

² عمر عبد السلام أحراسم مرجع سابق ص 60

³ أحمد رشيد، الإصلاح الإداري، إعادة التفكير، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994 ، ص 11

- و لقد عرف المؤتمر الدولي العاشر للعلوم الإدارية الإصلاح الإداري بأنه "سلسلة التحسينات في الجهاز التنفيذي إبتداء من إعادة تنظيم هيكل الإدارة الحكومية إلى التغييرات البسيطة في أساليب إنجاز الأعمال"
- ليمان سان يرى أن الإصلاح الإداري يتضمن بعدين : الأول يتمثل في التغير الإداري و الذي يعنى بكل التعديلات و الممارسات التي تكون على مستوى الأجهزة الإدارية و في العلاقات بين البيروقراطية و المجتمع أما البعد الثاني فيتمثل في التحديث الإداري و يخص البلدان النامية و هذا التحديث يقوم على نقل التكنولوجيا في الإدارات الغربية إليها.
- كما يرى الباحث محمد قاسم القريوتي أن الإصلاح الإداري يستهدف أساس تنظيم الجهاز الإداري للدولة بشكل يحقق أهداف السياسة العامة للدولة بكفاءة و فعالية ، من خلال التغيير الشامل في سلوكيات العاملين و قيم العاملين بشكل يؤكد مفهوم الوظيفة العامة كخدمة أولا و من ثم يمتد ليشمل الجوانب الهيكلية و التشريعية لإحداث التغييرات السلوكية و تبنيتها و يعطي الأهمية اللازمة للعوامل السياسية و الإجتماعية و الثقافية باعتبارها مقومات المناخ الضروري اللازم لنجاح تلك التغييرات".
- و حسب Hahen-Been Lee فالإصلاح الإداري هو ذلك "المجهود الهادف إلى تحقيق تغييرات أساسية مرغوبة من الإدارة العامة ، بهدف تحسين الإمكانيات الإدارية في مجمل الجهاز و في أدائه و في إتجاهات العاملين في منظماته"¹ على الرغم من أن هذه التعاريف مختلفة فيما بينها ، فالبعض يركز على الهدف المراد تحقيقه و البعض الآخر يركز على فكرة الإجراءات المتخذة لتحقيقه، لذا فهناك تعريف إجرائي للإصلاح الإداري هو: مجموعة من التغيرات المقصودة لهيكل و عمليات المنظمات المختلفة، بهدف التشغيل بصورة أفضل و تحقيق عدة غايات منها :تحقيق وفرة في النفقات، تحسين جودة الخدمات العامة، زيادة الكفاءة ضمان أن السياسات العامة سيتم تنفيذها بفاعلية . " و منه كفاءة الأداء من الإنتاج الخدماتي و المادي ستحقق أرباحا، لصالح التنمية القومية، و زيادة الدخل القومي.
- من خلال ما سبق تقديمه من تعاريف يمكن أن نستنتج مايلي: الإصلاح الإداري هو إخضاع الواقع الإداري القائم لعملية تغيير تدريجي في ظل الظروف السياسية، الاجتماعية، والقانونية القائمة، بما يكفل تحسين مستويات أداء العملية الإدارية ورفع كفاءة النظم الإدارية القائمة من خلال تغيير المعتقدات والاتجاهات والقيم والبيئة التنظيمية للأجهزة الإدارية وجعلها أكثر ملائمة مع التطور التكنولوجي الحديث وتحديات السوق ، و إحداث نقلة نوعية في مجال تقديم الخدمات العمومية مع تقليص التكاليف.
- من جانب آخر و حسب الباحثين فيجب تجنب استعمال المصطلح إصلاح و التغيير كمرادفين و يوضح كايدن ذلك في الجدول التالي لإثبات أوجه الاختلاف بين المفردين :

¹ Hahen-Been Lee ,The role of leader in administrative reform, interregional seminar on major administrative reform in developing countries , New York ,united nation , ST/TAO/M/G2Add .

الجدول رقم 03 : أوجه الاختلاف بين الإصلاح و التغيير

الإصلاح	التغيير
يميل أن يكون قصديا و مرادفا و يمكن التأثير فيه	يميل إلى أن يكون ذاتي الحركة ، ذاتي الشكيف مستقبلا لا يتنبأ به
يميل ان يكون خلال فترة زمنية محددة و يتميز بالخصوصية	التغيير يميل لأنه يكون مستمرا لا يتوقف و شاملا و مجهول المصدر و يتم بصورة تدريجية
و إمكانية تحديده	
يميل إلى التركيز على الصراع و عوامل الاختلاف	التغيير يميل لأن يركز على الإلتفاق الجماعي في الرأي تم القبول به
يميل لأن ينجم عن الأزمات و يهدد القيم و يفقد الحيوية	التغيير يميل إلى تعدد الأسباب عادة و لا يمكن تفاديه
و عدم المرونة	

المصدر : فيصل بن معيض آل سميح القحطاني، إستراتيجيات و الإصلاح الإداري و دورها في تعزيز الأمن الوطني ، أطروحة دكتوراة في الفلسفة الأمنية ، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض، 2006 ص 26.

في نفس الصدد، يرى *Quah* أن الإصلاح الإداري يتضمن إحداث تغييرات في كل من:

- 1- هيكل و إجراءات البيروقراطية العامة (أي إعادة التنظيم أو الجانب المؤسسي).
- 2- مواقف و سلوكيات البيروقراطيين (أي جانب المواقف).¹

من المتفق عليه أن حيز الإصلاح يمثل كل التغييرات في الهياكل التشغيلية للحكومات ، و تغيير أساليب و طرق عملها و سلوكيات و تصرفات و مواقف المديرين و الموظفين التنفيذيين ، و هو كذلك يهتم بإيجاد أنظمة إدارية حيوية و قابلة للتطبيق، و لعل النموذج البيروقراطي ما هو إلى واحد من البدائل التي يمكن النظر إليها و تبنيها.

بالنسبة لمونتغمري و لي فهما يؤيدان الاتجاهان الهيكلي في الإصلاح الإداري أما كايدن و جزمان فهما من المدافعين عن المدرسة السلوكية يقول كايدن : "... لا شك أن العنصر الرئيسي في أي نظام هو الإنسان الذي يكون ذلك النظام فإذا ما استغني عنه تصبح العناصر دون معنى فالإنسان هو الذي يستطيع تحقيق الأهداف و الوصول إلى ما يصبوا إليه و هو الذي يجعل من هيكل المنظمة الذي يبدوا هيكلا عقيما فاعلا... و يعتمد الإنجاز على ما يقوم به الإنسان من أعمال و ما يمتلك من مهارات و ما يختزن من عزم و إرادة... ومن ذلك فإن الإصلاح الإداري يعتبر ضرورة حتمية نتيجة للتطور المستمر..."²

من أوجه النظر المختلفة أيضا نجد تعريف الباحث ثورنهيل و الذي يرى أن الإصلاح الإداري يمثل " العمليات أو الإجراءات التي تهدف أن تصير أكثر ملاءمة في تعلقها بالإصلاح الدستورية الخدمة العامة ، ستتطلب تكريس اهتمام خاص لعمليات صنع سياسات ، الهياكل التنظيمية و شؤون الموظفين فضلا عن القضايا الإدارية"

¹ Quah, Jon. ST, Administrative Reform and National Development in Commonwealth secretariat. The Changing Role of Government : Administrative Structures and Reforms, Proceedings of a Commonwealth Roundtable in Sydney , Australia, 1992 , p 121.

² فيصل بن معيض آل سميح القحطاني، إستراتيجيات و الإصلاح الإداري و دورها في تعزيز الأمن الوطني ، أطروحة دكتوراة في الفلسفة الأمنية ، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض، 2006 ص 26.

و تتفق نظرة ثورنهيل مع نظرة كايدن في تأكيدها كليهما على أهمية و دور العامل البشري فهما يعتبران إن البعد البشري كدافع من دوافع التغيير في عملية الإصلاح الإداري أكثر صعوبة و تعقيدا ، حيث يؤكد مرة أخرى ثورنهيل أن " التغييرات المؤسسية و الإجرائية يتم وضعها و تنفيذها بسهولة نسبية و مع ذلك فإن التغيير الذي يكمن في جذور الإصلاح هو الأكثر صعوبة في التحقيق " و السبب الرئيسي الذي يستند إليه الباحث هو أن الطبيعة الإنسانية تتميز بكونها صعبة التغيير لانظر إلى المواقف الجماعية للأفراد و الثقافة السائدة.¹

من بين أهم الركائز و الأسس التي قام عليها تعريف ثورنهيل للإصلاح الإداري تتمثل في :

- ❖ وجود الدافع للإصلاح و الذي يتركز و ينبثق من المحيط الاجتماعي و السياسي و الإقتصادي و التي تحفز إلى تغيير الأوضاع الراهنية و الغير مقبولة و غالبا ما يتحكم في هذا التغيير و يؤسس له هم السياسيون.
 - ❖ يجب تبني مؤسسة مشروعة تحظى بالقبول و الثقة و المصادقية تتمكن من وضع إستراتيجية الإصلاح و تشرف على تنفيذها و مقارنة النتائج المتحصل عليها بعد العملية مع النتائج المسطرة من قبل،
 - ❖ تصور كامل للعملية التي تتدخل لتغيير الإختلالات و العيوب في الأجهزة الإدارية
 - ❖ العنصر البشري و خاصة مواقف الموظفين و المسؤولين التي تنظم السلوكيات التنظيمية و الإدارية داخل هذه الأجهزة الإدارية.
- إختلاف كامل التعريفات السابقة لمفهوم الإصلاح الإداري راجع أساس إلى التركيز حول نقطتين : الهدف و العملية
- الإصلاح الإداري يمثل مجموعة من التغييرات المقصودة لهياكل المنظمات المختلفة و المتعددة ، بهدف تشغيلها و تنظيمها بشكل فعال و أفضل و تحقيق غايات و أهداف متعددة كتحقيق الوفرة في النفقات و تحسين جودة الخدمات العمومية و رفع الكفاءة و ضمان تنفيذ السياسات العامة بفعالية.

الفرع الثاني : نشأة حركة الإصلاح الإداري :

لقد ورد في تقرير منظمة التعاون الإقتصادي و التنمية OCDE في التسعينيات أهم مظاهر و عناصر الإصلاح الإداري في تسع دول أعضاء من المنظمة، و تم التنويه إليه على الإصلاح الإداري يصبو و يهدف إلى تحسين جودة الخدمات العامة بالإعتماد على تكنولوجيا المعلومات و الإتصال ، إدارة الأداء ، المراقبة على المخرجات و النتائج ، خلق نوع من المرونة في تسيير الموارد البشرية ، اللامركزية و التوجه نحو التفكير الإستراتيجي من أجل دعم القدرة على التكيف مع التغييرات.

نشأت حركة الإصلاح الإداري و مرت بعدة مراحل حسب مقال البرادعي " الإتجاهات المعاصرة في دراسة الإصلاح الإداري " و ذكرت منها :

➤ **المرحلة الأولى :** و التي كانت خلال فترة السبعينيات من القرن الماضي إلى أواخر الثمانينات و قد اهتمت عمليات الإصلاح الإداري في هذه المرحلة بكيفية التحكم في الإنفاق الحكومي و أن الحكومات و الأجهزة الإدارية لا بد من أن تعمل بأقل تكلفة و من بين أهداف المرحلة تقليص الحجم و الخصوصية و لا تزال هذه التوجهات إلى يومنا هذا متواجدة و حاضرة في العديد من الدول إلى يومنا هذا.

¹ أحلام فوغالي مرجع سابق ص 14

➤ **المرحلة الثانية :** امتدت هذه الفترة من أواخر الثمانينات إلى التسعينيات و خلال هذه الفترة فقد تغير الهدف الرئيس من الإصلاح الإداري من الكم إلى الكيف و محاولة الوصول إلى تحقيق أجهزة إدارية و حكومية أفضل من خلال التركيز على تحسين جودة الخدمات المقدمة و الشفافية و اللامركزية.

➤ **المرحلة الثالثة :** و تمتد من التسعينات إلى يومنا هذا و في هذه المرحلة تم الاهتمام بما أنجز و محاولة التصدي لكل السلبيات التي نشأت أثناء المرحلتين السابقتين مثل قضايا المهام و أخلاقيات الإدارة.¹

من جهة أخرى فإن للإصلاح الإداري مفهومين :

✓ **مفهوم تقليدي :** يعتمد على إتباع مدخلات إجرائية جزئية و مرحلية أي في زمن معين ، و تركز حول الهياكل التنظيمية و تقسيم العمل و توزيع المهام و الاختصاصات و تبسط المسؤوليات و العمليات في إطار محدد.

✓ **مفهوم معاصر :** الاختلاف الرئيسي عن التقليدي يتمثل في الاهتمام بالعنصر البشري من أفراد و مجموعات و النظرة الإصلاحية تهتم بالنظرة الاجتماعية أكثر منها المؤسساتية و الإجرائية و الاعتماد على البعد الإستراتيجي و الإطار الخارجي.

الفرع الثالث : أهداف الإصلاح الإداري :

تسعى عمليات الإصلاح الإداري إلى تحقيق الأهداف التالية :

- ❖ ترسيخ توجهات و أسس الإدارة الإستراتيجية في مختلف ميادين العمل من خلال تنمية قدرات منظمات الجهاز الإداري على التعامل مع البيئة الداخلية والخارجية؛
- ❖ ترسيخ الأنماط و التوجهات الحديثة في البناء التنظيمي وإعادة تصميم الهياكل التنظيمية لمنظمات الجهاز الإداري لتحقيق المرونة والاستجابة لمتطلبات التغيير والتطور والتكيف مع عوامل و متغيرات البيئة؛
- ❖ ترسيخ مفاهيم اللامركزية الإدارية والابتعاد عن مركزية اتخاذ القرار وتنمية مهارات التفويض لدى القيادات الإدارية وتمكين الإدارات الوسطى والتنفيذية لتحمل المسؤولية والاضطلاع بتنفيذ العمليات والأعمال الإدارية؛
- ❖ اعتماد شمولية تقويم الأداء للمنظمات من خلال الأهداف المحددة لها مع التركيز على المسؤولية الاجتماعية لتلك المنظمات نحو المجتمع بما يشمل تقويم الجوانب الأدائية للعمليات والأعمال المنجزة والتكاليف المالية وحجم الاستثمار وأداء الموظفين وربطها بمتطلبات تطوير المجتمع.
- ❖ استيعاب المتغيرات الحاصلة والمتوقعة في حجم الموارد البشرية من حيث الكم والنوع على مستوى المنظمات الإدارية وتنمية قدراتها وتبني قيم العمل الجماعي وتعزيز الإبداع والتطور؛
- ❖ العمل على تنمية الاتجاهات الايجابية نحو العمل والانتماء إليه والتوسع في مجالات التأهيل والتدريب والتطوير؛
- ❖ دعم الجهود نحو الارتقاء بمستوى الإنتاج والإنتاجية والنوعية وتطبيق الإجراءات المتعلقة بالجودة واعتبارها من مسؤولية الجميع وأن خدمة الزبون مسؤولية دائمة للمنظمات والعمل على الوصول للمواصفات القياسية؛

¹ ليلي مصطفى البرادعي : الاتجاهات المعاصرة في دراسة الإصلاح الإداري" مجلة النهضة كلية الإقتصاد و العلوم السياسية جامعة القاهرة العدد 04، 2004 ص 63

- ❖ تطوير صيغ وأساليب و إجراءات العمل الإداري والقوانين والتشريعات ذات العلاقة بما يسهم في تحقيق السرعة والدقة في اتخاذ القرارات؛
- ❖ التوسع في الاعتماد على التقنيات الحديثة وصولاً إلى المنظمات الالكترونية تمهيداً لبناء مشاريع الحكومة الالكترونية وتعزيز نشاط البحث و التطوير في هذه المجالات بما يوسع من آفاق المساهمة في تطوير التكنولوجيا المتقدمة؛
- ❖ تنمية قدرات المنظمات المعنية بإدارة برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ودعمها وتعزيز دورها في توجيه الموارد نحو الاستثمارات ذات المردوديات الأوسع؛
- ❖ تطوير القدرات الذاتية للمنظمات الإدارية في سعيها لمسايرة التغيير وتشخيص وحل المشكلات والمعوقات ووضع الخطط للتطورات المستقبلية من خلال التركيز على أهمية وضع وتحديد الأهداف العامة بأبعادها الكمية، النوعية والزمنية لاستخدام أساليب وتقنيات التخطيط لتحقيق تلك الأهداف بما يتوفر في التخطيط من مرونة وقدرة للاستجابة للمستجدات الحالية والمستقبلية¹.
- من خلال ما سبق يمكن القول أن الإصلاح الإداري يهدف إلى تعزيز القدرة التي تتمتع بها الأجهزة الحكومية و الإدارية في مجال وضع السياسات العامة وتنفيذها بشكل يضمن الكفاءة والفعالية والعدالة والخضوع للمساءلة عن الأداء وتوفير الحوافز للموظفين لبذل أقصى طاقاتهم وتبين الدراسات المقارنة لتجارب الإصلاح الإداري في مختلف الدول أنها عموماً تسعى لتحقيق الأهداف التالية :
- تحسين مستويات الأداء في الجهاز الإداري ورفع الإنتاجية؛
- ترشيد الإنفاق العمومي، والتركيز على اقتصاديات التشغيل من خلال تقليص حجم البرامج والأجهزة والأعداد الزائدة من الموظفين؛
- تعزيز عملية التحول الديمقراطي ودعم التوجهات نحو اللامركزية الإدارية بهدف تشجيع المشاركة الشعبية في إدارة الشؤون العامة وفي صنع القرارات؛
- تبسيط الإجراءات الإدارية وإصلاح الأنظمة المالية والضريبية بقصد توفير الموارد والعدالة في توزيع الأعباء؛
- تحسين أساليب التعامل مع المواطنين وتعزيز ضرورة الاستجابة لمطالبهم باعتبار أن تقديم الخدمة للمواطنين بالنسبة لهم هو سبب وجود الأجهزة الإدارية، ويتم ذلك من خلال إظهار المزيد من الشفافية في عمل الموظفين والأجهزة الإدارية وتعزيز المساءلة والمسؤولية الجماعية².
- كما أن **hahen-Been Lee** بدوره يرى أن الإصلاح الشامل هو ذلك الإصلاح الذي بإمكانه الربط بين أهداف العملية الإصلاحية من جهة و إصلاح تصنيفات معينة من جهة أخرى ، حيث يوضح أنه يوجد 03 تصنيفات للإصلاح الإداري تقابلها ثلاثة أهداف على النحو المبين في الجدول التالي :

¹ أحمد صدام الحماسة : الحكومة الإلكترونية الطريق نحو الإصلاح الإداري ط 1 الأردن درا العالم الكتاب الحديث للنشر و التوزيع 2013 ص 154-155

² محمد قاسم القريوتي ، الإصلاح الإداري بين النظرية و التطبيق ط1 الأردن دار وائل للطباعة و النشر 2001 ص 45

الجدول رقم 04 : الإصلاح الإداري تصنيفات و أهداف

أهداف الإصلاح	تصنيفات الإصلاح
تحسين الطلب	إصلاح إجرائي
تحسين طرق / أنظمة العمل	إصلاح تقني
تحسين الأداء	إصلاح برمجي / برامجي

Source : Carstens M & Thornhill C , The Relationship Between Administrative Reform and New PUBLIC MANAGEMENT, Journal of Public Administration , School of Public Management and Administration, University of Pretoria, Vol 35, no 3 , Sept 2000,p182

المطلب الثالث : المفاهيم المشابهة للإصلاح الإداري

أشار العديد من الباحثين إلى إشكالية الخلط و التداخل بين العديد من المفاهيم المشابهة لمفهوم الإصلاح الإداري كالتطوير و التحديث و التغيير الأمر الذي يترتب على ذلك عدم دقة اللغة المستخدمة و زيادة التداخلات المرتبطة بالدلالة اللغوية، و لعل أحد أسباب الاختلاف في آراء الكتاب و الباحثين العرب حول مفهوم الإصلاح الإداري يعود لأسباب عدة منها :

- 1 -تعدد الطروحات السياسية و الاتجاهات الفكرية و الشخصية للباحثين.
- 2 -غموض علاقة الإصلاح الإداري بالمتغيرات البيئية.

سنحاول على هذا الأساس التركيز على تبيان المفاهيم المشابهة لمفهوم الإصلاح من منطلق رسم الحدود الفاصلة بصورة تقلص من أوجه التداخل عند استخدام كل مصطلح.

أ-التطوير الإداري Administrative Development :

يستمد هذا المفهوم من بعض الكتاب العرب كمراد للتنمية الإدارية ويعني التحسين في جزئيات الجهاز الإداري بالمعنى الإداري أو الهيكلي وغلبا ما يركز اهتمامه على البعد التقني والفني للجهاز الإداري فهو ذلك النشاط الذي يتصف بالديمومة والاستمرارية الهادف إلى تطوير تدريجي ولفصائي أو فوقي لكافة مكونات النظام الإداري وعناصره المختلفة بما في ذلك الأطر البشرية و الهيكليات التنظيمية والأساليب والوسائل والأدوات الإدارية و هذا النشاط يتصف أنه يتم تنفيذه بصورة أكثر استمراريته و تدريجيا و بأقل تجذر.¹

يعني التطوير لغة التجديد و التحديث و التعديل، و يقصد به الاجتهاد في الأمر قصد تحسينه أما في تعاريف التطوير فقد اختلفت هي الأخرى حسب تباين الرؤى فهناك من لا يرى فرقا بين التطوير و الإصلاح الإداري و يعتبره إمتدادا له و هناك من يرى أن التطوير يعني بالمستقبل و يسعى لتبني تغييرات جذرية للمنظمة و من بين التعاريف نذكر :

¹ فيصل بن معيض القحطاني مرجع سابق ص 35

• يعرف **وندل فرانش Wendell Frensh** التطوير الإداري على أنه " جهد طويل المدى لتحسين عمليات حل المشكلة و التجديد في المنظمة من خلال إدارة ثقافتها بصورة أكثر فعالية و تعاونية مع إهتمام خاص بثقافة جماعة العمل"¹

• يعرف ريتشارد بيكارد **Richard Beckhard** التطوير الإداري على أنه " جهد مخطط واعي على مستوى المنظمة يدار من قبل السلطة العليا فيها لزيادة فعاليتها و سلامتها من خلال التغيير المخطط في عملياتها باستخدام معارف علم السلوك"²

التطوير الإداري يعني مباشرة تغييرات إدارية مقصودة و بوعي و تصميم تجاه حالات مقاومة داخل جهاز إداري معين، و عرف التطوير على أنه عملية متعددة الجوانب تشمل البشر و الوسائل و الأساليب و لها أبعاد فنية و بيئية و تنظيمية و إجتماعية.

كما عرف التطوير على أنه "تغيير لأنماط السلوك و المفاهيم و الأفكار و ممارسات الأفراد"³ فالتطوير يعتبر بذلك تغييرا يستهدف السمات الأساسية للنظام الإداري في إطار تحسين متناسق ، حيث ان الهدف الرئيسي للتطوير الإداري هو تحسين و زيادة فعالية العمليات و الوظائف الداخلية للمنظمات بحيث يمكن تطبيق ذلك من خلال تحسين عمليات و زيادة الرضا الوظيفي لدى الأفراد .

من خلال ما رأيناه فإن التطوير الإداري يعتبر تغييرا تدريجيا و كليا يشمل كافة أجزاء المنظمة الإدارية و يتركز على السلوكيات و القيم و هدفه الرئيسي هو تغيير ثقافة التنظيم من خلال ترسيخ البعد الاستراتيجي و استشراف المستقبل. من التعاريف السابقة تتضح رؤيتين للتعامل مع مفهوم التطوير الإداري :

1 - رؤية تتعامل مع التطوير الإداري بمعناه التقليدي الجزئي و الذي يقترب من مفهوم الإصلاح.

2 - رؤية تتعامل مع التطوير الإداري بمعناه الكلي الحديث باعتباره أساس التنمية الإدارية.

ب-التغيير الإداري و التنظيمي :

التغيير هو ظاهرة تقوم على عمليات إدارية معتمدة ينتج عنها إدخال تطوير بدرجة ما على عنصر أو أكثر و يمكن رؤيته كسلسلة من المراحل التي من خلالها يتم الانتقال من الوضع الحالي إلى الوضع الجديد أو الانتقال من مرحلة أو حالة غير مرغوب فيها إلى حالة أخرى مرغوب فيها و تكون أكثر إيجابية و مقبولة من طرف غالبية العاملين في الجهاز الإداري المعني. و هو إحداث تعديلات في الأهداف و سياسات الإدارة و في أي عنصر آخر من عناصر العمل التنظيمي.

¹ زيد منير عبوي : الاتجاهات الحديثة في المنظمات الإدارية عمان دار الشروق 2006 ص 183

² احلام فوغالي مرجع سابق ص 17

³ عاصم الأعرجي دراسات معاصرة في التطوير الإداري منظور تطبيقي عمان دار الفكر للطباعة و النشر و التوزيع 1995 ص 25

- تعرف جوديث جوردن *Judith Gordan* التغيير الإداري على أنه "تغيير ملموس في النمط السلوكي للعاملين و إحداث تغيير جذري في السلوك التنظيمي حتى يتوافق مع متطلبات و مناخ و بيئة التنظيم الداخلية و الخارجية".¹
 - كما يعرف أنه إهتمام المنظمة المقصود للتأثير على وضعها الحالي و إدخال تغييرات داخلها بهدف إستيعاب التحديات الجديدة التي تواجهها بشكل فعال سواء كان داخليا أو خارجيا.²
- من خلال التعريفين نرى أن بالرغم من الاختلاف الملاحظ بين نوعية التغيير و مجاله بين تغيير النمط السلوكي للعاملين إلى تغيير البيئة الداخلية للمنظمة ككل إلا أنهما يشتركان في الهدف من التغيير و هو ضمان إستيعاب و مواجهة التغيرات و التحديات الجديدة و التي تفرضها البيئة الداخلية و الخارجية للمنظمة. و بالتالي فإن التغيير التنظيمي هو عملية لتطوير البيئة التنظيمية للمنظمة من جهة و تحسين علاقتها مع بيئتها الخارجية من جهة أخرى.
- و هناك إختلاف كبير بين التغيير التنظيمي و التغيير التنظيمي فالأول يشير إلى ظاهرة مستمرة و تلقائية و عفوية أما التغيير التنظيمي فهو تغيير موجه و مقصود و هادف وواعي.

التغيير الإداري هو إحداث تعديلات في الأهداف و سياسات الإدارة و في أي عنصر من عناصر العمل التنظيمي استهدافا لأحد الأمرين:

- 1 -ملائمة أوضاع التنظيم و أساليب عمل الإدارة مع تغييرات و أوضاع جديدة في المناخ المحيط بالتنظيم و ذلك بغرض تناسق و توافق بين التنظيم و بين الظروف التي يوجد فيها.
 - 2 -استحداث أوضاع تنظيمية و أساليب إدارية جديدة تحقق للتنظيم أولوية عن باقي التنظيمات و توفر له ميزة نسبية.³
- بشكل عام يمكن تعريف التغيير التنظيمي على أنه إحداث النقلة الكمية او النوعية في التنظيم من خلال عناصر المنظمة المادية و السلوكية (المهام ، الهيكل التنظيمي ، القوى البشرية، التكنولوجيا) و ذلك بغية رفع مستوى الاداء بما يحقق الكفاءة و الفعالية.
- ج- إعادة الهيكلة الإدارية :**

تخضع المنظمات إلى جملة من الضغوط و القيود التي تعرقل عملها و تقلص من فعاليتها، الأمر الذي يفرض إعادة هيكلة أجهزتها الإدارية للانتقال بما من حالة الضعف إلى حالة القوة و الفعالية ، و هذا ما يسهل لها بتأثير في محيطها الخارجي من خلال ما تطلبه من موارد التي تمثل المدخلات وما تقدمه من مخرجات.

و يقصد بإعادة الهيكلة الإدارية في مختلف الإستراتيجيات و الخطط المتجددة و التي توضع من طرف الإدارة و أجهزتها من أجل تغيير العلاقات التي تكون بين مكوّناتها في زمن معين، و هذا قصد تحسين أدائها و الرفع من قدراتها التنافسية.

هذا التغيير يكون بتغيير البنية (الهيكل) التنظيمية و هذا بتبني هيكل جديد يناسب أهداف المنظمة و المرجوة و يتناسب مع التغيرات البيئية و الظروف التي تتعايش معها المنظمات.

¹ زيد منير عبوي مرجع سابق ص 172

² أحلام فوغالي مرجع سابق ص 18

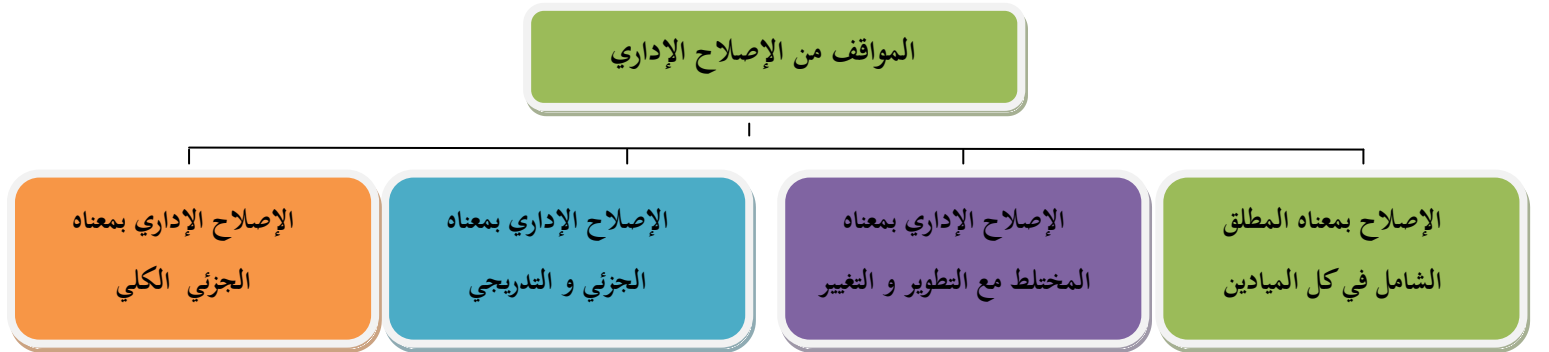
³ موسى الوزني ، التطوير التنظيمي أساليب و مفاهيم حديثة ط2 عمان دار وائل للنشر 2003 ص 49

إن إعادة الهيكلة الإدارية ليست هدفا في حد ذاته بل وسيلة و آلية تهدف بالأساس إلى تطوير و إصلاح الإدارة ، اتخاذ قرار إعادة هيكلة الإدارة من طرف المنظمات قصد توسيع الوظائف التابعة للجهاز او تقليصها حتى تضمن أكثر فاعلية و استجابة لمتطلبات السوق تتطلب السرعة في التنفيذ و الحجم المطلوب ¹.

من خلال التعاريف و المفاهيم السابقة للإصلاح الإداري و ما شابهه من مفاهيم و مصطلحات يتضح بكل وضوح صعوبة وضع حدود فاصلة لتداخلها مع بعضها البعض، مع أخذ الإصلاح الإداري كمفهوم مركزي يأخذنا إلى تقسيم المواقف من الإصلاح إلى أربعة مواقف هي :

- 1 -الإصلاح **Reform** كمصطلح عام يتجاوز مجاله الإداري ليشمل كل أنواع التغيير السياسي و الإقتصادي و الإجتماعي ، يستخدم في التداول اليومي عند عامة الناس و حتى عند بعض دعاة الإصلاح من السياسيين.
- 2 -الإصلاح الإداري **Administrative Reform** : و هو مصطلح يختلط مع المصطلحات الأخرى القريبة منه، منها التطوير الإداري و التغيير الإداري و التحديث الإداري ، و أي تغيير في النطاق الإداري.
- 3 -الإصلاح الإداري كمصطلح محدد يدل على التغيير على صعيد المنظمات لكنه يوصف بالتغيير الجزئي و التدريجي و المتدخل تحديدا لمعالجة المشاكل ، او مواجهة بعض ممارسات الفساد أو تعديل اللوائح أو تبسيط الإجراءات و غيرها من المحاولات التي تعدل هنا و هناك و هو مختلف عن التطوير التنظيمي الذي يتسم بالشمولية و العملية و توظيف النظريات الإستراتيجية البعيدة المدى.
- 4 -الإصلاح الإداري كمصطلح له معنيين : أحدهما جزئي يتطابق مع النظرة السابقة و آخر كلي يتطابق مع معنى التطوير الإداري.

الشكل رقم 04 : المواقف المختلفة من الإصلاح الإداري



المصدر : فيصل بن معيض آل سمير القحطاني ، إستراتيجيات التطوير و الإصلاح الإداري و دورها في تعزيز الأمن الوطني ، أطروحة دكتوراة في الفلسفة الأمنية، كلية الدراسات العليا ، قسم العلوم الإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية الرياض 2006 ص 40

¹ عبد الغفني منى مرجع سابق ص 24

المطلب الرابع : مداخل وإتجاهات الإصلاح الإداري للخدمة العمومية

تبعاً لظهور مفاهيم الإصلاح الإداري و اختلاف التعاريف التي حاولت وضعه في إطار محدد، تجدر الإشارة إلى إتفاق تام بين مختلف المدارس و الآراء الفكرية على أن عملية التغيير تمثل لب و جوهر عملية الإصلاح الإداري و الإختلاف انحصر تمام في كيفية التغيير و ماذا يجب تغييره. و يركز الجدل حول فكرتين أساسيتين هما التغيير الجزئي أو التغيير الشامل سواء كان من داخل الجهاز الإداري يقوم به هذا الأخير بنفسه نتيجة إحساسه بالحاجة إليه ، أو من خارجه تفرضه متغيرات خارجية تشكل ضغطاً على المنظمة حتى تدرك الحاجة لعملية الإصلاح.

يتناول الإتجاه الجزئي للإصلاح في عمليات ترميم أجزاء و مكونات الجهاز الإداري و تطويره ، و تبني مبدأ التراكمية الذي يكون من نتائجه إصلاح الجهاز الإداري ككل كونه أكثر أهمية و تأثيراً و تفاعلاً مع التطور الإقتصادي و الإجتماعي و على هذا الأساس فإن حوصلة و مجموع التغيرات و الإصلاحات الجزئية التي تتم و تتراكم و تتوالى ستكون محصلة و ستشمل التغيير الكلي للجهاز الإداري ، إن هذا التوجه و هذه النظرة ترتبط أساساً بمفهوم التدرجية و التراكمية و تحافظ على البناء القائم.

أما الإتجاه الآخر فيتمثل في تبني إتجاهات أوسع للإصلاح الإداري و تكون النظرة له أكثر شمولية و لا تحدد في هذه النظرة مجالات معينة للإصلاح بقدر ما تأخذ عمليات التغيير الكلية و الشاملة في النظام الإداري من الجوانب المادية و الوظيفية و السلوكية ضمن البناء الشامل للمجتمع و يظهر جلياً في جميع وحداته. إن هذا الإتجاه الكلي و الشمولي الذي يهدف بالأساس إلى رفع القدرات التنافسية و الإمكانات المتجددة للجهاز الإداري ضمن منظور شامل يسعى إلى تحقيق أهداف التنمية الشاملة المرجوة و المنشودة من سائر الإصلاحات المجتمعية على اعتبار أن الإدارة و بيروقراطيتها عبارة عن نظام مفتوح يتأثر بالعوامل البيئية و يؤثر فيها. أما عن مداخل و إتجاهات الإصلاح فهي :

أ - الإصلاح الإداري و وفقاً لنطاقه :

أ-1 المدخل الجزئي : يمثل جهود الإصلاح الإداري التي تنصب على بعض مكونات النظام الإداري و من أساليب هذا المدخل تبسيط إجراءات العمل أو تعديل الهياكل التنظيمية و الوظيفية أو تدريب القيادات الإدارية . و يعتبر هذا المدخل ضيقاً من حيث نطاقه حيث يتم استعماله عندما يكون أصل و منبع جهود الإصلاح من داخل المنظمة نفسها و نتائجه تكون ضيقة و تخدم مصالح ذاتية و اهتمامات محددة.

أ-2 المدخل الشامل : يشمل هذا المدخل كل عمليات الإصلاح الإداري و الجهود التي تهتم بمختلف العناصر و العمليات و الأنظمة و الممارسات الإدارية في كل قطاعات الجهاز الحكومي و الإداري و منظماته و الجهة المسؤولة عن تنفيذه اللجان المركزية و الهيئات اللامركزية التي تضع الخطة الشاملة لتحقيقه مع تحديد النطاق الزمني المحدد له.¹

ب - الإصلاح الإداري وفقاً لمصدره :

¹ أحلام فوغالي مرجع سابق ص 21

ب-1 الإصلاح من الداخل : بموجبه و على أساسه تقوم المنظمة ذاتها بجهود الإصلاح عن طريق خبراء أو مستشارين متخصصين يتم الاستعانة بهم لهذا الهدف، و هذا من خلال سعيها وراء اكتشاف مواطن و أسباب الخلل و الضعف في مختلف جزئيات العمل و القيام بتصحيحات عن طريق التقييم و المتابعة و الرقابة ،عن طريق استخدام أساليب علمية لتحسين وسائل العمل و تطويرها من جهة و تنظيم الخطوات العملية الإدارية من جهة أخرى من اجل رفع كفاءة أدائها بشكل تلقائي و دائم و هذا استجابة لحاجات المجتمع و أهداف السياسة العامة.

ب-2 الإصلاح من الخارج (الإلزامي): بموجبه تتولى الجهات المركزية العليا اتخاذ القرارات سواء ما تعلق بالتعديل و التغيير دون استشارة قيادة المنظمة و العاملين بها، و يطلق عليها أحيانا التغييرات الفوقية لكونها مفروضة من خارج الأجهزة الإدارية.

ج- الإصلاح الإداري وفقا لأسلوبه :

ج-1 الإصلاح السلمي او الإقناعي : يتم عن طريق الحوار و النقاش و المشاركة باستخدام دورات تدريبية و ندوات تحتتم بدراسة الأساليب الناجعة للإصلاح وفقا للنظريات العلمية تبعا لمنهجيات التغيير دون عنف أو إلزام ، بحيث يتم فيه تقبل و قبول الإصلاحات و المشاركة فيها من منطلق الحاجة إليها لتقويم الاختلالات و تصحيحها بطريقة تشاورية.

ج-2 الإصلاح الإلزامي : تتم جهود الإصلاح بموجبه لإحداث تعديلات و تغييرات من حيث تعيين العاملين أو تسريحهم أو تعديل الهياكل و المكونات بقرارات إلزامية عادة ما تكون فوقية مفروضة دونما نقاش و لا تشاور و لا حوار مسبق لها ، عادة ما يكون هذا الاتجاه عقب التغييرات السياسية أو المركزية المفاجئة أو أوقات الظروف الطارئة حيث لا تؤخذ آراء المنظمات الإدارية المراد إصلاحها و لا العاملين فيها.

المطلب الخامس : نماذج الإصلاح الإداري للخدمة العمومية

سنتطرق إلى أهم و أبرز نماذج الإصلاح الإداري التي تم اقتراحها و مناقشتها على المستوى النظري و العملي و من بين أهم هذه النماذج نذكر ثلاثة نماذج درست و تناولت الإصلاح في التنظيم و الإدارة العامة و التي سنبنى عليها أطروحتنا لاحقا و هي :

- نموذج "إعادة اختراع الحكومة" (Osborne & Gaebler)¹ ، 1993،
- نموذج إعادة هندسات العمليات التجارية RBP : James Hammer & Michael Champy² ، 1993
- نموذج التسيير العمومي الجديد Hood NPM / 1995، 1996 و هو محور دراستنا و سنلقي الضوء عليه بالتفصيل في المحاور القادمة.

الفرع الأول : نموذج إعادة اختراع الحكومة:

مفهوم إعادة الاختراع لوظائف وإدارة الحكومة هو مفهوم معاصر يعبر عن الاتجاه العالمي نحو إعادة النظر جذرياً في وظائف الحكومة المعاصرة وأساليب إدارتها، ورغم خروج المفهوم من مدارس وممارسات الإدارة في الولايات المتحدة الأمريكية إلا انه يعبر عن تطورات عالمية بالغة الأهمية سواء في أوروبا أو آسيا أو دول العالم النامي أدت إلى ظهور مرحلة تطور جذري في توجهات الحكومات المعاصرة وأساليب إدارتها .

¹ ROMEO B. OCAMPO, Models of public Administration Reform « New Public Management » Asian Review Of Public Administration University of The Philippines p 250

<https://pdfs.semanticscholar.org/5911/578cdc5227d1a9cb9ce88289aec50fe9f99c.pdf> visited on 26/05/2019

² Ibid p 249-240-241

ونشأ المفهوم من خلال الكاتب الأمريكي ديفيد اسبورن عندما أخرج كتاب عام 1992 بعنوان إعادة النظر في وظائف الحكومة **Government Re-inventing** وجه فيه عدة انتقادات للحكومة الأمريكية وللطريقة التي تعمل بها . ويخرج اسبورن من هذا إلى أن الحكومة والإدارة العامة بها عناصر ذات كفاءة لكنها تعمل في نظم لا تتسم بالكفاءة فالمشكلة ليست في الموظف بالقدر الذي تعلق فيه بالنظام الإداري الذي يعمل في نطاقه فهو لا يخلق الوعي بأهمية النتائج المتحققة ولا يخضع لمساءلة حقيقية وهو نظام إداري فشل في حل العديد من المشكلات المجتمعية المزمنة أو التي يستشعرها المواطن .¹

يمثل هذا النموذج حسب أوزبورن و غايبلر بمثابة رسم لطريقة جديدة تماما للقيام بالأعمال في القطاع العام² ووفقا لباحثين ومؤلفين آخرين هو "عملية تغير تطوري" وقعت في العصر الحديث و التقدمي للولايات المتحدة الأمريكية و يعتبر هذا النموذج نقلة نوعية في مفهوم المشاريع الحكومية و يركز أساسا على عشرة مبادئ يمكننا تلخيصها في مايلي :

- 1 -تشجيع و ترسيخ مبادئ المنافسة بين مقدمي و موفري الخدمات،
- 2 -تمكين المواطنين و دفعهم للخروج من هيمنة البيروقراطية في المجتمع،
- 3 -قياس الأداء في الأجهزة الإدارية و المنظمات من خلال التركيز على النتائج و المخرجات،
- 4 -ترسيخ مبدأ الإدارة بالأهداف و ليس بالقواعد و اللوائح التنفيذية،
- 5 -إعادة تعريف العملاء كمستهلكين لهم خيارات متنوعة،
- 6 -استشراف المستقبل و منع المشاكل قبل حدوثها بدلا من مجرد تقديم الخدمات بعد ذلك،
- 7 -البحث عن سبل كسب المال و ليس الإنفاق ببساطة،
- 8 -لا مركزية السلطة و ترسيخ مبادئ الإدارة التشاركية،
- 9 -تفضيل آليات السوق كبديل للآليات البيروقراطية،
- 10 -تحفيز جميع القطاعات العامة و الخاصة و العمل من اجل إيجاد الحلول المشتركة بدل التركيز على تقديم الخدمات العامة فقط.

الفرع الثاني: نموذج إعادة هندسة العمليات التجارية

هو " إعادة تصميم و إعادة التفكير بصورة جذرية و راديكالية في الأعمال و العمليات التجارية لتحقيق تحسينات كبيرة و اتخاذ تدابير حاسمة لعصرنة الأداء، مثل التكلفة و الجودة و الخدمة و السرعة"³

ظهر مفهوم إعادة هندسة الأعمال لأول مرة في عام 1990م، عندما قامت مؤسسة ماساتشوستس للتكنولوجيا بإجراء بحث بعنوان 'الإدارة في عام 1990'، وكان الغرض من هذا البحث معرفة الدور الذي تلعبه تكنولوجيا المعلومات في منظمات الأعمال.

ويقوم هذا المدخل على نبذ وتغيير المفاهيم والقواعد والفروض التي تبني الإدارة قرارها على أساسها، والبحث عن قواعد وفروض ومفاهيم جديدة للفكر الإداري، تناسب القرن الحادي والعشرين لكن مفهوم إعادة الهندسة انتشر بشكل كبير في مجال الفكر الإداري الأمريكي،

¹ Osborne, David and Ted Gaebler, Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, Penguin, New York 1993

² أحلام فوغالي مرجع سابق ص 22

³ إياد علي الدجني : انموذج مقترح لإعادة هندسة العمليات الإدارية و حوسبتها في مؤسسات التعليم العالي مجلة جامعة دمشق المجلد 29 العدد الأول 2013 ص 323

Reengineering the

عندما قام كل من هامر وتشامبي بنشر أول كتاب في إعادة الهندسة بعنوان 'إعادة هندسة المنظمة

Corporation - 1993. وقد عرّفا في كتابهما إعادة هندسة العمليات (**Business Process Reengineering**) بأنها "النظر

بشكل جذري في إجراءات العمل وإعادة تصميمها بشكل يرفع الأداء والكفاءة ويقلل الكلفة في إنجاز العمل وتقديم الخدمات".

توجد العديد من التعريفات التي تناولت مفهوم إعادة هندسة العمليات، وهي كما يلي:

– "إعادة التفكير الأساسي وإعادة التصميم الجذري للعمليات، ودراسة وفحص وتحليل تدفق الأنشطة والمعلومات المكونة للعمليات

الجوهرية بالمنظمة، بهدف إعادة التصميم الجذري والسريع لعمليات المنظمة التصنيعية والإدارية، وكذلك للنظم والسياسات والهياكل

التنظيمية المدعومة لهذه العمليات، لاستبعاد أي عمل لا يضيف قيمة، وتحسين تدفق العمل وتخفيض زمن دورة التشغيل، وتحقيق تحسينات

جوهرية في معايير الأداء الهامة مثل: تخفيض التكلفة، تحسين الجودة، تطوير الخدمة، وتحقيق المرونة وسرعة إنجاز العمل، وذلك باستخدام

تكنولوجيا المعلومات المتطورة كعامل تمكين أساسي يسمح للمؤسسات والمنظمات بإعادة هندسة نظم أعمالها"

– "وسيلة إدارية منهجية تقوم على إعادة البناء التنظيمي من جذوره، وتعتمد على إعادة هيكلة وتصميم العمليات الإدارية، بهدف تحقيق

تطوير جوهري وطموح في أداء المنظمات يكفل تحقيق: سرعة الأداء، تخفيض التكلفة، تحسين جودة الخدمة والمنتج"

– مدخل يسعى لإعادة التفكير وإعادة الهيكلة المتزامنة لكل من عمليات المنظمة ونظم المعلومات والعمل على انسيابية كل من هيكل

المنظمة وعملياتها والأنظمة الإدارية والعلاقات الخارجية بشكل يمكن من تحقيق تحسينات جذرية في كل من الوقت والتكلفة وكل ما يتعلق

بالسلع والخدمات المقدمة للعميل"

ويرتكز تعريف إعادة الهندسة على أربعة ركائز أساسية، ألا وهي : -

- إعادة التفكير بصورة أساسية: **rethinking Fundamental** يجب أن تسأل المنظمة نفسها مجموعة من الأسئلة: لماذا نفعل ما نقوم به الآن - ولماذا نؤديه بالطريقة الحالية - وما الذي يجب القيام به - وكيف يمكن القيام به ؟ فمدخل إعادة الهندسة يفرض كل الأساليب والممارسات التقليدية المتبعة في أداء العملية الحالية، ويبحث عن أساليب جديدة ومبتكرة لأدائها
- إعادة التصميم الجذري: **Radical** إعادة التصميم الجذري تعني التجديد والابتكار وليس مجرد تطوير وتحسين أساليب العمل الحالية.
- تحسينات ثورية (فائقة): **Dramatic** (يسعى مدخل إعادة الهندسة إلى إحداث تحسينات ضخمة في معدلات الأداء الهامة مثل: التكلفة - الجودة - الخدمة - سرعة إنجاز العمل.
- العمليات: **Processes** يركز مدخل إعادة الهندسة على عمليات المنظمة الجوهرية (ذات القيمة المضافة)، وذلك من خلال وضع تصميم جديد ومبتكر يمكن من خلاله تحقيق التحسينات الجذرية المطلوبة¹.

¹ إيداد علي الدجني مرجع سابق ص 324

تعتبر إعادة الهندسة من أفضل الأساليب الإدارية في الفكر الإداري المعاصر حيث تنبع أهميتها من أنها تتبنى إعادة التفكير الأساسي في العمليات والهيكل التنظيمي وتكنولوجيا المعلومات ومحتوى الوظيفة وتدفع العمل وذلك لتحقيق تحسينات ملموسة في الإنتاجي .

الفرع الثالث : نموذج التسيير العمومي الجديد New Public Management

محور دراستنا الأساسي و يتمثل في أنه اختصار لمجموع من المذاهب الإدارية التي ظهرت في إطار أجندات و جداول أعمال الإصلاح في عدد من دول منظمة التعاون الاقتصادي و التنمية OCDE ابتداء من سنة 1970 فهو يمثل "نموذجا جديدا للإدارة العامة" و الذي يدعوا بالأساس إلى تحول المنظمات من البيروقراطية إلى منظمات ما بعد بيروقراطية *post bureaucratic*¹ من خلال التركيز على عدة عناصر هي :

- تفويض السلطة و ترسيخ المرونة
 - ضمان الأداء و المساءلة و المراقبة
 - تحسين إدارة الموارد البشرية
 - إستعمال امثل لتكنولوجيات المعلومات *NTIC*
 - تحسين نوعية التنظيم
 - تطوير الميزة التنافسية
 - تقديم و توفير خدمات عامة تتوافق و مطالب و احتياجات المواطنين
- إن مقارنة أصول النماذج الثلاثة السابقة ترجع و تستند إلى أبحاث كل من *Huges and Bouvaird* (1995)² المتعلقة بإعادة الهيكلة و إعادة إختراع الحكومة و التي ركزا فيها على التغيرات في هيكل وظائف المنظمة و مختلف أدوار المشاركين فيما أكد باحثين آخرين على مميزات نموذج التسيير العمومي الجديد.
- إن القسم الكبير من التركيز في هذه النماذج يقع على عاتق المديرين حيث يؤكد *Hood* بأن البعد الأول للتسيير العمومي الجديد هو "التحكم النشاط في المنظمات العامة من قبل كبار المديرين الذين يديرون من خلال إرغامهم على المنافسة في السوق"³ حيث قال "دعوا المسيرين يسرون" « *Let managers manage* » و هو واحد من أهم و أبرز شعارات التسيير العمومي الجديد و في مكان آخر هو جعل المسيرين يسرون « *make managers manage* » من خلال إرغامهم على المنافسة في السوق.

¹ Leslie A. Pal , " Inversions without End: The OECD and Global Public Management Reform" , Paper presented at the OECD and Global Governance Workshop, School of Public Policy and Administration , Carleton University, Ottawa, Canada, January 19-20, 2007 ,p 4

²ROMEO B. OCAMPO, Models of public Administration Reform « New Public Management » Op.Cit p 249

³ Hood, Christopher, Exploring Variations in Public Reform of the 1980s. In Hans A.G.M. Bekke, James L. Perry and Theo A.J. Toonen, eds. Civil Service Systems in Comparative Perspective, Bloomington, Indiana University Press , 1996, 268-287.

المطلب السادس: إستراتيجيات الإصلاح الإداري للخدمة العمومية

الفرع الأول: مراحل الإصلاح الإداري :

إن تنفيذ عملية الإصلاح الإداري كعملية منهجية لا بد أن تتبع خطوات علمية مدروسة و مراحل منظمة كالتالي :

1 -مرحلة الإحساس بالحاجة إلى الإصلاح الإداري :

إن ضعف مستوى الأداء و وجود اختلالات في مكونات الأجهزة الإدارية و تدني جودة الخدمات العامة المقدمة لأفراد المجتمع و اتساع رقعة المظاهر السلبية و الغير منتجة كالتسيب و عدم الانضباط و غيرها يخلق إحساسا بضرورة معالجة هذا الأمر و تغييره غلى الأفضل و الوصول إلى الأهداف المسطرة بفعالية و نجاعة و للقيادات دور فعال في عملية اكتشاف الحاجة إلى الإصلاح في الزمن المحدد و هاته القيادات هي التي تتبنى الإصلاح و توجهه و تنفذه.

2 -مرحلة وضع استراتيجية خاصة :

بعد الاقتناع بضرورة الإصلاح من طرف القيادات لا بد من العمل و السهر على وضع استراتيجية و رؤية مستقبلية تغييرية للوضع الراهن ، بتحديد جملة من الأهداف و الغايات المرجوة و المنشودة و تحديد كذلك طرق و أساليب تنفيذها بأعلى كفاءة ممكنة و بأقل التكاليف ، من خلال اقتراح مختلف البدائل و الحلول الممكنة و اختيار منها الأمثل و الأنسب.

3 -مرحلة تطبيق الإصلاح الإداري و تنفيذه :

تعتبر من أهم المراحل حيث أن الأجهزة و القيادات العليا المسؤولة عن برامج الإصلاح الإداري تقع على عاتقها تسخير كامل الإمكانيات من أجل تحويل خطط التغيير إلى واقع ملموس يفترض انه بديل للوضع الراهن الذي يغلب عليه الضعف و الخلل ، و هذا يكون باتخاذ القرارات ذات الصلة و بسعي الأجهزة التنظيمية إلى تقوية جهاز الإصلاح الإداري و تدعيمه ، و تعزيز التنسيق بين عناصر الاستشارات و الوحدات الإدارية التنفيذية.¹

4 -مرحلة الرقابة و التقييم :

لنجاح جهود الإصلاح الإداري لا بد من وجود جهاز للرقابة المستمرة حتى تتم عملية ضمان التعرف على نقاط الضعف و معالجتها بسرعة و نقاط القوة و تعزيزها لأن عملية الإصلاح تواجه صعوبات و عوائق كثيرة ، و قد تكون الرقابة متزامنة مع عملية الإصلاح أو لاحقة للحكم على مدى نجاعة هذه الجهود في إصلاح المنظمة.

الفرع الثاني: إستراتيجيات الإصلاح الإداري

تختلف الإستراتيجيات المتبعة للإصلاح الإداري من حيث شموليتها و الأمور التي تركز عليها و المستوى الذي تتم فيه و السبب الرئيس في ذلك يعود لاختلاف الدول و السياسات العامة و المؤسسات و كذا الموارد المتاحة لتحقيق ذلك ، فقد تكون هذه العمليات مشتتة و ارتجالية أو تكون مؤطرة بجهاز خاص يتولى إدارتها و متابعة تنفيذها و رصد نتائجها و فيما يخص الاستراتيجيات يمكن تلخيصها في :

➤ التركيز على الجوانب التنظيمية و الهيكلية

¹ هشام حمدي رضا الإصلاح الإداري ط1 الأردن درا الربة للنشر و التوزيع 2011 ص 30

- التركيز على إحداث أجهزة الرقابة و التفتيش و المراجعة لعمل الأجهزة الإدارية
 - التركيز على توفير الشفافية و الوضوح في عمل الأجهزة الإدارية
 - التركيز على تحرير الإدارة الحكومية من خلال تفعيل آليات السوق و تطبيقها عليها
 - ضرورة وجود إستراتيجية شاملة تتناول مختلف الجوانب السابقة مع التأكيد على مفهوم الوظيفة العامة كخدمة لا كسلطة¹.
- سنتطرق إلى الإستراتيجية الشاملة المتكاملة للإصلاح الإداري :

إن الإستراتيجيات الأربع السابقة الذكر ليست ثابتة و لا منفصلة عن بعضها البعض كما أنها ليست متعكسة ، إن الإستراتيجية المثلى و المتكاملة للإصلاح الإداري لا بد من أن تكون شمولية و قائمة على أساس فهم الترابط اللازم بين مختلف العناصر المؤثرة على عمل الجهاز الإداري و الذي هو أساسا عملية الإصلاح، فالتغيرات الهيكلية التنظيمية وحدها في نظر ثقافة مجتمعية للوظيفة العامة على أساسا سلطة لا خدمة لا يمكن أن تحدي نفعاً بل تؤدي إلى عكس ما هو منشود، كما أن إتباع إستراتيجية التفتيش و المراقبة دون وجود رؤية واضحة للإصلاح قد يساهم في تقوية مشاكل الجهاز الإداري بحيث يمكن أن تستخدم هذه الإستراتيجية في القضاء على الأجهزة و الموظفين النزهاء الذين يشكل إلتزامهم بالقوانين عائقاً في وجه المنتفعين الذين يرفعون أسس التطهير للتخلص منهم ، من جهة أخرى إتباع إستراتيجية الشفافية و الوضوح دون فهم لقواعد العمل و الأهداف و دون توفر مقومات الإدارة السليمة قد يضاعف من مشاكل الجهاز الإداري بفقدانه المصادقية أمام المواطنين لاكتشافهم واقعه و الممارسات السائدة فيه ، كما ينطبق الأمر بالنسبة لإستراتيجية تحرير الإدارة و التحول إلى آليات إقتصاد السوق، التي في حالة تبنيها دون التفكير بالبدائل و الآليات الرقابية لمكافحة الفساد الإداري و ضمان عدم إنتقاله من القطاع العام إلى القطاع الخاص . ليس من السهل أن يكون الإصلاح شمولياً و هذا في كافة النواحي، فقد يكون من الأفضل البدء بإصلاحات بسيطة فما لا يدرك كله لا يترك جله و الحل الأمثل يكمن في رؤية نحدد فيها العناصر الأساسية للإصلاح و الخطوات الأساسية المتبعة.²

من أهم الشروط الواجب تقيدها و حفظها في أي إستراتيجية للإصلاح الإداري أن تتناسب مع الظروف السائدة و أن لا تكون فوقية ، و أن لا تكون الأساليب و النماذج منقولة حرفياً دون تكيف بالإضافة إلى واقعتها و عند أبرز الخبراء و الأكاديميون العناصر الأساسية للإستراتيجية المتكاملة للإصلاح الإداري هي :

- ❖ التأكيد على الأساسيات و البديهيات الخاصة بمفهوم الوظيفة العامة و الموظف العام.
- ❖ تفعيل القوانين و المبادئ التي تحكم الوظيفة العامة من ترقية و تعيين و تقييم الأداء و المساءلة.
- ❖ التأكد من وضوح الأهداف و المبررات الموضوعية الخاصة بالأجهزة الإدارية
- ❖ إتباع منهج الشفافية و الوضوح في العمل
- ❖ تشجيع المشاركة الشعبية من قبل مؤسسات المجتمع المدني لتطوير العمل
- ❖ القيام بجولات ميدانية للتعرف على مستوى الخدمات العامة المقدمة و رأي المواطن فيها
- ❖ منح الموظفين صلاحيات و تمكينهم من القيام بمبادرات لتطوير الإدارة

¹ عبد القادر كاس : الإدارة العامة و الإصلاح الإداري في الجزائر مذكره ماجستير ، جامعة يوسف بن خدة الجزائر 2006-2007 ص 44

² محمد الصبري : الفساد بين الإصلاح و التطوير الإداري ط1 الإسكندرية مؤسسة حورس الدولية للنشر و التوزيع 2008 ص 109

❖ مواكبة المستجدات و إعادة النظر بالهيكل التنظيمية و التشريعات و أساليب العمل و نظم الحوافز

انطلاقاً من كل ماسبق نرى ان الهدف الأساسي من عمليات الإصلاح و جهوده المتعلقة أساساً بالقطاع العام "الإدارة العمومية" هو إحداث تغيير جوهري و تحولات جذرية في السلوكيات و قيم الموظفين لا مجرد إحداث تغييرات بنوية فقط، إن استراتيجية إصلاح القطاع العام يجب أن تركز على مبدئين الأول هو التركيز على النتائج كزيادة الكفاءة و الفاعلية و تحسين نوعية الخدمات و الثاني إعطاء اللامركزية في اتخاذ القرار دور هام.¹

إن عديد التجارب في هذا الصدد أي فيما يتعلق بالإصلاح الإداري برهنت أنه لا يتحقق بلزمة سحرية دفعة واحدة او بين ليلة و ضحاها ، و إنما لا بد من دراسة و متابعة معمقة للتدابير و استمرارية للإجراءات المتخذة بشكل متكامل وفق منهجية أساسها الأولويات في اتخاذ القرارات و تعمل على تحقيق ذلك خطوة بخطوة، كما أنه أصبح من المسلم به دور الإصلاح الإداري الذي يلعبه في محمل الأوضاع الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية.²

خاتمة الفصل الأول :

إن عصرنة الإدارة العمومية تعد من ضمن الاهتمامات الرئيسية و ضمن أبحاث علماء القانون و الإدارة و الإقتصاد على حد سواء، و محورها هاما من محاور الخطابات الرسمية و المشاريع المسطرة للحكومات و الدول في المحافل العالمية، و قد اخذ هذا الموضوع و اهتماماته أبعادا جديدة و عمقا أكبر بعد الانتشار الواسع و الاستعمال العريض لوسائل الاتصال و تكنولوجيات المعلومات و تعدد تطبيقاتها و استعمالاتها و مجالات تأثيرها على كل المستويات الاجتماعية و الاقتصادية و الثقافية و حتى السياسية. حتى يتم تقديم خدمات عمومية ذات جودة لا بد من التفكير في أساليب تسيير جديدة تمكن من القيام بتلك الأعمال على أكمل و أنجع وجه، و هذا ما سنطرحه في الفصل الثاني من خلال التطرق للتسيير العمومي الجديد كأسلوب للإصلاح و فلسفة للتصحيح و تقديم الخدمات العمومية بأقل التكاليف و بجودة عالية.

¹ محي الدين شعبان توق ، الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد من منظور اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ط1 فلسطين دار الشروق للنشر 2014 ص 87

² غازي محمد فريخ الإصلاح الإداري دراسة مقارنة بين الأنظمة الوضعية و النظرية الإسلامية ، ط1 بيروت منشورات الحلبي الحقوقية 2014 ص 15-16

الفصل الثاني :

التسيير العمومي الجديد
في الإدارات العمومية

تمهيد :

يعتبر الحديث و النقاش حول أهمية تسيير المنظمات و الإدارات في القطاع العام موضوعا له جذوره التاريخية حيث أن التطور الملحوظ في زيادة الدور الذي تلعبه المنظمات العمومية لم يأت من فراغ بل هو نتيجة للعديد من العوامل و الأسباب التي جعلت من التسيير في القطاع العمومي حقلا خاصا و مميزا للدراسة و التحليل و لعل من أبرز إشكاليات التسيير العمومي التي كانت و لا تزال مجالا خصباً للدراسة و التحليل هو الضعف و نقص الكفاءة التسييرية في المنظمات التابعة للقطاع العام على مختلف الأصعدة و في مختلف الجوانب المالية و الوظيفية و البشرية ، لذا أصبح من الضروري جدا الاهتمام بدراسة كيفية الرفع من مستويات أداء المنظمات و المؤسسات العمومية و الإدارية لتقديمكم خدمات عمومية مميزة و تقليل التكاليف إلى أبعد حد ممكن، أصبح موضوع التسيير العمومي في الإدارات العمومية اليوم من الرهانات الهامة و من المحاور الحديثة في الإقتصاديات المعاصرة و أحد رهانات التنمية المستدامة و أحد أهم أسباب الاستقرار الاجتماعي و السياسي .

لقد تناولت العديد من الدراسات و عاجلت العديد من الأدبيات الإقتصادية و الإدارية و حتى القانونية المداخل و المقاربات و النظريات التي تسمح بتحسين مستويات الأداء في القطاع العام في ظل التوجه نحو تحديث الإدارة العمومية و هو التوجه الذي فرض نفسه منذ الثمانينات و الذي يدعى باسم **التسيير العمومي الحديث أو المناجمنت العمومي الحديث** *Nouveau Management publique* المدخل الذي يتناول تقدم أفضل الخدمات العمومية وفق أساليب القطاع الخاص .

المبحث الأول : مدخل للتسيير العمومي الجديد

يعتبر الحديث عن أهمية تسيير منظمات القطاع العام موضوعا له امتدادات تاريخية حيث أن التطور المسجل و الملحوظ في أهمية الدور الذي تلعبه المنظمات العمومية لم يأت من فراغ، بل هو نتيجة للعديد من العوامل التي جعلت من التسيير العمومي حقلا خاصا للدراسة و التحليل و لعل من أهم إشكاليات التسيير العمومي التي كانت و لا تزال حقلا خاصا للدراسة و التحليل هي ضعف كفاءة و فعالية المنظمات و الإدارات العمومية على مختلف الأصعدة المالية منها و المادية و البشرية .

تحت تأثير العديد من العوامل أصبح الاهتمام بمستوى أداء المنظمات العمومية يمثل أحد أهم المحاور في الاقتصاديات المعاصرة و أحد رهانات التنمية المستدامة و التنمية المحلية و الاستقرار السياسي و الاجتماعي ، حيث عاجلت الأدبيات الاقتصادية و الإدارية و حتى القانونية المداخل التي تسمح بتحسين مستوى أداء القطاع العام في ظل التوجهات المعاصرة نحو تحديث الإدارات العمومية و هذا منذ بداية الثمانينات و الذي أصبح يعرف بالتسيير العمومي الجديد.

إن التسيير العمومي الجديد عبارة عن نموذج للإدارة العامة جاء معارضا للنموذج البيروقراطي من خلال أساليب التعاقد الباطني و الشراكة بين القطاع العام و القطاع الخاص و التخصص ، و قد دفع ذلك السلطات السياسية للإستفادة من التأهيل المهني لمديري الخدمات العمومية لغرض إصلاح البيروقراطية و منحهم حرية أكبر في التصرف مقابل تولي قدر أكبر من المساءلة فيما يتعلق بالأداء الإداري، و بالتالي تعبئة أدوات و أساليب إدارة القطاع الخاص من أجل تحقيق النتائج المستهدفة من طرف مديري الخدمات العمومية. حيث أن أول من صاغ تسمية التسيير العمومي الجديد كاختصار لمجموعة من المبادئ الإدارية المتماثلة على نطاق واسع و التي سيطرت على أجندة

الإصلاح في العديد من دول منظمة التعاون الاقتصادي هو ¹christopher hood مع ذلك كانت السياسية الخاصة بهذا المفهوم تشكلت قبل عشر سنوات من قبل بعض السياسيين مثل مارغريت تاتشر و رونالد ريغان.²

و هو يقوم أساسا- أي التسيير العمومي الجديد- على التجديد في نشاط الدولة و ذلك بإضفاء طابع المقاول على القطاع الحكومي تحت مصطلح ³. **Gouvernement entrepreneur**

في ظل تزايد مشاريع و نظريات الإصلاح الإداري في السبعينيات و الثمانينيات من القرن الماضي و هذا خاصة بعد الأزمة البترولية سنة 1973 و الأزمة المالية التي واجهت العديد من الدول ، و قد كان أول ظهور للمناجنت العمومي في الولايات الأمريكية حيث كانت السياسات العمومية الأمريكية تعاني من مشاكل بسبب عملها المبني على منطق الوسائل و غياب الرقابة و عدم الاهتمام بالنتائج مما تسبب في عجز مالي كبير للولايات المتحدة الأمريكية و ارتفاع كبير في حجم الدين العام و في ظل التيار الليبرالي القوي الذي كان يحكم الولايات المتحدة تم استنكار الوضع و الدعوة إلى ضرورة تغيير الأوضاع من خلال الانتقال من منطق الوسائل إلى منطق النتائج و تقليص حجم الدولة كما دعا إلى الخصوصية و إدخال المناجنت على السياسات العمومية ، لتنتقل بعد ذلك موجة الإصلاحات إلى الدول الأخرى التي عانت من نفس المشاكل التي وقعت فيها الولايات المتحدة الأمريكية مما جعل المنظمات العمومية و الحكومات تبحث عن تغيير جذري في سياساتها العمومية و البحث عن فعالية أكبر للمورد العمومي الذي سجل مشاكل و نقائص في مجال تقديم الخدمات العمومية التي تميزت بالضعف في الأداء و غياب الفعالية في التقديم كاستجابة أفضل لمتطلبات المواطنين و رغبة أكبر في ترشيد النفقات و تخفيض التكاليف.

من أجل تحقيق تلك الأهداف تم التفكير جديا و طرح أفكار بخصوص استخدام نفس أدوات القطاع الخاص و تطبيقها تدريجيا في

القطاع العمومي و ذلك في إطار ما اصطلح عليه **التسيير العمومي الجديد. Le nouveau Management publique**

من خلال ما سبق يمكن الجزم أن البداية النظرية للتسيير العمومي الجديد تعود بصفة رئيسية إلى الأفكار الليبرالية التي تطورت خلال سنوات السبعينيات بعد استفحال الأزمة المالية في الدول المتطورة حيث رأى هذا الاتجاه الفكري أن أحد الأسباب الرئيسية لتلك الأزمة هو تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية بشكل مبالغ فيه، و من بين أهم رواد هذه الأفكار من مدرسة شيكاغو **ملتون فريدمان و فون هايك.**⁴

أما في المجال التطبيقي أو الميداني فقد تجسد التسيير العمومي الجديد في بعض المشاريع الإصلاحية المتعلقة بالإدارة العمومية لا سيما في الولايات المتحدة الأمريكية و بعض الدول الأنجلوسكسونية مثل المملكة المتحدة و نيوزيلندا و أستراليا و غيرها.

¹ Christopher hood : A public Management for all seasons : Public administration vol 69 Spring 1991 p 1

² Sven Eric Liedmany : New public management and human judgement vol 01 N°01 2013 p 53

³ بن عيسى ليلي : الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد : مجلة أبحاث إقتصادية و إدارية العدد 14 ديسمبر 2013 الجزائر ص 195

⁴ François xavier Merrien ; la Nouvelle gestion publique (concept mythique lien social et politiques) riac N° 41 1999 p 94-97

يعود مصطلح **NPM : Nouveau Managment Public** إلى الباحثين **Hood ; Aucoin** حيث اعتبروا هذا المصطلح ما هو تعبير مختصر يستخدمه العلماء و المتخصصون للإشارة إلى موضوعات متميزة لأساليب و أنماط إدارة الخدمة العمومية و التي ظهرت لا سيما في الدول الصناعية .

و ابتداء من تلك الفترة تم تعميم التسمية على كامل المشاريع في الدول الغربية و دول آسيا و أمريكا اللاتينية و أصبح المناجنت العمومي الجديد هو المرجعية لكل الحكومات المركزية و الهيآت المحلية عندما يتعلق الأمر بإدخال تغييرات على مرافق الدولة أو إصلاحها و في بداية الألفية الثالثة أصبح الممكن الحديث عن تجارب يمكن تقييمها و الاستفادة منها في إطار القيام بإصلاحات إدارية.

المطلب الأول : تعريف التسيير العمومي الجديد

مما سبق يظهر أن الإدارة العامة الجديدة أو التسيير العمومي الجديد وجدت في مختبرات الأفكار الليبرالية الجديدة في السبعينيات و كان لا بد من دراسة المبادئ الرئيسية للإدارة العامة الجديدة ، وأسسها النظرية من بين التعاريف التي وضعها العديد من الباحثين لمفهوم التسيير العمومي الجديد نجد :

✚ "التسيير العمومي الجديد هو مجموعة عناصر جديدة في تسيير الإدارات العمومية و التي تفرض عليها أن تتخلى عن المنطق و البعد القانوني و تصبح تخضع للمنطق الاقتصادي من خلال إدراج مفهوم الأداء الناجع و الجودة".¹

✚ "إنها مسألة تأطير الأنشطة الإدارية من خلال تضمينها في قيود **Les Trois E**: الاقتصاد والكفاءة والفعالية (Effectiveness - Efficiency - Economy)."²

✚ يعرف المعجم السويسري للسياسة الاجتماعية للتسيير العمومي الجديد بأنه : " اتجاه عام لتسيير المنظمات العمومية تعود أول معالم ظهوره إلى بداية الثمانينات في الدول الأنجلوساكسونية و انتشر لاحقا في معظم دول منظمة التعاون و التنمية الاقتصادية و على عكس التسيير العمومي التقليدي الذي يستمد مبادئه من العلوم الإدارية و القانونية فغن أفكار و معالم التسيير العمومي الجديد مستنبطة من العلوم الاقتصادية و من سياسات التسيير في القطاع الخاص و من أهم أسباب ظهور هذا النوع من التسيير الرغبة في تحسين و معالجة الاختلالات التي ميزت التسيير العمومي التقليدي و التي من بينها البيروقراطية و كذا محاولة الارتقاء بالإدارة العمومية إلى مستوى الفعالية و الفاعلية"³

✚ التسيير العمومي الجديد هو مجموعة الأساليب و التقنيات الرامية إلى تطوير عملية قيادة القرار العمومي و تحسين مستويات الأداء في المنظمات العمومية الإدارية و المساهمة في عصرنتها و إعادة الشرعية لها بعد عشرات السنوات من تراجع فعاليتها"⁴

✚ عرفته الإدارة العامة لمنظمة التعاون و التنمية الاقتصادية **OCDE** بأنه نموذج جديد يقوم على نشر ثقافة تحسين الأداء في القطاع العمومي و يقلل من المركزية و يدعو هذا النموذج إلى :

¹ تيشات سلوى مرجع سابق ص 130

² Jeroen Maesschalck , The Impact of new public management reforms on public servants Ethics :towards a theory , Public Administration , Blackwell Publishing Ltd , USA, Vol. 82 No. 2, 2004,p 466..

³ أحلام فوغالي مرجع سابق ص 29

⁴ تيشات سلوى مرجع سابق ص 130

- ✓ تركيز الاهتمام على النتائج من منظور الفعالية و جودة الخدمة
- ✓ منح المسيرين نوع من الحرية في تحديد بدائل التسيير المباشر للمرفق العمومي ووضع أنظمة تسيير تسمح بتحسين مردودية السياسات المعتمدة.
- ✓ زيادة الاهتمام بكفاءة الخدمات المقدمة من طرف المنظمات العمومية من خلال وضع أهداف خاصة بالإنتاجية و تبني مفهوم المنافسة
- ✓ تعزيز القدرة الاستراتيجية للحكومة المركزية لتوجيه تطور الدولة بمختلف أجهزتها و تمكينها من الاستجابة بصورة منهجية و سريعة و بأقل تكلفة للتغيرات التي قد تحدث على مختلف المستويات.¹
- ✚ ,بالنسبة للباحث **Audrey Bécuwel** (2005) ، فإن الفكرة العامة للتسيير العمومي الجديد هي جعل أساليب التسيير في الإدارة أقرب إلى أساليب الإدارة في القطاع الخاص عن طريق إعطاء أهمية أقل لتطبيق القواعد والإجراءات الإدارية وحتى البيروقراطية.
- ✚ يرى **P. Haynes** (2010) أن التسيير العمومي الجديد يستخدم في عالم الإدارة لوصف تقدم أفكار وطرق القطاع الخاص في مجال الإدارة العامة.²
- ✚ وفقا لـ **Yvon Pesqueux**: "إحدى خصائص الإدارة العامة الجديدة هي الإصرار على الشرعية الثانوية لمنظمات القطاع العام من خلال تركيز الانتباه على البحث عن الكفاءة التنظيمية وتحسين جودة السلع والخدمات التي تقدمها الخدمات الإدارية". كما يرى أن مشروع التسيير العمومي هو غرس "الروح المبادرة"³ في جهاز الدولة من خلال إدخال منطق السوق و آلياته في المهام و المنظمات العمومية و التظاهر بان المنافسة التي يستشهد بها دائما على أنها أساس كفاءة السوق من شأنها أن تحل محل مبدأ سياسي.
- ✚ في أواخر الثمانينات عرفه **Garson & Overman** على أنه دراسة الجوانب المتعددة التخصصات للإدارة العامة و مزيج من التخطيط و التنظيم و السيطرة على وظائف الإدارة مع الإدارة المالية و البشرية و المادية و المعلومات و الموارد الأساسية.⁴
- ✚ في سنة 1990 عرفه **Borins** على انه "مفهوم معياري للإدارة العامة يتكون من عدة عناصر مترابطة، توفير خدمات بجودة عالية تمتاز بكونها ذات قيمة لدى المواطنين و زيادة إستقلالية المديرين العموميين و مكافأة المنظمة و الأفراد على أساس تلبية الأداء للأهداف المطلوبة إلى جانب إتاحة التكنولوجيا اللازمة للمديرين لتحقيق أداء أفضل و أهمية المنافسة و الحفاظ على موقف متفتح حول الأغراض العامة التي ينبغي أن يؤديها القطاع الخاص بدل القطاع العام."

¹ I Marcel Guenoun, le management de la performance publique local (étude de l'utilisation des outils de gestion intercommunal), thèse pour l'obtention du doctorat en sciences de gestion, université Paul Cézanne , Aix-Marseille III , mars 2009, p 61.

² P.Haynes : L'évolution des tendances de l'emploi dans la fonction publique : Crise du savoir ou occasion d'actualiser les connaissances? Téléscope, Hiver 2010 vol 16 n°01 p 27

³ Yvon pesqueux : Le Nouveau Management public 2010 p 80

⁴ احلام فوغالي مرجع سابق ص 29

من جانب آخر يرى كل من **Ajantha Sisira Kumara & Wasana Handapangoda** أن التسيير

العمومي الجديد يمثل نقدا للنموذج التقليدي للإدارة العامة التي تستند إلى الدولة البيروقراطية ، و التي أدى فشل العام للحكومة فيها إلى ضرورة تكريس الإصلاحات على مستوى القطاع العام و هذا ما يعرف بالتسيير العمومي الجديد¹.
و بالتالي فإن التسيير العمومي الجديد يشير إلى الإدارة و ليس السياسة و على تقييم الأداء و الكفاءة و على تصنيف البيروقراطيين العموميين في وكالات تتعامل مع بعضها البعض على أساس تحفيز الموظفين ، إستخدام شبه الأسواق و التعاقد الخارجي لتعزيز المنافسة إلى جانب بخفض التكاليف في ظل نمط إدارة يؤكد على أمور مثل أهداف الإنتاج و عقود الآجال المحددة و الحوافز النقدية و حرية التسيير .

في الجدول الموالي يمكن تلخيص العديد من التعاريف لمفهوم التسيير العمومي الجديد حسب مختلف المفكرين:

الجدول رقم 05 : مفاهيم التسيير العمومي الجديد

Hood/Dunleavy 1991-1994	Pollitt 1993-1994	Farlie et Al 1996	Borins 1994	Osborne and Gaebler 1992
التدريب العملي على التسيير المحترف	لا مركزية السلطة الإدارية في الخدمات العامة	اللامركزية فك الترابط التنظيمي : أشكال جديدة لحوكمة الشركات ، الانتقال إلى نمط محلي من الإدارة	تعزيز الحكم الذاتي و لا سيما من الرقابة المركزية للكوالات	لا مركزية الحكومة : تعزيز أكبر للمرونة ، الاعتماد على المستويات الأقل للتنظيم
التحول إلى تجزئة الوحدات إلى نماذج شبه تعاقدية	تفكيك وحدة البيروقراطية التقليدية إلى وكالات مستقلة	الفصل بين الإستراتيجية الأساسية العامة و كل ما يحيط بالجوانب التنفيذية الكبرى		تحفيز الحكومة على التوجيه لا التنفيذ
التحول إلى زيادة المنافسة و التموين المختلط ، العلاقات التعاقدية في القطاع العام ، انفتاح وظيفة الممولين على المنافسة	إدخال آليات السوق و شبه السوق لتشجيع المنافسة	وضع و تطوير آليات السوق لتوزيع الموارد في القطاع العام	تقبل المنافسة : هذا الموقف المنفتح بالنسبة للأنشطة العامة يجب القيام به حتى في مواجهة القطاع الخاص	المنافسة داخل القطاع العام : قد يكون فيما بين الجمهور أو بين العديد من موفري الخدمات
التأكيد على نمط القطاع الخاص في	الفصل الواضح بين وظيفة المشتري و الموفر	الفصل بين التمويل العام و استقلالية موفر الخدمة	خلق التعاون بين القطاعين العام و الخاص	التسيير و التحفيز على أساس المهمة لا القواعد

¹ Ajantha Sisira Kumara & Wasana Handapangoda : New public management : the level of preparedness and implementation –a study based on the Sri Lankan context 10 AAG vol 3 N°2 2008 p

خدمة العملاء	توفر خدمات عالية الجودة للمواطنين خدمة العملاء والمستخدمين	التأكيد على استجابة مقدم الخدمة للعملاء ، اهتمام بجودة الخدمة أكثر	التأكيد على النوعية و الاستجابة للعملاء	زيادة التركيز على رقابة المخرجات	الممارسات الإدارية
توجيه نتائج الحكومة : التمويل على أساس المخرجات لا المدخلات	تقييم/قياس المنظمات و الأفراد و مكافأهم على أهداف الأداء مجتمعة	استخدام أساليب أكثر شفافية لمراجعة الأداء	أهداف الأداء : توضع من طرف المديرين /المديرين	معايير صريحة و مقاييس الأداء	
مقاولة الحكومة : الكسب بدلا من الإنفاق	توفير الموارد البشرية و التكنولوجية التي يحتاجها المسؤولون لتحقيق أهداف الأداء	الاهتمام أكثر بالقيمة مقابل المال و مكاسب الكفاءة	ميزانيات ثابتة و فصلية	التأكيد على مزيد من الانضباط و التقشف في استخدام الموارد و إعادة صياغة الميزانيات لتكون شفافة من حيث المحاسبة	
السوق موجهة للحكومة التغيير من خلال الاستفادة من السوق	/	التخفيض من العمالة	تغيير علاقات العمل	/	
العمل الاستباقي للحكومة : الوقاية خير من العلاج	/	تحرير سوق العمل	/	/	

المصدر :أ.عشور طارق ، مقارنة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم و تعزيز تنافسية و كفاءة المنظمات الحكومية ، مجلة أداء المؤسسات الاقتصادية ، العدد 01 السنة 2011-2012 ص115 ،

من خلال التعاريف السابقة يمكن أن نستنتج أن التسيير العمومي الجديد هو تصور حديث رؤية حديثة لكيفية إدارة و تسيير المنظمات العمومية الإدارية يقوم على أسس و مبادئ معينة و محاكاة لقواعد تسيير المنظمات الاقتصادية الخاصة و آليات السوق من أجل عصنة و تحديث المنظمات العمومية و الرفع من مستويات أدائها و زيادة فعاليتها و فاعليتها و تقديم خدمات عمومية ذات جودة مع الأخذ بعين الاعتبار التأثير الذي تشكله و تقوم به البيئة و المحيط الخارجي على هذه المنظمات العمومية باعتبارها نظاما مفتوحا .

و تظهر التعاريف المتعددة انه لا يوجد هناك تعريف محدد و لا يوجد هناك اتفاق بين المفكرين حول مفهوم شامل و موحد لهذا المصطلح فمن الناحية النظرية مفهوم التسيير العمومي الحديث او الجديد هو مفهوم أسسته ووضعه العديد من المدارس الفكرية إلا أن الفكرة الرئيسية في هذا المفهوم هي أن الأساليب الإدارية بالقطاع الخاص أفضل من تلك الأساليب المطبقة في القطاع العام لذلك يمكن نقلها و الاستفادة منها فالقطاع العام ينظر إليه كقطاع غير فعال يمتاز ببيروقراطية مفرطة ، جامد ، مكلف ليس مبتكر و يعتمد على تسلسل هرمي مركزي لذلك أصبح من الضروري تمكين المدراء على نحو أفضل و بتكلفة أقل من التعامل مع المواطنين على أساس أنهم عملاء و زبائن .

يعتبر التسيير العمومي الجديد المفهوم المثالي في إصلاح الخدمة العمومية حيث أنه يوفر مختلف المناهج و الطرق لتحسين كفاءة الخدمة العمومية من خلال تبني أو استخدام أساليب إدارة القطاع الخاص في القطاع العام، كما يضع مجموعة من الآليات لتوضيح أداء الموظفين و قد تم تطبيق هذا التصور في العديد من الدول المتقدمة حيث كان له تأثيرا كبيرا على القطاع العام في هذه الدول و قد أدى إلى إعادة البناء العميق و الاستراتيجي لمختلف أنظمة الخدمات العمومية .

من خلال كل ما سبق فإن التسيير العمومي الجديد عبارة عن تصور إيديولوجي و إداري حديث يقوم على أساس نقل أساليب القطاع الخاص إلى القطاع العام مع توفير أفضل الطرق و المناهج لتحسين الكفاءة و جودة الخدمة العمومية فهو يعتبر من أبرز المساهمات النظرية و التجريبية الهادفة إلى إصلاح التسيير العمومي و يستمد مبادئه من العلوم الإقتصادية و من سياسات التسيير في القطاع الخاص لا سيما اعتماد ميكانيزمات السوق و الاهتمام برأي المواطن كزبون لتحسين جودة خدماته و تبني لامركزية التسيير فهو يعتبر أكثر من مجرد منهج أو نموذج للتسيير .

إن التسيير العمومي الجديد يتميز بأهمية كبيرة خاصة في تغيير الثقافة الإدارية من مفهوم خدمة الدولة إلى مفهوم الخدمة العامة فالانتقال من خدمة عامة بيروقراطية إلى خدمة عامة حديثة يستوجب توعية السلطة السياسية و العديد من الدراسات و قدر كبير من الجهد و الوقت و الموارد المالية. إن البحث عن الكفاءة و الفعالية و إدارة الإقتصاد العمومي يفترض عموما تحقيق أفضل النتائج بأقل التكاليف و يمكن توضيح الاختلاف بين النموذج التقليدي البيروقراطي للإدارة و التسيير العمومي الجديد:

الجدول رقم 06 : مقارنة بين التسيير العمومي الجديد و الإدارة التقليدية البيروقراطية

التسيير العمومي الجديد	الإدارة حسب Max Weber	الأهداف
تحقيق النتائج /إرضاء الزبون	احترام القوانين والإجراءات	الأهداف
اللامركزية(تفويض الصلاحيات ، هيكلية الشبكات / الحكم)	مركزية(التسلسل الوظيفي ، هيكل هرمي)	التنظيم
واضح	غير مميز	المسؤوليات المشتركة للسياسيين / الإداريين
الاستقلالية	تقسيم والتخصص	تأدية المهام
حسب الجدارة ،المسؤولية والأداء	التقدم حسب الأقدمية ، لا محابة	الترقية
مؤشرات الفعالية	مؤشرات المتابعة	المراقبة
التركيز على الأهداف	التركيز على الوسائل	نموذج الميزانية

Source : Anne Amar, Ludovic Berthier, « Le Nouveau Management Public, .Avantages et Limites», colloque RESER, 28 septembre 2006, p5

الجدول رقم 07 : مقارنة بين مهام المناجير في ظل التسيير البيروقراطي و مهامه في ظل التسيير العمومي الحديث

مهام المناجير البروقراطي	مهام المناجير في ظل تطبيق التسيير العمومي الحديث
تخطيط العمل و برمجة السلوكات المنتظرة	إعطاء معنى للعمل مع تجسيد السلوكات المنتظرة
تقسيم العمل و توزيع المهام ، تنظيم الموارد	تحديد المهام ، توزيع المسؤوليات ، توزيع الموارد
القيادة من خلال احترام القواعد و احترام سلطة السلم الإداري	التنشيط و التحفيز بواسطة الأهداف و القيم
مراقبة مدى احترام القواعد ، تشجيع الامتثال للأوامر	مراقبة مدى تحقق الأهداف المسطرة ، تشجيع المبادرة و التجديد
التركيز و التخصص ، التعويض على أساس مدى الاستقامة	تفويض المسؤوليات ، التعويض على أساس تقييم الأداء و الجهد



المصدر : تيشات سلوى : آفاق الوظيفة العمومية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية ، أطروحة دكتوراة
شعبة علوم التسيير ، جامعة بومرداس 2014-2015 ص 135

إن نموذج التسيير العمومي الحديث نموذج برز من أجل حل و مواجهة و إصلاح مختلف المشاكل و الصعوبات و العراقيل الإدارية و هو خليط من النظريات الاقتصادية و التقنيات الخاصة أساسا بالقطاع الخاص و أهم ما يميز هذا النموذج تقيلي و تقليص دور و تدخل الدولة و تطبيق اللامركزية الإدارية بشكل واسع و التركيز على الكفاءة و الفعالية و الاقتصاد في حين كان يركز النموذج التقليدي للإدارة على محاسبة المسؤولين و مساءلة السياسيين و موظفي الخدمة العمومية أما بالنسبة لهذا النموذج فهو يركز على مساءلة الجمهور لذلك في التسيير العمومي الجديد هناك تحول للمساءلة من السياسة إلى المجال الإداري و من المدخلات و العمليات إلى المخرجات و النتائج.

المطلب الثاني: مبادئ و أدوات التسيير العمومي الجديد :

إن الحديث عن مبادئ التسيير العمومي الجديد و أدواته يقود و يشمل عرض الخصائص الأساسية لهذا الاتجاه و مختلف المفاهيم المفتاحية المرتبطة به ، فرغم اختلاف تنفيذ التسيير العمومي الجديد من بلد لآخر و من قطاع لآخر إلا أنه لا اختلاف في بعض المصطلحات التي يستعملها رواد هذا التصور الجديد للإدارة. بالنظر إلى إيديولوجية التسيير العمومي الحديث و التي تقر بضرورة التغييرات في السياسات الإدارية و الإدارة المالية و البشرية مع اعتماد كلي و ممنهج لممارسات القطاع الخاص بالقطاع العام و تحسين إدارة الخدمات مع التركيز على الكفاءة و الفعالية و الإقتصاد إضافة إلى الاعتماد على المساءلة و المشاركة و اعتماد استراتيجيات مختلفة بما في ذلك اللامركزية و الإدارة العامة القائمة على أساس السوق و الإدارة على أساس النتائج ، الخصخصة و التدويل و المعلوماتية. يمكن تحديد الخصائص و الملامح الأساسية للتسيير العمومي الجديد فيما يلي:

- ❖ اللامركزية من خلال تفويض الوحدات الحكومية و المسؤوليات في المستويات الدنيا
- ❖ استعراض ما يتعين على الحكومة أن تدفع و تفعل، تدفع و ما لا تفعل ، ما لا تدفع و ما لا تفعل
- ❖ خصخصة القطاع العام و الحد من نشاطه أو إنشاء هيآت مستقلة لتحقيقه

❖ النظر في السبل الأقل تكلفة لتوفير الخدمات مثل التعاقد من الباطن و آليات السوق

❖ معلومات العملاء بما في ذلك معايير الجودة الواضحة للخدمة العمومية

❖ قياس الأداء و تقييم النتائج

❖ الإصلاحات الرامية إلى تبسيط التنظيم و تقليص التكاليف

إن التسيير العمومي الجديد ليس فقط عملية نقل أو تحويل ميكانيكي لأدوات و أساليب الإدارة المستخدمة في القطاع الخاص إلى القطاع العام لكنه توجه يهتم كذلك بالرقابة الصارمة لسلوكيات و تصرفات الموظفين العموميين لتحديد متغيرات مشاركتهم و محاولة تحفيزهم. كما أن مبادئ و أدوات التسيير العمومي الجديد ليست بالحديثة ذلك لأن المؤسسات الخاصة قامت بتطبيقها مسبقا لكنها تبقى تشكل تغيير جوهري بالنسبة للمنظمات و المؤسسات العمومية.

الجدول رقم 08 : مكونات التسيير العمومي الجديد (مبادئ و أدوات)

أدوات التسيير العمومي الجديد	مبادئ التسيير العمومي الجديد
التفاوض على عقد الخاصة بالخدمات الذي يحدد مؤشرات الأداء التي يجب تحقيقها في إطار زمني محدد ، بين السلطات السياسية (البرلمان والحكومة) ورؤساء الخدمات الإدارية.	فصل القرارات الاستراتيجية ، والتي تأتي في إطار السلطة السياسية ، من الإدارة التنفيذية ، والتي هي من مسؤولية الإدارة.
تخصيص الميزانيات العامة للمديرين العامين الذين لديهم هامش واسع من المناورة لتحقيق معايير الأداء الخاصة بهم.	توجيه الأنشطة الإدارية وفقا للمنتجات المقرر تسليمها (بدلا من القواعد الإجرائية الواجب اتباعها ، تخصيص الموارد ، على وجه الخصوص).
- إنشاء وكالات تنفيذية وهياكل تنظيمية أكثر مرونة. - إلغاء لوائح معينة من الخدمة العامة عن طريق إدخال المبادرات الفردية وأجر الجدارة.	- تقليل التسلسل الهرمي. - تقليل من أثر البيروقراطيات. - لامركزية بعض المهام الإدارية. - التفويض إلى أدنى مستوى.
- التنافس على توريد بعض الخدمات (الصفقات العامة) ، - إلغاء القيود على الاحتكارات العامة - (يختار المستخدمون بحرية موردتهم)	- إنشاء آليات السوق نوعية في إنتاج السلع والخدمات ذات الاهتمام العام
- حساب ومقارنة التكاليف من خلال محاسبة التكاليف (حسب مجموعة المنتجات الإدارية) - مقارنة بين مقدمي مختلف الخدمات (قياس الأداء).	خلق الشفافية على جودة وتكاليف الخدمات الإدارية. - استخدام الموارد العامة بكفاءة.
إدارة موجهة نحو الجودة (أو حتى اعتماد العمليات). - موثيق الخدمة العامة.	توجيه الخدمات الإدارية نحو احتياجات المستخدمين (أو العملاء) بإشراكهم في تعريف وتقييم الخدمات التي

Source :Mme Bekhechi Chouikhi Samiya,Dr Benmansour Abdellah : Le nouveau management public et la modernization de l'administration publique : Revue المعرفة Volume 2, Numéro 2, Pages 14-28

إذا كان التسيير العمومي لا يمثل مذهبا ولا ينعكس في الواقع بنفس الطريقة فإن هذا لم يمنع بعض المفكرين من محاولة حصر و تلخيص بعض المبادئ الأساسية التي يقوم عليها.¹

حيث وضع Gilles Chevalier في كتابه **Eléments de Management Public** أربع مبادئ أساسية للتسيير العمومي الجديد تتمثل في :

تفكيك أو تقسيم الإدارات إلى وحدات صغيرة

التعاقد الخارجي عن طريق الخصخصة أو اللامركزية

الفصل بين الوظائف الإستراتيجية و مجموع الوظائف العملية

تعزيز المساءلة في الإدارات العمومية

من جهة أخرى يضع كل من **D.Osborne and T.Geabler** عشرة مبادئ رئيسية للتسيير العمومي الجديد :

- 1 -إضفاء مبادئ التنافسية إلى القطاع العام و هو ما يؤدي بالضرورة إلى إعطاء أكثر فعالية لهذا القطاع و يسمح بالتجديد و تطوير و تأهيل الخدمة العمومية و رضا الزبائن 'المواطنين'.
- 2 -تدعيم رقابة التسيير
- 3 -تقييم كفاءة الوكالات أو الهيئات بالتركيز على النتائج عوض الموارد
- 4 -يجب أن تسعى الحكومات أو الهيئات إلى تحقيق مهمتها و أهدافها من خلال تحقيق رفاهية المواطن أو الزبون بفعالية و كفاءة بدلا من ارتباطها بصرامة و بيروقراطية الإطار القانوني و اللوائح التنظيمية.
- 5 -ضرورة تغيير نظرة الإدارة أو الهيئة للمرتفق ، إذ يجب أن تصبح شبيهة إلى حد ما بفكرة الزبون أولا ، في التنظيمات الهادفة للربح و هو ما يفرض جعل هذا الأخير أساس في عملية تصميم و أداء الخدمة و ذلك مراعاة لاحتياجاته و تطلعاته و خياراته خلافا لعملية التسيير البيروقراطي.
- 6 -أن تكون لهذه الهيئات و الحكومات استعدادات مسبقة لمواجهة و حل المشاكل و الصعوبات قبل حلولها.
- 7 -يجب أن تسعى الهيئات الحكومية و العمومية و بصورة فعالة إلى تعظيم أرباحها الاقتصادية و البحث عن موارد جديدة بدلا من الاكتفاء بعملية تسيير إنفاق الموارد.
- 8 -الإعتماد على مبدأ المشاركة في التسيير و التخلي عن المركزية و هذا النوع من التسيير له العديد من المزايا إذ يضمن مرونة الاستجابة للتغيرات المفاجئة للمحيط و من ثم للزبائن إضافة إلى الكفاءة و الفعالية و التجديد في مستوى التسيير.
- 9 -الاعتماد على ميكانيزمات السوق بدل التسيير البيروقراطي

¹ ليلي بن عيسى : مرجع سابق ص 51

10 - التركيز ليس فقط على عرض الخدمات العمومية و غنما التركيز على قدرة المنظمات العمومية و طاقاتها و قدرتها على تقديم الحوافز و المساهمة في جميع القطاعات.¹

هناك أيضا مقال للباحثين **Mahboubeh Fatemi & Mohammad Reza Behmanesh** وضعوا فيه مبادئ للتسيير العمومي الجديد وفقا لما يلي :

- 1 -التركيز على المهارات الإدارية للسيطرة النشطة والموضوعية والطوعية على المنظمات
- 2 -تحديد معايير قياس الأداء من خلال تحديد الأهداف ومؤشرات النجاح
- 3 -التركيز على استخدام عناصر التحكم في المخرجات ، بدلاً من استخدام عناصر التحكم في المدخلات
- 4 -التحرك نحو وحدات الفصل (تقسيم الوحدات) واللامركزية في القطاع العام
- 5 -التحرك نحو مزيد من المنافسة في القطاع العام الذي يؤدي إلى انخفاض التكاليف ومعايير أفضل
- 6 -التركيز على أساليب إدارة القطاع الخاص.
- 7 -التركيز على الكفاءة والفعالية والكفاءة الاقتصادية لاستخدام الموارد²

أهم ما يمكن ملاحظته و تسجيله هو اختلاف هذه المبادئ في ترتيبها و عددها لكنها تتفق في اغلب المبادئ الأساسية و التي أثرت في مختلف النماذج المقترحة و المعتمدة في التسيير العمومي الجديد، و يختلف تطبيقها من بلد لآخر و هذت راجع أساسا لتوجهات كل دولة و كل حكومة و طريقة إصلاحاتها لذلك اعتبار التسيير العمومي الجديد كمفهوم يوحى بوجود نموذج أو شكل موحد فهذا خطأ ، بل هناك نماذج متعددة و مختلفة ، متشابهة من حيث المبادئ و مختلفة في طريقة التطبيق.

إن تطبيق مبادئ التسيير العمومي الحديث يتطلب أدوات ووسائل محددة كالتفاوض و تخصيص الميزانيات العمومية للمدراء الذين يتوجب أن يملكو مرونة عالية في تلبية معايير المردود و إنشاء هياكل وظيفية أكثر مرونة و أقل تركيز و تعقيد ، إعادة الهيكلة ، التسيير الموجه بالجودة و الأهداف و التركيز على رضا الزبون.

وفقا لدافيد جيوك يقوم التسيير العمومي الجديد على 13 مبدأ تتمثل في :

- ✚ إدخال مبدأ التنافس بين مختلف المصالح الإدارية
- ✚ انفتاح المصالح الإدارية من المرتفقين و التقرب منهم كما هو الحال بالنسبة لعملاء المنظمات الخاصة
- ✚ التركيز على مخرجات النظام و الآثار الايجابية الواردة من محيطه دون التركيز على مدخلاته
- ✚ تسيير المنظمات على أساس المهام الموكلة إليهم و الآفاق التي يتطلع إليها التنظيم و التخلي عن التسيير القائم على القواعد و الإجراءات الشكلية و الرسمية
- ✚ تغيير النظرة إلى متلقي الخدمات الإدارية من مستعمل إلى اعتباره زبون
- ✚ التسيير من منظور التنبؤ بالمشاكل و محاولة اتقانها و ليس التسيير من منظور معالجة المشاكل بعد حدوثها.
- ✚ التسيير بإرادة تحسين الإيرادات و ليس التسيير بمنطق إنفاق الأموال.

¹ وحشي عفاف مرجع سابق ص 26-27

² Mahboubeh Fatemi, Mohamed Reza Behmanesh, New Public Management Approach and Accountability, International Journal of Management Economies and Social Sciences, vol01-02, 01 December 2012, p42-43-44.

- ✚ تفويض السلطة للمستويات اللامركزية و تشجيع التسيير بالمساهمة.
- ✚ تبني آلية السوق كبديل للفنيات التقليدية و الممارسات البيروقراطية
- ✚ الفصل في عمليات التسيير بين المستويات الاستراتيجية (أي المستوى السياسي) و مستويات التسيير العملي و التكتيكي (أي مستوى المصلحة الإدارية).
- ✚ رفع مستوى الاستقلالية في المصالح الإدارية باللجوء إلى الأشكال التعاقدية بينها و بين الجهات الوصية.
- ✚ تخصيص ميزانية لإقامة الشراكة و العقود مع الجهات الوصية و كذلك صياغة مؤشرات الأداء بغرض التقييم البعدي لأداء الإدارة و مستوى كفاءة التنظيم.
- ✚ تشجيع ربط علاقة شراكة بنشاط الإدارة بصور مباشرة أو غير مباشرة.¹
- و كخلاصة لمجموع المبادئ الرئيسية التي يعتمد عليها التسيير العمومي الجديد:
- تركز ثقافة الإدارة على مركزية الزبون
- الشفافية بشأن تخصيص الموارد و النتائج المحققة
- التنظيم الذي يعزز من الرقابة غير المركزية من خلال عدد متنوع من الآليات لتقديم الخدمات.
- الإدارة العمومية الجديدة محاولة لنقل أدوات الإدارة من القطاع الخاص بطريقة معدلة إلى الإدارة العمومية مثل الشفافية و المزيد من الكفاءة و الجودة إضافة إلى تقليص التكاليف.
- تحسين أسلوب الإدارة في المنظمات العمومية الإدارية هدف تسعى إليه كل المنظمات و هذا بعد تسجيل النجاح الواسع للمنظمات الاقتصادية الخاصة و الذي قابله فشل المنظمات العمومية التي عرفت عجزا في ميزانياتها و ارتفاعا في حجم النفقات مقابل تقديمها لخدمات لا ترقى إلى مستوى التطلعات و الطموحات و احتياجات المواطنين ، و من أجل تغيير هذا الوضع السائد تم التفكير في نقل أدوات ووسائل القطاع الخاص إلى القطاع العام و التي نذكر منها:
- ✚ الوسائل النوعية للتسيير العمومي الجديد : تتعد الوسائل النوعية التي تم استعمالها تدريجيا نقلا من القطاع الخاص إلى المنظمات العمومية الإدارية في ظل تطبيق التسيير العمومي الجديد غير أننا في هذا الجزء سنحاول التطرق إلى أهم وسيلة و هي الاتصال.
- الاتصال : و الذي يعتبر لب و جوهر وسائل المناجنت باعتباره حلقة الربط بين الإدارة العليا في المنظمة و موظفيها في كافة مستويات الهيكل التنظيمي من جهة و هذا ما يعرف بالاتصال الداخلي و بين المنظمة و زبائناتها من جهة أخرى و ذلك في ما يعرف بالاتصال الخارجي.
- الاتصال الداخلي : و هو مجموع التعاملات التي تتم بين إدارة المنظمة و كافة المجموعات التي تتعامل معها ضمن نطاق المنظمة حيث يمثل الموظفين الجزء الأكبر من هذه التعاملات و يساهم هذا النوع من الاتصال في التعرف و رصد احتياجات الموظفين و مدى تأثرهم بقيم المنظمة وعاداتها، يهدف الاتصال الداخلي إلى تحقيق التكامل بين أجزاء و وحدات المنظمة و تحقيق

¹ عدنان مريزق بن محمد : مرجع سابق ص 127-128

نوع من الانسجام بين الموظفين، كما يهدف إلى تحقيق التنسيق بين الأفعال و الأهداف التي تسطرها المنظمة من خلال ضمان مشاركة المعلومات و تبادلها كما يضمن الاتصال الداخلي اتخاذ القرارات المناسبة في الوقت المناسب و بالطريقة المناسبة.

- **ب- الاتصال الخارجي :** و يعتبر أحد أهم الوسائل المساهم في كسب ثقة المواطنين باعتبارهم زبائن و أيا كان نوع المنظمة فإنها تحتاج إلى هذا النوع من الاتصال و هو ما جعل المنظمات العمومية الإدارية تسعى إلى الزيادة من فاعلية هذا النوع من الاتصال و هذا في ظل تطبيق التسيير العمومي الجديد أين أصبحت تنظر إلى المواطن كعميل واجب إرضاءه و هو ما يعني إدخال النظرة التسويقية في الأجهزة الإدارية العمومية من خلال تطبيق قواعد التسويق في إطار ما أصبح يعرف بالتسويق العمومي.

 **الوسائل الكمية للتسيير العمومي الجديد :** يعتمد التسيير العمومي الجديد على مجموع من الوسائل الكمية من أهمها نجد

الحاسبة التحليلية باعتبارها أداة تساهم في التحكم في التكاليف و كنظام معلومات لإعداد الميزانية إلى جانب تسيير الموارد البشرية كوسيلة كمية تساعد في تنمية و تطوير المنظمة باعتبار المورد البشري عامل من عوامل الإنتاج.

- **المحاسبة التحليلية و الميزانية:** بعد أن حققت المحاسبة التحليلية نتائج إيجابية في القطاع الخاص انتقل تطبيقها في ظل تطبيق

التسيير العمومي الحديث إلى المنظمات العمومية الإدارية و أصبحت تدعى محاسبة التسيير و انطلاقا من سنوات الثمانينات بدأت المحاسبة التحليلية تطبق في جميع المنظمات سواء أكانت إقتصادية أو إدارية ففي القطاع العمومي الإداري أصبح دخول المحاسبة التحليلية أمرا ضروريا و هذا بالنظر إلى الارتفاع الذي شهدته النفقات العمومية خاصة بعد أن عرفت الدول عدم ملائمة الأدوات التقليدية المطبقة في التسيير العمومي و منها المحاسبة العمومية التقليدية و عدم نجاعتها مما جعل هذه الدول تسعى إلى الحد من الإسراف و الحد من ارتفاع النفقات العمومية و أولى المحاولات التي شهدت هذا النوع من التطبيق كان في المنظمات العمومية الإدارية التابعة لقطاع الصحة و قد أعطى ذلك نتائج جد مرية مما دفع هذه الدول بتعميم التجربة على باقي المنظمات العمومية. و يرى العديد من مناصري نقل المحاسبة التحليلية للقطاع العمومي الإداري يرون أنها أداة فعالة لترشيد النفقات العمومية و تحديد المسؤوليات باعتبار أن هذه الأخيرة تساعد الإدارة بشكل فعال في الرقابة على عناصر التكاليف و ذلك لأنها تقدم مجموعة من التقارير الدورية التي تتم بواسطتها مقارنة التكاليف الفعلية لحجم النشاط بما يجب أن تكون عليه فعلا وفقا للمعايير المحددة بصورة مسبقة و إيجاد الاختلالات و اقتراح الوسائل الكفيلة بتصحيحها و تجنبها مستقبلا ، من جانب آخر تعتبر المحاسبة التحليلية وسيلة لنقل المعلومات مما يساعد الإدارة على اتخاذ القرارات المناسبة بناء على البيانات التفصيلية التي تقدمها تقارير هذه المحاسبة.

- **إدارة الموارد البشرية :** يعتبر تطوير و تنمية الموارد البشرية الحجر الأساسي الذي تركز عليه أي منظمة ترغب في تحقيق التطور

و العصرية في وحداتها ذلك لأن المورد البشري يشكل أهم عوامل الإنتاج باعتباره المسؤول عن حسن أو سوء تسيير الموارد الأخرى المادية و المالية ، و بالتالي المسؤول عن تحقيق الأهداف المسطرة و مع الإدراك المتزايد و المحسوس لدى الدولة بأهمية العنصر البشري وسعت كل المنظمات العمومية الإدارية من دائرة اهتماماتها بهذا العنصر الفعال و عملت الدولة على تطوير وظيفتها العمومية من خلال السعي إلى نقل أدوات تسيير الموارد البشرية من القطاع الخاص إلى قطاع الوظيفة العمومية و تبني مفاهيم جديدة كالاداء و الفعالية و الفاعلية و تشجيع العمل الجماعي .من بين الأدوات التي تم نقلها نجد : اعتماد معايير جديدة في التوظيف مبنية على مبادئ الكفاءة و ليس على مبدأ المساواة، الاعتماد على مبدأ التعاقد ، التسيير التوقعي للموارد

البشرية العمومية ، اعتماد مبادئ جديدة في تقييم الأداء مبنية على مبدأ التمايز و مكافأة الأفراد حسب الكفاءة. إن تبني المنظمات العمومية الإدارية للأدوات السابقة يجعلها تتغير إيجابيا.¹

المطلب الثالث : الميكانيزمات الجديدة للإدارة العمومية و تطبيق التسيير العمومي الحديث

إن انتقال الإدارة العمومية من التسيير البيروقراطي إلى المناهج العمومي الجديد سوف يغير من وضعية الإدارة العمومية لأنه سيجعلها تظهر في صبغة جديدة و من بين الالتزامات التي تعتبر التزامات جديدة بالنسبة للإدارة و المنظمات العمومي في ظل تطبيقات التسيير العمومي الجديد نذكر :

- 1 - التكيف المستمر مع المتغيرات البيئية : من البديهي أن التغير السريع الذي يحدث على البيئة يثير الكثير من الصعوبات و العقبات في مجالات التخطيط و التنبؤ و بهدف تحقيق نوع من التناسق و الاتفاق مع البيئة العالمية و الحقائق السياسية يجعل الإدارة العمومية مجبرة على أن تكون دائمة اليقظة من أجل رصد هذه التغيرات و محاولة التكيف معها فالإدارة العمومية لا يجب أن تبقى متمسكة بقواعدها الجامدة في ظل عالم يعرف العديد من التغيرات لا سيما في مجالات التكنولوجيا و المعلومات و الاتصال بل على الإدارة العمومية في ظل تطبيق التسيير العمومي الحديث أن تتأقلم و تتكيف مع هذه التغيرات و أن تهنيئ كل الظروف التي تساعد في الانتقال إلى الحياة الاقتصادية من أجل أداء مهامها بالشكل الواضح و الجيد.
- 2 - الاتجاهات الجديدة للمهام : إن المهام التي تمارسها مختلف الأجهزة العمومية تحت سلطة الدولة يجب أن تهدف بشكل أساسي إلى تحقيق الفعالية و تقديم أفضل الخدمات و أن تستجيب لطموحات و متطلبات و أذواق المواطنين باعتبارهم زبائن. غن تقدم خدمات نوعية يرجع أساسا إلى كفاءة الموظفين المسؤولين بالقيام بمهامهم المتمثل في تقديم هذه الخدمات و هذا يجبر الإدارة العمومية على الاهتمام بالموارد البشري و اعتباره حجر الزاوية من خلال اعتماد إستراتيجية واضحة فيما يتعلق بتنمية و تكوين و تطوير الموارد البشرية العمومية ابتداء من التوظيف إلى غاية إنهاء المسار المهني للموظف بالشكل الذي يجعله يتمكن من أن يقوم بمهامه وفقا لمبادئ التسيير العمومي الجديد كونه فاعل رئيسي في هذه المهمة، كما يجب أن تعمل الإدارة العمومية على وضع و إتباع كل الإجراءات التي تمكنها من التعامل مع موظفيها بالشكل الذي يضمن لهم التحفيز و عدم الشعور بالنقص و التمييز و أن تهتم بقدراتهم الفردية و أن تقيم أدائهم و أن تعمل على مكافأتهم وفقا لمردودهم ووفقا لمجهوداتهم خاصة فيما يتعلق بالترقية و التحفيزات المادية التي يجب أن تكون وفقا للخبرة و الكفاءة.
- 3 - تسطير الأهداف بدل وضع المهام : من الواضح أن مهام الإدارة العمومية المحددة في ظل التسيير التقليدي البيروقراطي واسعة و غير محددة بدقة و معروفة و مقيدة بنصوص قانونية لذا يجب إعادة ضبطها و تحديدها بدقة متناهية لتأخذ شكل الهدف كما يجب أن تأخذ المهام الموكلة للموظفين العموميين صبغة الحرفة بحيث تصبح أكثر وضوحا.

¹ تيشات سرلوى مرجع سابق ص 152

4 - زرع روح المسؤولية : تحسسي الموظفين العموميين بالمسؤولية يعتبر عامل مهم لتحفيز الموظفين العموميين و يساهم في إحساسهم بالانتماء إلى الإدارة العمومية التي يمارسون نشاطهم فيها فبالرغم من وجود عامل الرقابة إلا أن الإدارة العمومية يجب أن تتبنى نظام اللامركزية في اتخاذ القرارات و تحديد الأهداف من خلال تفويض الصلاحيات لجميع مستويات الهرم السلمي مما يجعل الموظفين يشعرون بعامل المسؤولية و هو الأمر الذي يحفزهم على الإبداع و أداء المهام على أفضل شكل ممكن و تقديم الأفضل.

5 - السعي لتحقيق الفعالية و الفاعلية في الإدارة العمومية : يجب على الإدارة العمومية أن تكون فعالة و تعمل على تحقيق الأهداف المسطرة و في كل مستويات كما يجب أن تعمل على تحقيق الأهداف بفاعلية من خلال الاقتصاد في الموارد و الاستغلال الأمثل لها.

6 - التقرب من المواطن : يشير هذا الالتزام إلى ضرورة اقتراب الإدارة العمومية من المواطن من اجل السماع لانشغالاته و احتياجاته و الاتصال معه بشكل دوري باعتباره شريك و زبون تبحث الإدارة العمومية عن طريقة إرضائه و تقديم خدمة عمومية له بشكل فعال و جيد ، كما يجب إشراكه في تسيير الإدارة العمومية.

7 - السرعة : يشير هذا الالتزام إلى ضرورة استعجال الإدارة العمومية في معالجة ملفات المواطنين و إزالة مختلف العراقيل و الحواجز التي تحول دون الإسراع في تقديم الخدمات للمواطنين كما يجب أن تكون الغدارة العمومية سريعة في اتخاذ القرارات و الاستجابة للمتغيرات فالوقت في الاقتصاد يعتبر عامل مهم و له علاقة بالنجاعة و الربحية.

8 - المرونة : و تشير إلى ضرورة دمج الإدارة بين المنطق القانوني الذي يركز على قواعد و أسس صلبة و منطق المناجمت الذي يتميز بالمرونة و سهولة التكيف و التغير تماشياً مع المحيط و الظروف.

9 - البساطة : و هذا ما تواجهه الإدارة العمومية كالتزام جديد من خلال تبسيط الإجراءات و الهيكل و المهام الأمر الذي يساعدها على ربح الوقت و تخفيض التكاليف و يساهم أيضاً في تحسين نوعية الخدمات العمومية و هذا ما يجعل الغدارة العمومية أكثر ملاءمة مع الأوضاع و الأهداف.¹

حتى بالنسبة للوظائف الاستراتيجية للمنظمات تواجه التزامات و توجهات و مهام جديدة في ظل التطبيق الشامل للتسيير العمومي الحديث و التي تشمل الجانب الاستراتيجي و المالي و البشري و التسويقي حيث يتم التركيز على أسلوب التسيير بالنتائج و تبني أساليب القطاع الخاص من خصخصة و شراكة و اعتماد مبدأ التفويض و بالتالي تقليص دور الدولة و فصل السياسة عن الإدارة، أما من خلال وظيفة المالية فيتم تخفيض حالات العجز في الميزانية و زيادة الشفافية و بالنسبة لوظيفة التسويق فتكون من خلال تطوير التسويق العمومي و تحسين الاتصالات الخارجية في حين يتم من خلال وظيفة الموارد البشرية تخفيض القوى العاملة و المساءلة و تحفيز الموظفين مع تنمية و تطوير المشاركة بينهم و الجدول الموالي يوضح مختلف الوظائف في ظل التسيير العمومي الجديد:²

¹ تيشات سلوى مرجع سابق ص 137-138

² Kamar Damaj. La transformation des organisations publiques au Liban et son impact sur leurs performances, en lien avec la satisfaction des usagers.. Gestion et management. Conservatoire national des arts et metiers - CNAM, 2013.

الجدول رقم 09 : أثر تطبيق وسائل التسيير العمومي الجديد على وظائف المنظمات العمومية

الوظائف	التغييرات
<u>الوظيفة الاستراتيجية</u>	✓ التسيير الموجه بالنتائج؛ ✓ الإعتماد على التخطيط الاستراتيجي؛ ✓ الفصل بين الوظائف السياسية والوظائف الإدارية؛ ✓ تطبيق النظام اللامركزي؛ - ✓ استعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الداخلية (الانترانيت التي تسمح بالكشف عن الخدمات)؛ ✓ تعميم عمليات تقييم الأداء (ثقافة الأداء)؛ ✓ -تبسيط الإجراءات الإدارية
<u>الوظيفة المالية</u>	✓ التخفيض من العجز؛ ✓ الموازنات التخطيطية؛ ✓ تحقيق شفافية أكبر في النظام المحاسبي (استعمال المحاسبة التحليلية يسمح بالمقارنة بين النتائج المتحققة والتوقعات).
<u>الوظيفة التسويقية</u>	✓ تطوير التسويق العمومي (إجراء تحقيقات الرضا، صبر الآراء، التشاور مع المستخدمين)؛ ✓ استعمال تكنولوجيا المعلومات و الاتصالات الخارجية من أجل تفعيل الاتصال مع المواطنين.
<u>وظيفة إدارة الموارد البشرية</u>	✓ تقليص حجم موظفي المنظمات العمومية الإدارية؛ - ✓ تحسيس الموظفين بالمسؤولية وتحفيزهم على العمل (المكافأة حسب الأداء، مكافأة المردودية).

Source : Kamar Damaj. La transformation des organisations publiques au Liban et son impact sur leurs performances, en lien avec la satisfaction des usagers.. Gestion et management. Conservatoire national des arts et metiers - CNAM, 2013.

المطلب الرابع: نظريات التسيير العمومي الجديد

إن البداية النظرية للتسيير العمومي الجديد تعود بالأساس إلى الأفكار الليبرالية التي طورت في أعقاب الأزمة التي ظهرت في السبعينات و التي استفحلت في الدول المتقدمة آنذاك ، حيث شدد هذا الاتجاه في نهاية سنوات السبعينات على ان أحد أسباب التي أدت بصورة رئيسية إلى ظهور تلك الأزمة الاقتصادية هو تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية بشكل مفرط ، و يأتي على رأس هذا الاتجاه الاقتصاديين الليبراليين و أشهرهم فون هايك و ميلتون فريدمان من مدرسة شيكاغو في نهاية سنوات السبعينات.¹

¹ François-Xavier Merrien op .cit p 95-96-97

و منا هنا جاءت مساهمة العديد من النظريات – المستمدة أساسا من الإقتصاد – لتكريس مبادئ و أنماط جديدة في مجال تسيير القطاع العمومي ، باتت تمثل توجهها جديدا يطلق عليه أساسا التسيير العمومي الجديد ، أخذت هذه النظريات على عاتقها البرهان على ضرورة رفع أداء و كفاءة المرافق و القطاعات العمومية ، من خلال الحد من تدخل الدولة في الحياة الإقتصادية و الإجتماعية ¹ و التراجع عن معظم مبررات ذلك التدخل التي أوجدها الفكر الإقتصادي نطلقا من المدرسة الكينزية و حتى المساهمات التي قدمها العديد من الكتاب في مجالي الإقتصاد و التسيير العمومي و التأكيد على أن آلية السوق هي الأفضل فيما يتعلق بإعادة توزيع الدخل و تحقيق الإستقرار في المؤشرات الإقتصادية. هذا ما أدى إلى ظهور و صياغة نظريات جديدة في هذا المجال كنظرية الاختيار العام ، نظرية تكاليف الصفقات أو المعاملات و نظرية الوكالة و غيرها ، و هي النظريات التي واكبت تجدد الفكر الليبرالي و كان لها تأثيرا كبيرا على عمليات و مجهودات تسيير القطاع العمومي.

– نظرية الاختيار العام : Public Choice theory

ظهرت هذه النظرية في نهاية الستينات من القرن الماضي خاصة مع أعمال مدرسة فيرجينيا *Virginia School* و تعرف بأسماء مختلفة ، نظرية الاختيار الاجتماعي ، نظرية الاختيار العقلاني ، اقتصاديات السياسة.

و تعبر هذه النظرية عن أحد أهم أفكار الليبراليين و الليبراليين الجدد حيث تضع كفض لها أن المنظمات العامة غير فعالة بسبب مجموعة الضغوط السياسية و البيروقراطية. و تدلل نظرية الاختيار العام على ذلك بأن الأشخاص الذين من المفترض أن يتخذوا القرارات العامة (السياسيين و الإداريين) سيقومون حتما بتقديم مصالحهم الخاصة عن المصلحة العامة ، و يرى أصحاب هذه النظرية أيضا أن هناك تناقض أو تضاد بين الدولة و السوق الذي يمثل الآلية الفاعلة في توزيع الموارد و عليه يرون بضرورة تقليص دور و حجم الدولة قدر الإمكان، و يرى أصحاب هذه النظرية أن نجاعة و فعالية المنظمات العمومية متعلق فقط بتحفيز و رجال السياسة و الإدارة الذين يرون أن مصالحهم الشخصية هي من تحركهم بدليل سعي البيروقراط لزيادة سلطتهم و هيبتهم و أمنهم و دخلهم باستخدام الهيكل الهرمي على أساس أقدميتهم بدلا من المضي قدما في تحقيق أهداف المنظمة هذا من جهة ، و ينظر السياسيون إلى الهدف من خلال مزيد من السلطة و الأصوات من جهة ثانية فأى رد تحفزه المصلحة الذاتية.²

على هذا الأساس أقرت نظرية الاختيار العام بأن دور الحكومة يجب أن يتوفر على الحد الأدنى من التبسيط و المرونة و التمكين و المبادرة و التنظيم كما تدعو إلى إدخال الحد الأدنى من آليات السوق في المنظمات البيروقراطية و التي يمكن من خلالها أن تتطور و تحسن من كفاءتها ، و بعد فصل الوظيفة التوجيهية للحكومة عن دورها التنفيذي استنتج آخر رسم على أساس انه إذا تم الجمع بين السياسات و الوظائف التنفيذية فإن ذلك قد يقود إلى تحكم و سيطرة البيروقراط، أما فيما يخص السياسيين فينبغي على المعنيين منهم بإدارة صنع السياسات الاستراتيجية تحديد الأهداف و تقييم تنفيذ تلك السياسات.

¹ أحلام فوغالي مرجع سابق ص 40

² أ.عشور طارق ، مقارنة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم و تعزيز تنافسية و كفاءة المنظمات الحكومية ، مجلة أداء المؤسسات الاقتصادية ، العدد 01 السنة 2011-

ففي حين عارض منظرو الاختيار العام طرق التسيير الحكومي و كيفية استخدام الموارد واجهت البلدان الغربية مشكلة القيود المفروضة على الموارد المالية في إدارة حكوماتهم هذا الوضع يرر تغيير طرق عمل هذه الحكومات بحيث أصبحت نظرية الاختيار العام على ما يبدو مركزا و أساسا لإدارتهم.¹

- : تحليل تكاليف الصفقات : Transaction-cost analysis

تعود أفكارها إلى أعمال **Ronald Coase** سنة 1937 و التي ظهرت في كتابه طبيعة المنظمة او المؤسسة **The nature of the firm** و تمثل هذه النظرية أحد اهم التيارات المسيطرة في النظريات الحديثة لاقتصاد المؤسسة. يرجع المفكر coase مشروعية لجوء المنظمات في بعض الحالات إلى عقد صفقات داخلية دون اللجوء إلى ميكانيزمات السوق باللجوء إلى عملية مقارنة تكاليف إجرائها و قد قام الباحث الاقتصادي ويليامسون إبتداء من سنوات التسعينيات بتطوير هذه التخمينات النظرية لتصبح هذه الأخيرة أحد أهم المواضيع التي يتعرض لها الباحثين و المفكرين في ميدان سلوك المنظمات و لا سيما في علاقاتها بآليات السوق..

بصورة مختصرة يمكن تلخيص هذه النظرية في كون اللجوء إلى آلية السوق تبقى هي أداة الضبط الأولى و المرجعية بالنسبة لكل المتعاملين غير أن هذا لا يمنع من أن كثيرا من الحالات و التي تعود إلى تعقد و تشابك الحياة الاجتماعية و الاقتصادية تلجأ فيها المنظمات إلى عقد صفقاتها إلى آليات بدلا من توظيف آلية السوق التي تظهر أقل كفاءة بسبب ما يترتب عنها من تكاليف عقد الصفقات ، إذ في هذه الحالة تبدو أكثر ارتفاعا مما لو أن المنظمة لجأت إلى أشكال أخرى. فالتبادل الأكثر أداء هو التبادل الذي ينطوي على تكاليف أقل. و نجد نظرية تكلفة الصفقات مبررا لها في مجال الاقتصاد و التسيير العموميين من حيث أن تقديم الخدمات العمومية قد يكون مكلفا إلى أبعد الحدود إذا لجأنا إلى آلية السوق بمفهومها الضيق و هو ما يفسر و يعلل تفضيل لجوء الدولة إلى العمل بهذه النظرية لا سيما أن هذا الاتجاه العام نحو ضبط العلاقات السوقية في أشكال تعاقدية تم التأسيس لها و التبرير من خلال مساهمات أخرى كنظرية الاتفاقات و نظرية العقود.

- : نظرية الوكالة : agency theory

و تستند على النظرية الاقتصادية لمدرسة شيكاغو² ، جاءت هذه النظرية في إطار إثراء دراسة نظرية المنظمة ، و حتى و غن كانت غير موجهة للمنظمات و المرافق العمومية فإن طبيعة علاقات الدولة مع ممتلكاتها و ضرورة تفعيل هذه المرافق لرفع كفاءتها يتطلب حتما مراجعة هذه العلاقات على ضوء المساهمات الجديدة في مجال المنظمات عموما.³

تفيد هذه النظرية أنه يمكن النظر للمنظمة على انها مجموعة علاقات بين مالك المنظمة 'principal' و مسيرها 'Agent' الذي في أغلب الحالات تفوض له صلاحيات كبيرة في تسييره للمنظمة تسمح له بالتعامل مع العملاء و الزبائن بصفة المالك لتلك المنظمة.⁴ كما أن نظرية الوكالة تدعو إلى تفسير الإصلاح داخل الحكومة التي تهدف إلى خلق وكالات تتمتع بحكم شبه ذاتي في المنظمات التي يتم فصل

¹ أ عشور طارق مرجع سابق ص 117

² المرجع السابق ص 117

³ احلام فوغالي مرجع سابق ص 41

⁴ Philippe Raimbourg « théorie de l'agence asymétrie d'information et gestion de l'état » Encyclopédie de Gestion , Tome 1 Ed Economica Paris 1989 pp 181-192

وظيفة التنفيذ فيها عن وظيفة صنع السياسات. و الوكالة هنا هي الفصل بين المقدم و المستهلك للخدمات العمومية و يتم ذلك عن طريق خلق علاقة تعاقدية بين الطرفين، الطرف الرئيسي الذي يطلب الخدمة و الوكيل الذي يوردها.

إن مدرسة علاقات الوكالة تنظر لسير عمل المنظمات كعلاقة عقود، حيث إن الأشخاص هم أساسا و طبيعيا محمولون على القيام بحسابات عقلانية أنانية و عليه فإن الوسيلة الوحيدة لتنشيطهم في منظمة عرفت إنتقال القدرات التسييرية إلى مسيرين 'أعوان Agents' من طرف الذين يملكون الأصول أي المساهمين و المالكين " الأساسيين **les principaux** ' هي دفع هؤلاء الأعوان إلى تبني سلوكات مطابقة لإرادة الأساسيين.¹

و حسب الأستاذ فارون **Varone** فإن امتياز هذه العقود يسمح بـ:

أ - تحديد الأهداف السياسية بصورة واضحة يمكن قياسها و محددة في الوقت مما يسهل عملية التقويم.

ب - يرفع من الشفافية و يخفض من عدم التناسق و التماثل بين السياسيين و البيروقراطيين.

ت - يسمح بالوقوف على النفقات الحقيقية.

إن الطرفين الأساسيين (الذي يمنح العقد و العون الذي ينفذه) لهما علاقة تعاقدية مركزة حول الاقتصاد و الكفاءة، فالأساسي يقبل العقد أملا في أن يجد ما يبحث عنه، خاصة الاقتصاد كونه يستطيع مراقبة النتيجة و العون يقبل العقد أملا في أن يجد فائده و مكسبه. من جاب آخر فإن الانتقال من هيكل بيروقراطي كلاسيكي محكوم عن طريق احترام الإجراءات و القواعد إلى هيكل محكوم عن طريق النتائج يتضمن إعادة تنظيم، حيث أن السياسي يحدد الأهداف و الإداري يحدد الوسائل المستعملة. و عليه يجب وضع وكالات تكون مهمتها تنفيذية و تتمتع باستقلالية واسعة، تمنح لها الدولة وسائل من أجل الأهداف التي حددتها و في هذا النظام فإن الدولة تتبعد عن مسؤولية تسيير هذه الوكالات من أجل لعب دور استراتيجي (تحديد الأهداف، تهيئة الوسائل، تقويم النتائج) و هو ما سعى إليه التسيير العمومي الجديد من خلال خلق ميكانيزمات تنظيم و تقنيات جديدة للقيادة، حيث ننتقل من القيادة عن طريق تنظيم الموارد إلى القيادة عن طريق تنظيم النتائج.

و عليه فإن تطبيق هذه النظرية على المرافق و المنظمات العمومية قد يساعد في إعادة تنظيمها من خلال تحقيق عنصرين اثنين:²

(أ) التحديد الدقيق لصلاحيات المسيرين في صورة عون تنفيذي للسياسات العامة و الإبقاء على صلاحيات الهيئة السياسية في إطار

دورها لتصميم و تصور و معالجة السياسات العامة، كل هذا يسمح بممارسة أدق لقياس النتائج و لوظيفة الرقابة على مستوى

الأداء في المنظمات.

(ب) إن النجاح في تحقيق العنصر السابق يضمن الشفافية و يفرض بالضرورة الرفع من كفاءة و فعالية أداء المسيرين كما يسمح

بالتحديد الدقيق للتكاليف.

بناء على هذه النظرية واحدة من التجارب كانت فصل السياسة **policy** عن التنفيذ **implementation** فلقد أنشأت الحكومات

وكالات لتقسيم الخدمات بحيث تكون هذه الأخيرة شبه مستقلة **quasi-autonomous** داخل هيئات المنظمة. و عليه تكون لهذه

الوكالات مخرجاتها الخاصة، و تحدد أهدافها و نوعية خدماتها، كما يمكن القول أن لها وضعها القانوني المستقل، و عادة ما تكون هذه

¹ أحلام فوغالي مرجع سابق ص 42

² عشور طارق مرجع سابق ص 118

الوكالات صغيرة الحجم و تركز على رضا العملاء.و التطور الآخر — بناء على هذه النظرية- هو ما يدعى بالترتيبات التعاقدية أو الإجراء التعاقد *contractual arrangement* في القطاع العام.

كما يشير بوسطن إلى ذلك : يعد التعامل بنظرية الوكالة أمرا جيدا ، لأنك تشعر أن الإدعاءات المختلفة عن توفر المعلومات لدى الأطراف المتعاقدة حول طبيعة المهمة التي تضطلع بها هو النموذج الأمثل للمقاولات بما في ذلك تحديد أفضل الوسائل لتحفيز الوكلاء (أي عن طريق المكافآت و العقوبات).¹

استكمالا لكل هذه النظريات قد *Gruening* تحليلًا مفصلا للنظرية الأصلية المشكلة للتسيير العمومي الجديد فخلص إلى أنه إذا كان NPM تفترض أنها تعني نظرية الاختيار العام إضافة إلى أفكار التسييرية فهو استنتاج غير مكتمل فهو يشير إلى ان التسيير العمومي الجديد يعود إلى تأثيرات كل من نظرية الإدارة العامة الكلاسيكية و النيوكلاسيكية *neoclassical public administration* وتحليل السياسات *policy analysis* و نظرية الوكيل الرئيسي و نظرية حقوق الملكية و المدرسة النمساوية الجديدة و اقتصاديات تكلفة الصفقات و كذا نظرية الاختيار العام ، و أفكار التسييرية، فهو يرى أن العديد من المكونات ليست بالجديدة ، كما انها ليست لديها نظريتها الأصلية الخاصة بها ، فهي مزيج من المكونات التي تشكل التسيير العمومي الجديد و هو الأمر الذي سيؤدي إلى خلق أفكار جديدة و متميزة.²

المطلب الخامس : نماذج التسيير العمومي الجديد

إنعكست مبادئ التسيير العمومي الجديد بصور مختلفة على جل التجارب الإصلاحية في القطاعات الحكومية تبعا لإختلاف الدول و الإصلاحات التي ترغب في تجسيدها حيث عرف تطبيقات متباينة لهذه المبادئ.و بالرغم من هذا تم تسجيل في بداية التسعينات دفاع البعض عن فكرة إمكانية صلاحية هذه المبادئ في كافة أنحاء المعمورة . و لعل حماس هؤلاء المفكرين للتسيير العمومي الجديد و ما تضمنه من أفكار و مبادئ و أسس دفعهم إلى التأكيد على ضرورة بروز و ظهور نموذج جديد تماما في تسيير المنظمات و إدارة القطاع العام.³ رغم أنه القليل من الدول التي عرفت بعض التجارب التي تبنت التسيير العمومي الجديد بصفة مبكرة و التي يمكن اعتبارها متطابقة بنسبة عالية ، و هو ما ذهبت إليه الكتابات الحديثة التي تضمنت تقييما للتجارب المطبقة في بعض الدول في فترة الثمانينات و التسعينات و التي بينت أن اتجاه هذه التجارب لا ينحو نحو التقارب بل على العكس من ذلك هناك كثير من الإختلافات الجوهرية بدت واضحة تبعا لتجارب بعض الدول و تبعا لخصوصيات منظماتهم.⁴

إن هذه الملاحظات المستنبطة و المستمدة من الدراسات التقييمية و الإصلاحية لتجارب إصلاح القطاع العام دفعت L.e Lynn 1998 إلى التأكيد على أنه من الخطأ اعتبار أن مفهوم التسيير العمومي الجديد يوحي بوجود نموذج أو شكل واحد بل هناك نماذج

¹ Binod Atreya : The Applicability of new public management to developing countries : A case from Nepal (thesis of Doctorate in Philosophy , school of management Faculty of Business and law Victoria University Of technology Melbourne Australia 2002) p 28

² Ibid. p 38

³ عطار نادية : التسيير العمومي الجديد كأداة لتحسين القطاع العام -التجربة الجزائرية في مجال تفويض تسيير المياه - ماجستير في العلوم الاقتصادية جامعة أبو بكر بلقايد

تلمسان 2014-2015 ص 91

⁴ أحلام فوغالي مرجع سابق ص 43

مختلفة متشابهة إلى حد ما في المبادئ لكنها تختلف من حيث طريقة تطبيقها، و ذلك حسب المناخ العام و الإمكانيات و مدى استجابة الأطراف الفاعلة في التطبيق مع محتوى و أبعاد النموذج المطبق.

كل هذه الأبحاث و التجارب على الإصلاحات و ما تعلق بها من نقاشات أدت إلى اعتبار التسيير العمومي الجديد مفهوم جديد يتضمن عدة نماذج قام البعض بمحاولة صياغتها و فيما يلي سنعرض أهم التصنيفات لنماذج التسيير العمومي الجديد.

1 -تصنيف Ferlie : قدم هذا الباحث أربع نماذج للتسيير العمومي الجديد :

1-أ نموذج الكفاءة : قد يكون هذا النموذج هو الأصل من حيث الظهور و من حيث قدمه حيث ظهر في بداية الثمانينات و كانت بعض الدول الأنجلوساكسونية قد بادرت إلى إصلاح مرافقها الإدارية لرفع كفاءتها إنطلاقا من المقارنة مع منظمات القطاع الخاص. في هذا النموذج المفاهيم التي لها علاقة مع الطابع الاقتصادي لها مكانة كبيرة كما هو الحال بالنسبة للمنافسة و قياس الأداء في الوظيفة الإنتاجية، و تماشيا مع ذلك تم إعتداد أدوات تسيير يتم استعمالها أساسا في القطاع الخاص ، كما يدرج أصحاب هذا النموذج ضرورة لجوء الدولة إلى إبرام عقود لتقديم الخدمات التي تتم بين السلطات العمومية و المصالح الإدارية ، يتم بموجبها الإتفاق على ميزانية معينة لتمويل نشاط الإدارة المعنية مقابل مهام محددة تنجزها هذه الأخيرة و عادة ما تصاحب هذه العقود مخططات تفصيلية تتضمن الأهداف و النتائج الواجب بلوغها مما يسمح بقياس مستوى الأداء في هذه الإدارات.

1-ب : نموذج اللامركزية و تقليص الحجم : إن هذا النموذج من أهم ميزاته الصعوبة مقارنة بباقي النماذج من حيث الإجراءات التي يعتمد عليها أو يقوم عليها و التي قد تتواجد في غيره من النماذج و على العموم فإن الفكرة الأساسية في هذا النموذج هي اعتماد نسبة عالية من اللامركزية في هيكله و تسيير المنظمة العمومية بغرض تقليص حجم الأجهزة البيروقراطية لتدعيم الرقابة لا سيما المالية منها.

1-ج : نموذج البحث عن الإمتياز : من خلال هذا النموذج تكون درجة التأثير المنتظرة و المستهدفة أكبر منها في النموذجين السابقين . إذ يتعلق الأمر بتغيير ثقافة المنظمات العمومية بما يسمح لها ببناء مقدرة على تطوير نظام التسيير و الأداء بصورة مستمرة فالنموذج يؤكد أكثر على لامركزية القرارات و المسؤوليات و تغيير هرم السلطة التدريجية ، الاهتمام بالأداء و تطويره باعتماد دورات تكوينية و تعليمية للعمال و دفعهم إلى تبني روح الإنتماء و مسؤولية القيادة 'تفعيل العملية التسييرية'¹

1-د : نموذج التوجه للخدمة العمومية : يتمثل هذا النموذج في دمج مجموعة من الأفكار بعضها مستقاة من القطاع العام و بعضها مستلهمة من القطاع الخاص ، إذ يتعلق الأمر بدعم القطاع العام في أداء مهامه باعتماد طرق التسيير المستعملة في القطاع الخاص.و تتمثل نقاط التركيز في هذا النموذج في ان نوعية الخدمة هي مبدأ النجاحة بغرض بلوغ الإمتياز في القطاع العام مع الأخذ بعين الاعتبار رغبات العملاء و يتم تحقيق كل ذلك في ظل المحافظة على القيم و المهام الخاصة و بالقطاع العمومي.²

2 -تصنيف J-Monks : كذلك بالنسبة لهذا الباحث فقد أوجد أربع نماذج للتسيير العمومي الجديد و هي :

2-أ نموذج الكفاءة : يهدف هذا النموذج إلى رفع كفاءة المنظمات أو الإدارات العمومية و تقليص جميع أنواع التكاليف المرتبطة بالقطاع كما للمنظمة في هذا النموذج أن تهتم بالسياسات التالية :

¹ لعمري نسيمة : نحو بناء نموذج لإدارة الكفاءات في قطاع التعليم العالي و البحث العلمي - دراسة استقصائية من منظور الهيئة الإدارية العليا لمجموعة من جامعات الشرق الجزائري - أطروحة دكتوراة في علوم التسيير تخصص إدارة أعمال المؤسسات جامعة فرحات عباس سطيف 2019/2018 ص 57.

² لعمري نسيمة مرجع سابق ص 57-58

- محاولة الإنفتاح على المنافسة.
- قياس الأداء باستعمال قائمة مؤشرات تسمح بمراقبته.
- اعتماد الميزانيات الكلية بدلا من الميزانيات التفصيلية و ذلك تحت مبدأ الأخذ بالنتائج بدلا من الإهتمام فقط بالموارد.
- تقليص حجم الإدارة....إلخ.

2-ب نموذج المرونة التنظيمية : يقوم هذا النموذج على أدوات و اقتراحات أخرى هي كالتالي :

✚ إبرام عقود أو اتفاقيات لتقديم الخدمات بين الدولة و الأعوان و الوكالات.

✚ تقليص عدد درجات سلم السلطة. l'aplatissement de la hiérarchie

✚ تفويض السلطات بصورة مباشرة إلى المصالح المعنية المتعاقد معها لتقديم الخدمة، ما يضيف على المنظمات و المرافق الإدارية مرونة

أكثر إلى جانب التحول نحو لامركزية العمليات التسييرية. processus de gestion

✚ تدعيم اللامركزية بمراقبة فعالة لضمان أكثر فعالية في التسيير.

2-ج: النموذج النوعي أو نموذج النوعية: **Le Modèle Qualitatif**

يستهدف هذا النموذج تقريب الإدارة من المستعملين و العملاء من خلال الإهتمام برأيهم حول الخدمات الإدارية المقدمة و ذلك عبر دراسات قياس درجات الإشباع -Enquêtes de satisfaction- و دراسات السوق أو عن طريق تطوير مقاربات النوعية باعتماد مقاييس الإيزو ISO حيث ينصب الإهتمام على نوعية مخرجات المنظمة التي يجب ان توضع في أولويات أهدافها.

2-د النموذج التساهمي : **Le Modèle Participatif**

يهدف هذا النموذج إلى ديمقراطية الإجراءات الإدارية La démocratisation du processus administratif من خلال تفعيل المشاركة الواسعة للمواطنين و الذين يعتبرون لهم الحق في المشاركة وفقا لهذا النموذج في تحديد نوعية الخدمات المقدمة لهم، فهم يساهمون بشكل أو بآخر في عمليات اتخاذ القرار.¹

3 تصنيف I.Bolghiani (2002) :

في هذا التصنيف قام الباحث بصياغة ثلاثة نماذج انطلاقا من دراسته للمنظمات الصحية و الاستشفائية :

3-أ : نموذج السوق : **Le Modèle du Marché**

هذا النموذج يأخذ من ادوات القطاع الخاص من أجل رفع الكفاءة التنظيمية للمنظمات و بالمرافق الإدارية ، حيث يكون لآلية السوق الدور الأساسي في دراسة العمليات و المبادئ المتعلقة بتقديم الخدمة و تسييرها في المنظمات العمومية من خلال العمل على تخفيض التكاليف و الرفع من مستوى تحقيق الأهداف و محاولة العمل في إطار تنافسي.

3-ب النموذج المركزي : **Le Modèle décentralisé**

¹ أحلام فوغالي مرجع سابق ص 43-44

يهدف هذا النموذج إلى الفصل بين مراحل و أوجه التسيير الإستراتيجي عن تلك المتعلقة بالتسيير العملي أو الجاري (Opérationnelle) كما يقوم كذلك على إعادة توزيع الكفاءات و المهارات التي يجب أن تعطى لها صلاحيات إتخاذ القرارات في مختلف المصالح و المستويات الأقرب من العملاء في المنظمة أو المرفق الإداري.

3-ب : نموذج النوعية

من خصوصيات هذا النموذج الارتباط بالمجهودات التي يجب أن تبذل من أجل رفع مستوى إشباع العملاء عن طريق اعتماد أنماط الايزو أو الدراسات الهادفة إلى قياس و تحليل مستويات الإشباع للتمكن من التعرف عليها و إدخال التعديلات الضرورية للرفع منها¹.

الشكل رقم 05 : نماذج التسيير العمومي الجديد

تصنيف I-Bolgiani		تصنيف J-Monks		تصنيف Ferlie	
نموذج النوعية		نموذج المرونة التنظيمية	نموذج الكفاءة	نموذج اللامركزية و تقليص الحجم	نموذج الكفاءة
نموذج اللامركزية	نموذج السوق	النموذج التساهمي	نموذج النوعية	نموذج التوجه للخدمة العمومية	نموذج البحث عن الامتياز
المصدر : سليمان نسرين : تسيير الخدمات العامة المحلية : أطروحة دكتوراة في تسيير المالية العامة -دراسة حالة ولاية تلمسان - جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان ، 2018/2017 ص 57					

من هذه النماذج يمكننا توضيح المبادئ المشتركة بين النماذج السابقة :

- 1 -الاهتمام بالأداء في المنظمة العمومية و العمل على تحسينه
- 2 -تقليص حجم الأجهزة الإدارية و محاولة التخلص من البيروقراطية
- 3 -الأخذ ببعض مبادئ و أساليب القطاع الخاص
- 4 -الاهتمام بالزبون و محاولة إعطائه الفرصة لمساهمة في تحديد نوعية الخدمات المقدمة له.
- 5 -إبرام عقود و اتفاقيات مع الوكالات لتقديم الخدمة العامة بصورة أحسن و تفويض السلطة لهم بما يسمح بتحقيق أفضل أداء و أحسن نوعية.
- 6 -التركيز على مخرجات النظام أكثر من التركيز على مدخلاته.
- 7 -تخفيض التكاليف و بلوغ الحد الأقصى من النتائج و الفعالية في التسيير.
- 8 -تدعيم الرقابة بجميع أنواعها.

¹ سليمان نسرين : تسيير الخدمات العامة المحلية : أطروحة دكتوراة في تسيير المالية العامة -دراسة حالة ولاية تلمسان - جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان ، 2018/2017 ص

هذا و تجدر الإشارة إلى ان هناك تصنيفات أخرى لنماذج التسيير العمومي الجديد خاصة و أن الكثير من الدراسات قد أكدت أن الإصلاحات قد تأخذ اتجاهات متعددة و مختلفة و يمكن تطبيقها في نفس الوقت رغم اختلاف طبيعتها و هو ما يؤكد الباحث **Monks** إذ يرى أن غياب أو ندرة النموذج الأوحده للتسيير العمومي الجديد يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار عند دراسة هذا المفهوم.¹

المبحث الثاني :مضمون التسيير العمومي الجديد

يخضع إصلاح الإدارة العمومية في العصر الحديث إلى تأثير جملة من التحولات و هذه ما يعرف بالتغيرات العالمية و التي ترجع بالأساس إلى مقومات و عوامل الاقتصاد الحر و المنافسة، و بالنظر إلى تنوع و تعدد ميادين التغيير التي تعرفها الدول و الحكومات لا سيما في القطاع العمومي بما يشمله من المنظمات العمومية الإدارية التي تعنى بتقديم الخدمات العمومية و تسعى جاهدة إلى تحسينها، فإن جميع الدول و الحكومات تسعى في هذا الإطار إلى خلق نوع من التوازن بين الفعالية التي يتطلبها الاقتصاد الحر و بين العدالة الاجتماعية التي تسعى إلى تحقيقها نظريات و أسس الحكم الرشيد، و نظرا لأن الإصلاحات الجديدة ركزت بشكل كبير على التعلم المستمر و تجنب التaylorية ، بعكس التوجه الايديولوجي الذي سبق الإصلاح الإداري في الثمانينات حيث نجد التسيير العمومي تمثل مجموعة من الإصلاحات بدون أي تأثير ايديولوجي بل تحت تأثير عملي لمعايير توضح ضرورة القيام بإصلاحات قوية و عميقة ناتجة عن وجود قناعات أن إصلاح الخدمة العمومية لا بد أن يستمد من خارج إطار البيروقراطية التي طغت على المنظومة العمومية و الإدارات العمومية و هذا لن يكون إلا باستعمال أدوات و آليات القطاع الخاص و آليات السوق بشكل عام للوصول إلى الرفع من كفاءة الخدمات العامة.

الجدول رقم 10 : فئات العناصر العامة للتسيير العمومي الحديث Generic element categories of NPM

الفئة	الأهداف/الخصائص	الأمثلة
إعادة الهيكلة التنظيمية	- تفويض المسؤولية - الحد من التسلسل الهرمي - الأدوار السياسية و الإدارية	-مديري المدن -هيكل السندات المالية
أدوات التسيير	-التوجه نحو الإنتاج -المقاولاتية (ريادة الأعمال) -الكفاءة	-اتفاقيات الأداء - المنتجات - الأجر المرتبط بالأداء
إصلاحات الميزانية	أقرب إلى القطاع الخاص -السندات المالية	-حساب التكلفة-بيانات الربح و الخسارة
المشاركة	إشراك المواطنين	-مجالس الحوار - الديمقراطية الالكترونية
التوجه نحو الزبون	كسب الأهلية أو الشرعية في الخدمة -	-اتفاقيات مستوى الخدمة
إدارة الجودة	- التوزيع أو التسليم -إعادة الهندسة	-الحكومة الالكترونية
إقتصاد السوق	الحد من القطاع العام	التعاقد الخارجي
الخصخصة	مكاسب الكفاءة من خلال المنافسة	الشراكات العامة-الخاصة

Source : Miklós Rosta :what makes a new public management reforme successful ? an institutionnal analysis an introductory essay , Corvinus University of Budapest April 2011 p 5 .

¹ سليمان نسرین مرجع سابق ص 58

يرتكز التسيير العمومي الجديد على 03 عناصر أساسية و هذا حسب العديد من المفكرين و الباحثين و تتمثل في تغيير آلية الحكومة و التغيير في أسلوب الإدارة و تقليص دور الدولة.

المطلب الأول : التغيير في آلية السلطات العمومية

يرتبط هذا العنصر بمفهوم التغيير و الحكومة لذا يجب التطرق إلى هذه المفاهيم أولا قبل التطرق إليه. فالحكومة عبارة عن مجمل الهياكل و الترتيبات التنظيمية لممارسة سيادة و سلطة الدولة و هي تشمل جميع مستويات الحكومة في البلاد بدءا من السلطة المركزية إلى أدنى مستوى رسمي في الحكومة و تضم ثلاث أجهزة مختلفة و لكل منها دور ضروري في ممارسة السلطة السيادية و هي : السلطة التشريعية لوضع القوانين و السلطة التنفيذية لتنفيذ القوانين و تشغيل الإدارة و السلطة القضائية لتفسير القوانين و الفصل في النزاعات.¹ و يتم فهم آلية الحكومة فيما يتعلق بالنظام و توزيع السلطة و المسؤوليات و المساءلة في عملية صنع القرار الحكومي و ديناميات العلاقة بين المسؤولين المنتخبين و موظفي الخدمة المدنية في العملية التشريعية و هي عملية تؤدي إلى استحداث قوانين و آليات حماية مصالح و رفاهية الشعب.

تعتبر إدارة التغيير من التوجهات الحديثة في الإدارة في معظم المنظمات نتيجة للتغيرات السريعة في بيئة المنظمة و في هذا المجال لا بد من التمييز بين التغيير كظاهرة و إدارة التغيير كمنهج له قواعد و أسس و أصول. إن إدارة التغيير تتمثل في صيانة و تحسين الإنتاجية في مناخ من التغيير الذي يعتبر فرصة للنمو و تطبيق مبادئ إدارة التغيير و أولويات التغيير للتكيف مع التغيرات في تحقيق الأهداف و دعم الموظفين من أجل التعامل مع التغيير. و هي عبارة عن حركة تفاعل لا تحدث بطريقة عشوائية و تتجه نحو هدف محدد و واضح و إعداد استراتيجية مسبقة لعملية التغيير و تبنيها قيادة التغيير للانتقال من وضع غير مرغوب فيه إلى وضع أحسن باستخدام أفضل الطرق اقتصادا و فعالية لإجراء التغيير من أجل بلوغ الأهداف.² إن التغيير في آلية الحكومة يتم من خلال التغيير في البناء الهيكلي للحكومة و إعادة الهيكلة للإدارات و الأقسام و إنشاء وحدات لتقديم الخدمة العمومية، اللامركزية في السلطة و المسؤولية من خلال تفويض الصلاحيات و الفصل بين السياسية و تقديم الخدمات و هذا ما يدعى أيضا بإعادة اختراع الحكومة أو ابتكار الحكومة.³

من خلال ما سبق يتضح جليا أن التسيير العمومي الجديد يشمل التغيير في البناء الهيكلي للحكومة و يتضمن كذلك إعادة الهيكلة للأقسام و الإدارات ، إنشاء وحدات لتقديم الخدمة ، اللامركزية في السلطة و المسؤولية من خلال منح الصلاحيات للمستويات الإدارية الدنيا ، و الفصل بين السياسة و تقديم الخدمة. و ينادي التغيير في آلية الحكومة إلى تغيير الثقافة التنظيمية ، تحسين الجودة ، الاستجابة للعملاء و ممارسة المشاركة الإدارية ، الاتجاه نحو آلية السوق و استخدام الموارد بأسلوب يتميز بالكفاءة و الفاعلية.

¹ وحشي عفاف مرجع سابق ص 30

² د بن عبد العزيز فطيمة ، أ معزوز نشيدة : التغيير التنظيمي بإدارة الجودة الشاملة في المنظمات الصحية ، مجلة الاقتصاد و التنمية البشرية مجلد 2 العدد 2 ص 87-110

³ شنوفي نور الدين مرجع سابق ص 70-71

وقد اتجهت العديد من دول العالم و منها المملكة المتحدة ، كندا و أستراليا و نيوزيلاندا إلى التركيز على الاستخدام الأمثل و الكفاءة للمدخلات المستخدمة في تقديم الخدمات ، بما قد يؤدي إلى ترشيد و تقليل النفقات، ففي حالة المملكة المتحدة جاءت الإصلاحات تحت مسمى **Financial Management Initiative** و ذلك بغية الرفع من مستويات الكفاءة الإدارية.

و في مجال اللامركزية و إعطاء صلاحيات أكبر للمستويات الإدارية الدنيا ، اتجهت المملكة المتحدة لإصلاح إداري يعرف ببرنامج الخطوات التالية **Next step program** سنة 1988 و هدفه الرئيسي تقليل التحكم المركزي فيما يتعلق بالرقابة الإدارية و المالية و منح المزيد من المسؤوليات و الصلاحيات للعاملين في تلك المستويات.¹

إن التغيير في آلية الحكومة ينبغي أن لا يتحرك منفصلا عن السياسات و البرامج التنموية و إلا فلن يكون له أي توجه استراتيجي في ظل برامج الإصلاح الاقتصادي التي تتضمن تفعيلًا و تنشيطًا لآليات السوق و لدور القطاع الخاص و حينها يؤدي إصلاح الجهاز الحكومي دورا هاما في دعم التحول في السياسات الاقتصادية و في تعزيز قدرة هذا الجهاز.²

يمكن توضيح الفرق بين الحكومة البيروقراطية و الحكومة في ظل التسيير العمومي الجديد من خلال الجدول الموالي :

الجدول رقم 11 : الفرق بين الحكومة البيروقراطية و الحكومة وفق التسيير العمومي الجديد

الحكومة البيروقراطية	الحكومة وفق NPM
هدفها التسجيل و التوثيق	هدفها التطوير و التحسين
تضع اللوائح و المعوقات	تضع الحلول و الابتكارات
تدير الأوراق و السجلات	تدير الأداء و العمليات
سلبية تتلقى التعليمات	تنفيذية تؤدي الواجبات
تركز على الأساليب والإجراءات	تركز على الأهداف و النتائج
الموظف دائما على حق	المواطن دائما على حق
الموظف يمتلك حق إدارة شؤون المواطن	المواطن يمتلك حق تقييم الموظف
المواطن سلبي يتلقى الخدمات	المواطن نشط يساهم في التطوير
تعمل بالماضي و للحاضر فقط	تعمل بالماضي و بالحاضر و المستقبل أيضا.

المصدر : وحشي عفاف مرجع سابق ص 34

المطلب الثاني: التغيير في أسلوب الإدارة العمومية

إن تحديث و عصنة الإدارة العمومية يستلزم جهازا إداريا قادرا على فهم و استيعاب المتعاملين معه، من جهة أخرى و على أساس الندرة التي تميز الموارد المالية و البشرية المؤهلة يتطلب العمل على ترشيد و عقلانية النفقات و البحث كذلك عن وسائل و طرق لتحقيق الفعالية

¹أ.د عدنان مريز بن محمد مرجع سابق ص 133-134

² محمد الصبري ، الإصلاح و التطوير الإداري كمدخل للحكومة الإلكترونية ، دار الكتاب القانوني ، الإسكندرية مصر 2009 ص 43.

بأقل التكاليف الممكنة، لذا فقد عرف العالم ثورة هائلة في جل المجالات العلمية و التكنولوجية ، و أصبحت التحولات في أنماط الإدارة في مختلف القطاعات مسألة في غاية الأهمية.¹

ذلك أن الحلول الخاصة بتحديات التغيير أو التكيف لا تشمل آلية الحكومة فقط و لكن في آلية تسيير الدوائر الحكومية و الذكاء الجماعي للموظفين على جميع المستويات و لا بد من تحريك المنظمات العمومية لتبني سلوكيات و قيم تساهم في تطوير خدماتها. إن التكيف الحقيقي و تحديث و عصريّة نظام التسيير مطلوب لاتخاذ و تنفيذ الإجراءات التي يكون لها تأثير حقيقي ليس فقط على الآليات و الطرق و لكن أيضا على فلسفة التسيير و نظام القيم التي تقوم عليها اتجاهات الإدارة العمومية.² يشمل التغيير في الإدارة العمومية العناصر التالية :

تبني القطاع العام للممارسات الإدارة المطبقة في القطاع الخاص و التي تتضمن استخدام نموذج التميز، إعادة الهندسة ، إدارة الجودة الشاملة ، القيمة مقابل النقود ، قياس الأداء و الحوافز ، خدمة العملاء ، الربحية و تقليل العمالة.³

التركيز على الكفاءة و الفاعلية

الانتقال من التحكم في المدخلات ، الإجراءات و الأنظمة باتجاه قياس المخرجات.

تفويض الملكية الخاصة ، أسلوب التعاقد للخدمات العامة و اتباع أسلوب المنافسة لتقديم الخدمات.

تفويض الصلاحيات و السلطات للمستويات الإدارية الدنيا.

المطلب الثالث : تقليص دور الدولة

يمثل تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية أحد أهم عوامل ظهور توجهات فكرية تصب في إطار المبادئ العامة للتسيير العمومي الجديد ، فبعد أن عرفت العديد من الدول المتقدمة أزمة في اقتصادياتها في منتصف السبعينات حيث كان الفكر السائد هو تعظيم دور الدولة في الحياة الاقتصادية و تدخلها بشكل كبير ، تبين انه كان السبب الرئيسي في استمرار و استفحال تلك الأزمات، و هو ما أدى بالفعل إلى بروز و ظهور توجهات تنادي و تركز على تقليص دور الدولة في الحياة الاقتصادية و الاجتماعية من خلال تبني الخصوصية و فتح مجال المبادرة و آليات السوق و المنافسة.

غن فكرة تحويل الملكية العامة إلى الملكية الخاصة من أجل الرفع من الفعالية أكثر على المستوى الكلي و الجزئي تعود بالأساس إلى سنة 1976 مع طروحات آدم سميث و أهمية الخصوصية على مستوى المنظمات و المداخل الناشئة عن المبادلات في حد ذاتها و كذلك تخصيص أفضل للموارد عن طريق وضع هياكل للتحفيز الاقتصادية و كذلك إبراز صعود الكفاءات و تحويلات المعارف و كذا التكنولوجيات على المستوى الكلي ، كان يري آدم سميث أن ترك الأفراد أحرار ضرورة و لم يكن يؤمن بتاتا بضرورة تدخل الدولة في الاقتصاد و أنها لا يمكنها إعانة الفقير أو تعليم الجاهل و أن عدم تدخل الدولة يؤثر في زيادة الإنتاج.

¹ محمد بن أعراب ، تجربة الإدارة الإلكترونية في الجزائر بين مقتضيات الشفافية و تجويد الخدمة العمومية و إشكالية التخلص من منطق التسيير التقليدي ، مجلة العلوم الاجتماعية ، جامعة محمد ملين دباغين سطيف ، العدد 19 ديسمبر 2014 ص 59

² Mohamed Charih, Réjean Landray : la gestion publique sous le microscope , presse de l'université du Québec 1997 p 53.

³ محمد السعيد جوال : ترقية أداء المنظمات العمومية في ظل مقارنة التسيير العمومي الجديد ، دراسة نظرية تحليلية مجلة اقتصاديات شمال افريقيا العدد 14 سنة 2016 ص 71.

تعتبر الخصوصية الطريقة التي يتم من خلالها إدخال طرق الإدارة و الرأسمال الخاص إلى المؤسسات العمومية و يرى الباحث أحمد رشيد أن أي برنامج للخصوصية كأحد المبادئ الرئيسية للتسيير العمومي الجديد لا بد ان يحقق الصالح العام و يقترح ضرورة بدء عملية التطوير و الإصلاح بالمستوى الجزئي و ليس المستوى الكلي و أن التطوير الإداري الشامل قد يصلح كبحت دكتوراة و منه لا يصلح كبرنامج تطبيق نظم الإصلاح.

الاتجاه السائد اليوم و تماشيا مع ظهر دور جديد للدولة بالنسبة للنشاطات الاقتصادية و هو الضبط الاقتصادي أي تغير دور الدولة من الحارس أو المراقبة لمجرد دولة ضابطة و بالتالي انسحاب الدولة كسلطة عمومية من الحقل الاقتصادي و اكتفائها بدورها التقليدي كسلطة ضبط و إسناد.¹

و هنا يجب التنويه على ان الدول يجب ان تسعى في ظل التسيير العمومي الجديد إلى التركيز على العديد من المتطلبات أهمها : الاتجاه نحو التخصص ، تخفيض الموازنة العامة ، تشغيل الخدمات بأسلوب تجاري تخفيف القيود الحكومية على القطاعات الاقتصادية.

المبحث الثالث : الإدارة العمومية الإلكترونية و دورها في ترقية الخدمة العمومية

كان و مازال الحديث عن عصنة الإدارة العمومية ضمن الاهتمامات الرئيسية و ضمن أبحاث علماء القانون و الإدارة و الإقتصاد على حد سواء، و محورا هاما من محاور الخطابات الرسمية و المشاريع المسطرة للحكومات و الدول في المحافل العالمية، و قد اخذ هذا الموضوع و اهتماماته أبعادا جديدة و عمقا أكبر بعد الانتشار الواسع و الاستعمال العريض لوسائل الاتصال و تكنولوجيا المعلومات و تعدد تطبيقاتها و استعمالها و مجالات تأثيرها على كل المستويات الاجتماعية و الاقتصادية و الثقافية و حتى السياسية.

تعتبر الإدارة العمومية الإلكترونية جزءا من الاستراتيجية العامة للإصلاح الإداري و مدخلا مهما لتطوير و عصنة المرافق العامة و لا يمكننا الحديث عن الأساليب التيسيرية في الإدارات العمومية دون التطرق لهكذا موضوع، الإدارة العمومية الإلكترونية و من خلال اعتمادها أساسا على تطوير تكنولوجيا و نظم المعلومات المختلفة و استغلالها بهدف تسيير مختلف الأعمال اليومية مع الأجهزة و المؤسسات الحكومية المتعددة و تبسيط الإجراءات و العمليات الروتينية المتمثلة أساسا في تقديم الخدمات للمواطنين.²

تعود أولى التجارب و الاستعمالات للإدارة الإلكترونية إلى منتصف الثمانينات في الدول الاسكندنافية المعروفة برؤسها لقوائم الدول في مؤشرات الحكم الراشد و التنمية ، و تمثلت في ربط القرى البعيدة بالمركز اطلق عليها اسم **Electronic villages** و كانت الغاية من ذلك الاضطلاع على المعلومات بواسطة استخدام التقنيات الحديثة من اجل تلبية حاجات سكان القرى البعيدة عن المدن و أطلق على مثل هذه المبادرات : المراكز البعيدة او المجتمعات البعيدة.³ في سنة 1989 و اعتمادا على تجربة القرى الإلكترونية في الدانمارك تبنت المملكة المتحدة مشروع قرية مانشيستر الإلكترونية حيث أنشئ "مضيف مانشيستر" بوصفه مرحلة أولى يهدف إلى ترقية و متابعة التطورات الاجتماعية و الاقتصادية و التعليمية ، و في سنة 1992 تبنى مجلس لندن مشروع «بونتيل» و الذي يعني الاتصالات البعيدة التقنية و الذي أكد على جمع و نشر و تنمية المعلومات بالوسائل الإلكترونية و الوصول عن بعد لمصادر و قواعد البيانات.⁴

¹ عجاي عماد : التجربة الجزائرية لإحداث سلطات الضبط الإقتصادي في إطار الدور الجديد للدولة مجلة القانون و المجتمع جامعة ادرا العدد 04 ديسمبر 2014 ص 112.

² د قروش عيسى : دروس في مقياس الإدارة العمومية الإلكترونية ، جامعة محمد بوضياف المسيلة 2017-2018

³ سوسن زهير المهتدي تكنولوجيا الحكومة الإلكترونية درر أسامة للنشر و التوزيع عمان الأردن 2011 ص 19

⁴ صدام خماسية الحكومة الإلكترونية الطريق نحو الإصلاح الإداري ط1 عالم المكتب الحديث للنشر الأردن 2013 ص 10

في الولايات المتحدة الأمريكية كانت بداية ظهور الإدارة الإلكترونية عام 1995 في ولاية فلوريدا من خلال مشروع تبنته هيئة البريد المركزي ثم تبع ذلك ظهور مبادرات و محاولات عديدة في مختلف الدول ، كما تبنتها عديد المنظمات الدولية حيث قامت المفوضية الأوروبية على سبيل المثال بإطلاق مبادرة "أوروبا الإلكترونية" بمدينة لشبونة بالبرتغال سنة 2000 و التي كان الهدف منها إتاحة فرص الوصول السهل و السريع و لكل المواطنين إلى المعلومات و الخدمات في مجالات الإدارة العمومية مع تأمين الحفظ الجيد و المناسب للبيانات.¹

بالنسبة للدول العربية اول مبادرة كانت في دولة الإمارات سنة 2001 بإنشاء منظمة حرة للتكنولوجيا (مدينة دبي للإنترنت) ثم انتقلت إلى الكويت أما الجزائر فتبنت مشروع الجزائر الإلكترونية سنة 2013.

المطلب الأول : التعاريف المختلفة للإدارة العمومية الإلكترونية

تعرف الإدارة العمومية الإلكترونية على أنها " استخدام وسائل الإتصال التكنولوجية المتنوعة و المعلومات في تيسير سبل أداء الإدارات الحكومية لخدماتها العامة الإلكترونية و التواصل مع طالبي الانتفاع من خدمات المرفق العام باستخدام تكنولوجيا المعلومات و الاتصالات الحديثة كالشبكات المعلوماتية و الإنترنت و الحاسوب"²

من التعاريف نجد الإدارة العمومية الإلكترونية هي : "استغلال تكنولوجيا المعلومات و الاتصالات لتطوير و تحسين تدبير الشؤون العامة و يتمثل ذلك في انجاز الخدمات الحكومية الرسمية سواء بين الجهات الحكومية أو بين هذه الجهات و المتعاملين معها بطريقة معلوماتية تعتمد على الانترنت و تقنياتها و ذلك وفقا لضمانات أمنية معينة تحمي المستفيد و الجهة صاحبة الخدمة معا"³

يعرج البنك الدولي في تقاريره و مفاهيمه على مصطلح الإدارة الإلكترونية العمومية و يوضح على أنها "عملية استعمال المؤسسات الحكومية لتكنولوجيا المعلومات مثل شبكة المعلومات العريضة و شبكة الانترنت و أساليب الاتصال عبر الهواتف المحمولة و التي بواسطتها يمكن تغيير و تحويل العلاقات بين المواطنين و رجال الأعمال و مختلف المؤسسات الحكومية و هذه التكنولوجيا يمكنها أن تحقق عددا كبيرا من الأهداف مثل تقديم خدمات أفضل للمواطنين و تحسين التعامل و التفاعل مع رجال الأعمال و مجتمع الصناعة و تمكين المواطنين من الوصول للمعلومات مما يوفر و يحقق مزيدا من الشفافية أو جدارة أكثر كفاءة للمؤسسات الحكومية كما أن نتائج هذه التطبيقات يمكن أن تقلص من حجم الفساد و الرفع من مستويات الشفافية و تعزيز العوائد ككل أو تخفيض النفقات و الرفع من مستوى قناعة المواطن المستهلك بدور المؤسسة الحكومية في حياته"

كما ينظر إليها على أنها "استراتيجية إدارية لعصر المعلومات تعمل على تحقيق خدمات أفضل للمواطنين و المؤسسات مع استغلال أمثل لمصادر المعلومات المتاحة من خلال توظيف الموارد المالية و البشرية المتاحة في إطار إلكتروني حديث من أجل استغلال أمثل للوقت و المال و الجهد و تحقيقا لمطالب معينة بجودة عالية"⁴

¹ عامر ابراهيم قنديلجي ، الحكومة الالكترونية دار المسيرة الأردن 2015 ص 25

² سعد غالب ياسين الإدارة الإلكترونية دار البازوري للنشر و التوزيع الأردن 2010 ص 9

³ سمية بومروان ، الحكومة الإلكترونية و دورها في تحسين أداء الإدارات الحكومية ، دراسة مقارنة مكتبة القانون و الإقتصاد ، الرياض 2014 ص 17

⁴ نبيل جاد عزمي ، تكنولوجيا التعليم الإلكتروني دار الفكر العربي القاهرة 2008

يعرفها محمد بن عبد العزيز الضافي بأنها : "استخدام تقنية المعلومات و الاتصالات في تنفيذ الأعمال الإدارية و تقديم الخدمات بشكل واسع و مكثف إلكترونيا مما يؤدي إلى خفض التكلفة و السرعة و الجودة في تقديم الخدمات"¹

كما يعرفها علاء عبد الرزاق السالمي بأنها عملية مكننة جميع المهام و النشاطات في المؤسسات الإدارية بالاعتماد على كافة تقنيات المعلومات الضرورية و الوصول إلى تحقيق أهداف الإدارة الجديدة في تقليل استخدام الورق و تبسيط الإجراءات و القضاء على الروتين السريع و الدقيق للمهام و المعاملات لتصبح كل إدارة جاهزة للربط مع الحكومة الإلكترونية²

يعرفها العلاق بشير عباس في مؤلفه الخدمات الإلكترونية بين النظري و التطبيقي على أنها : استخدام التكنولوجيا و خاصة تطبيقات الانترنت المبنية على شبكات المواقع الإلكترونية لدعم و تعزيز الحصول على المعلومات الإدارية و توصيلها و خدمة المواطن بشفافية عالية و بكفاءة فعالة و بعدالة.³

و تعرف كذلك الإدارة الإلكترونية على أنها مدخل جديد يقوم على استخدام المعرفة و المعلومات و النظم و البرامج المتطورة و الاتصالات للقيام بالوظائف الإدارية و إنجاز الأعمال التنفيذية و اعتماد الانترنت و الشبكات الأخرى في تقديم الخدمات و السلع بصورة إلكترونية بالإضافة إلى تبادل المعلومات بين الموظفين في المنظمة و بينها و بين الأطراف الخارجية مما يساعد على اتخاذ القرارات و رفع كفاءة الأداء و فعاليتها⁴

و من بين أهم التعاريف الذي رأيناه مناسبة و دقيقا لمفهوم الإدارة الإلكترونية هو كونها منظومة إلكترونية متكاملة تهدف إلى تحويل العمل الإداري العادي من إدارة يدوية إلى إدارة باستخدام التكنولوجيا و الاتصالات بالاعتماد على نظم معلوماتية قوية تساعد في اتخاذ القرار الإداري بأسرع وقت و بأقل التكاليف.

من هذه التعاريف نستنتج أن الإدارة الإلكترونية ليست مجرد مكننة العمل الإداري داخل المؤسسة و لكن يتعدى مهامها و تعريفها إلى تكامل البيانات و المعلومات و كيفية استخدامها في توجيه و تأطير سياسية و إجراءات عمل المؤسسة من أجل تحقيق الأهداف و إحداث مرونة و شفافية في الاستجابة للمتغيرات بهدف تخفيض التكاليف و النفقات و الرفع من مستويات الأداء و ضمان مبدأ الشفافية.

و يعتبر تطبيق الإدارة الإلكترونية من أحدث مداخل الإصلاح الإداري الرامية لتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين باستخدام التكنولوجيا الحديثة كالإجابة الصوتية (الهاتف) و أكشاك المعلومات التي يمكن للمواطنين الوصول إليها بسهولة والاستفادة منها⁵

¹ أ.ربيع منصور: دور الإدارة الإلكترونية في تفعيل مبدأ الشفافية، مجلة الحقوق و العلوم السياسية جامعة خنشلة العدد 08 ج 02 جوان 2017 ص 11

² نفس المرجع السابق ص 12

د.مراكشي محمد أمين - أفقاير فيصل (كلية العلوم الاقتصادية العلوم التجارية و علوم التسيير بجامعة البليدة) : الإدارة الإلكترونية و أثرها على إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر³

⁴ أ.د بن عيشي بشير (جامعة بسكرة) أ بن عبيد عبد الباسط (جامعة أدرار) : التسيير العمومي الإلكتروني :مدخل حديث لمعالجة أزمة التسيير العمومي مجلة الحقيقة العدد 37

⁵ د.فرطاس فتيحة (جامعة الجليلي بونعامة-خميس مليانة): عصرنة الإدارة العمومية في الجزائر من خلال تطبيق الإدارة الإلكترونية و دورها في تحسين خدمة المواطن ، مجلة الإقتصاد الجديد العدد 15 المجلد 02-2016 ص 315

المطلب الثاني: أسباب تعزيز دور الإدارة العمومية الإلكترونية

إن الأزمة المالية الراهنة التي تمر بها جل الدول أدت بالتأكيد إلى ضرورة إعادة النظر أو مراجعة واسعة لكثير من الممارسات الإدارية التي اعتبرت لفترة طويلة أنها من المسلمات ، مما يعني ضرورة إعادة اكتشاف الحكومة من مدخل الأزمات القائمة أو المحتملة، والتصرف حيالها بمنطق أو روح منظمات الأعمال، وفي هذا الصدد نجد الكثير من الباحثين اهتموا بالموضوع نذكر على سبيل المثال “دونالد ف. كيتل” في كتابه *“The Global Public Management Revolution”* ثورة الإدارة العامة العالمية: تقرير حول تحول الحكم” الذي شرح فيه أسباب الإصلاح الإداري وأهدافه كما عرض أهم تجارب الإصلاح الحكومي التي أقدمت عليها بعض الدول معتبرا أن الحكومات لجأت لذلك الإصلاح لإعادة تشكيل دور الدولة وعلاقتها بالمواطنين ، معتمدة في ذلك على مجموعة من الأسس والاستراتيجيات الجوهرية التي شملها الإصلاح الإداري الحكومي و التي تتمثل في: الإنتاجية، التحول إلى أسلوب السوق، التوجه لخدمة الزبون، اللامركزية، ابتكار السياسة ومتابعتها، المسؤولية عن النتائج . وفي ذات السياق جاء كتاب د. سيد الهواري ، “الإدارة الأصول والأسس العلمية للقرن 21” الذي عرض فيه مجموعة المواصفات والمفاهيم الجديدة التي تتعلق بدور الحكومة في المجتمع ، وذلك حسبما تناول الكاتبان “دفيد أوزبورن” و “تيدجبلر” في كتابهما “إعادة اكتشاف الحكومة”، وهو ما يجعل حكومة القرن 21 تختلف اختلافا جوهريا عن حكومة القرن 20 فكرا وممارسة ، وذلك نظرا إلى جملة المتغيرات الحاصلة على المستوى العالمي في شتى المجالات والتي كان لها تداعيات على الإدارة فكرا وممارسة¹.

لقد أدت العديد من الأسباب و المتغيرات إلى التيقن من ضرورة إعادة النظر في كثير من الممارسات الإدارية و خاصة العمومية منها بالاعتماد في ذلك على مجموعة من الأسس و الاستراتيجيات الجوهرية و هذا من خلال تعزيز دور الإدارة العمومية الإلكترونية كونها فلسفة إدارية حديثة فرضتها متغيرات الثورة الرقمية و انتشار استعمال التكنولوجيا ووسائل الاتصال الحديثة و توجهات العولمة و الديمقراطية و لعل أهم الدوافع التي أدت و ساهمت في ذلك نجد :

- 1 - **ظاهرة العولمة :** بكل أبعادها الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و التكنولوجية و غيرها ، هذه الأبعاد تظهر بوضوح في اندماج اقتصاديات العالم و اتساع دائرة التبادل في التجارة الدولية إضافة إلى قوة و تأثير صناعة الثقافة و الإعلام².
أمام هذا البروز الجلي و الكبير لظاهرة العولمة في عالمنا اليوم أصبحت الحكومات تمثل جميعها جزءا من نظام اقتصادي و سياسي عالمي من أهم ما يميزه الانفتاح و الترابط القوي و التكامل في العديد من الميادين و المجالات و الأبعاد السياسية و الاقتصادية و الإدارية مما أجبر العديد منها على تبني أفكار أكثر ديمقراطية و شفافية في مؤسساتها من أجل إعادة التأثير على تقديم خدمات عمومية أكثر ملاءمة و أكثر نفعية للمواطن بأسرع وقت و أقل التكاليف دائما..
- 2 - **الاستخدام الواسع لتكنولوجيا المعلومات و الاتصالات :** إدخال تكنولوجيا المعلومات و الاتصالات في الممارسات الإدارية غير من طريقة و أساليب هذه الممارسات تغييرا جذريا من كل الجوانب كما أدت هذه الاستعمالات إلى ارتفاع قيمة المعرفة كعامل هام من عوامل الإنتاج، مما تتطلب مواكبة هذا التقدم التكنولوجي لا سيما من المؤسسات العمومية للاستفادة منه و استخدامه استخداما مثاليا لمواكبة عصر السرعة و المعلوماتية.

¹ عباش عائشة(جامعة الجزائر3) : استراتيجية التحول نحو الإدارة الإلكترونية مفاهيم و مقاربات نظرية: المركز الديمقراطي العربي مقال

<https://democraticac.de/?p=45798> 21 أبريل 2017

² سعد غالب ياسين ، مرجع سابق ص 41

- 3 -الندرة و العنصر البشري: من بين أهم الدوافع كذلك نجد ندرة الموارد الأمر الذي ساهم في ضرورة إيجاد سياسات تساهم في الاستغلال الأمثل للموارد الحكومية إضافة إلى التوجه نحو زيادة الاهتمام بالمرود البشري و استغلال الطاقات البشرية للاستفادة القصوى منها و للاستثمار فيها باعتبارها المرود الرئيسي و الفعال.
- 4 -الإصلاح الإداري : أدى تفشي الفساد الإداري و المالي في المجتمع و مؤسساته إلى ضرورة تبني الإدارة الإلكترونية و مبادئها باعتبارها أحد العلاجات الوقائية من انتشار هذه الظاهرة و تفشيها، كما ان الإصلاح الإداري يجبر المؤسسات الحكومية على تبني الشفافية و الوضوح في منهج عملها.¹
- 5 -ارتفاع و تزايد مستويات الضغوطات الشعبية و تطلعات المواطن اتجاه الحكومات : أصبحت الحكومات تواجه ضغوطات متزايدة و مستمرة من المواطنين من أجل تلبية الطلبات المتزايدة على الخدمات الحكومية و هذا بسبب تزايد عدد السكان و الرغبة المسجلة في خدمات نوعية و بأقل التكاليف و في أسرع وقت ممكن و التخلص نهائيا من البيروقراطية و هذا كنتيجة لارتفاع مستويات الوعي و تعاظم دور المنظمات الحكومية و الغير الحكومية.²

المطلب الثالث : خصائص و مبادئ الإدارة العمومية الإلكترونية

- 1 -خصائص الإدارة الإلكترونية العمومية :تتصف الإدارة العمومية الإلكترونية بمجموعة من الخصائص أهمها :
- عدم التقيد بالإطار الزمني و المكاني : من بين الخصائص نجد أن الإدارة الإلكترونية العمومية لا تقتيد بالإطار الزمني فمواقع هذه الإدارة متاحة عبر الانترنت أو عبر أجهزة المتنتشرة بالإضافة إلى عدم حاجتها لمباني ضخمة لاستيعاب أكبر عدد من الموظفين و مكاتب مليئة بالأوراق و الملفات.
 - المرونة و السرعة في الأداء : من الخصائص نجد الاستجابة السريعة للممارسات و الأحداث و التجاوب معها و التفاعل بمرونة و هذا من خلال ما توفره تكنولوجيا المعلومات من قدرات فائقة على التكيف مع المحيط و الظروف إضافة إلى الدقة و الوضوح التام أي الشفافية في إنجاز المعاملات الإدارية المختلفة و المتنوعة.
 - الرقابة الفعلية و المباشرة: من بين الخصائص إمكانية الرقابة المباشرة على مختلف الأجهزة و أداءاتها من خلال الوسائط الإلكترونية المختلفة ما يساعدها على التقييم الفعلي لأنشطتها و تحديد المسؤوليات بدقة.
 - السرية و الخصوصية : من بين الخصائص كذلك نجد أن الإدارة الإلكترونية العمومية تتصف بالسرية و الخصوصية بالنسبة للمعلومات المهمة و هذا من خلال استعمال برامج خاصة تساعدها على حجب المعلومات الهامة و السرية و عدم إتاحتها إلا لذوي الصلاحية.
 - التفاعلية : تتيح الإدارة الإلكترونية إمكانية تبادل الأدوار بين أطراف المشاركة حيث نرى إمكانية أن يكون مقدم الخدمة هو نفسه طالبا.

2-المبادئ الأساسية للإدارة العمومية الإلكترونية : من بين أهم المبادئ الأساسية لتطبيق الإدارة الإلكترونية ما يلي :

¹ مريم خالص حسين / الحكومة الإلكترونية مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية عدد 2013 ص 444

² عباش عائشة مرجع سابق

- ❖ **الاهتمام بالمستفيد لا بالإدارة :** أي أن النظام الإداري الحكومي يجب أن يبنى على الوظيفة (الخدمة) الموجهة و المقدمة للمستفيد (المواطن) لا على الإدارة (المصلحة ، الهيئة ، المؤسسة) و احتياجاتها الداخلية... يتحقق هذا المبدأ من خلال التحديد الدقيق لاحتياجات المواطن و من ثم بناء نظم تساعد على تلبية هذه الاحتياجات.
- ❖ **إعادة هندسة عمليات الحكومة و ليس حوسبتها :** يقصد بمفهوم إعادة هندسة العمليات الإدارية (تسمى اختصارا الهندرة) إعادة تصميم جذري لعمليات الأعمال لتحقيق تحسينات جوهرية -و هذا ما رأيناه في فروع الإصلاح الإداري- في معايير الأداء كالتكلفة و الجودة و السرعة ، بهذا لا تكون الإدارة الإلكترونية العمومية مجرد حل تكنولوجي لمشاكل البيروقراطية الإدارية أو وسيلة لحوسبة المهام الإدارية و ليست تعديلا جزئيا في كفاءات تقديم بعض الخدمات بل هيب تتعدى ذلك كونها منهجية تتطلب إعادة التفكير بصورة عميقة و جذرية لجميع أدوار ووظائف الإدارات و المؤسسات العمومية ، بالإضافة إلى ذلك توفر إعادة هندسة إجراءات الخدمات العمومية الفرصة أمام الإدارات من أجل النظر في الخدمات المقدمة و دراسة مدى فاعليتها و فوائدها و البحث في إمكانية تقديمها بطرق أخرى أكثر فاعلية و أقل تكلفة ضمن ما يطلبه المواطن.
- ❖ **الرؤية الاستراتيجية للحكومة :** يجب ان يتوافق مشروع الإدارة الإلكترونية العمومية مع رؤية استراتيجية شاملة متصلة أساسا بأهداف محددة قابلة للتحقيق في إطار زمني محدد كذلك.
- ❖ **الاستثمار في TIC :** تمثل تكنولوجيا المعلومات و الاتصالات *les Technologies de l'information et de la communication* روح و أساس الإدارة الإلكترونية و جزءا هاما منها و عاملا حاسما في تحديد نجاحها و عليه فكل إنفاق للحصول على التكنولوجيا يجب أن يعتبر إستثمارا لأنه سيكون ذو فوائد كبيرة على من يستثمر في هذا المجال و بعض المؤسسات الإقتصادية العالمية تقوم بتخصيص جزء كبير و هامش من الأرباح السنوية لفائدة مصالح البحث و التطوير في مجالات المعلومات و تكنولوجيا المعلومات قصد تطويرها و استعمالها أكثر فأكثر في جميع المهام و المصالح .
- ❖ **تطبيقات ذات قيمة مضافة و تكلفة منخفضة :** نقصد بذلك أن تطبيقات الإدارة العمومية الإلكترونية يجب أن تكون ذات مردود و جدوى اقتصادية بحتة و تقنية و تنظيمية و هذا إذا ما تم مقارنتها مع أساليب العمل التقليدية كما يجب أن تحقق فوائد للمواطن.
- ❖ **تحقيق توازن بين شفافية المعلومات و خصوصية المستفيد :** من نتائج تطبيق الإدارة الإلكترونية خلق بيئة مفتوحة لتبادل و نشر و توزيع المعلومات و هو ما يتطلب مرافقتها بأطر تشريعية و تنظيمية و تقنية تعمل على تحفيز أنشطة تبادل المعلومات بشفافية دون المساس بالحقوق الأساسية لأطراف التعامل (مواطنين، قطاع عام، مؤسسات).
- ❖ **الإدارة الإلكترونية ليست بديلا للإدارة التقليدية :** إن الخدمات التي تقدمها و توفرها الإدارة الإلكترونية للمواطن و القطاع الخاص و لمختلف الغدارات و المؤسسات لا يمكنها أن تكون بديلا نهائيا و تاما للوسائل التقليدية في تخزين و و توثيق البيانات و معالجتها خاصة في المراحل الأولى في تطبيق الإدارة الإلكترونية و عليه يجب التنويه إلى ضرورة الحفاظ على الأسس التقليدية و الأساليب المعهودة في الإدارة في توثيق و تخزين و معالجة البيانات.¹

¹ سعد غالب ياسين : مرجع سابق ص250

المطلب الرابع : أهداف ومجالات تطبيق الإدارة العمومية الإلكترونية

1 -أهداف الإدارة الإلكترونية : تهدف كل محاولات تطبيق و التحول إلى الإدارة العمومية الإلكترونية إلى تحقيق أهداف استراتيجية

و عملية، إن هذه الأهداف تختلف من حيث الأهمية و المدى الزمني باختلاف التجارب التاريخية للدول و مستوياتها الاقتصادي و الاجتماعي الذي يصور تماما أو يعكس درجات و توجهات الإدارة العمومية الإلكترونية ، كما تختلف هذه الأهداف باختلاف درجات تبين البرامج التنموية و السياسية و الأهداف العامة للدولة مع ذلك تبقى بعض الأهداف المشتركة لجل مبادرات التحول نحو الإدارة العمومية و هي موضحة في الجدول التالي :

الجدول رقم 12 : الأهداف العامة للإدارة العمومية الإلكترونية

الدولة	الأهداف الاستراتيجية
أستراليا	تعزيز الكفاءة الاقتصادية-فعالية توزيع الخدمات العمومية
الإمارات العربية	تحديث الحكومة-تحسين الجودة-الموثوقية و سهولة الدخول إلى المعلومات-السرعة
البرتغال	ديموقراطية الحكومة - التركيز أكثر على خدمة المواطن
سنغافورة	تحسين الخدمات المقدمة للمواطن
المملكة المتحدة	تحسين الخدمات المقدمة للموطن و أصحاب الأعمال

المصدر : محمد سمير أحمد -الإدارة الإلكترونية - درا المسيرة ، الأردن 2009 ص 83

لا تختزل الأهداف فيما ورد في الجدول السابق ذلك أن أهداف الإدارة العمومية الإلكترونية ترتبط بالحصول على أفضل النتائج على مستوى القطاع العمومي و الحصول على خدمات نوعية و بفعالية من خلال التركيز على فهم احتياجات و متطلبات المواطن و حسب هذا المفهوم فالأهداف تتعدى الجانب الاقتصادي بل تتضمن أهدافا اجتماعية و تربوية و سياسية و ثقافية و هذا ما وضحه و قدمه الدكتور خالد ممدوح ابراهيم في كتابه الإدارة الإلكترونية مقدما أهدافا أخرى نذكر منها :

✚ ترشيد النفقات العامة : من خلال ترشيد التكاليف و تخفيض النفقات و تقليل أوجه الصرف بتعزيز الكفاءة الاقتصادية.

✚ خلق تأثير إيجابي في المجتمع من خلالا ترويج و نشر المعارف و مهارات تكنولوجيات الإعلام و الاتصال و تنميتها لدى أفراد المجتمع ككل.

✚ تعزيز مبدأ الشفافية من خلال سهولة الولوج إلى المواقع و سهولة الحصول على المعلومات ذات الدرجة العالية من المصادقية .

✚ التحول نحو الخدمة العامة بعقلانية من خلال تطوير المرافق العامة بالآليات التقنية الحديثة و تبسيط الإجراءات و المعاملات الإدارية التي تقضي على البيروقراطية .

✚ إعادة تنظيم العمل الإداري و تأهيل الموارد البشرية و تدريبهم و تكوينهم من أجل استعمال أمثل لتكنولوجيات المعلومات.

✚ التقرب من المواطن و الاستجابة الفعالة لتطلعاته و احتياجاته و تخفيف الأعباء عليه من خلال تخفيض الجهد و الوقت.

✚ إلغاء عامل العلاقة المباشرة بين طرفي المعاملات أو التخفيف منه إلى أقصى حد ممكن مما يؤدي إلى الحد من تأثير العلاقات الشخصية و النفوذ في إنهاء المعاملات.

- ✚ ضمان دقة المعاملات الإدارية و كفاءة نظم الحفظ بفعل ثبات أداء الإدارة الإلكترونية.
- ✚ الحد من الأعباء الإدارية في الإعتماد على الورق و ما يتبعه من عيوب في الحفظ و التوثيق.
- ✚ ضمان السرية و الخصوصية للمعلومات المهمة .
- ✚ ضمان عدم تكرار المعاملات و الإجراءات.
- ✚ توفير سريع و دقيق للمعلومات و البيانات و سهولة الحصول عليها من أجل استعمالها استعمالا مثاليا.
- ✚ إلغاء أو الحد من الأرشفة الورقية و استبداله بالأرشفة الإلكترونية لما يوفره من كفاءة و فعالية.
- ✚ السهولة في متابعة و إدارة كافة الموارد و رفع مستوى العمليات الرقابية.
- ✚ ثبات و استقرار صور و انجازات المعاملات و أداء الخدمات العامة و تجاوز حالة العاملين النفسية و المزاجية و الصحية و التي تؤثر على جودة الخدمة العمومية.

2 - أهمية الإدارة الإلكترونية : تتمثل أهمية الإدارة الإلكترونية في إمكانية مساهمة التطور النوعي و الكمي الهائل في مجال تطبيق تكنولوجيا المعلومات و الاتصالات كما أنها تشكل استجابة آنية و فورية للمتطلبات و التحديات التي تفرضها البيئة الحالية ، و يمكننا توضيح أهمية التحول نحو الإدارة العمومية الإلكترونية بالنسبة لكل الأعوان كالتالي :

أ - بالنسبة للحكومة و المؤسسات العمومية (القطاع العام) :

- ✚ تقليل زمن انجاز المعاملات الإدارية الروتينية مع مختلف الجهات الحكومية.
- ✚ تخفيض تكاليف الإنتاج (تكاليف التنقلات، التكاليف الورقية و الأرشفة) مما ينعكس ايجابا على ربحية المؤسسة.
- ✚ سهولة اتخاذ القرارات المناسبة نتيجة لتوفر المعلومات الضرورية
- ✚ التقليل من مشاكل فقد المعلومات و ضمان سريتها.
- ✚ تحسين مستويات الاتصالات الداخلية و زيادة فاعليتها.
- ✚ تحسين مستوى أداء العاملين في القطاع العام و ذلك من خلال توفر انتقال المعلومات بدقة و فعالية بين الدوائر الحكومية المختلفة .

- ✚ تسهيل عملية الرقابة و تعزيز مبدأ المساءلة و المحاسبة الإدارية إلى جانب التحديد الدقيق للمسؤوليات و المهام.
- ✚ إعادة تشكيل الهيكل التنظيمي حتى يتناسب مع الطرق الجديدة في سير العمليات الإدارية.

ب بالنسبة للمواطن : تهدف الإدارة العمومية الإلكترونية إلى :

- ✚ توفير خدمات عالية الجودة و بتكاليف أقل.
- ✚ التغلب على العوائق الزمنية و المكانية في الحصول على المعلومات و تقديم الخدمات.
- ✚ تحقيق مبدأي الشفافية و العدالة في تقديم الخدمات من خلال إلغاء العلاقة المباشرة بين طرفي المعاملة أو التخفيف منه إلى أقصى حد ممكن مما يخفف من تأثير العلاقات الشخصية و النفوذ في إنهاء المعاملات.
- ✚ ضمان الحرية المطلقة في تقديم مختلف الآراء أو التظلمات و الشكاوى التي تساعد في تحسين جودة الخدمة المقدمة و نوعيتها.

المساهمة في صنع القرارات الإدارية من خلال الفضاءات التفاعلية المتاحة على مختلف المواقع الافتراضية.

ث بالنسبة للقطاع الخاص (للمؤسسات) :

التقليل من زمن انجاز المعاملات الإدارية مع مختلف الجهات الحكومية الأمر الذي يقلل الكثير من التكاليف الإضافية.

تخفيض تكاليف الإنتاج (تكاليف التنقل، التكاليف الورقية) مما يرفع من ربحية المؤسسة.

سهولة اتخاذ القرارات المناسبة نتيجة لتوفر المعلومات .

توثيق و تتبع مسار كل عمليات و تعاملات المؤسسة.

الوصول إلى أسواق جديدة و توسيع الأسواق القائمة.

تكييف و توجيه الإنتاج وفقا لرغبات العملاء.

تحسين جودة المنتج و الرفع من مستويات أداء و تنافسية المؤسسة.

إلى جانب كل ما سبق ذكره من أهمية فالإدارة العمومية الإلكترونية لها منافع أخرى متصلة باستخدام قدراتها الاستراتيجية و التكتيكية و التي هي مبينة في الجدول التالي :

الجدول رقم 13 : منافع تطبيق الإدارة الإلكترونية و القدرات الاستراتيجية لها

المنفعة	الاستخدامات	القدرات الاستراتيجية
تقديم أفضل خدمة لاتخاذ القرار و الحد من التأخير بصدد إجراء أية معاملة أو معالجة او موقف محدد	استخدام الانترنت و بناء قاعدة بيانات شاملة لتلبية حاجات اتخاذ القرار و الرقابة على الأنشطة الاستراتيجية	تجاوز القيود الجغرافية : الحصول على المعلومات حول أية مهمة من خلال مواقع التحكم الذاتي
تقديم إجابة عن أي تساؤل خلال ثوان	استخدام شبكة معلومات على الإنترنت (فورية)	تجاوز القيود الزمنية : تزويد مواقع السيطرة الذاتية بالمعلومات فور طلبها
خفض معاناة الانتظار و التلکؤ التي يواجهها المواطنون و المتعاملون مع الإدارة و بذلك يتم تحسين مستوى اتخاذ القرار	استخدام المؤتمرات بتقنيات الفيديو المباشر بين الوحدات الإدارية	تجاوز قيود التكلفة : تخفيف التكلفة المترتبة على استخدام وسائل الاتصال التقليدية
تقديم خدمة مريحة و سريعة للزبائن و المجهزين و المواطنين و الإدارة	استخدام نظام تبادل البيانات إلكترونيا بين الأطراف ذات الصلة بنشاط الإدارة	تجاوز القيود الهيكلية : دعم العلاقات لأهداف التنافسية

المصدر : محمد الطعامة : الحكومة الإلكترونية : مدخل معاصر لتحديث و تطوير الإدارة العامة في الأردن ، المؤتمر العلمي الأول للإدارة العامة جامعة مؤتة الأردن 20-22 أبريل 2004.

المبحث الرابع : أبرز التجارب الدولية في مجال التسيير العمومي الجديد

تعتبر سنوات الثمانينات من القرن الماضي نقطة تحول بالنسبة للعديد من الدول والحكومات التي قررت و اتخذت اتجاهات إصلاحية جذرية و عميقة في القطاعات العمومية و الأجهزة الإدارية بإتباع أساليب أكثر مرونة و حداثة و هذا بفعل من انجر عن الأزمات الاقتصادية و المالية التي عرفتھا هذه الدول و التي خلقت العديد من المشاكل في جميع القطاعات و المجالات لاسيما القطاع العمومي ، و كان الحل للخروج من هذا الوضع الصعب قائم على أساسا التخلي عن الأسلوب التقليدي البيروقراطي في تسيير الخدمات العمومية و القطاع العام و تبني نظام أو فلسفة جديدة و هي التسيير العمومي الجديد ، هذا الأسلوب تبنته و طبقته العديد من الدول بطرق مختلفة.

المطلب الأول : التجربة النيوزيلاندية

تعتبر نيوزيلاندا من الدول الرائدة و التي عرفت إصلاحات عميقة في قطاعها العمومي ، و قد شملت هذه الإصلاحات السياسات الاجتماعية و الاقتصادية و الإدارية، و كنتيجة لمجمل تلك التحولات و الإصلاحات و التغيير العميق الذي عرفتھا الدولة في أجهزتها ، عرفت نيوزيلاندا تحويل عميق و جذري في مجتمعها بعد أن تبنت الدولة لبرنامج اقتصادي شامل و ضخم بداية من سنة 1984 و الذي كان محتواه إعادة تحديد دور الدولة في السياسة الاقتصادية و الاجتماعية و بالخصوص دورها في مجال الإدارة العمومية لتقديم الخدمات و هو ما جعل التجربة النيوزيلاندية تستقطب كل الاهتمام لدى الباحثين و الدول و الحكومات لنقل تجربتها الفريدة و استنساخها.¹

الفرع الأول : أسباب الإصلاحات في نيوزيلاندا

من خلال هذا المطلب سنحاول التعرف على الأسباب التي أجبرت الدولة على التفكير في إدخال الإصلاحات الشاملة و الجذرية على مختلف قطاعاتها لا سيما القطاع العام . نيوزيلاندا و هي جزيرة تقع جنوب غرب المحيط الهادي تتألف من الجزيرة الشمالية و الجنوبية و عدد من الجزر أبرزها : جزيرة ستيوارت ، رايكورا ، و جزر تشاتام.² مساحتها حوالي 270.000 كم². و هي معزولة نوعا ما جغرافيا. يبلغ عدد سكانها حوالي 4.8 مليون نسمة³ و غالبيتهم من أصل أوروبي و سكانها الأصليون أقلية فقط، يتكلم الشعب النيوزيلاندي اللغة الانجليزية إضافة للغة السكان الأصليين و هي الماوري.

أصبحت نيوزيلاندا مستعمرة بريطانية بعد معاهدة ويتانجي **Treaty of Waitangi** التي تم توقيعها سنة 1840⁴ مع قبائل الماوري على أراضي نيوزيلاندا و منذ ذلك العام تطورت هذه الدولة بصورة كبيرة لتصبح دولة ديمقراطية لها برلمان مستقل تحت التاج البريطاني و بإعلان ملكي أصبحت ذات سيادة مستقلة في 1907/09/26 كما أصبحت ذات سيادة داخل دول الكومنولث منذ 1931. أما الاستقلال التام عن المملكة المتحدة فكان سنة 1947.

¹ تيشات سلوى مرجع سابق ص 158

² <https://ar.wikipedia.org/wiki/%D9%86%D9%8A%D9%88%D8%B2%D9%8A%D9%84%D9%86%D8%AF%D8%A7>

consulté le 01/09/2019 a 10 h 00

³ https://web.archive.org/web/20171124084657/http://www.stats.govt.nz:80/tools_and_services/population_clock.aspx

consulté le 01/09/2019 a 10h00

⁴ <https://nzhistory.govt.nz/the-treaty-of-waitangi-is-signed> consulté le 01/09/2019 a 10 h30

لمعرفة أسباب توجه نيوزيلاندا للإصلاحات لا بد من معرفة الظروف التي كانت تعيشها الدولة قبل سنة 1984 لأنه هذه الإصلاحات كانت نتيجة حتمية للظروف الاقتصادية الصعبة التي عاشتها الدولة في تلك الفترة ، كانت نيوزيلاندا في أواخر القرن التاسع عشر تتدخل بشكل واسع في تنظيم الاقتصاد و تطويره أكثر من غيرها من الحكومات الغربية الأخرى ، حيث كانت تسهر على عرض تشكيلة واسعة من السلع و الخدمات مما جعلها تساهم و بشكل كبير في إنشاء و تطوير العديد من الصناعات بالإضافة إلى تدخلها في تطوير قطاع المالية و الطاقة و الاتصالات و الزراعة و غيرها، ففي القطاع المالي كانت الدولة النيوزيلاندية مالكة لأهم البنوك التجارية و الاستثمارية في البلاد كما كانت مالكة لمعظم مؤسسات الرهن العقاري و كذا مسيطرة على مختلف الإدارات في الدولة كشركات التأمين و صناديق التقاعد و المعاشات و في سنة 1938 أنشأت نيوزيلاندا نظاما للتأمين الشامل بما في ذلك العلاج المجاني في المستشفيات ، الاستفادة من الخدمات الصيدلانية و تقديم دعم مالي كبير للرعاية الطبية هذا بالإضافة إلى الخدمات الاجتماعية الأخرى التي شملت الإسكان المدعم ، مجانية التعليم في جميع المستويات بما في ذلك التعليم الجامعي ، تقديم إعانات البطالة و غيرها من مدفوعات التحويلات الاجتماعية و بعد الحرب العالمية الثانية تبنت الدولة النيوزيلاندية الاقتصاد المركزي المخطط بحيث كانت الدولة تتدخل في حل المشاكل التي تحدث كلما كان ذلك ضروريا و حتى سنوات الستينيات من القرن الماضي لم يكن هناك أي مشاكل مادامت الدولة تحقق التشغيل الكامل. بدأ الاقتصاد النيوزيلاندي يعرف تراجعا بداية من سنوات الستينيات إلى بداية سنوات الثمانينات من القرن الماضي و هذا مقارنة بالدول الأخرى لمنظمة التعاون و التنمية الاقتصادية **OCDE** حيث ارتفع الدخل السنوي للفرد في نيوزيلاندا بـ 1.4 % فقط مقارنة بـ 2.9 % بالنسبة لدول منظمة التعاون و التنمية الاقتصادية الأخرى ، وبذلك يكون الناتج القومي الصافي للفرد قد تراجع من المرتبة الخامسة عالميا إلى المرتبة العشرين.¹

بداية من سنة 1970 تعرض الاقتصاد النيوزيلاندي لعدة أزمات اقتصادية متتالية إبتداء من انخفاض أسعار السلع الزراعية التي تحتل قائمة صادرات الدولة و هذا بعد تأثرها بالأزمة البترولية العالمية سنة 1973 و بانضمام بريطانيا للاتحاد الأوروبي في نفس السنة و قد حاولت الحكومة النيوزيلاندية برئاسة روبرت مولدون **Robert Muldoon** إنقاذ ما يمكن إنقاذه من خلال اتخاذ حزمة من الإجراءات التي باءت كلها بالفشل حيث أن اللوائح الإعانات و التدابير الضريبية أدت إلى سوء استخدام الموارد و انخفاض الإنتاجية و كذلك انخفاض معدلات النمو كما شددت التعريفات الجمركية المرتفعة و ضوابط الاستيراد ضمان مستوى عال من الحماية للصناعة المحلية و زيادة تكاليف الصناعات التصديرية كما أن النظام الضريبي الذي فرض على الأفراد تحمل معدل ضريبي عال جدا 66 % شجع على الاستثمارات غير المنتجة و هذا ما جعل المراقبين الاقتصاديين يرون أن السياسات الاقتصادية المعتمدة من أجل مواجهة الأحداث الخارجية ساهمت إلى حد بعيد في ضعف أداء الاقتصاد النيوزيلاندي حيث وصف هؤلاء السياسات الاقتصادية المطبقة ما بين 1975-1984 كما يلي : " مهرب دفع إلى أشكال خاصة من التدخل الاقتصادي...و التي لم تحقق الأهداف المرجوة و حالت دون الرفع من مستوى المعيشة".

¹ تيشات سلوى مرجع سابق ص 161

كما تجدر الإشارة هنا إلى ان المؤسسات العمومية كانت المسيطر الأكبر على منافذ الاقتصاد و كانت تعاني من سوء التسيير و انخفاض الانتاجية و سوء القرارات الاستثمارية كما كان المجتمع النيوزيلاندي يعاني من سوء الخدمات العمومية المقدمة من قبل الإدارات العمومية و على سبيل المثال لا الحصر أدى احتكار الدولة لخدمات الهاتف إلى أن تأخذ مواعيد تركيب خطوط الهاتف للخواص مدة ستة أسابيع. خلال الفترة الممتدة من 1982 إلى غاية 1984 فرضت الحكومة النيوزيلاندية تجميدا كاملا للأجور ، الأسعار ، الايجارات ، و أسعار الفائدة و بذلك أصبح الاقتصاد النيوزيلاندي يعاني بسبب ارتفاع حجم الديون و ارتفاع العجز الناجم عن الإنفاق الحكومي ، حيث ارتفع هذا العجز من 8.6 % من الناتج الإجمالي الداخلي خلال 1978-1979 إلى 9.1 % خلال الفترة 1983-1984 ووجد النيوزيلانديون أنفسهم في وضع حرج بسبب ارتفاع معدل البطالة فبعدها كانت الدولة تضمن التشغيل الكامل ارتفعت معدلات البطالة في تلك الفترة حيث كانت تقدر بنسبة 1.7 % سنة 1980 و أصبحت تقدر ب 6 % سنة 1984.

للخروج من هذه الأزمة الخانقة قدمت الحكومة النيوزيلاندية بقيادة مولدن في فيفري 1984 مجموعة من القرارات منها / تقديم مشروع قانون لمجلس النواب يمنح العمال الحرية في الانضمام أو عدم الانضمام لاتحادات التجارة ، و مشروع آخر يعطي العمال المضربين عن العمل الحق في العودة لأعمالهم مع منحهم التعويضات المناسبة عن فترة انقطاعهم عن العمل و قد رفض أعضاء الحزب القومي الإجراءات السابقة و طالبوا الحكومة بإلغائها و لم يجد مولدن مخرجا من هذه الأزمة الداخلية الخانقة سوى الدعوة إلى انتخابات مسبقة في جويلية 1984 عرفت هزيمة ساحقة لمولدن و فاز فيها حزب العمال مشكلا حكومة جديدة بقيادة دافيد لانج **David Lange** و الذي شرع في حملة من الإصلاحات شملت مختلف الميادين.

الفرع الثاني : الإصلاحات النيوزيلاندية :

من خلال بذل جهودا كبيرة في سبيل انعاش الاقتصاد النيوزيلاندي قام لانج باتخاذ حزمة من التدابير الإصلاحية الشاملة في كل الميادين الاقتصادية و الاجتماعية و المالية و الإدارية و هي :

1 -الإصلاحات الاقتصادية : أهم التدابير في هذا المجال كانت:

- إلغاء جميع أشكال الرقابة على الأسعار بما فيها الأجور ، أسعار صرف العملة التي فرضت من طرف الحكومات السابقة.
- إلغاء جميع القيود المفروضة على الاستثمار الأجنبي عدا القطاعات الحساسة كالأراضي الساحلية.
- إلغاء أغلبية الإعانات الزراعية و الصناعية
- التخفيض التدريجي للتعريفات الجمركية و تسريع عملية تنفيذ اتفاقية التبادل التجاري مع أستراليا لإقامة التجارة الحرة الكاملة.
- إنشاء بنك مركزي يتمتع باستقلالية أكبر بهدف المحافظة على استقرار الأسعار.
- إصلاح الأنظمة الضريبية من خلال فرض ضريبة على السلع و الخدمات (12.5 % على كل السلع و الخدمات) يرافقه هيكل ضريبي رمزي و أقل ارتفاعا 3.3% كحد أقصى.
- إنشاء منظمات عامة ذات طابع تجاري و خصخصتها : حيث لعب قطاع المنظمات العمومية دورا هاما في الاقتصاد النيوزيلاندي أكثر من غيرها من الدول الصناعية حيث يؤمن ثلث العدد من فرص العمل ، كما يهتم بالجزء الأكبر من النشاط التجاري، و هنا قررت الحكومة الجديدة سنة 1986 إعادة تنظيم العمليات التجارية من خلال العمل على فصل

الأنشطة غير التجارية و إنشاء منظمات تمتلكها الدولة لتنفيذ الأنشطة ذات الطابع التجاري كما قامت بخصخصة المنظمات المملوكة للدولة في الأسواق التنافسية ، هذا التنظيم الجديد للأعمال التجارية يقوم على خمسة مبادئ و هي :¹

- ❖ تخلي الدولة عن الأنشطة التي يمكن للقطاع الخاص أن يديرها بفعالية أكبر.
 - ❖ العمل على إدارة المنظمات العمومية ذات الطابع التجاري كمنظمات خاصة " أي إخضاعها لنفس مبادئ القطاع الخاص "
 - ❖ كما عملت الحكومة النيوزيلاندية على تحويل كل نشاط غير تجاري إلى مؤسسات خاصة تشرف على إدارته.
 - ❖ تشغيل المنظمات خارج كل منافسة غير مشروعة.
 - ❖ إلزام مديري المنظمات العمومية على تحقيق الأداء الفعال في منظماتهم و تحمل كل مسؤولياتهم في تحقيق الأهداف المسطرة من الحكومة.
 - ❖ إنشاء منظمات ذات طابع تجاري محض يشرف عليها و على إدارتها مجلس إداري منبثق من القطاع الخاص.
- في نهاية سنة 1993 قامت الحكومة النيوزيلاندية بإنشاء 31 منظمة ذات طابع تجاري كما أطلقت بالمقابل لذلك برنامجا للخصخصة ففي الفترة الممتدة بين سنة 1988 و سنة 1994 قامت ببيع 21 منظمة عمومية بأصول تقارب 13 مليار دولار أي ما يعادل 4 % من الناتج الداخلي الخام و أمام ضعف السوق الداخلي لرؤوس الأموال سمحت الحكومة النيوزيلاندية بالمشاركة الأجنبية حتى فيما يتعلق بالقطاعات الحساسة.

2 -الإصلاحات الاجتماعية :لقد لخص جراهام سكوت² الإصلاحات الاجتماعية التي قامت بها نيوزيلاندا منذ سنة 1984

في النقاط التالية :

- في قطاع التعليم تم نقل إدارة المؤسسات التعليمية إلى مجالس منتخبة من قبل أولياء التلاميذ و أصبح التلاميذ يتكفلون بتمويل هذه المؤسسات التعليمية.
- فيما يتعلق بقطاع السكن تكون الأولوية في الحصول على سكن مدعم من قبل الدولة للأشخاص الأكثر احتياجا و نكون قيمة المساعدة التي تقدمها الدولة حسب احتياجات هؤلاء الأشخاص.
- المراجعة المتكررة و المستمرة لنظام المساعدات الاجتماعية التي تكون موجهة للمعوزين.
- في ما يخص القطاع الصحي تم إنشاء شبكة لا مركزية للإدارة الجهوية للصحة و هي المسؤولة عن تمويل مقدمي الخدمات الصحية العموميين و الخواص ،
- في سنة 1987 صدر قانون يتعلق بتنظيم علاقات العمل في القطاع الخاص و من بين المميزات الرئيسية لهذا القانون أنه أشار إلى حق كلا الطرفين (صاحب العمل و العمال) في تحديد المواضيع التي تحتاج إلى النقاش و التفاوض، إلغاء الحق النقابي ، إلزام صاحب العمل للخضوع للمحاكمة و كذا إلغاء النظام المعقد للمحاكم من أجل تحديد قيمة التعويض ،

¹ Christian Dufour, la réforme Néo-Zélandaise, élément du bilan, coup d'oeil, vol 05, n° 03, observatoire de l'administration publique ENAP, octobre 1999, p 04. sur le site

http://cerberus.enap.ca/Observatoire/docs/Coup_oeil/1999-oct-vol5no3.pdf consulté le 03/09/2019 a 14.00

² Graham Scott M After the reforms sur le site <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2017-11/tfr-ar-2oct09.pdf> consulté le 14/09/2019

- في سنة 1991 صدر قانون يتعلق بعقود العمل و الذي يخص كل من أصحاب العمل و العمال في القطاعين الخاص و العام ، ينص هذا القانون على حرية كل الطرفين في تحديد طبيعة العلاقة التي تربط بينهم و الهياكل التنظيمية التي يرغبون في العمل وفقها و كذا حريتهم في تحديد أشكال و طبيعة عقود العمل التي تجمع بينهم و بذلك أعطى هذا القانون حرية أكبر للتفاوض كما انه جعل عقود العمل الفردية و الجماعية تتم على أساس المساواة هذا بالإضافة إلى انه ألغى إلزامية العضوية في النقابة.

3 -إصلاح الإدارة المالية :

يعتبر قانون 1987 المتعلق بالمالية العمومية القانون الرئيسي المتعلق بإصلاح القطاع العمومي المالي ، حيث تم اقتراح من خلاله لنظام مختلف اختلافا تاما و جذريا عما كان متعامل به من قبل في مجالات الإدارة المالية و قد ركزت الإصلاحات التي قدمها هذا القانون في النقاط التالية:¹

- إعطاء تعريف أدق لمفهوم الأداء : يركز النظام القديم للمراقبة المالية في الإدارات العمومية النيوزيلاندية على تكاليف المدخلات من تكاليف الموظفين (الرواتب ، العلاوات ، النقل ، مقابلات التوظيف...) ، اللوازم و المعدات ، نفقات التشغيل و غيرها ، و قد كان حجم الاعتمادات البرلمانية يتحدد بناء على الحاجة إلى تمويل هذه المدخلات كما كان النظام القديم يعتمد على آلية معقدة من الضوابط المركزية التي تحدد بدقة أساليب تفويض السلطات. عمل الإصلاح الجديد المتعلق بالإدارة المالية على استبدال النظام القديم الذي يركز على المدخلات بنظام جديد يركز على النتائج و المخرجات حيث يكون كل وزير مسؤول عن تحديد النتائج و الأهداف المسطرة و المرغوب تحقيقها في وزارته و قطاعه و في نهاية كل سنة يكون المدير العام في كل وزارة مسؤولا عن إعداد تقرير سنوي يوضح فيه مدى التزام المؤسسة بتحقيق النتائج المتفق عليها كما يوضح جودة السلعة أو الخدمة التي تم إنجازها و مدى احترام الوزارة للوقت و التكلفة المحددين سابقا و في الأخير يبين بدقة الوضعية المالية للوزارة و هكذا يتم قياس أداء الوزارة على حسب النتائج التي حققتها في مقابل التكاليف التي تحملتها.
- عقود الأداء : هي عبارة عن وثيقة يتم إبرامها بين المديرين العاملين للمؤسسات العمومية و الوزراء و تتكون من ثلاثة أجزاء : أ - الجزء الأول : يتعلق بالمهام الرئيسية للمؤسسة و التي تتطلب الاهتمام الشخصي للمدير العام ، هذه المهام يجب أن تتماشى مع الاستراتيجية العامة للحكومة و تتعلق هذه المهام بمخرجات المؤسسة المعنية و بكيفية تسييرها كما تتعلق بالوزارات و التي لها علاقة بالوزارة التي تنتمي إليها المؤسسة العمومية المعنية.
- ب الجزء الثاني : يهتم بالموارد المالية و المادية التي تحتاجها المؤسسة العمومية لإنجاز مهامها بفعالية
- ت الجزء الثالث : يتعلق بتبيان مدى احترام الوزارات للمسؤوليات التشريعية و كذا مدى احترامها للسياسات الحكومية
- الاعتمادات البرلمانية: تحول النظام القديم الذي كان اهتمامه الكبير على المدخلات إلى نظام جديد يركز بالأساس على المخرجات و في هذا المجال تم إنشاء ثلاثة أنواع من الاعتمادات ، الأول من أجل اقتناء مختلف أنواع الموارد التي تحتاجها كل وزارة (و هي تمثل مخرجات وزارات أخرى) الثاني من أجل ضخ رؤوس الأموال في الوزارات و الثالث من أجل المدفوعات باسم الدولة حيث أن الاعتمادات البرلمانية هي اعتمادات سنوية يستفيد منها كل وزير و يتم الإعلان عن هذه الاعتمادات في

¹ تيشات سلوى مرجع سابق ص 165

الميزانية السنوية لكل وزارة أو مؤسسة عمومية ، و تقوم كل وزارة أو مؤسسة عمومية بوضع و تحديد توقعات و تنبؤات بالنتائج و الأهداف التي ستتحققها و ستحققها حيث تتضمن هذه التوقعات مردودية الوزارة أو المؤسسة في ضوء الاعتمادات المالية المفتوحة و في نهاية السنة يكون كل وزير مسؤولاً عن وضع تقرير سنوي يتضمن معطيات حول الأهداف التي تم تحقيقها من طرف الوزارة أو المؤسسة العمومية خلا تلك السنة ، كما يتضمن الوضعية المالية للمؤسسة بعد الإنجاز.

● **العمليات الوزارية :** تخلت الخزينة العمومية عن قسم كبير من الرقابة التي كانت تمارسها على مختلف الوزارات و في مقابل ذلك تلزم كل وزارة بتزويد الخزينة العمومية بكل المعلومات المتعلقة بمختلف أنشطتها من خلال إعداد الميزانية و تقديم التقارير المالية حيث يكون المديرون العامون مسؤولون عن : الإدارة المالية ، الأداء المالي ، الأنظمة المحاسبية ، تسيير الأصول و الخزينة و بذلك نلاحظ أن الخزينة العمومية قد منحت هؤلاء المديرين استقلالية كبيرة في مجال الإدارة المالية على عكس ما كان عليه في النظام القديم حيث كانت تفرض الخزينة العمومية رقابة كبيرة على مدخلاتها.

● **إعداد التقارير :** لقد فرض قانون 1989 و المتعلق بالمالية العمومية على الوزارات و المؤسسات العمومية إعداد تقارير سنوية للوضعية المالية كما ألزمها بإعداد تقارير سنوية عن أدائها أين توضح فيه الأهداف و النتائج المحققة مما يسمح بالمقارنة بين المخرجات (النتائج) المحققة و الأهداف المسطرة في البداية ، و تتضمن الوضعيات المالية الوزارية الواردة في التقارير السنوية العناصر التالية : الميزانية ، حالة تقدم النتائج ، حالة تقدم الوضعية المالية ، عرض الأهداف ، حالة تطور أداء تقديم الخدمات ، حالة الالتزامات ، حالة الخصوم المحتملة ، حالة النفقات الغير مخصصة ، عرض مختلف العمليات المحاسبية ، المعطيات التي تمكن من إجراء المقارنة بين العناصر السابقة ، الملاحظات المسجلة حول الوضعية المالية للوزارة.

● **التدقيق البرلماني :** فرض القانون الجديد ان تعرض ميزانية كل وزارة على مجلس النواب في بداية كل سنة مالية للمباشرة في عملية التدقيق و مراجعة هذه الميزانيات للتأكد من مدى صحتها و مصداقيتها و يتم التدقيق البرلماني على ثلاثة مستويات : اختبار فحص مخطط الإنفاق الحكومي السنوي الوارد في الميزانية ، فحص الأداء الحقيقي للوزارات بناء على المعلومات الواردة في التقارير السنوية للوزارات ، فحص أداء المؤسسات العمومية بكل أنواعها و تتم هذه الفحوص من خلال إنشاء لجان خاصة تباشر بهذه العملية لمدة تتراوح ما بين شهرين و ثلاثة أشهر.¹

كانت هذه مختلف الإصلاحات التي قامت بها الحكومة النيوزيلاندية الجديدة بقيادة حزب العمال في كل الميادين الاقتصادية و الاجتماعية و المالية و التي كان لها أثر ايجابي على أداء اقتصادها.

المطلب الثاني: تجربة المملكة المتحدة في مجال التسيير العمومي الجديد

لقد خضعت إدارة الخدمات العامة إلى تغيرات كبيرة خلال الثلاثين سنة الماضية ، ليس فقط في المملكة المتحدة (United Kingdom)، ولكن أيضا على الصعيد الدولي. أدى هذا التغيير إلى "التعبير عن الإدارة العامة الجديدة" (NPM) أو ما يعرف

¹ تيشات سلوى مرجع سابق ص 167

بالتسيير العمومي الجديد ، وهو ما يوحي بـ "استبدال الإدارة العامة التقليدية" من خلال التقنيات والممارسات الإدارية في القطاع الخاص لتطبيقها في القطاع العام.

ظهرت إدارة عامة جديدة في المملكة المتحدة يعكس جدول الأعمال السياسي المتغير، حيث أضحت نطاق وطبيعة نشاط القطاع العام من الموضوعات الرئيسية للمناقشات السياسية والاقتصادية ، على المستويين الدولي والمحلي ، طوال القرن العشرين إلى يومنا. ومع ذلك ، فإن جوهر النقاش ، لا سيما منذ منتصف السبعينات ، قد تغير مع ظهور إجماع " اليمين الجديد"¹ مصحوبا بتغييرات لا رجعة فيها في السياسة العالمية مع انهيار الاتحاد السوفيتي السابق و ظهور ديمقراطيات جديدة واقتصاديات انتقالية. تم استبدال الدعم لتوسيع نشاط القطاع العام بسياسات تهدف إلى ضمان الانكماش بالنسبة للقطاع الخاص. بالإضافة إلى ذلك ، كان هناك تركيز على الكشف عن الخدمات العامة للمنافسة واستيراد تقنيات إدارة القطاع الخاص في تقديم الخدمات العامة ، بما يتفق مع انتقادات منظري الاختيار العام. وقد تبين السعي وراء هذه السياسات وتأثيرها من بلد إلى آخر ، وكذلك استجابة مديري القطاع العام ، لكن المعتقدات السياسية والاقتصادية والإدارية الكامنة التي أدت إلى ظهور إجماع جديد تظل ذات تأثير كبير اليوم. في هذا السياق السياسي الديناميكي والتأثير المستمر لليمين الجديد لا يزال له آثار هامة على إدارة الخدمات العامة. في هذا المبحث سنرى التغييرات في الإدارة العامة في سياق البيئة السياسية التي تمارس فيها.

الفرع الأول: الخدمات العامة في المملكة المتحدة

شهدت الفترة منذ أواسط السبعينيات من القرن العشرين تطورا دوليا لليمين الجديد ،و هو الإجماع النيو ليبرالي ، الذي كان يمثل في نواح رئيسية استرجاعا للمعتقدات التي كانت سائدة قبل ظهور الإجماع الديمقراطي الاجتماعي. الذي ساد خلال الحرب العالمية الثانية ، و استمرت حتى منتصف السبعينيات. كان للإجماع الاجتماعي الديمقراطي آثار عميقة على حجم وطبيعة نشاط الخدمة العامة حيث تضمن التزاما بإنشاء دولة الرفاهية والاقتصاد الكينزي ، حيث تضمن الأخير رفضا للعقيدة الاقتصادية الكلاسيكية مع تركيزها على قوى السوق (دعه يعمل دعه يمر) والحد الأدنى من نشاط الدولة ،ودعت إلى تدخل الدولة ، في المقام الأول عن طريق السياسة المالية ، لتحقيق أهداف اقتصادية كلية محددة ، وهي " التوظيف الكامل"². في المملكة المتحدة، تضمن هذا توسعا كبيرا في الإنفاق العام مع تنفيذ السياسات الرئيسية (الجدول رقم 15 يوضح مختلف الأحداث).

ولكن بحلول نهاية الستينيات ، أصبحت فاعلية النظرية الكينزية وفوائد توسع القطاع العام ، وخاصة إنشاء دولة الحماية ، موضع تساؤل متزايد. إن إدارة الاقتصاد عن طريق التلاعب في مستوى الطلب الكلي (من خلال رفع أو خفض مستويات الإنفاق العام والضرائب) يفترض بوضوح ، أولا ، أن الطلب الكلي هو المتغير الأكثر أهمية لأغراض الإدارة الاقتصادية ، و ثانيا أنه على الرغم من مشاكل التنبؤ الاقتصادي و تأخر الوقت ، فإن الاقتصاد يستجيب بالطريقة المرغوبة لمثل هذه التعديلات. بالإضافة إلى ذلك ، فإن التفكير في الاقتصاد

¹مصطفى خلف عبد الحواد. قراءات معاصرة في نظرية علم الاجتماع. كلية الآداب، جامعة المنيا-مصر. 2002 ص 164-165

² التوظيف الكامل، في الاقتصاد الكلي، هو مستوى معدلات التوظيف عندما لا تكون هناك بطالة دورية ويتم تعريفها من خلال أغلبية اقتصادي الاتجاه السائد على أنه المستوى المقبول للبطالة الطبيعية أعلى من 0%، حيث يكون الاختلاف عن 0% بسبب أنواع البطالة غير الدورية. ويتم اعتبار أن مستوى البطالة الأعلى من 0% ضرورة للتحكم في التضخم الاقتصادي، مما أدى إلى ظهور مفهوم معدل التضخم الاقتصادي غير المتسارع للبطالة (NAIRU) ، وأغلبية اقتصادي الاتجاه السائد يعنون معدل التضخم الاقتصادي غير المتسارع للبطالة عند الحديث عن التوظيف "الكامل".

في أوقات الركود الفعلي أو المتوقع (انخفاض معدل التضخم وارتفاع معدل البطالة) وتقليصها في أوقات الطفرة الفعلية أو المتوقعة (انخفاض معدلات البطالة وارتفاع معدل التضخم) يفترض وجود مفاضلة بين البطالة و التضخم.

الجدول رقم 14 : الأحداث الرئيسية في المملكة المتحدة بعد الحرب العالمية الثانية

السنوات	أسس توافق ما بعد الحرب العالمية الثانية: الأحداث الرئيسية
1942	نشر مراجعة ويليام بيغفريدج للضمان الاجتماعي المصممة للقضاء على "العوز والمرض والجهل والبذخ والاكثاب".
1944	نشر سياسة العمالة الورقة البيضاء التي تأثرت بشكل كبير بعمل جون ماينارد كينز. التزام الحكومة بتحقيق مستوى "مرتفع ومستقر" من التوظيف (أي التوظيف الكامل). قانون التعليم – التعليم لتكون مجانية ومتاحة للجميع.
1946	تشريع قانون التأمين الوطني الذي ينص على استحقاقات بمعدل ثابت ، فيما يتعلق بالبطالة والمرض والتقاعد والتمل ، لأولئك المؤمن عليهم.
1947	تشريع قانون المساعدة الوطنية – توفير غطاء لأولئك الذين ليس لديهم سجل مساهمات كاملة.
1948	إنشاء خدمة الصحة الوطنية
-1947 1951	تأميم بعض الصناعات : الفحم (1947) ؛ طرق السكك الحديدية والغاز والكهرباء (1948) ؛ الصلب (1951).

Source : - John wilson : New management Of Public services : the united kingdom experience ,Revue Politique publique et administration , université Teeside UK 2004 N°07 P50

ومع ذلك ، يبدو أن الكينزية لم يكن لديها أي رد على التضخم المصحوب بالركود (ارتفاع معدلات البطالة وارتفاع معدل التضخم) في الستينات. لقد أكد النقاد ، ولا سيما أصحاب النظرية النقدية ، بأنه من خلال التركيز على المستوى الكلي للطلب ، كانت الحكومات في واقع الأمر تخلق التضخم وتحقق في نفس الوقت في معالجة الأسباب الحقيقية للبطالة ، أي الجمود في سوق العمل الذي يعوق الأداء الطبيعي لقوانين العرض والطلب.

هذا الجمود شمل القوة النقابية ، وعدم الحركة المادية والمهنية للعمالة ، وفوائد الدولة المفرطة ومستويات الضرائب التي لا تشجع الشركات والجهود ، والتدخل الحكومي بشكل مصطنع لتحفيز الطلب ، والإعانات الصناعية ، وما إلى ذلك. يؤدي ذلك إلى "معدل بطالة طبيعي" في أي اقتصاد. في سياق السعي إلى تحقيق هدف "التوظيف الكامل" وفي إنشاء دولة الحماية ، قيل إن الحكومات ستأخذ المستويات المتزايدة من الإنفاق العام والخاص ، وستدفع البطالة إلى ما دون "المعدل الطبيعي" ، مما يؤدي إلى نمو مفرط في عرض رؤوس الأموال وزيادة التضخم لأن الطلب المتولد لن يضاهيه الزيادات في الإنتاج. كما يعتقد البعض أن السلوك غير المسؤول من القوى العاملة سيزداد

، لا سيما مع النسبة الكبيرة التي تمثلها النقابات القوية التي يمكن أن تكون واثقة من الحماية من خطر البطالة رغم أن الأجور غالبا ما يتم اكتسابها والتي لا يمكن تبريرها على أساس زيادة الإنتاجية.

باختصار ، بالنسبة للبعض ، إجماع ما بعد الحرب - النظرية الكينزية ، وتوسيع نشاط القطاع العام ، وإنشاء دولة الرفاهية خيارا ضعيفا و خيارا ضارا اقتصاديا.

كما أضاف إلى النمو المطرد في الإنفاق العام والذي يتعين تمويله من قبل العاملين ولكن في نهاية المطاف لا يمكن تمويله إلا بفرض الضرائب على القطاع الخاص الذي يولد الثروة. وكلما ارتفعت مستويات الإنفاق العام ونشاط القطاع العام ، كان العبء على القطاع الخاص أكبر. بالنسبة للكثيرين ، بحلول منتصف سبعينيات القرن العشرين ، تم إبطال مذهب الكينزية والسياسات الاجتماعية الاقتصادية ما بعد الحرب.

الفرع الثاني: الخدمات العامة: واليمين الجديد

كانت الثغرة النظرية الناتجة عن رفض الكينزية هي الأهم ، ولكنها كانت سريعة الحركة ، مملوءة بالنظرية النقدية وإعادة اكتشاف في مزايا عدم التدخل للسياسات العمومية. إن الهجوم الفكري على الكينزية متأصل إلى حد كبير في عمل **حايك** ، **فريدمان** ومنظري الاختيار العام.¹

في الجوهر ، تفترض **نظرية الاختيار العام** أن السياسيين والبيروقراطيين ومجموعات المصالح والأفراد لديهم دوافع ذاتية ويتصرفون وفقا لذلك. إلى حد ما يمكن التوفيق بين المصلحة الذاتية في ذلك ، على سبيل المثال ، قد يستمر انتخاب الساسة من خلال تكبد نفقات على مشاريع تتمتع بشعبية انتخابية. وبنفس الطريقة ، قد يسعى البيروقراطيون إلى توسيع إمبراطوريتهم الخاصة ، وبذلك يتمتعون بقدر أكبر من الهيبة والسلطة ، من خلال إقناع السياسيين بتكريس مزيد من الموارد لفائدتهم الخاصة على أساس أن النخبين يطالبون بها. ومع ذلك ، فعلى الرغم من إمكانية التوفيق بين المصالح ، إلا أنه لا يمكن تعظيم فائدة الجميع.

وبحسب التعريف ، فإن الموارد محدودة ، وتكلفة الفرصة البديلة لتخصيص موارد لمشروع واحد أو مجموعة مصالح أو مشروع الإنفاق العام هي المنفعة التي يفرضها أولئك المرتبطون بتخصيص بديل.

ومع ذلك ، وبالرغم من أن المنفعة لا يمكن تعظيمها عالميا ، بسبب القيود المفروضة على الموارد ، فإن النقطة المركزية ذات الصلة التي وضعها منظري الخيار العام هي أن بعض الأفراد والجماعات لديهم مصلحة ثابتة في نمو الإنفاق العام ، وبسبب ذلك ، ما لم يتم اعتماد

3- نظرية الخيار العام : هي فرع من فروع علم الاقتصاد، نشأت من دراسات الضرائب والإنفاق العام .ظهرت هذه النظرية في الخمسينات من القرن الماضي ولقيت رواجاً واسعاً عام 1986 عندما نال أحد مهندسيها وهو جيمس بوكانان جائزة نوبل في الاقتصاد .أنشأ جيمس بوكانان مركز دراسات الخيار العام في جامعة جورج ماسون وقد أصبحت هذه الجامعة أحد المراكز المهمة لأبحاث نظرية الخيار العام .

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 الجمعي. فالاقتصاديون الذين يدرسون سلوك الناس في الأسواق يفترضون أن دافع الإنسان هو تحقيق رغباته الذاتية المحضة. وعلى الرغم من أن أكثر الناس يبنون أفعالهم في الأسواق على أساس الاهتمام بالآخرين إلا أن أفعالهم في السوق، سواء كانوا أرباب عمل أو مستخدمين أو مستهلكين هي في النهاية لخدمة أغراضهم الذاتية. فنظرية الخيار العام تنتج نفس المنحنى عند تحليل تصرف الناس في سوق السياسة أو العمل العام، فالناس سواء كانوا سياسيين أو نخبين أو مراكز ضغط يدعون أنهم يعملون من أجل الآخرين، لكن في النهاية مطمئهم الأساسي هو تحقيق رغباتهم. وفق جيمس بوكانان، فإن هذه النظرية "تزيل الأفكار الرومانتيكية والأوهام عن أفعال الحكومات، بأفكار تعزز الكثير من الشك فيها ."

سياسات تعويضية. "إن نظام الإنفاق العام والخدمات العامة بأكمله موجه نحو التوسع" مما يؤدي إلى الإفراط في إنتاج الخدمات العامة والتوزيع الضار اقتصاديا للموارد.

أيضا نسجل في منتصف 1970 عمل *Bacon* و *Etlis* اللذان طرحا فرضية "مزاحمة"¹ *crowding out* من حيث التوسع في القطاع العام ، الأمر الذي يتطلب توزيعات متزايدة من الموارد المحدودة ، مزدحمة استثمارات القطاع الخاص مما يعني أن القطاع غير المنتج ، في جوهره ، نما على حساب المؤيدين واحدة قوية ، مع ضرر اقتصادي واضح. وقيل إن الحالة تفاقمت بسبب عدم إمكانية التراجع الواضح للتوسع والميل إلى مقدمي الخدمات - على سبيل المثال. موظفو الخدمة المدنية ، والمحترفون المحليون ، والمعلمون ، والأطباء ، وما إلى ذلك - ليصبحوا منفصلين عن متلقي الخدمة. يمكن توضيح الاتجاهات من خلال ما يلي.

● السنة 1963-1975: الإنفاق العام كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي 38.9-49.9،

● السنة 1961-1981: التوظيف في القطاع العام (بالملايين) 5.8-7.2.

حجج الاختيار العام ليست قاطعة. الافتراضات التي تستند إليها القضية مشكوك فيها ولا سيما تلك المتعلقة بالسلوك العقلاني بوجه عام وسلوك البيروقراطيين بشكل خاص.

ومع ذلك ، أصبحت المؤلفات مؤثرة بشكل متزايد في أواخر السبعينيات وعبر الثمانينيات ، وقدمت ، بالإضافة إلى دراسات و أعمال كل من **حايك وفريدمان** ، شرعية فكرية قوية للحد من حجم القطاع العام. بشكل جماعي ، شكلت ما أصبح يعرف باسم **أجنحة اليمين الجديد** ، نقدا ليبراليا جديدا لكل من الديمقراطية الاجتماعية الكينزية و النظرية التقليدية ، لذلك ساهم ظهور نظرية اليمين الجديد في انهيار الإجماع بعد الحرب ، وهذا الانحياز يوفر الخلفية لتغير بيئة القطاع العام.

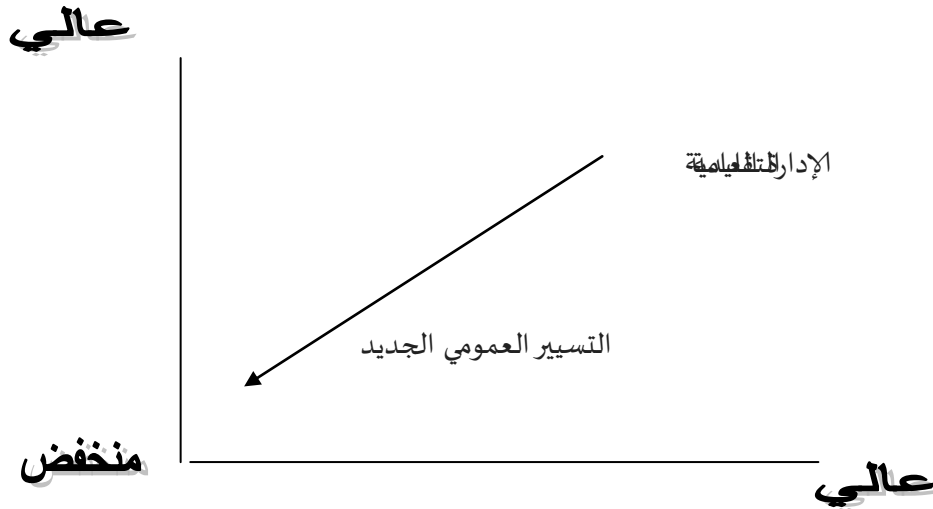
اكتسبت وتيرة التغيير زخما خاصا ، مع تأثير خاص في المملكة المتحدة حيث كان المحافظون في السلطة من 1979 إلى 1997 ، تحت قيادة **مارجريت تاتشر** حتى عام 1990 ، وأمريكا ، مع انتخاب **رونالد ريغان** في عام 1980. كانت تاتشر ملتزمة إيديولوجيا بتقليص نطاق نشاط القطاع العام وزيادة نشاط القطاع الخاص. وكان ينظر إلى الأخير على أنه يتفوق جوهريا على الأول ، فقد احتوى على ديناميكية داخلية في شكل منافسة تضمن الكفاءة والإبداع ، على عكس القطاع العام الذي كان يعتقد أنه يجب تنشيطه وإجباره على تحقيق الفعالية. وبالمثل ، يجب تحسين جانب العرض في الاقتصاد بتشجيع تنظيم المشاريع وزيادة الحوافز الفردية للعمل ، بما في ذلك سياسات الحد من سلطة النقابات العمالية ، والحد من الضرائب وزيادة الفارق بين العمل المدفوع الأجر والضمان الاجتماعي (يختلفان قليلاً عن وجهات نظر الاقتصاديون الكلاسيكيون).

¹ تأثير المزاحمة هو نظرية اقتصادية تفيد بأن زيادة إنفاق القطاع العام تؤدي إلى انخفاض أو حتى إلغاء إنفاق القطاع الخاص.

الفرع الثالث: التسيير العمومي الجديد في المملكة المتحدة:

كان نموذج التسيير العمومي الجديد بمثابة تحول نمطي أوسع ، وكانت طبيعته في الأساس مكافحة للقطاع العام. يحدد جاكسون اتجاهين متميزين في ظهور التسيير العمومي الجديد. الأول هو الإيديولوجية التحررية لليمين الجديد. ثانيا ، يحدد مساهمة من اليسار في أنه ، جنبا إلى جنب مع عامة الناس ، طالبوا بأن يكون موردي الاحتكار المحترفين للخدمات العامة أكثر خضوعا للمساءلة. وفقا ل **Dunleavy** و **Hood**¹ فإن التحول من الإدارة العامة إلى الإدارة العامة الجديدة شمل بشكل عام تحولا في إحدائيات التصميم الأساسية لمؤسسة القطاع العام ، وتحريكها إلى "أسفل الشبكة" و "أسفل المجموعة". في لغة العلوم الاجتماعية. إن الانتقال إلى "أسفل المجموعة" يعني جعل القطاع العام أقل تميزا كوحدة من القطاع الخاص (في الأفراد ، هيكل المكافآت ، طرق ممارسة الأعمال). يعني الانتقال "أسفل الشبكة" تقليل المدى الذي تقتصر فيه السلطة التقديرية (لا سيما على الموظفين والعقود والمال) من خلال القواعد الإجرائية العامة والموحدة. وعلى النقيض من ذلك ، فإن الإدارة العامة التقليدية ل "الحقبة التقدمية" مبنية على فكرة "مجموعة" القطاع العام المتميزة للغاية وشبكة "كثيفة" من القواعد الإجرائية العامة التي تحكم سلوك الأعمال. يمكن إظهار ذلك بشكل تخطيطي.

الشكل رقم 06 : من الإدارة العامة إلى الإدارة العامة الجديدة في أعمال Hood & Dunleavy



Source : - John wilson : New managment Of Public services : the united kingdomمن إعداد الباحث إستنادا إلى : experience ,Revue Politique publique et administration , université Teeside UK 2004 N°07 P50

كان اتجاه التغيير كما هو موضح الشكل رقم 11 ، حسب **Dunleavy** و **Hood** ، مستفيدين من عمل **Polsby** ، أيضا يميز بين وضعين يمكن أن تؤثر فيهما حركة مثل التسيير العمومي الجديد. أولا ، هناك "وضع الاحتضان" ، الذي لا يدخل فيه الإصلاح حيز التنفيذ إلا بعد فترة طويلة من تقديمه الأصلي ، عندما ينشئ نظاما جديدا طويل الأجل " أما الأسلوب الثاني البديل ، فهو أنه في حالة وجود نمط "حاد" للابتكار ، "حيث تبلغ برامج الإصلاح ذروتها مبكرا ثم تنفجر بسرعة". يشيرون إلى أن "الإدارة العامة الجديدة أو التسيير العمومي الجديد يبدو أنها تضم على عناصر من كلا النمطين". وشرعوا في مناقشة طبيعة ونقد الإدارة العامة الجديدة (الجدول رقم 15) وعرض بعض العقود البديلة البديلة للإدارة العامة (الجدول رقم 16).

¹ christopher Hood : A PUBLIC MANAGEMENT FOR ALL SEASONS? Public Administration Vol. 69 Spring 1991 p 1

تنطبق النماذج ، على الخدمات العامة. يساوي الربع العلوي الأيمن ("الدولة البيروقراطية العامة") ، في الواقع ، الإدارة العامة التقليدية ؛ أما الربع السفلي الأيسر ("الحد الأدنى لحالة الشراء") ، فإن النموذج "المفضل رسماً" يساوي ، في الواقع ، الإدارة العامة الجديدة. ومع ذلك ، فإن الربعين المتبقين ، أي "الدجاجة مقطوعة الرأس" و "الجمود" لهما أهمية لأن المنهج التقليدي لتحليل الإدارة العامة ، من حيث الأسواق والتسلسل الهرمي ، غير كاف ، ومن الضروري أيضاً النظر في فحص الحالات الوسيطة " بالإضافة إلى ذلك ، فإنها تبرز مخاطر عمليات التمهيد الخارجية ، والتي قد تؤدي ، في القطاع الخاص ، إلى تفتيت الشركات ، وفي الواقع ، تطلقها من زبائنها النهائيين ، في القطاع العام ، قد يكون لها آثار سياسية ودستورية عميقة. ومع ذلك ، على الرغم من أن الإدارة العامة الجديدة قد يكون لها غطاء مقدم لجدول أعمال سياسي ، فإن هذا لا يلغي في حد ذاته الصلاحية الإدارية لبعض وصفاتها.

يوضح كريستوفر هود أن هناك سبعة "مكونات نظرية" للإدارة العامة الجديدة ، أي:

1. التدريب العملي على الإدارة
2. معايير ومقاييس واضحة للسياسة (تنطوي على قدر أكبر من المساءلة الإدارية)
3. زيادة التركيز على ضوابط الإنتاج (الحاجة إلى التأكيد على النتائج بدلاً من الإجراءات)
4. تفصيل الوحدات
5. منافسة أكبر (تنطوي على الانتقال إلى عقود الأجل وإجراءات المناقصة العامة) المصممة لخفض التكاليف وتحسين المعايير.
6. اعتماد أساليب القطاع الخاص في الإدارة
7. مزيد من الانضباط و "التقشف" في استخدام الموارد (يشمل خفض التكاليف ، والحد من الطلب على المزيد من الموارد والحاجة إلى بذل المزيد من الجهد بأقل من ذلك).¹

¹ رفاع شريفة: نحو إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية في الدول النامية نحو تسيير عمومي جديد وفق نظرية الإدارة العمومية الحديثة أطروحة دكتوراة في علوم التسيير جامعة الجزائر 2008/2007 ص 99

الجدول رقم 15 : نقد الإدارة العامة الجديدة في المملكة المتحدة	
نقد هرمي (سلمي) مخاطر إدارة عامة جديدة تؤدي إلى اختلال التماسك على نطاق المنظومة ، وإخراج القطاع العام عن السيطرة. الحل تعزيز قدرة التوجيه المركزي ، والمزيد من الالتزامات بالتشاور	نقد حتمي لا تستطيع الإدارة العامة الجديدة تغيير المشكلات الأساسية للإدارة العامة الحل لا شيء: ولكن الإفراط في بيع أنظمة الإدارة ستكون عرضة للهجوم الحتمي.
نقد المساواة مخاطر الإدارة العامة الجديدة تشجع على الفساد ، قد تتناسب مع المصالح الشخصية لكبار المسؤولين ، وتضعف المساءلة. الحل مزيد من تمكين المواطنين ، وأكثر آلية مكافحة الفساد ، وتوسيع دور صاحب العمل النموذجي ، والقوائم السوداء أكثر صرامة.	نقد فردي مخاطر الإدارة العامة الجديدة تصبح بديلا ضعيفا لحقوق التعاقد الفردية بشكل كامل. الحل مزيد من العقود "الحقيقية" بدلا من العقود شبه ، والمزيد من الخصخصة بدلا من تحويل الشركات

Source : - John wilson : New managment Of Public services : the united kingdom experience ,Revue Politique publique et administration , université Teeside UK 2004 N°07 P5

الجدول رقم 16 - الخيارات البديلة للإدارة العامة			
درجة القواعد المعممة	عالي	نموذج الجمود (Gridlock) مقدمو الخدمات الخاصة ، "كتاب القواعد الحديدية" (قانون التحكيم) ، لا وساطة سياسية. مثال: 1980 الرعاية الصحية في الولايات المتحدة	الدولة البيروقراطية العامة توفير عام موسع من قبل مؤسسة القطاع العام الميزة مثال: أسلوب القطاع العام الألماني التقليدي
		الحد الأدنى من الدولة الشرائية الحد الأقصى للوجود المؤسسي ، كونه "مستهلكا ذكيا" مثال : حكومة لوس انجليس	Headless Chicken Model قطاع عام متميز ولكن مضطرب: إدارة "لا أحد مسؤول" مثال : التعليم العالي في المملكة المتحدة
	منخفض	منخفض	عالي
		درجة الفصل بين القطاعين العام والخاص	

Source : - John wilson : New managment Of Public services : the united kingdom experience ,Revue Politique publique et administration , université Teeside UK 2004 N°07 P50

يلخص كلارك ما يعتبره المكونات الثلاثة الرئيسية للإدارة العامة الجديدة (الجدول رقم 18) ؛ يمكن اعتبار الإدارة العامة الجديدة متسقة في العديد من النواحي مع تحليلات بيترز و ووترمان وأوزبورن وجايلر. وهذا أمر غير مفاجئ بالنظر إلى أن الهدف الأساسي ، كما ذكر أعلاه ، هو استيراد ثقافة وممارسات القطاع الخاص إلى القطاع العام

الجدول رقم 17 : المكونات الرئيسية للتسيير العمومي الجديد

- التسويق التنافسي :

إدخال المنافسة في السوق في إنتاج الخدمات العامة:

8. فصل دور المشتري / التنظيم والموفر

9. إنشاء أسواق شبيهة بين الوكالات العامة والشركات والمنظمات غير الربحية في مجالات الرعاية الصحية والتعليم والخدمات الاجتماعية الشخصية والإسكان الاجتماعي.

10. المناقصة التنافسية الإجبارية واختبار السوق.

- التصنيف :

11. تعزيز القدرة الإستراتيجية المركزية بفصل السياسات والمهام التنفيذية:

12. تشديد الرقابة المركزية على تعريف أطر السياسات والموارد

13. التحول من عملية الإنتاج إلى آليات التحكم والمحاسبة

14. تحقيق اللامركزية في المسؤولية عن العناصر المنفصلة من النشاط التنفيذي إلى وحدات الخدمة المفوضية.

- السياسة التحفيزية :

15. ربط الحوافز بالأداء من أجل تعزيز روح المبادرة وزيادة الاهتمام بتخفيض التكاليف والفعالية التنظيمية:

16. زيادة التمييز في الأجور على المستوى الفردي ، والحوافز التي تزيد الإيرادات إلى أقصى حد على المستوى

التنظيمي

17. الأساليب الكمية للأداء وقياس الكفاءة

18. استراتيجيات إدارة الموارد البشرية

19. حرمان المهنيين والعاملين في القطاع العام

Source : - John wilson : New managment Of Public services : the united kingdom experience ,Revue Politique publique et administration , université Teeside UK 2004 N°07 P50

يمكن توضيح العناصر الثلاثة للتسويق ، والتصنيف ، والتحفيز عن طريق إعادة النظر إلى المملكة المتحدة والتدابير التي تتبعها حكومات المحافظين 1979-97.

على الرغم من أن المحافظين ، في عام 1979 ، كانوا ملتزمين "بتقليص حدود الدولة" ، فإن الإنفاق العام كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي قد ارتفع بالفعل من 43.3٪ إلى 46.2٪ بين عامي 1979 و 1980 و 1982-83 ، مما يعكس تأثير الركود ، جزئياً الناجمة عن سياسات الاقتصاد الكلي (monetarism) التي تم اتباعها. ومحاولة ممارسة السيطرة على المعروض من النقود كأسلوب رئيسي لتحقيق الاستقرار في الاقتصاد.

انخفضت النسبة إلى 38.8 ٪ في 1988-1989 ولكنها ارتفعت مرة أخرى إلى 41.9 ٪ بحلول عام 1992-93. وعموما ، ارتفع الإنفاق العام بنسبة 16.5 ٪ بالقيمة الحقيقية خلال الفترة 1978-79 إلى 1990-91.

ومع ذلك ، كانت هذه الزيادة مدفوعة جزئيا بزيادة الإنفاق على الضمان الاجتماعي ، في المقام الأول نتيجة البطالة ، وتمويه اختلافات كبيرة في برامج الإنفاق المختلفة ، مع بعض (مثل الصحة والقانون والنظام والدفاع) تلقي معاملة مواتية وغيرها (إسكان) تلقي العلاج غير المواتي ، على الرغم من أن هناك حاجة إلى رعاية كبيرة عند تفسير هذه الإحصاءات. كما يجب ألا يغيب عن بالنا أن نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي منخفضة في المملكة المتحدة ، لا سيما من قبل الشركات الأوروبية.

كما فشل المحافظون في خفض العبء الضريبي الإجمالي ، حيث بلغت الإيرادات كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي 38.75 ٪ في 1978-1979 و 38 ٪ في 1996-1997 ، بعد أن ارتفعت إلى 43.75 ٪ في 1992-1993. ومع ذلك ، فقد أدت إلى حدوث تحول في عبء الضرائب من مباشرة إلى غير مباشر ، وبالتالي معاقبة مجموعات الدخل المنخفض بشكل غير متناسب. كما أنها خفضت بشكل كبير من الأعداد المستخدمة مباشرة في القطاع العام ، حيث انخفضت من 7.449 مليون في عام 1979 إلى 4.954 مليون في عام 1997¹.

ربما لم تتحول "الحدود المالية" كثيرا في ظل حزب المحافظين ، على الرغم من وجود تغييرات ملحوظة داخل الحدود - بين برامج الإنفاق ومن حيث عبء الضرائب - "ولكن التغييرات الجذرية كانت في الأساليب المستخدمة لإدارة المؤسسات " ، تعكس المواضيع الرئيسية الأربعة المذكورة أعلاه ، مثل المنافسة ، وعدم المركزية ، وتركيز العملاء والأداء ، والتصنيف ، والتصنيف الثلاثي لكلارك ، أي التسويقية ، والتصنيف والتشجيع.

ومن السمات الرئيسية في "التسويق" سياسة الخصخصة ، أي إلغاء التأمين والتحرير. ويستلزم إلغاء التأمين نقل ملكية جزئية أو كلية من القطاع العام إلى القطاع الخاص ويشمل الغاز والكهرباء والماء والاتصالات و الخطوط الجوية والفضائية وغيرها. كان لهذا البرنامج أثر واضح ، حيث انخفضت حصة الصناعات المؤممة من إجمالي الناتج المحلي من أقل من 9 ٪ في عام 1979 إلى ما يزيد قليلا عن 3 ٪ في عام 1990. وخلال نفس الفترة ، انخفض عدد الموظفين إلى 660 ألفا وأكثر من 920.000 وظيفة نقل إلى القطاع الخاص. وقد انطوى التحرير أساسا على إلغاء القيود وتنظيم المناقصة التنافسية. من خلال إزالة القيود يقضي بتفكيك الحواجز القانونية والتشغيلية لتوفير خدمات أكثر تنافسية وكفاءة وفعالية ؛ عن طريق المناقصة التنافسية يقصد بها إدخال المنافسة في توفير السلع والخدمات العامة في محاولة لتحسين الكفاءة والقيمة مقابل المال. تم تطبيق سياسة المناقصة التنافسية الإلزامية (CCT) التي أدخلها المحافظون على الحكومة المحلية و NHS (المعادل ، المعروف باسم "اختبار السوق" ، تم تطبيقه على الحكومة المركزية) وكان يهدف إلى تحقيق مزيد من الكفاءة وأكثر تجانسا العقلية بين موظفي القطاع العام. على الرغم من أن السياسة قد تم استبدالها بالعمل ، إلا أن الأهداف التي كان الهدف منها تحقيقها قد تم قبولها إلى حد كبير من قبل حزب العمال الذين يؤمنون بشدة بفوائد المنافسة. ويمثل نطاق السياسات تحت عنوان "الخصخصة" تحديا رئيسيا لمديري الخدمات العامة التقليديين ، وكذلك التدابير المتخذة تحت عنوان "تصنيف". وعموما ، كانت سياسة

¹ - John Wilson : New management Of Public services : the united kingdom experience ,Revue Politique publique et administration , université Teeside UK 2004 N°07 P50

المحافظين هي اللامركزية ، وفي القيام بذلك ، نقل المسؤولية الإدارية والمالية ، وحيثما أمكن ، لترشيد الإجراءات ومستويات التوظيف. وتشمل أمثلة التفويض المالي منح الميزانيات وقرارات التوظيف إلى المدارس والمستشفيات الفردية ووقف موظفي الخدمة المدنية. واقترنت هذه اللامركزية بزيادة التركيز على الحوافز ، مما أدى إلى تقليص الإجراءات لتحديد الأجور وزيادة استخدام الأجر المرتبط بالأداء وممارسات العمل المرنة.

يتم الآن التعرف على المواطن كمستهلك لمعايير معينة ومجموعة متنوعة من الخدمات. وقد تم التخلي عن النموذج التقليدي لتقديم الخدمات العامة ، الذي يُزعم أنه يهيمن عليه المنتجون مع "معرفة أفضل" للمهنيين وحيث يسعى البيروقراطيون إلى ضمان معاملة منصفة لدفع الضرائب من خلال تقديم خدمات موحدة. فالمنافسة والاستجابة والاختيار تمنع توحيد الخدمات في القطاع الخاص وينبغي أن تفعل ذلك في القطاع العام.

الحاجة للتطبيق على تقديم الخدمات العامة يتم قبول المبدأ الاقتصادي لسيادة المستهلك من قبل حزب المحافظين ، والآن ، حكومة العمل.

ولاحظ أدونيس بشكل صحيح: "الاختيار والمعايير والجودة هي كلمات رئيسية ؛ المرونة والأداء والإدارة المحلية الأدوات ؛ القطاع الخاص النموذج". بعد مرور ثلاثة عشر عاما ، تظل هذه الملاحظة حقيقية. باختصار ، ينبغي تغيير آليات إدارة الخدمات العامة التقليدية وتوصيلها. ومع ذلك ، من المهم عدم المبالغة في مدى التحول. من الواضح أن هناك تغييراً كبيراً في القطاع العام وقد أثر ذلك على البنية ، وتقديم الخدمات ، وعلاقات السلطة ، والثقافة.

ومع ذلك ، من السهل المبالغة في الانتقال من "الإدارة" إلى "المناجمت أو التسيير". على سبيل المثال ، مبدأ السيادة الاستهلاكية ، كميزة رئيسية لتغيير بيئة القطاع العام ، هو أكثر وضوحاً مما هو ملاحظ. حتى لو كان المستهلك "سيادياً" ، فإن حرية المدراء في الاستجابة تكون مقيدة بشكل كبير من خلال: المتطلبات القانونية لتوفير خدمات معينة لمستوى معين ؛ الضغوط السياسية ، محلياً ووطنياً (على سبيل المثال ، الشرطة ، في الواقع ، يجب أن تعطي الأولوية لصالح أهداف الأداء المحددة وطنياً وسياسياً والتي قد تكون أو لا تتوافق مع الأولويات المحلية) ؛ الالتزامات الجارية ، التي تعكس القرارات التي سبق اتخاذها والتي لها تأثير على إعادة التأجير على الموارد ؛ أخيراً ، قد تكون مقيدة بسبب النقص العام في الموارد.

هناك أيضاً أمثلة ، حيث أنه بدلا من تخصيص موارد إضافية ، فإن سحب خدمة معينة له ما يبرره ، من الناحية العملية والمالية مثل الإغلاق الكامل أو الجزئي للمستشفى ، ولكن من المستحيل تنفيذه بسبب مقاومة "المستهلك" المحلية ، الناجمة عن هذا ، عدم وجود الدعم السياسي. لذلك ، من المشروع أن نتساءل عن مدى تعزيز "حرية الإدارة" أو حرية التسيير بالفعل. لا يزال المديرين العموميين التقديرين الفعليين على ميزانياتهم محدودة للغاية ، خاصة في الحكومة المحلية ، ليس أقلها أن لديهم تأثيراً ضئيلاً على حجمها أو نموها أو تخصيصها. إن غالبية النفقات من سنة إلى أخرى تلتزم على أساس قرارات السنوات السابقة ونسبة الميزانية التي يمكن أن يمارس عليها التقدير هي في الواقع صغيرة.

ومع ذلك ، يصح القول أيضاً أن القيود تعمل كحافز للمدراء على أن يكونوا خبيرين في استجابتهم للضغوط ، بما في ذلك زيادة التركيز على قياس الأداء ، وليس أقلها من خلال مؤشرات الأداء.

تم تصميم استخدام المؤشرات للمساعدة في قياس وتحسين الاقتصاد والكفاءة والفعالية ولكنها ليست جديدة ؛ لم يتم تقديمها كنتيجة مباشرة للتسيير العمومي الجديد. وبالمثل ، كان القطاع العام مهتما دائما بإثبات أن الموارد المحدودة قد تم تخصيصها واستخدامها بكفاءة ، من خلال استخدام تقنيات تقدير التكاليف وتقدير الاستثمار ، بما في ذلك تحليل فوائد التكلفة. ومع ذلك ، يتم الآن التأكيد على نحو متزايد. بالإضافة إلى ذلك ، وبشكل متزايد ضمن الخدمات العامة ، يتم تبني معايير الأداء الخاصة بالقطاع الخاص. على الرغم من أنها ليست جديدة على القطاع العام ، إلا أنها أصبحت أكثر انتشارا مع زيادة المنافسة وتقدير "الربح". وهذا ، بحد ذاته ، يطرح مشاكل في أن تقنيات القطاع الخاص والتدابير ليست بالضرورة مناسبة للقطاع العام.

إن قياس "العائدات" في سياق مدرسة أو مستشفى أو طريق سريع يعد مشكلة كبيرة الآن كما كان على سبيل المثال عندما كان تحليل منفعة التكلفة أمرا شائعا. هذا لا يجادل ضد محاولات قياس أداء الخدمة العامة - بل على العكس ، يجب تشجيع القياس - ولكن يجب أن نضع في اعتبارنا مشاكل القيام بذلك قبل وضع الاستنتاجات.

توضح تعقيدات قياس الأداء الصعوبات في السعي عالمياً لتطبيق تقنيات القطاع الخاص على إدارة الخدمة العامة

"... ويكمن الخطر في تطوير إدارة الخدمة العامة في أنه يستند إلى نموذج القطاع الخاص ، لأن معظم الأفكار الإدارية في هذا البلد قد تطورت في أو من أجل القطاع الخاص. يمكن للخدمات العامة أن تتعلم من القطاع الخاص حيث يمكن للقطاع الخاص أن يتعلم من الخدمات العامة. تقنيات محددة ويجب أن تكون قابلة للتحويل. ما هو غير قابل للتحويل هو نموذج القطاع الخاص لدور وطبيعة الإدارة ، لأن ذلك يفترض أغراض وشروط ومهام القطاع الخاص وليس تلك الخاصة بالمجال العام. هناك ميل للتفكير في إدارة الخدمات العامة لاتخاذها كنقطة انطلاق لإدارة القطاع الخاص. ... إذا تم أخذ نموذج القطاع الخاص كأساس للإدارة في المجال العام ، فقد يعني ذلك إهمال القضايا الرئيسية. ... يمكن أن تكون هناك حجج مع أو ضد المستوى الحالي للخدمات العامة ، لكن الخدمات توضع في القطاع العام أو تحتفظ به لأن القطاع الخاص لا يوفر وسيلة كافية لإيصال هذه الخدمة"¹

يختلف سياق الخدمة العامة ويتعين إدارته بشكل مختلف. على الرغم من أنه من النادر أن يتم التعرف على تفرد القطاع العام ، إلا أن هناك إدراك أقل بأن لديه أي شيء لتعليم القطاع الخاص ، على الرغم من النقطة التي أثارها ستيفارت أعلاه. وبالمثل ، فإن رأي ستيفارت بأن الخدمات توضع أو تبقى في القطاع العام لأن القطاع الخاص لا يوفر وسيلة كافية للتسليم كان موضع تساؤل في ذلك الوقت ، وربما بعد خمسة عشر عاما ، ربما يكون أكثر انفتاحاً على السؤال اليوم. كان المحافظون مقتنعين بـ "نقوة" القطاع الخاص والحاجة إلى قيام القطاع العام باستيراد تقنيات القطاع الخاص ، وهي من نواحٍ عديدة معتقدات مقبولة لدى حزب العمل. ومع ذلك ، تظل مخاطر تطبيق مثل هذه المعتقدات ، كما أبرزها ستيفارت و والش.

ومع ذلك ، قد تكون هناك نقطة أكثر جوهرية فيما يتعلق بنماذج القطاع الخاص والعام. على الرغم من أنه من المنطقي تماما ومن المنطقي التشكيك في مدى قابلية تطبيق نموذج القطاع الخاص وأهميته للقطاع العام ، فإنه من المشروع أيضاً التشكيك في صحة نموذج

¹:- John wilson : New managment Of Public services : the united kingdom experience ,Revue Politique publique et administration , université Teeside UK 2004 N°07 P50

القطاع الخاص في حد ذاته ، على الرغم من أن هذا لا يتجلى في المؤلفات في كثير من الأحيان. بعض المعلقين ، على سبيل المثال يشير **Hutton** إلى نقاط الضعف الأساسية في المؤسسات السياسية والاقتصادية والمالية في المملكة المتحدة باعتبارها مساهما في التدهور الاقتصادي النسبي. بالنسبة إلى **Hutton** ، تتميز المملكة المتحدة في المدى القصير والميل المدمر إلى الإضرار بالمهام غير الواضحة ولا تظهر أي علامة على التغيير. ويتفاهم المدى القصير عن طريق ، على سبيل المثال ، عدم كفاية الاستثمار ، وعدم كفاية التدريب ، وعدم القدرة التنافسية ، وكل ذلك بدوره يتفاهم بسبب الفضائح المالية ، على سبيل المثال. إنرون.

عمل هوتون لديه منتقديه ولكن تحليله هو الذي يبدو أنه يحظى بدعم كبير. على الأقل يطرح تساؤلات حول نموذج القطاع الخاص ويعزز التحفظات المتعلقة بتجسيد القطاع العام ، أي التسيير العمومي الجديد. ومع ذلك ، يستمر تطبيقه ويتم التأكيد على مزايا المنافسة والتركيز على العملاء ، مع التأكيد المصاحب على إعادة الهيكلة ، وقياس الأداء ، وما إلى ذلك ، كخصائص أساسية لبيئة الخدمة العامة الجديدة.

المطلب الثالث : التجربة الفرنسية تعتبر عملية تسيير المنظمات العمومية قضية شائكة لأنها تتطلب استعمال الموارد النابعة من المواطنين ، الأمر الذي يجعل هؤلاء المواطنين ينتظرون خدمات عمومية ذات نوعية مقابل ما يدفعونه من أموال و من مساهماتهم ، و لهذا فوسائل و أساليب التسيير العمومي لا بد أن تضمن تلقي هؤلاء المواطنين لقاء مساهماتهم لخدمات عمومية متميزة و ذات نوعية.

الفرع الأول : التسيير العمومي الفرنسي

تم تسجيل و ملاحظة تغييرات مهمة في أنماط التسيير في القطاع العمومي الفرنسي في العشرة الأخيرة من القرن الماضي ، في حين تم التنويه إلى نوعية الخدمات المقدمة و رفاهية و مدى إشباع المواطن الفرنسي ظهرت هذه الفلسفة الجديدة. تخفيض تكاليف الخدمات العمومية أصبح من أولويات الحكومات الفرنسية المتتابة و هذا راجع بالأساس للعجز الهام الذي عرفته الدولة و حجم الدين العام ، هذه الطريقة و الفلسفة الجديدة و التي عرفت في المملكة المتحدة و المعروفة كما رأينا بالتسيير العمومي الجديد اتضحت من خلال رؤية الكاتب **Erwan Ferlie** في مؤلفه بعنوان **The new public Management in action** و الذي يوضح من خلاله ضرورة تطبيق أساليب التسيير أو المناهج المعروفة في القطاع الخاص في المنظمات العمومية بالشكل الذي يجعلها أكثر تنافسية و بشكل يضمن تقديم خدمات عمومية نوعية و متميزة.¹

لا بد أن يتلاءم التسيير العمومي مع التحولات الاجتماعية حتى تتمكن الدولة من ضمان خدمات عمومية متميزة و ذات نوعية حتى تكون في مستوى تطلعات المواطنين، التسيير العمومي الجديد يجسد هذا التلاؤم و هذا التحول في نطاقه الاقتصادي. بالفعل في سنوات الستينيات من القرن الماضي عرفت فرنسا إصلاحا جديدا تمثل في قانون يدعى ترشيد خيارات الميزانية **Rationalisation des choix budgétaires RCB** و الذي كان الهدف منه عقلنة و ترشيد الموارد المالية و النفقات العامة. ومع ذلك ، يبدو أن هذا الإصلاح عرف فشل ذريع لأنه معقد للغاية بحيث لا يمكن تطبيقه ولا يفهمه الفاعلون.

تاريخيا ، ظهر **NPM** لأول مرة في المملكة المتحدة قبل أن ينتشر إلى جميع دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بالإضافة إلى العديد من البلدان النامية. في البلدان الأنجلوسكسونية ، كان إنشاء **NPM** سريعا. على سبيل المثال ، في المملكة المتحدة ، في أوائل

¹ ALGUAZIL Thomas BONNIN Aurélie COUTET Charlene PARIAUD Rudy Le new Public Management en question université de Poitiers Enseignant : Benjamin DREVETON Contrôle de gestion des administrations publiques – Année universitaire 2009-2010 pp5-6

الثمانينيات ، تمت خصخصة العديد من الشركات المملوكة للدولة (شركة الاتصالات البريطانية ، الخطوط الجوية البريطانية ، السكك الحديدية البريطانية ، إلخ). في وقت مبكر من عام 1983 ، تم اتخاذ تدابير للحد من النفقات وزيادة جودة الخدمات. بعد ذلك ، أدى برنامج الخطوات التالية في عام 1988 إلى إنشاء العديد من الوكالات التنفيذية المسؤولة عن مهام الخدمة العامة المحددة. يمكن لهذه الوكالات ، التي يشبه أسلوب عملها أسلوب الشركات ، أن تحرر نفسها من القانون العام.

لقد تمتعوا بقدر كبير من الاستقلالية في الأمور المالية ، من حيث إدارة الموارد البشرية ومن حيث التنظيم ونمط الإنتاج من أجل تزويد المواطنين بخدمات عامة ذات جودة أفضل بتكلفة أقل. تبع ذلك نصوص مختلفة لدعم إصلاح القطاع العام مثل ميثاق المواطن في عام 1991 (وضع المواطن في مركز الإدارة) ، وقانون إلغاء التنظيم والتعاقد في عام 1994 ، وبرنامج المستثمرين في الأفراد في عام 1996 أو تحديث الحكومة. الكتاب الأبيض عام 1999 يروج لخدمة عامة فعالة وعادلة ومتنوعة.

في نيوزيلندا ، ظهرت إصلاحات مماثلة في عام 1984 من أجل تخفيف الصعوبات المالية الخطيرة التي تواجهها البلاد. ستؤثر الإصلاحات على تقاسم المسؤوليات (قانون قطاع الدولة ، 1988) ، والمحاسبة (قانون المالية العامة ، 1989) وأيضًا الإدارات المحلية (قانون الحكومة المحلية ، 1989) والخدمة العامة (مبادئ الخدمة العامة ، الاتفاقيات والممارسات ، 1995).

في بلدان أخرى ، سارت الأمور بشكل أبطأ. إن حالة فرنسا ، حيث القطاع العام كبير بشكل خاص (ما يقرب من 25٪ من السكان العاملين مقابل 15٪ في المتوسط في أوروبا) ، مثيرة للاهتمام للتحليل وتحتاج إلى التطوير. بينما شرعت معظم البلدان في NPM في الثمانينيات ، بدأت فرنسا بالفعل في هذا التحول مؤخرًا فقط.

أ- الإصلاحات في التجربة الفرنسية

بعد إصلاحات 1982-1983 التي انصببت بصورة أساسية على اللامركزية من خلال تحويل مجموعة من صلاحيات الإدارة المركزية إلى إدارة المجموعات المحلية ، جاءت إصلاحات 1988-1989 لتعطي دفعا قويا و جديدا لإصلاح مختلف مصالح القطاع العمومي الفرنسي و تقوم هذه الإصلاحات على مقارنة جديدة تعتبر ان الاستمرار في التأكيد على إصلاحات الإجراءات لا يؤدي بالضرورة إلى تحسين مستوى أداء المصالح الإدارية و بدلا من ذلك يجب العمل على تطوير مسؤولية الأعوان الإداريين المشتغلين بالوظائف العمومية بما يزيد من مستوى وعيهم بهذه المسؤولية و يدفعهم إلى المبادرة بتحسين مستوى أدائهم الفردي أو الجماعي و هو ما يؤدي حتما إلى تحسين مستوى نوعية الخدمات المقدمة.

في هذا الإطار توالى اللجان و النصوص التنظيمية للإصلاحات و كانت كلها تصب في خانة تحسين نوعية الخدمات و رفع مستوى مسؤولية الأعوان. في سنة 1988 تم تنصيب لجنة لدراسة المواضيع التالية :

• تطوير و تحديد المسؤوليات

• دراسة علاقات جديدة في العمل و العلاقات مع المواطنين

• وضع سياسات للتقييم

و تمثلت المبادرة الأساسية و ذات الطبيعة التجديدية في إنشاء ما يسمى بمراكز المسؤولية *Les centres de responsabilité* من خلال نص قانوني صدر في فيفري 1989 و نصوص أخرى تبعته.

في سنة 1993 تم تنصيب لجنة أخرى من مهامها إعداد تقارير حول مسؤوليات تنظيم الدولة *Mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat* و لقد عكس تشخيص هذه اللجنة للمصالح الإدارية صورة غير مرضية عن تقدم الإصلاحات و كانت نتيجة التقارير الأساسية أن كل الجهود المبذولة لإصلاح الإدارة لم تستطع تغيير أسلوب العمل إلى التسيير بالأهداف و بفعالية النتائج و ذلك لاستمرار العمل بالاحترام الصارم للأنماط و الإجراءات و قد صيغ التساؤل المطروح في هذا التقرير بالشكل التالي:

لماذا كل هذه الصعوبات في بلوغ إصلاح الإدارة و في تحويل المصالح الإدارية للعمل بأنماط تسييرية تقوم على تحقيق الأهداف و بلوغ النتائج بدلا من احترام الإجراءات و القواعد ؟

و في إطار عملية التشخيص و للإجابة على هذا التساؤل تم تقديم عدة أسباب منها:

- المقاومة و الرفض الذي يبديه الموظفون السامون لهذا النوع من الإصلاح، لأن اللامركزية و الإستقلالية (و لو النسبية) للمصالح الإدارية تؤدي من وجهة نظرهم، إلى تقليص إمكانيات ترقيتهم و تحد من سلطتهم.
- الموظفون العاملون بالمصالح المركزية لم يغيروا من سلوكياتهم التي تركز تبعيتهم لهذه المصالح.
- بقاء الرقابة قائمة على أساس احترام القواعد و الإجراءات و ليس على بلوغ الأهداف.
- سلبية سياسة أسلوب الترقية، الذي يعاقب على الفشل أكثر من مجازاة النجاح و هو ما يؤدي إلى الإحساس بالإحباط و يدفع إلى سلوك اللامبالاة و اللامسؤولية.

- فشل العقود التي كان من المفروض أن تعطي نتائج و تجسد استقلالية المصالح و ذلك لأن أغلبية هيكل الدولة لا تلتزم بما يرد من بنود في هذه العقود.

- إن مفهوم المصلحة العمومية أو الخدمة العمومية ما زال يفهم بمعنى الصبغ الموحدة أو المتماثلة، في حين أن كثير من الدول استطاعت التوفيق بين مبدأ المساواة و اللامركزية بصورة ديناميكية.

ب- :التسيير العمومي الجديد في فرنسا

على الرغم من إطلاق اللامركزية في الثمانينيات والتجارب الناجحة في التسعينيات (على سبيل المثال ، تحديث وزارة التجهيز ، وإنشاء ميثاق الخدمات العامة ، وما إلى ذلك) ، إلا أنها لم تكن كذلك حتى العقد الأول من القرن الحادي والعشرين. لرؤية تغيير حقيقي في العقلية. عدة ظواهر تسليط الضوء عليها.

أولا ، تطور عدد موظفي الخدمة العمومية. لم تبدأ عملية تقليص حجم الخدمة العمومية للدولة حتى عام 2003 كما هو موضح في الرسم البياني التالي :

في البداية ، بدأ هذا التخفيض يكتسب زخماً متواضعاً. وهكذا ، في عام 2007 ، تم إلغاء ما يقرب من 15000 وظيفة في الخدمة العمومية للولاية من 70.000 إلى 80.000 موظف متقاعد. إذا فكرنا في الخدمة العمومية ككل ، فإن اتجاه النمو في عدد موظفي الخدمة العمومية يتجه نحو الانخفاض. بصرف النظر عن هذا الجانب الكمي ، يمكن ذكر ظاهرة ثانية أكثر جودة. هذا هو القانون الأساسي المتعلق بقوانين المالية (LOLF) الصادر في 1 أغسطس 2001 ، ساري المفعول منذ عام 2006 ، والذي أدخل إصلاحاً جذرياً على قانون 2 يناير 1959 من خلال تخفيف القواعد الملزمة للمديرين.

الهدف الرئيسي من LOLF يكمن في البحث عن إدارة أفضل للإنفاق وزيادة مسؤولية المديرين. يتم التصويت على الميزانيات الآن حسب البرنامج بناءً على أهداف استراتيجية محددة. يمكن للمديرين ، الذين هم أكثر استقلالية ، بعد ذلك ، ضمن البرنامج ، إعادة تخصيص الاعتمادات (مبدأ التبادلية) كما يرون مناسباً ، مع استحالة زيادة الاعتمادات المخصصة للموظفين. ستعمل مؤشرات الجودة والنتائج على تقييم البرامج ، مما يجعل من الممكن تبرير أو تعديل المبالغ المخصصة للقطاعات المختلفة.

وبالتالي ، فإن LOLF ، التي تدفع الإدارات إلى التحديث والإدارة من خلال الأداء ، لديها العديد من الطموحات. يجب أن يسمح بالتقدم لكل من المسؤولين والمستخدمين ودفعي الضرائب.

بالنسبة لموظفي الخدمة العمومية ، من المرجح أن تشارك LOLF في توضيح مهامهم ، وإلغاء تقسيم الخدمات وتحسين الحوار الاجتماعي. بالنسبة للمستخدمين ، يمكن أن يزيد من جودة تقديم الخدمات العامة. بالنسبة لدفعي الضرائب ، سيساعد ذلك في تخفيف العبء الضريبي عن طريق خفض الإنفاق الحكومي والديون. أخيراً ، دعونا نلاحظ أنه على عكس RCB ، تم التصويت على LOLF بالإجماع ، وجميع الاتجاهات السياسية مجتمعة وأن تنفيذها يخضع لمراقبة عن كثب من قبل البرلمان ، مما يشكل ضماناً للاستدامة.

بصرف النظر عن هاتين الظاهرتين العظمتين ، يمكننا أن نميز علامات أخرى أكثر رمزية للتغيير البطيء في العقلية ، مثل منح الجوائز في السنوات الأخيرة.

بصرف النظر عن هاتين الظاهرتين الكبيرتين ، يمكننا أن نميز بين علامات أخرى ، أكثر رمزية ، عن التغيير البطيء للعقلية ، مثل تقديم الجوائز لجودة الخدمات العامة في السنوات الأخيرة ، التي نظمتها المديرية العامة لتحديث الدولة (DGME) التي تكافئ الإجراءات ذات الصلة للخدمات العامة (من حيث المعلومات ، والشراكة ، والإدارة ، وما إلى ذلك) وبشكل خاص مشاركة المديرين والموظفين العموميين. كما يمكن أن نذكر ميثاق ماريان المعتمد عام 2005 والهدف منه ضمان جودة استقبال المستخدمين في الخدمات الإدارية للدولة مهما كان شكلها (عداد ، هاتف ، بريد إلكتروني ، بريد). وبالتالي ، يمكننا أن نقرأ في الدليل المنهجي لهذا الميثاق: "الضيافة هي ناقل أساسي لصورة الخدمة العامة ، من المحتمل أن تثير الثقة أو عدم الثقة. وهي أيضاً قضية أساسية للمناخ الداخلي للإدارات ، والطريقة التي يُنظر بها إلى المؤسسة وهي تتصرف بشكل مباشر على أساس فخر الانتماء وتحفيز الموظفين. وأخيراً ، تمثل الضيافة وسيلة فعالة لتبسيط أساليب العمل وتحسين جودة الخدمة

تجدر الإشارة إلى أن الحركة التي نلاحظها تنعكس أيضاً بقوة على المستوى المحلي (السلطات المحلية والمؤسسات العامة) ، أحياناً بطريقة مبتكرة وأكثر استباقية من مستوى الإدارات المركزية ، حيث تكون القيود أقل عبثاً.

وبالتالي ، فيما يتعلق بإمكانية وضع نظام تعويضات (مما يجعل من الممكن التعرف على كفاءة موظفي الخدمة العمومية من خلال مكافأة مشاركة أعلى من المعتاد) ، تبرز بعض الجماعات المحلية ، وذهبت إلى حد اقتراح ، بالإضافة إلى رواتب موظفي الخدمة العمومية ، مخطط تعويض يمكن أن يمثل ما يصل إلى 50٪ من هذا (هذا هو الحال على سبيل المثال لمدينة مرسيليا). على الرغم من أن مخطط التعويضات غالبا ما يكون له حدود (ذاتية التقييم وما إلى ذلك) ، فإنه يسمح بالتقدم ، خاصة عندما يتم التفاوض على الأهداف مع موظفي الخدمة العمومية (عقد الأهداف بين موظفي الخدمة العمومية والإدارة) وذلك يبدو أنها قابلة للقياس.

المطلب الرابع : التجربة السويسرية

ميزت الإدارة العامة الجديدة (NPM) المشهد السويسري على مدار الثلاثين عاما الماضية. واستنادا إلى أصولها من المقاربات النيوليبرالية و توجهات الإدارة الحديثة ، فقد تم تعميمها من خلال عمل Gaebler و Osborne "Reinventing Government" ، وبالنسبة لسويسرا بشكل أكثر تحديدا ، عمل Schedler في قلب هذه المنشورات ، التي كان لها تأثير كبير على المؤسسات العامة السويسرية ، توجد بعض المبادئ الرئيسية المستوحاة من الاقتصاد الخاص:

تحفيز المنافسة بين المنظمات ، وتحفيز ريادة الأعمال من خلال تعزيز استقلالية المديرين وتخفيفهم من خلال الحوافز المالية ، وتبسيط الهياكل وإجراءات العمل ، وتطوير توجه العملاء. لماذا كانت هذه المبادئ ناجحة جدا وما الذي قدمته حقا للمؤسسات العامة السويسرية؟.

دون الخوض في التفاصيل ، من المعروف أنه تم تطبيق NPM ، في شكله النيوليبرالي ، لتقليل حجم وإنفاق الدولة ، خاصة في البلدان الأنجلو ساكسونية ؛ بينما في الطرف الآخر ، كان NPM يهدف إلى تعزيز شرعية عمل الدولة وتحسين جودة الخدمات المقدمة للسكان ، لا سيما في الدول الاسكندنافية. اختارت سويسرا بشكل أو بآخر منتصف هذين النقيضين و ذلك بعدد الرفع من الكفاءة الإدارية و العمل على حل المشكلات الرئيسية للمجتمع المعاصر (التعليم ، الصحة ، السلامة ، البيئة ، إلخ). تم اعتماد الطريقة السويسرية للإدارة العامة الجديدة من خلال مختصرات مختلفة مثل WOV و GMEB. الأستاذ E. Buschor من جامعة زيورخ وعضو مجلس الدولة نشر ملخصا لكتاب Osborne و Gaebler لتسليط الضوء على الفرص التي قدمها NGP للإدارات العامة السويسرية لاستعادة صورتها. بالكاد تم نشر الأفكار المرتبطة بـ NPM في سويسرا ، ولدت العديد من ردود الفعل ، وأساتذة جامعيون آخرون ، من أكثر الأفكار حماسة إلى الأفكار الأكثر انتقادا وتكرارا المنشورة في الأدبيات الدولية.

ماذا يمكن أن نتوقع من أساليب الإدارة المستوردة من القطاع الخاص والمقدمة ، كما هي تقريبا ، داخل الدولة؟

من بين الأهداف الأساسية لبرنامج NGP الذي تم تطويره في سويسرا ، نجد:

- الفصل بين القرارات الاستراتيجية ، التي يجب أن تكون من اختصاص السلطات السياسية ، والقرارات التنفيذية ، على أن يعهد بها إلى المختصين في الإدارة.

- تطوير التوجه نحو العملاء ، والذي يتطلب تحديدا واضحا للخدمات التي سيتم تقديمها بالإضافة إلى تطوير ثقافة الخدمة للجمهور

- مساحة المناورة التي ينبغي أن تُمنح لرؤساء الأقسام ، التي أعيدت تسميتها "المديرين العامين" ، على أساس أهداف محددة بوضوح ، مصحوبة بمؤشرات قياس ومظروف مالي مخصصة (غالبا ما يطلق عليه تفويض الأداء)

- إدخال الحوافز المالية ، الجماعية والفردية ، لمكافأة المديرين والموظفين الأكثر استحقاقا. يفترض هذا أيضا شفافية التكاليف الناتجة عن النشاط الإداري والخدمات المقدمة للسكان (وبالتالي محاسبة التكاليف)
- وأخيرا ، حتى لو تم التأكيد على هذه النقطة بشكل أقل مما هو عليه في البلدان الأخرى ، فإن إنشاء شبه أسواق يؤدي إلى المنافسة بين مقدمي الخدمات (كما هو الحال على سبيل المثال بالنسبة إلى التأمين الصحي الأساسي LAMAL).
- كما نرى ، كانت الأهداف المنشودة متعددة ، وبالتالي فليس من المستغرب أن تختلف تقييمات هذه المشاريع اختلافا كبيرا اعتمادا على السياق الذي تم فيه تنفيذ NPM على وجه الخصوص .

ما هي الاستنتاجات التي يمكن استخلاصها من إدخال NPM في سويسرا؟

تم إجراء العديد من التقييمات حول تأثير التسيير العمومي الجديد في سويسرا. تقييمات تسلط الضوء على التقدم من حيث الأداء الإداري ، ولكن أيضا بعض النتائج غير المقصودة الأقل إيجابية. من خلال تناول الأهداف الأساسية الخمسة لبرنامج التسيير العمومي الجديد التي تم التأكيد عليها سابقا ، اقترح كل من **Yves Emery et David Giaque** تقييم تجارب برنامج NPM السويسري.¹

يرى الباحثان أن الفصل الأكثر صرامة بين مستوى الإدارة الإستراتيجية ، الذي تم تفويضه إلى الجهات السياسية الفاعلة ، والمستوى التشغيلي ، وهو المسؤولية الحصرية للإدارة ، لم يتحقق بالكامل. وهذا منطقي تماما لأن النظام السياسي-الإداري السويسري ، على جميع مستويات الحكم ، يعتمد بشكل كبير جدا على الفاعلين الإداريين في جميع مراحل تطوير السياسات العامة. إن النظام السياسي السويسري الذي يتميز باحتراف أقل ، يعني أن الإدارة والجهات الفاعلة فيها منحرفون بشكل كبير في صياغة وتنفيذ وتقييم السياسات العامة ، ولكن في نفس الوقت تركيز أكبر على أداء السياسات العامة. وهكذا تم تحديد العديد من مؤشرات الإدارة من أجل التمكن من تقييم ما إذا كانت السياسات العامة المنفذة تحقق أهدافها السياسية أم لا.

وما إذا كانت تتوافق مع معايير الجودة والاقتصاد المقبولة. بحيث يتم تنفيذ إدارة السياسات العامة أكثر فأكثر على أساس عدد لا يحصى من مؤشرات الإدارة ، لدرجة أن بعض مراقبي الحياة السياسية يعتقدون اليوم أن سويسرا دخلت حقبة من الحوكمة بالأرقام. علاوة على ذلك ، فإن هذا التركيز على قياس جميع الأنشطة السياسية-الإدارية يعتبر أحيانا تأثيرا غير متوقع أدى إلى بيروقراطية أكثر وضوحا للنظام السياسي الإداري ، في حين كان التسيير العمومي الجديد يهدف إلى تحقيق التبسيط الإداري. لجعلها أكثر ريادة.

كما أوضح الباحثان أن فكرة الرغبة في تقريب المستخدم - العميل من الإدارة ، وبذلك ، لتكييف الخدمات العامة بشكل أفضل مع احتياجات مختلف الفئات السكانية المستهدفة ، هي بلا شك خطوة مهمة إلى الأمام في إطار إصلاحات NPM. لم تعد هناك منظمة عامة واحدة ، مستشفيات ، مدارس ، مواصلات عامة ، حتى الجيش ، التي لم تتعهد بالاقتراب من مستخدميها من أجل فهم أفضل لاحتياجاتهم وبالتالي فهم زيادة شرعية وكفاءة وفعالية الخدمات العامة.

¹ Yves Emery et David Giaque | La nouvelle gestion publique en Suisse: quels défis pour le monde de l'enseignement supérieur | AEU-Bulletin no 3/4, novembre 2019
file:///C:/Users/mokhtar/Downloads/2019_VSH_Bulletin_AEU_November_WEB_YE_DG.pdf envoyé par mail sur la demande de l'auteur. le 27/01/2020 « david.giaque@unil.ch »

ربما استفادت الجودة العامة للخدمات العامة بشكل كبير من فترة التسيير العمومي الجديد هذه. ومع ذلك ، فقد ترافقت هذه التحولات أيضاً مع المزيد من الآثار غير المؤكدة ، ولا سيما المرتبطة بفقدان المعايير بين الموظفين العموميين فيما يتعلق بالسلوك الذي يجب اعتماده. المستخدمون ليسوا عملاء دائماً وستستمر بعض الخدمات العامة في معالجة ثلاثة أرقام ، أحيانا لا تكون متوافقة تماما مع بعضها البعض ، وهي: المستخدمون ، يطالبون بالمساواة في المعاملة من حيث الخدمات ؛ العملاء الذين يريدون متابعة شخصية ومكيفة ؛ وكذلك المواطنون الذين يدفعون الضرائب ويريدون القيمة مقابل أموالهم. وبالتالي ، فإن مناهج الجودة وتوجيه العملاء التي ظهرت إلى حد كبير بفضل حركة NPM هذه ، ساهمت بلا شك في تعزيز الابتكار وجودة الخدمات العامة ، ولكنها تسببت أيضا في حدوث ارتباك بين مختلف الشخصيات والعملاء والمستخدمين والمواطنين الذين يجب أن يخاطبهم النظام السياسي الإداري. في كثير من الأحيان ، يبدو أن رقم العميل ، الخاص بعالم الشركات الخاصة ، يشكل أفقا مرغوبا فيه ولكن لا يمكن تجاوزه بالنسبة للإدارة.

لأن غلبة شخصية العميل يمكن أن تؤدي إلى قيم عفا عليها الزمن في إدارة الشؤون العامة ، مثل المعاملة المتساوية أو الحياد الإداري. ليس هناك شك في أن الإصلاحات قد مكنت إلى حد كبير المديرين العامين من الحصول على مزيد من الحرية في تسيير وإدارة وحدتهم الإدارية (المكاتب والخدمات). تم تفويض عدد كبير من المسؤوليات الإدارية إليهم ، مع زيادة الاستقلالية الإدارية وبالتالي السماح بسلوك "ريادي" أكثر لكياناتهم ، بهدف أداء أفضل ... إن أمكن بتكلفة أقل. حسب المقولة المشهورة "افعل المزيد بالقليل!" في حين أن النقاش لا يزال مفتوحا حول ما إذا كان الأداء التنظيمي قد تحسن بالفعل - نقاش بين المتخصصين على أساس المؤشرات المتنافسة - فلا شك في أن الحرية الإدارية للمديرين التنفيذيين في الإدارة العامة قد تحسنت.

لكن في الوقت نفسه ، تم أيضا تعزيز الضوابط السياسية. تم تحديد أرقام الميزانية ومؤشرات الإدارة ، في بعض الأحيان بشكل مقيد للغاية وضيق ، من أجل تأطير هذه الحريات الإدارية الجديدة. وبهذه الطريقة يتم العثور على غرفة الإدارة للمناورة شيئا فشيئا "مقيدة" بالقيود الجديدة والمعايير السياسية الإدارية الجديدة.

في المقابلات العديدة التي أتيحت للباحثين المذكورين سابقا الفرصة لإجرائها مع المديرين العموميين ، غالبا ما أثاروا انطباعهم بأنهم يعيشون في "أسوأ عالمين": في نفس الوقت يتعين عليهم إدارة وحدتهم الإدارية بنفس الطريقة المتبعة في القطاع الخاص ، مع ضرورة مراعاة عدد كبير من القيود الإدارية الجديدة ، المتمثلة في المؤشرات والأهداف التي يفرضها المجال السياسي ، ولكن أيضا جميع القيود التي حددتها الإدارات الشاملة "الدعم" (المالية ، الموارد البشرية ، نظم المعلومات ، إلخ). من الصعب أن تكون رائد أعمال في عالم يتميز ببيروقراطية قوية.

باختصار ، تجدر الإشارة إلى أن الإدارات العامة السويسرية ، على مستويات مختلفة من الإدارة ، قد نفذت العديد من الإصلاحات المستوحاة من التسيير العمومي الجديد ، وأن هذه أدت إلى نتائج يمكن وصفها بأنها "مختلطة". في حين أن التقدم المحرز من حيث الأداء وجودة الخدمة واضح ، فقد تم تحديد عواقب غير مقصودة ، والتي قد تنكر في بعض الحالات الفوائد المتوقعة من الإصلاحات. ومع ذلك ، لا إجراء تقييم نهائي حيث يجب أن الاعتراف حسب الباحثين بأن الإصلاحات الإدارية السويسرية هي تدريجية وطويلة الأجل ، بحيث

لم تنتج بعد كل آثارها ، حتى لو أصبح الحديث عن نموذج التسيير العمومي الجديد حاليا أكثر من نادر لأن هذا النموذج تم دمج واستيعابه من قبل الفاعلين السياسيين الإداريين المعنيين.¹

المطلب الخامس : تجارب بعض الدول العربية في مجال التسيير العمومي الجديد

بعد دراسة تجارب الدول العربية لابد من ذكر تجارب الدول العربية في التسيير الحديث لان هي أيضا تسعى جاهدة لتطوير تسييرها العمومي بمختلف الإصلاحات المطبقة من طرف كل دولة وهذا ما سيتم التطرق إليه فيما يلي :

الفرع الأول : التجربة الأردنية

تشير التجربة الأردنية للتطوير الإداري إلى أن جهاز الإدارة العامة و مؤسساته كان و مازال هدفا للجهود التي تبذلها الحكومات الأردنية المتعاقبة لتطوير أداء مؤسسات الجهاز و تنمية قدرات قيادته الإدارية، سعيا لرفع مستوى أداء الخدمات العامة من جهة و زيادة قدرة الجهاز الإداري على مواكبة التطور و التقدم في نواحي الحياة المختلفة استجابة لمطالبات البيئة المتغيرة التي لا يمكن العمل بمعزل عن مؤثراتها.

و قد استخدمت الحكومات الأردنية المتعاقبة منذ نهاية الخمسينيات و حتى الآن الوسائل التالية في التطوير الإداري :

1 -الخبراء : استعانت الحكومات المتعاقبة بمجموعة من الخبراء في مجال التطوير الإداري من مؤسسات دولية متخصصة ،

تمخضت توصياتهم و استشارتهم عن اقتراح قوانين و أنظمة خدمة مدنية جديدة و قاموا بتحليل مشكلات تعاني منها الإدارة العامة في الأردن.

2 -**اللجان** : بدأت الحكومة الأردنية بداية من سنة **1972** تأخذ بأسلوب اللجان المتخصصة في نشاط التطوير الإداري التي تمحورت أهدافها حول التنظيم الداخلي للأجهزة الإدارية و إحداث التغيرات الهيكلية منعا للازدواجية و التداخل ، ثم تحديث القوانين و الأنظمة و الكوادر البشرية و تبسيط طرق العمل و تبسيط إجراءاته ، و تحديد ارتباطات الدوائر الحكومية و معالجة تشتت المسؤولية و تحديد الاختصاصات و الصلاحيات الخاصة بمديري المشاريع على أساس لا مركزي ، ثم دراسة الأسس التي تكفل استقطاب الكفاءات الأردنية في الخارج و كيفية الاحتفاظ بالكفاءات و المؤهلات العلمية و الفنية المتوفرة و اقتراح وسائل تدريب ضرورية لرفع مستوى الأداء في جهاز الحكومة الإداري.

3 -**الندوات** : عقد ندوة عام **1974** بحثت في تنمية القوى البشرية في الأردن و كيفية ربط هذه القوى بالتنمية الإدارية و ربط الموضوعين معا بالتنمية الاقتصادية و الاجتماعية و تمخضت عن هذه الندوة التوصية بتلبية الاحتياجات التدريبية و إجراء مسح شامل لإعداد سجل الأحوال الشخصية للموظفين في الجهاز الإداري و تحسين الرواتب و الأجور للقوى العاملة في القطاعين ، و تحديث الجهاز الإداري لخدمة الخطط التنموية و تطوير التشريعات الخاصة بشؤون الموظفين و توصيف المهام.

¹ Yves Emery et David Giauque | La nouvelle gestion publique en Suisse: quels défis pour le monde de l'enseignement supérieur | AEU-Bulletin no 3/4, novembre 2019 file:///C:/Users/mokhtar/Downloads/2019_VSH_Bulletin_AEU_November_WEB_YE_DG.pdf envoyé par mail sur la demande de l'auteur.le 27/01/2020 « david.giauque@unil.ch »

4 -الخطط التنموية : بدأت عملية التطوير الإداري في الأردن منذ عام 1984 تأخذ مسارا جديدا و توجهها واضحا تمثل هذا المسار في ضرورة تطوير الجهاز الحكومي ورفع سوية الجهاز مؤسساته بحيث يستطيع ترجمة برامج الخطط التنموية و أهدافها إلى واقع عملي ينعكس مباشرة على حياة المواطنين . و من بين الخطط التنموية التي أشارت إلى التطوير الإداري :

• خطة التنمية الاقتصادية الاجتماعية 1986-1990

• الخطة الاقتصادية الاجتماعية للأعوام 1993-1997

5 -البرامج : وقعت الحكومة الأردنية مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي اتفاقية تعاون لتطوير الجهاز الإداري الحكومي خلال الفترة 1990-1993 و أكد هذا البرنامج على تأسيس التطوير الإداري و العمل على رفع كفاءة أداء الجهاز من خلال التركيز على التنظيم و الوظيفة العامة و تطوير القوى البشرية و تطوير قدرات وحدات التطوير الإداري.

بالإضافة إلى توقيع إتفاقية القرض الخاص بتمويل برنامج إصلاح القطاع العام و الذي قيمته 15 مليون دولار أمريكي و من المقرر أن يستخدم القرض للإنفاق على المشروعات التي تدرج في إطار خطة الحكومة لإصلاح القطاع العام المتوقع إنجازها وفقا للاتفاقية في خريف 2008.

و تهدف المشروعات إلى تعزيز آلية اتخاذ القرار و تنسيق السياسات في الحكومة و تفعيل الرقابة على الأداء الحكومي و تعزيز المؤسسية في مرافق الدولة المختلفة ، و إدارة الموارد البشرية و المالية و كانت الحكومة استحدثت وزارة لتطوير القطاع العام و مراقبة الأداء الحكومي في هذا الإطار سعى الأردن إلى إصلاح الإدارة العامة كجزء من منظوره لعملية الإصلاح الشاملة في المنحى السياسي و الاقتصادي. تهدف الوزارة إلى تحقيق الغايات التالية :

- ❖ قيادة برنامج تطوير القطاع العام و إدامته و تنسيق مبادراته مع الجهات المشمولة.
- ❖ تطوير كفاءة القطاع العام و تحسين أدائه و زيادة إنتاجيته و رفع مستوى الخدمات المقدمة و تقييمها و تبسيط إجراءاتها.
- ❖ تنمية الموارد البشرية و ضمان الاستخدام الأمثل للقوى البشرية.
- ❖ دراسة و إعداد السياسات المتعلقة بتطوير القطاع العام و تنمية الموارد البشرية و متابعة الأداء الحكومي و تقديمها إلى مجلس الوزراء لإقرارها.

- ❖ توفير الحوافز الداعمة لتطوير و تحديث الأنماط السلوكية للعاملين في القطاع العام لرفع كفاءتهم .
 - ❖ اقتراح و إعداد التشريعات المتعلقة بتطوير القطاع العام و تنمية الموارد البشرية في القطاع العام و متابعة الأداء الحكومي.
- 6 -التدريب : كان الاهتمام بتنمية مهارات و قدرات الموظف العام و اكتسابه المعارف الجديدة بما ينسجم مع التطورات المتسارعة في أساليب العمل و طرقه محل اهتمام الحكومات المتعاقبة خلال الفترة 1993-1997 و تمخض هذا الاهتمام بوضوح في خطتين :

- الخطة الوطنية للتدريب
- خطة المسار التدريبي

7 -المشروعات : أشرفت وزارة التنمية الإدارية على مشروعين مهمين يهدفان إلى تطوير الأجهزة الإدارية و زيادة كفاءتها و مشروع آخر أشرفت عليه دائرة الموازنة العامة:

أ - مشروع خطة التطوير الإداري : أعدت هذا المشروع وزارة التنمية الإدارية عام 1995 الذي هدف إلى تطوير الأجهزة الإدارية الحكومية باعتبارها حجر الأساس في مواجهة التحديات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية.

ب -مشروع تطوير معايير الأداء المؤسسي في الجهاز الحكومي الأردني : أعدت هذا المشروع وزارة التنمية الإدارية عام 1997 بهدف تطوير مجموعة من المعايير.

ت -مشروع موازنات البرامج و الأداء : قامت دائرة الموازنة العامة عام 1997 بتطبيق هذا النوع من الموازنات و ذلك للانسجام مع متطلبات التطوير و التنمية في الجهاز الحكومي.

الفرع الثاني : التجربة الكويتية

بدأت محاولات الإصلاح الإداري في دولة الكويت منذ تأسيسها، وتمثلت تلك المحاولات في مجموعة من الدراسات التحليلية المتخصصة، وكذلك من خلال الاستعانة بخبراء ومستشارين في مجال التنمية الإدارية، أو وضع خطط وبرامج لإصلاح أوضاع ومشكلات إدارية معينة، إلا أن خطة التنمية الخمسية لدولة الكويت للسنوات 2009-2014 تعد أبرز محاولات الإصلاح الإداري والتنموي الشامل لدولة الكويت في العصر الحديث، حيث اشتملت على جميع المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وقدمت حلولاً واضحة لأهم المشاكل التي يواجهها المجتمع الكويتي المعاصر، وفيما يلي عرض لأهم أهداف خطة التنمية الخمسية

1 -استعادة الدور الريادي الإقليمي لدولة الكويت كمركز مالي وتجاري، سبق أن صنعه الأجداد بالعمل الدؤوب والنشاط التجاري داخل الوطن وعبر الحدود. وهي تترجم رغبة أميرية سامية لصاحب السمو أمير دولة الكويت.

2 - إحياء الدور المحوري للقطاع الخاص الكويتي في قيادة التنمية، وهو الدور الذي سبق أن حقق الريادة الكويتية التجارية في السابق ويؤمل أن يعيد تحقيقها على أسس حديثة.

3 -إعادة بناء أدوار مهمة ومختلفة للدولة وأجهزتها ومؤسساتها بما يوفر أسباب التمكين والدعم للعمل والإنتاج ويوفر البنية التحتية والتشريعات المناسبة وبيئة الأعمال المواتية والمحفزة للتنمية.

4 - توفير الضوابط والمناخ لضمان التنمية البشرية الكلية والمتوازنة والهادفة إلى ترسيخ قيم المجتمع والحفاظ على هويته وبناء المواطنة وتحقيق العدالة وسبل العيش الكريم.

5 - تدعيم وترسيخ النظام الديمقراطي القائم على احترام الدستور والالتزام به ضماناً للعدالة والمشاركة السياسية والحريات كما تضمنت الخطة أهدافاً بعيدة المدى حتى عام 2035 هي :

زيادة الناتج المحلي الإجمالي ورفع مستوى معيشة المواطن

القطاع الخاص يقود التنمية وفق آليات محفزة.

دعم التنمية البشرية والمجتمعية .

تطوير السياسات السكانية لدعم التنمية .

الإدارة الحكومية الفعالة .

كما اشتملت الخطة على مجموعة من السياسات الهادفة إلى إصلاح الإدارة العامة والتخطيط والمعلومات، تتمثل فيما يلي:

أولاً : سياسات الإدارة الحكومية و الشفافية و المساءلة و تشمل :

- ✓ إعادة هيكلة الأجهزة الحكومية وتخفيض حجمها وفك تشابك الاختصاصات فيما بينها من خلال تحديث الهياكل التنظيمية وإعداد أدلة تنظيمية في الجهات الحكومية
- ✓ تطوير وضبط وتخفيض الهياكل الوظيفية في القطاع الحكومي من خلال الانتهاء من تطبيق جميع المجموعات الوظيفية للخدمة المدنية خلال فترة الخطة
- ✓ الارتقاء بنوعية أداء وسبل تقديم الخدمات العامة وخدمات قطاع الأعمال من خلال تبسيط إجراءات وتحديث دليل الخدمات العامة .
- ✓ تطوير قطاع خدمات الأعمال في الأجهزة الحكومية ودعم بيئة الاستثمار عبر الخدمات الالكترونية المناسبة، بما يسهم في تحسين وضع الكويت على مؤشر ممارسة الأعمال للبنك الدولي.
- ✓ دراسة تخصيص بعض الخدمات الحكومية أو تكليف القطاع الخاص بإدارة بعضها لتحسين الأداء وتخفيف الأعباء غير الضرورية التي تتحملها الدولة .
- ✓ استكمال مشروعات الحكومة الالكترونية وتطوير القوائم منها عبر تأسيس مراكز الخدمات الالكترونية الشاملة، والمشروعات الداعمة لها بما في ذلك مشروع البوابة الرسمية الإلكترونية للكويت .
- ✓ ربط أنظمة المعلومات في القطاع الحكومي من خلال شبكة الكويت للمعلومات بنهاية عام 2009/2010 واستكمال إنشاء مركز البيانات الوطني للقطاع الحكومي.
- ✓ تطوير القيادات في القطاع الحكومي لتحسين كفاءة الأداء والتعامل الإيجابي مع قطاعات الأعمال وإنشاء مركز متخصص لإعداد القيادات الإدارية الحكومية.
- ✓ تفعيل تطوير الأطر التشريعية والآليات المؤسسية لمكافحة الفساد وتعزيز الشفافية في المجتمع والاقتصاد، بما يدعم التنمية ويحسن ترتيب الكويت على مؤشر الشفافية العالمي، وبما يتوافق مع المتطلبات الدولية في هذا الخصوص .
- ✓ إصدار قانون مكافحة الفساد وإنشاء هيئة لمكافحة الفساد
- ✓ تعزيز دور منظمات المجتمع المدني النوعية في مجال الشفافية ومكافحة الفساد ودعم مبادراتها بخطة التنمية لبناء المؤشرات وغرس ثقافة وممارسات الشفافية والمساءلة الإيجابية في المجتمع والاقتصاد والإدارة العامة بالتعاون مع الأجهزة المعنية

ثانياً : سياسات التخطيط و الإحصاء و تتمثل في :

- ❖ دعم وتطوير النشاط التخطيطي من خلال تأسيس معهد متخصص للتخطيط والإحصاء وإعداد دراسات نوعية تغطي قضايا مستقبلية وقضايا تنموية جارية وأخرى حول تطوير منهجية التخطيط علمياً وعملياً بالتنسيق مع المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية .
- ❖ تفعيل وظيفة التخطيط في المؤسسات الحكومية وإشاعة ثقافة التخطيط من خلال إعداد دليل علمي للتخطيط على مستوى الدولة يبين المنهجية والأدوات بشكل مفصل، وتدريب القائمين على التخطيط بشكل منهجي وعبر إطار موحد.

- ❖ إنشاء وحدات للتخطيط في الأجهزة الحكومية وتعزيز قدرات التخطيط الاستراتيجي فيها، وتدريب الكوادر الفنية في الأجهزة الحكومية من قبل الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية.
- ❖ الاهتمام بنشاط المتابعة للخطط والبرامج وتطويره وتفعيله كنشاط تنموي من خلال مقترح بخطة التنمية لإنشاء منظومة متكاملة لمتابعة خطط التنمية وبرامج عمل الحكومة.
- ❖ دعم مشاركة المواطنين في التعامل مع القضايا التنموية العامة ودعم الإعلام التنموي والتسويق الاجتماعي لمشروعات التنمية من خلال مشاريع متخصصة.
- ❖ تطوير نشاط الإحصاء الوطني بما يدعم جهود التنمية وتوفير المعلومات الدقيقة لصناع السياسات العامة ومتخذي القرار وقطاعات الأعمال والجهات الخارجية
- ❖ إجراء التعداد العام للسكان والمنشآت لعام 2010 وفق أحدث الوسائل والأدوات .
- ❖ تطوير بنوك المعلومات والخدمات الإحصائية في الإدارة المركزية للإحصاء وهيئة المعلومات المدنية.
- ❖ تطوير المؤشرات الإحصائية في عدد من المجالات الهامة، مثل : تمكين المرأة والبطالة، ومسح القوى العاملة، ومسح العقارات السكنية والاستثمارية، وقياس ثقة المستهلك .
- ❖ بناء قواعد المعلومات والمؤشرات الاقتصادية المختلفة وتوفيرها بشكل ميسر على شبكة الإنترنت بما فيها إحصاءات الاستثمار الأجنبي المباشر .
- ❖ تطوير الخدمات الإحصائية في نظام المعلومات المدنية واستكمال مراحل البطاقة الذكية.
- ❖ نشر المعلومات الإحصائية بشكل دوري على الانترنت خدمة للمستخدمين، مع التركيز على توفيرها للقطاعات الاقتصادية المختلفة¹.

ثالثا : سياسات مجتمع المعلومات

- ✚ إعادة هيكلة قطاع المعلومات والاتصالات تشريعيًا ومؤسسيًا، من خلال استكمال استحداث وتطوير التشريعات ذات العلاقة ومنها : إصدار قانون جديد للاتصالات، وقانون التجارة والمعلومات الالكترونية، وقانون حماية الخصوصية والسرية، وقانون الكود الموحد، وتطوير قانون حماية الملكية الفكرية .
- ✚ استكمال التطوير المؤسسي لقطاع الاتصالات والمعلومات وذلك بإنشاء هيئة تنظيم قطاع الاتصالات ومؤسسة البريد
- ✚ تطوير وتحديث البنية التحتية للاتصالات والمعلومات من خلال استكمال تغطية كافة مناطق الدولة بالخدمة الهاتفية وشبكة الألياف الضوئية لتوفير خدمات الإنترنت بكافة المناطق، وضبط وحماية البنية الأساسية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات.
- ✚ - استكمال تحرير قطاع الاتصالات وذلك بخصخصة بعض خدماته مثل الهواتف الثابتة في الدولة بعد الانتهاء من مشروعات إعادة تأهيل وتطوير شبكات الاتصالات الهاتفية في الكويت .

¹ د.سحر عبد الله الحملي : الإصلاح الإداري و ليات تطبيقه : المجلة العلمية لقطاع كليات التجارة-جامعة الأزهر العدد العاشر جانفي 2013 ص ص

توسيع الاهتمام بأمن المعلومات وإدارة الكوارث والأزمات المعلوماتية من خلال مشروع متكامل للجهاز المركزي لتكنولوجيا المعلومات .

استكمال مقومات تطوير مجتمع المعلومات من خلال إعداد دراسات وتقارير سنوية ودورية حول مقومات ومتطلبات ومؤشرات تطور مجتمع المعلومات الكويتي من جانب الجهاز المركزي لتكنولوجيا المعلومات .

الارتقاء بالعاملين في مجال المعلومات والاتصالات من خلال برامج مخططة للجهاز المركزي لتكنولوجيا المعلومات بالتعاون مع الجهات الحكومية المعنية والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني المعنية .

نشر ثقافة المعلومات وتطبيقها في المجتمع من خلال برامج مشتركة بين الجهاز المركزي لتكنولوجيا المعلومات ووزارات التربية والإعلام ومنظمات المجتمع المدني المعنية .

وعلى الرغم من شمولية خطة التطوير الإداري المشار إليها أعلاه كجزء من الخطة التنموية لدولة الكويت، إلا أن السجل القائم بين الحكومة وبين مجلس الأمة وما يرتبط ذلك من تقلبات السياسية قال حال دون تحقيق العديد من الأهداف والبرامج المقررة وفق الخطة التنموية الشاملة، وهو ما يعني أن تجربة الإصلاح الإداري بدولة الكويت تحتاج إلى مزيد من التقويم

الفرع الثالث : التجربة المصرية

وضعت وزارة الدولة للتنمية الإدارية في مصر برنامجا واضحا لتطوير الجهاز الإداري في مصر في إطار تطبيق نموذج التسيير العمومي الجديد، وبدأت العمل به منذ عام 2004 ، ويعتمد البرنامج على الأسس والمبادئ التالية

- خلق المنافسة في نظام تقديم الخدمات الحكومية .
- زيادة المشاركة المجتمعية.
- تحسين مستوى الإنتاج والدقة والأداء داخل منظومة العمل الإداري بالدولة، مع التأكيد على وضع معايير وآليات لرصد ومكافحة الفساد به .
- وضع آليات عدة للوصول إلى الشفافية وإتاحة المعلومات، ونظم مساءلة للممارسات الإدارية في الحكومة على درجة عالية من الكفاءة .
- التأكيد على ضرورة مشاركة المواطنين في عمليات بناء المشاركة التنموية .
- تحليل ورسم السياسات المستقبلية داخل الجهاز الإداري للدولة، وذلك عن طريق استخدام نظم وأدوات أفضل للمساعدة في اتخاذ القرار.

ولكن نظرا لعدة أسباب اجتماعية وسياسية واقتصادية فإن برنامج الإصلاح الإداري لم يحقق النتائج المرجوة، وظل الجهاز الإداري في

مصر يعاني من المظاهر السلبية التي تعوق عمليات الإصلاح الإداري أهمها ما يلي:

1 -عدم ملائمة حجم الجهاز الإداري مع المهام الموكلة إليه.

2 -التضارب في الوظائف والمسؤوليات في الجهاز الإداري

3 -الجمود البيروقراطي وعدم التوازن في العمل داخله

4 - ضعف أجور وحوافز العاملين

- 5 -معظم محاولات الإصلاح الإداري التي نفذت على الوحدات الإدارية المحلية كانت غير منتظمة وغير مستمرة
- 6 -معظم عمليات الإصلاح الإداري لم تكن شاملة، حيث بقي الكثير من المحافظات المصرية تعاني من عدم الكفاءة الإدارية
- 7 -التحديات التي فرضت ها العولمة والتكنولوجيا الحديثة وآمال المواطنين المتزايدة أصبحت تشكل عبئا جديدا على كاهل الحكومة المصرية.

خاتمة الفصل الثاني :

يمكن أن نستنتج أن التسيير العمومي الجديد هو تصور حديث رؤية حديثة لكيفية إدارة و تسيير المنظمات العمومية الإدارية يقوم على أسس و مبادئ معينة و محاكاة لقواعد تسيير المنظمات الإقتصادية الخاصة و آليات السوق من أجل عصرنه و تحديث المنظمات العمومية و الرفع من مستويات أدائها و زيادة فعاليتها و فاعليتها و تقديم خدمات عمومية ذات جودة مع الأخذ بعين الإعتبار التأثير الذي تشكله و تقوم به البيئة و المحيط الخارجي على هذه المنظمات العمومية باعتبارها نظاما مفتوحا .

و تظهر التعاريف المتعددة انه لا يوجد هناك تعريف محدد و لا يوجد هناك اتفاق بين المفكرين حول مفهوم شامل و موحد لهذا المصطلح فمن الناحية النظرية مفهوم التسيير العمومي الحديث او الجديد هو مفهوم أسسته ووضعتة العديد من المدارس الفكرية إلا أن الفكرة الرئيسية في هذا المفهوم هي أن الأساليب الإدارية بالقطاع الخاص أفضل من تلك الأساليب المطبقة في القطاع العام لذلك يمكن نقلها و الاستفادة منها فالقطاع العام ينظر إليه كقطاع غير فعال يتميز ببيروقراطية مفرطة ، جامد ، مكلف ليس مبتكر و يعتمد على تسلسل هرمي مركزي لذلك أصبح من الضروري تمكين المدراء على نحو أفضل و بتكلفة أقل من التعامل مع المواطنين على أساس أنهم عملاء و زبائن.

الفصل الثالث :

مقومات نموذج التسيير العمومي الجديد في ترقية
التنمية المحلية

تمهيد :

ينعكس تنفيذ متطلبات التسيير العمومي الجديد داخل المؤسسات العامة ، على وجه الخصوص ، من خلال التحولات الحدودية بين القطاعين العام والخاص في تقديم الخدمات العامة. يمكن أن تخضع عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص (PPP) لمثل هذه التحولات الحدودية. ظهرت الشراكات بين القطاعين العام والخاص ، في السنوات الأخيرة ، كعنصر مركزي في الأفكار حول التسيير العمومي الجديد ، وفي النقاشات حول إعادة تحديد دور الدولة. في الوقت الذي يجعل فيه فتح الأسواق التنافسية أكثر شراسة ، وحيث يلزم حجم الديون العامة للحكومات بأن تكون أكثر كفاءة ، في سياق ندرة الموارد ، يبدو أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص تشكل ، وفقا ل رأي السلطات العامة ، استجابة فعالة لصعوبات الميزانية والإدارة في الدول ، في تمويل بعض المشاريع الكبيرة ، وإدارة الخدمات العامة وتحسين تقديم الخدمات للمستخدمين. ويؤدي اللجوء الفعال إلى مثل هذه العقود ، من حيث جودة وأداء القطاع العام ، إلى إحداث تحول في الممارسات والعمليات الإدارية داخل المؤسسات العامة ، وهو ما لا يمكن تحقيقه في غياب مثل هذه الشراكات. الحجة الرئيسية لصالح هذه الشراكات هي أنها تمثل فرصة للدولة للاستفادة من رأس مال القطاع الخاص وخبراته ، لتنفيذ مبادرات كانت ستصبح باهظة الثمن لولا ذلك.

يتعلق السؤال الذي نقترح معالجته في هذا الجزء بآثار عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص على تحول المؤسسات العامة. هل تؤدي إلى تحسين جودة الخدمات العامة ورضا المستخدم؟

المبحث الأول : دور الشراكة بين القطاع العام والخاص في ترقية الخدمات العمومية : تطبيق للتسيير العمومي الحديث

المطلب الأول : تعريف وتطوير الشراكة بين القطاعين العام والخاص (PPP)

الشراكة بين القطاعين العام والخاص هي عقد عالمي طويل الأجل يغطي الاستحواذ ، من قبل كيان عام ، على تدفق من الخدمات المقدمة من خلال بنية تحتية يصممها ويمولها وينهها ويشغلها ويصونها شخص خاص.

تم تطوير نموذج الشراكة بين القطاعين العام والخاص في البداية في المملكة المتحدة من خلال عقود **Private Finance Initiative**

Initiative (مبادرة التمويل الخاص) ، وقد انتشر منذ عام 1992 في كل من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والبلدان النامية. في الشراكة بين القطاعين العام والخاص ، يتقاسم المقاولون ، من القطاعين العام والخاص ، المخاطر ، يتحمل كل منهم المخاطر التي يمكن إدارتها بأقل تكلفة. بعبارة أخرى ، لا تسمح الشراكات بين القطاعين العام والخاص بنقل المخاطر ، ولكن على العكس من ذلك ، لا تسمح بالمشاركة المثلى للمخاطر بين المقاولين. يمكن اعتبار الشراكة بين القطاعين العام والخاص وسيلة لإقامة تعاون مع القطاع الخاص ، في المناطق السيادية ، لكنها لا تستوعب الخصخصة بمعنى أن المقاول العام لا يتخلى عن الخدمة المقدمة. يحدد المقاول العام مواصفاته الوظيفية ، ويختار مزود الخدمة ، ويمارس السيطرة عليه خلال فترة التعاقد.

تساند مجموعة البنك الدولي البلدان من خلال المساعدة على تهيئة بيئة ملائمة لمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص ، وفي الوقت نفسه القيام بتنظيم آليات تقديم المشورة والتمويل.

- خلال السنوات الخمسة عشر الماضية ازدادت مساندة **مجموعة البنك الدولي** للشراكات بين القطاعين العام والخاص بواقع ثلاثة

أضعاف ما كانت عليه من قبل تقريبا. وزادت عمليات الإقراض والاستثمارات والضمانات ، سواء من حيث قيمتها المطلقة أم

النسبية ، لترتفع من 900 مليون دولار في عام 2002 إلى 2.8 مليار دولار في عام 2016.

- اعتمد البنك الدولي 407 قروض بمكون شراكات بين القطاعين العام والخاص بين عامي 2002 و 2016، وبما وصل إجماليه 15.6 مليار دولار. كما قدم البنك الدولي مساهمات كبيرة من أجل دفع تطوير الشراكات بين القطاعين العام والخاص.
- ومنذ تأسيسه في عام 1999، قام البرنامج الاستشاري للشراكة بين القطاع العام والخاص في مجال البنية التحتية بدعم 169 نشاطا معرفيا و 1164 نشاطا للمساعدات الفنية في 139 بلدا، حيث بلغ إجمالي الإنفاق المعتمد لها 290 مليون دولار. وقد ساهم الدعم الذي قدمه البرنامج في الاستفادة من التمويل الاستثماري البالغة قيمته 18.3 مليار دولار لمشاريع الشراكات بين القطاعين العام والخاص في البنية التحتية على مستوى العالم.
- دعمت الوكالة الدولية لضمان الاستثمار أكثر من 81 مشروعا للشراكة بين القطاعين العام والخاص من خلال التأمين ضد المخاطر السياسية، وبلغ إجمالي الضمانات 5.1 مليار دولار بين 2002 و 2012. ففي السنة المالية 2016، وافقت الوكالة الدولية لضمان الاستثمار على أربعة مشاريع شراكة بين القطاعين العام والخاص بإجمالي ضمانات قدره 817 مليون دولار.
- حققت إدارة الخدمات الاستشارية للمعاملات التابعة لمؤسسة التمويل الدولية في مجال الشراكات بين القطاعين العام والخاص نتائج مهمة في تقديم المشورة للبلدان المتعاملة فيما يتعلق بمساندة مشاريع الشراكة. كما قدمت المؤسسة الاستشارات بخصوص 187 مشروعا من السنة المالية 2002 إلى السنة المالية 2016. وبين السنتين الماليتين 2012 و 2016، قامت إدارة خدمات الاستثمار بالمؤسسة بالاستثمار في 249 شراكة بين القطاعين العام والخاص، بإجمالي ارتباطات قدرها 9.8 مليار دولار.¹ كل هذه الإحصائيات لمعرفة مدى أهمية الشراكة بين القطاع العام و القطاع الخاص لدى مؤسسات بريتون وودز و لدى الحكومات و الدول.

عالميا أصبحت شراكة القطاع العام والخاص ظاهرة مهيمنة خلال السنوات الأخيرة نتيجة لعدم كفاية الاستثمارات والضغط المتزايدة على الميزانيات الحكومية، بالإضافة إلى القلق العام تجاه عدم كفاءة الخدمات التي تقدمها المؤسسات الحكومية، حيث طبقت شراكة القطاع العام والخاص بشكل رئيسي في مجالات البنية الأساسية الاقتصادية (مثل الاتصالات اللاسلكية والطاقة والمياه والطرق). من المتعارف عليه أن هذه الخدمات كان يتم تقديمها بشكل أساسي من قبل القطاع العام. وقد كسبت الحكومات في العالم خبرة مع زيادة ارتباط القطاع الخاص في توصيل الخدمات العامة، وهذه المبادرات قد أخذت عدة أشكال مثل الخصخصة المباشرة للصناعات العائدة سابقا للدولة والتعاقد الخارجي للخدمات أو استخدام المشاريع كعلاقة شراكة بين القطاعين العام والخاص.

تعد الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص من المفاهيم الجديدة، وقد طرحت عدة تعاريف من جهات عدة بهدف تحديد مفهوم شامل لها وذلك شأنها شأن أي ظاهرة جديدة يظهر جدل كبير حول تعريفها حتى تستقر، حيث يمكن النظر إلى تعريف الشراكة وبحسب قاموس

Online Webster-Merriam بوصفها "علاقة قانونية موجودة بين اثنين أو أكثر من الأشخاص والشركات مرتبطين

تعاقديا كمسؤولين أساسيين مشتركين في عمل تجاري"، أما قاموس **Collins English Essential**² فيعطي تعريفا أوسع إذ

¹ <https://www.albankaldawli.org/ar/topic/publicprivatepartnerships/overview#3> consulté le 05/02/2020

² محمد أشرف خليل حمدونة : العوامل المحددة للشراكة بين القطاعين العام والخاص و دورها في نمو الاقتصاد الفلسطيني ، مذكرة ماجستير في اقتصاديات التنمية بكلية التجارة في الجامعة الإسلامية بغزة .أوت 2017 ص 47

تعرف بأنها العلاقة التي فيها يعمل اثنين أو أكثر من الأشخاص أو المنظمات أو البلدان سوياً بوصفهم شركاء . سوف نتطرق إلى بعض التعاريف من وجهة نظر اقتصادية وقانونية.

أولاً: تعاريف من الناحية الاقتصادية :

من جهة اقتصادية، وحسب صندوق النقد الدولي : **FMI** "يشير مفهوم الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص إلى الترتيبات التي تسمح للقطاع الخاص بتقديم أصول وخدمات البنية التحتية من خلال الحكومة، وتدخل الشراكة في عدة مجالات للبنية التحتية و الاقتصادية والاجتماعية و غالباً ما تتركز في بناء و تشغيل المستشفيات و المدارس و السجون و الطرق و الأنفاق و شبكات الإنارة و المطارات و الموانئ و محطات المياه و الكهرباء"

ويعرفها المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأوروبي: " بأنها أداة اقتصادية مرنة وديناميكية و التي يمكن استعمالها لتحقيق العديد من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والبيئية كالتنمية المستدامة والتشغيل"

.حسب بنك التنمية الآسيوي: فإن مفهوم الشراكة "يشير إلى العلاقة التعاقدية طويلة الأجل بين القطاعين العام والخاص في مجال تمويل وتصميم وتنفيذ وتشغيل مشروعات وخدمات البنية التحتية، والتي كانت تقوم بشكل أساسي من طرف القطاع العام"¹
أما البنك الدولي فيعرف الشراكة أنها: "عقد طويل الأجل بين مؤسسة خاصة ووكالة حكومية لغرض تقديم مهام وخدمات عمومية يتحمل القطاع الخاص كل أو أغلب المسؤوليات المالية و المخاطر عن المشروع"

تعريف منظمة التعاون الاقتصادي و التنمية **OCDE** : تعرف الشراكات بين القطاعين العام و الخاص بأنها اتفاقيات يتم إبرامها ما بين الدولة و بين شريك أو شركاء متعددين بين القطاع الخاص يقوم بموجبه الشركاء الخاص بتوفير خدمات بحيث أن أهداف مردوديتهم ترتبط بالنقل الكافي للمخاطر إلى الشريك الخصوصي.²

هناك تعريف آخر : الشراكة بين القطاعين العام والخاص هي ابتكار تنظيمي. في المنظمة الناجمة ، يعتقد أن الدولة تشارك كما هي في مشروع الدولة. ومع ذلك ، لتبسيط مشاركتها ومشاركة شريك خاص ، تقبل الدولة عقداً يحدد أساليب الإدارة والحوكمة.³
ثانياً: تعاريف من الناحية القانونية:

الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص: هي عقود إدارية تتعهد بموجبها الدولة أو أحد هيئاتها إلى شخص خاص لمدة محددة تتناسب مع حجم الاستثمارات المحتمل إنجازها، وعليه.⁴

✓ من الناحية العضوية: عقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص تجمع بين صنفين من المتعاقدين العموميين و الخاص.

✓ من الناحية المادية: عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص تتميز بشمولية المهام الملقاة على عاتق المتعاقد المتمثلة في

التمويل والبناء و الاستغلال إضافة إلى التصميم – التحضير الأولي للمشروع-والتمويل المسبق على عاتق المتعاقد الخاص مع

¹ نفس المرجع السابق

² طهراوي دومة علي : الشراكة بين القطاعين العام و الخاص في البنى التحتية للطاقت المتجددة و دورها في تخفيف التبعية الطاقوية-دراسة تجرية المغرب- مجلة نماء للإقتصاد و التجارة العدد الثاني ديسمبر 2017 ص 24

³ Taieb Hafsi : partenariat public-privé et management de la complexité : les nouveaux Défis de l'état Revue française d'administration publique no 130, 2009, pp. 337-348

⁴ طهراوي دومة علي مرجع سابق ص 24

الإشارة إلى أنه يتم اقتسام المخاطر بين الطرفين (العام والخاص) المتمثلة في: الصعوبات لتقنية المتعلقة بالبناء، انعكاسات تعديل

التشريع، الإضرابات، ارتفاع أسعار المواد الأولية، وعدم قدرة المقاول على إنجاز المشروع .. إلخ

✓ **من الناحية المالية:** المتعاقد مع الشخص العمومي يتقاضى مقابلاً يتغير حسب الأهداف والنتائج المرجوة، التمويل والأداء العمومي يمتد طوال مدة العقد.

عرفها أيضا : **Kolzow** بأنها "التزام مشترك لمتابعة أهداف إقتصادية مشتركة يتم تحديدها مشاركة عن طريق قيادات القطاعين"¹ و عرفت الأمم المتحدة بأنها : "التعاون و الأنشطة المشتركة بين القطاعين العام و الخاص بغرض تنفيذ المشروعات الكبرى و بحيث تكون الموارد و الإمكانيات لكل القطاعين مستخدمة معا، و ذلك بالطريقة التي تؤدي إلى اقتسام المسؤوليات و المخاطر بين القطاعين بطريقة رشيدة لتحقيق التوازن الأمثل لكل من القطاعين"²

ويري البعض أن عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص أي نظام (PPP) هو عقد إداري يتعهد بمقتضاه أحد أشخاص القطاع العام إلى أحد أفراد القطاع الخاص للقيام بتمويل الاستثمار المتعلق بالأعمال والتجهيزات الضرورية للمرفق العام وإدارتها واستغلالها وصيانتها طول مدة العقد المحدد في مقابل مبالغ مالية تلزم الإدارة المتعاقدة بدفعها إليه بشكل مجزئ طوال مدة فترة التعاقد، وتتولى مؤسسات من القطاعين العام والخاص العمل معا لتحقيق مشاريع أو تقديم خدمات المواطنين، خصوصا في المشاريع المتعلقة بالبنية التحتية.³ ومن خلال التعاريف السابق ذكرها، سواء من الناحية الاقتصادية أو القانونية لطبيعة الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، يتضح لنا:

- الشراكة هي في الغالب علاقات تعاقدية طويلة الأجل تقوم بين القطاع العام والقطاع الخاص، وذلك من خلال تقديم خدمات للمجتمع في مناحي مختلفة، سواء في مجالات البنية التحتية الاقتصادية أو الاجتماعية أو غيرها من القطاعات التي كان القطاع العام يقدمها فعلا أو خدمات جديدة يسهل فهمها منها المجتمع والدولة على حد سواء.
- معنى بأوجه التفاعل والتعاون العديدة في القطاع العام والقطاع الخاص المتعلقة بتوظيف إمكانياتهما البشرية والمالية والإدارية والتنظيمية والتكنولوجية والمعرفية على أساس المشاركة.
- أن الشراكة لا تعني هيمنة أحد القطاعات - القطاع العام والقطاع الخاص - على الآخر، بل تعني بالدور التكاملي والمسؤولية المشتركة بينهما لتحقيق أهداف كل طرف، مع التركيز على تحقيق الكفاءة وفعالية الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، لتحقيق أهداف المجتمع العامة.

تُعرف الشراكة بين القطاعين العام والخاص (PPP) على أنها مفهوم إداري يسمح للدولة بتكليف شركة خاصة بتصميم وتمويل وبناء وإدارة وصيانة المعدات العامة لفترة طويلة من الزمن و التي تكون محدودة و تعتمد غالبا على فترة إهلاك البنية التحتية وطرق التمويل.

¹ د. هشام مصطفى محمد سالم الجمل : الشراكة بين القطاعين العام و الخاص كأداة لتحقيق التنمية المستدامة، مجلة كلية الشريعة القانون طنطا بمصر العدد 31 الجزء الرابع

2016 ص 1703

² د. هشام مصطفى محمد سالم الجمل: مرجع سابق ص 1703

³ محمد أشرف خليل حمدونة مرجع سابق ص 49

الفصل الثالث : مقومات نموذج التسيير العمومي الجديد في ترقية التنمية المحلية

تظل الشراكة بين القطاعين العام والخاص واحدة من الأدوات المتاحة لصناع القرار والسلطات العامة لتشجيع زيادة الاستثمار في البنية التحتية مع مواجهة قيود الميزانية.

في الماضي ، كان تمويل وإنشاء وملكية وتشغيل البنية التحتية مسؤولية القطاع العام وحده. في الوقت الحالي ، وبالنظر إلى أن العديد من الحكومات لم يعد لديها الوسائل لممارسة هذا الدور وتحمل هذه المسؤولية ، تظهر الشراكة بين القطاعين العام والخاص الآن كحل بديل يمكن أن يقدم أحياناً مزايا على التجسيدات التقليدية. .

تظل الشراكات بين القطاعين العام والخاص أساليب الإدارة الحالية في جميع أنحاء العالم ، لا سيما في قطاعات النقل والخدمات العامة والمرافق العامة. في الزراعة ، يستجيب التطور الأخير للشراكات بين القطاعين العام والخاص في مجال الري للاحتياجات المختلفة من حيث تسريع وتيرة الاستثمارات ، وتجنب المشاكل المتكررة للإدارة غير المستدامة للمحيط الجماعي الكبير ، وخلق ظروف مواتية لتنمية الزراعة.¹ يمكن تلخيص الأسس النظرية الرئيسية للشراكات بين القطاعين العام والخاص في أربعة مناهج نظرية رئيسية: نظرية تكلفة المعاملة ، ونظرية الوكالة ، ونظرية العقد غير المكتملة ، ونظرية حقوق الملكية.

من المهم أيضاً الإشارة إلى أن النظرية الاقتصادية ترى في الشراكة بين القطاعين العام والخاص مزايا وعيوب مرتبطة ليس فقط بالشراكة ، ولكن أيضاً بطبيعة العلاقة بين القطاعين العام والخاص التي تعتبر علاقة خاصة.

وهناك أوجه اتفاق واختلاف بين مفهوم الشراكة ومفاهيم أخرى تتقاطع معه أحياناً، وتختلف في أحيان أخرى، مثل مفاهيم: المشاركة، والحوكمة، والتمكين، والاستحواذ والخصخصة والاندماج نوضحها كالتالي:

جدول رقم 18 : أوجه الاتفاق والاختلاف بين مفهومي الشراكة والمشاركة

أوجه التشابه	أوجه الاختلاف
كلاهما يستهدف زيادة الحصيلة المجمعة جراء تطبيق أي منهم.	المساءلة : في الشراكة يخضع الجميع للمساءلة، أما المشاركة فتتجنب المساءلة على الطرف الأعلى.
كلاهما أصبحا جوهر التنمية المستدامة	السلطة : في المشاركة يهيمن طرف على آخر، بينما في الشراكة توزع السلطة بالتساوي.
يدعمان شرعية الحكم، ولهما أبعاد سياسية.	المنفعة المحسوبة : في الشراكة يتم تقاسم المنافع بين الجميع بعدالة . بينما المشاركة طوعية ولا تقوم على المنفعة المحسوبة.
المشاركة إحدى درجات الوصول لمستوى الشراكة.	المصير المشترك : في الشراكة يتحمل الجميع النتائج والمخاطر ذاتها، لكن في المشاركة يتحملها الطرف الرئيس.

المصدر : محمد عبد العال عيسى : الشراكة بين القطاعين العام والخاص : المفهوم و الأسباب و الدوافع و الصور ، المجلة العربية للإدارة مع 38

ع 3 سبتمبر 2018 ص 37

¹ N.Maatala.M.Benabdellah.P.Lebailly : Les Partenariats Public-Privé : Fondement Théoriques et analyse économique Revue Marocaine des sciences agronomiques et vétérinaires Vol 5 N 02° 2017 pp 192-199

أوجه الاتفاق والاختلاف بين مفهومي الشراكة و الحوكمة

أوجه التشابه	أوجه الاختلاف
الشراكة نتيجة لتطبيق مفهوم الحوكمة	مفهوم الحوكمة يعد إطارا نظريا يتضمن مفهوم الشراكة بداخله
بقدر تطبيق مفهوم الحوكمة بقدر بزوغ نماذج للشراكة بين قطاعات المجتمع	مفهوم الشراكة آلية تنفيذية لتطبيق مفهوم الحكومة..
الشراكة أحد معايير الحكم على مدى جودة الحوكمة ومدى اقترابها أو ابتعادها عن مفهوم الحكم الرشيد، والعكس، فإن غياب نماذج الشراكات بين قطاعات المجتمع يجعلنا نقرب من الحكم السيئ.	مفهوم الشراكة أحد متطلبات مفهوم الحوكمة الأساسية.

المصدر : محمد عبد العال عيسى مرجع سابق ص 40

مما سبق أهم ما يمكن ملاحظته : المشاركة إحدى درجات الوصول لمستوى الشراكة و تعتبر الشراكة أيضا أحد معايير الحكم على مدى جودة الحوكمة ومدى اقترابها أو ابتعادها عن مفهوم الحكم الرشيد، والعكس، فإن غياب نماذج الشراكات بين قطاعات المجتمع يجعلنا نقرب من الحكم السيئ.

جدول رقم 19 : أوجه الاتفاق والاختلاف بين مفهومي الشراكة و التمكين

أوجه التشابه	أوجه الاختلاف
هناك علاقة تبادلية بين التمكين والشراكة . فأحد أهداف التمكين رفع قدرات المجتمع، وهو شرط لإقامة شراكات ناجحة . فالشراكة من أهدافها أنها تؤدي للتمكين من خلال مساهمتها في رفع قدرات المجتمع.	يتجه التمكين لنقل السلطة، في حين أن الشراكة تقاسم السلطة على أساس المسؤوليات التي تم تحديدها لكل طرف
كلاهما يسعى لتقوية الطرف الآخر، بحيث يزيد فوز طرف من الأطراف من المحصلة الكلية لقوة الطرف الآخر ولا ينتقص منه.	يتجه التمكين لرفع قدرات الطرف المراد تمكينه، ثم تكليفه بالأدوار الرئيسة للعمل، بينما الشراكة تعتمد على توزيع الأدوار بين أطرافها.
كلاهما يعتمد على الثقة والاحترام المتبادل بين الأطراف	التمكين استراتيجية مستمرة لا تتوقف بتوقف مشروع أو برنامج، بينما الشراكة يمكن أن تكون في مشروع واحد بين أطراف متعددة.
كلاهما ظهرا نتيجة إخفاق السياسات التنموية التقليدية التي تعتمد على التنمية (من أعلى لأسفل)	التمكين يعتمد على زيادة قدرات الطرف المراد تمكينه، أما الشراكة فلا تركز على رفع قدرات الشريك، إنما على حسن اختياره
كلاهما ظهرا نتيجة مبادرة من منظمات الأمم المتحدة	

المصدر : محمد عبد العال عيسى مرجع سابق ص 40

الفصل الثالث : مقومات نموذج التسيير العمومي الجديد في ترقية التنمية المحلية

من الجدول يظهر لنا الباحث ان هناك علاقة تبادلية بين التمكين والشراكة. فأحد أهداف التمكين رفع قدرات المجتمع، وهو شرط لإقامة شراكات ناجحة. فالشراكة من أهدافها أنها تؤدي للتمكين من خلال مساهمتها في رفع قدرات المجتمع.

جدول رقم 20 : أوجه الاتفاق والاختلاف بين مفهومي الشراكة و الخصخصة

أوجه التشابه	أوجه الاختلاف
تري بعض الأدبيات أن الشراكة شكل من أشكال الخصخصة بالمعنى الواسع للمفهوم.	ملكية الأصول : في الخصخصة يتم نقل ملكية أصول بعض أو كل المشروع للقطاع الخاص، بينما في الشراكة يتم نقل ملكية أصول بعض المشروعات لفترة زمنية محددة، ثم تعود الملكية للدولة، وفقاً لعقد مبرم بين الطرفين.
لرفع كفاءة الخدمات وتحسين جودتها يقومون على فكرة التكامل بين المزايا النسبية يسعيان لتمكين الأطراف غير الحكومية ودعم قدراته	جودة الخدمة أو المنتج : في الخصخصة هناك محدودية لتحكم الدولية في جودة المنتج أو الخدمة، لكن الشراكة الدولة تفرض اشتراطات ومعايير فنية في جودة المنتج أو الخدمة.
تم طرح المفهومين من قبل المنظمات الدولية خاصة من قبل البنك الدولي	المسؤولية : في الخصخصة تظل الحكومة مسؤولة عن جودة وكفاية الخدمة، بينما في الشراكة المسؤولية مشتركة بين الحكومة والأطراف الأخرى

المصدر : محمد عبد العال عيسى مرجع سابق ص 41

جدول رقم 21 : أوجه الاتفاق والاختلاف بين مفهومي الشراكة و الاندماج

أوجه التشابه	أوجه الاختلاف
كلاهما يسعى للتكامل بين المزايا النسبية التي يتمتع بها كل طرف من الأطراف الفاعلة.	يستخدم الاندماج في قطاع منظمات الأعمال، بينما في الشراكة يستخدم بين منظمات تنتمي لقطاعات مختلفة(حكومي – خاص – غير حكومي).
يعتمدان على المفاوضات الطويلة وإبرام الاتفاقيات بين أطرافها.	الاندماج يخلق كيانا جديدا وتتناشى الكيانات المندمجة السابقة، لكن في الشراكة يظل كل كيان محتفظاً بصفته القانونية.
قائمان على الاختيار الطوعي الحر بين أطرافها.	يستخدم الاندماج لتقوية الموقف التنافسي للكيانات المندمجة، أما الشراكة فتستخدم للتغلب على الصعوبات المشتركة للأطراف.

المصدر : محمد عبد العال عيسى مرجع سابق ص 42

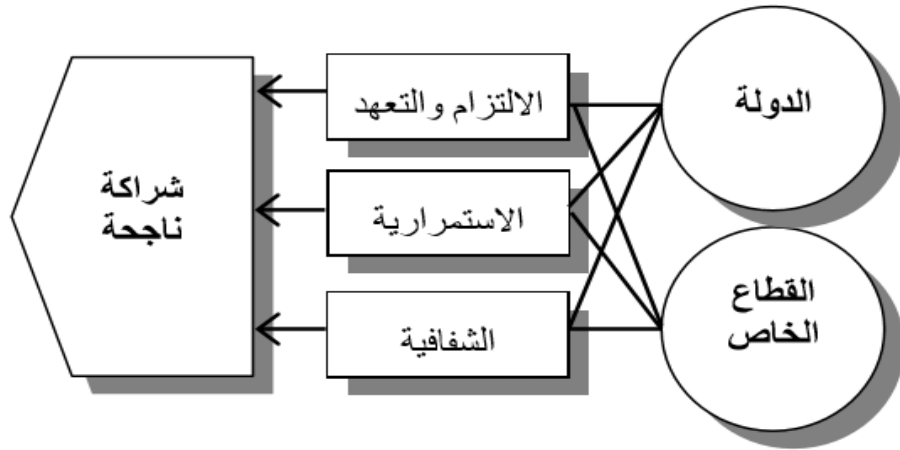
من خلال الجداول السابقة يتبين عمق العلاقة الموجودة بين مصطلح الشراكة و باقي المصطلحات الإقتصادية التي تختلف معه أيضا في التعريف و تشابه معها في بعض الجوانب و النقاط و قمنا بسردها حتى تتضح الرؤية بخصوص مفهوم الشراكة.

المطلب الثاني : مبادئ وأهداف الشراكة بين القطاع العام و القطاع الخاص

وهناك عدة مبادئ يجب توافرها بين الشركاء، كما يوضح شكل رقم ، لإنجاح ولتحقيق عملية الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص، وهي:

- **الإلتزام و التعهد :** وهو أن يتم إنجاز وتنفيذ القرارات التنموية وفقا لمنهجية وأهداف تحدد دور كل شريك في ظل مناخ إداري فعال يتعهد كل طرف فيه بالالتزام بالدور المحدد له من قبل.
- **الاستمرارية :** غالبا ما يستمر تنفيذ مشروعات الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص إلى فترات طويلة وخلال هذه المدة من المحتمل أن تتغير سياسات الدولة مما قد يؤدي بدوره إلى إلغاء مشروعات الشراكة .لذا يجب الأخذ في الاعتبار المدة الزمنية الملائمة عند تنفيذ مشروعات لها درجة من الحساسية السياسية، و يجب تحديد الإطار العام ومنهجية الإدارة في ظل قوى السوق التي تحكم عملية الشراكة.
- **الشفافية :** و تعني التنسيق بين الشراكة من خلال رؤية واضحة للأساليب التي ينتهجها الشريك لتنفيذ الأهداف الموضوعية مع التعامل بصدق ووضوح مع المتغيرات الداخلية و الخارجية التي تحدث خلال فترة الشراكة.

الشكل رقم 07: مبادئ الشراكة الناجحة بين القطاع العام و القطاع الخاص



المصدر : محمد أشرف خليل حمدونة : العوامل المحددة للشراكة بين القطاعين العام و الخاص و دورها في نمو الاقتصاد الفلسطيني ، مذكرة

ماجستير في اقتصاديات التنمية بكلية التجارة في الجامعة الإسلامية بغزة .أوت 2017 ص 50

كما وضعت اللجنة الأوروبية من خلال الكتاب الأخضر أربعة معايير تتم بموجبها الشراكة بين القطاعين العام و الخاص و هي :

- المدة الطويلة نسبيا للعلاقة ، التي تنطوي على التعاون بين الشريك العام والشريك الخاص ، في جوانب مختلفة من المشروع الذي سيتم تنفيذه ؛

- طريقة تمويل المشروع ، التي يقدمها القطاع الخاص جزئيا ، وأحيانا من خلال ترتيبات معقدة بين مختلف الجهات الفاعلة ، مع إمكانية إضافة التمويل العام إلى التمويل الخاص ؛

- الدور المهم للمشغل الاقتصادي ، الذي يشارك في مراحل مختلفة من المشروع (التصميم ، التنفيذ ، التمويل) ، الشريك العام يركز بشكل أساسي على تحديد الأهداف المراد تحقيقها من حيث المصلحة العامة والجودة للخدمات المقدمة وسياسة التسعير وضمان مراقبة الامتثال لهذه الأهداف

- توزيع المخاطر بين الشريك العام والشريك الخاص ، وفقا لقدرات كل طرف من الأطراف المعنية لتقييمها ومراقبتها وإدارتها.¹

فيما يخص أهداف الشراكة PPP

إن رؤية البنك الدولي للشراكة بين القطاع العام والخاص تهدف إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية خاصة في الدول النامية حيث يبرز دور الدولة في اتخاذ القرار ورسم السياسات، أما دور القطاع الخاص فيبرز في تنفيذ المشاريع والمشاركة في أدائها بناء على فكرة عدم كفاءة تنفيذ خطط التنمية الاقتصادية إذا ما اقتصر على أي من الدولة أو أجهزتها أو القطاع الخاص بشكل منفرد و يمكن جمع هذه الأهداف في النقاط التالية :

- **أهداف السياسة الاجتماعية:** تبقى الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص الحل الأنجح للمشاكل التي يعرفها المسير العمومي "حلول خاصة لمشاكل عامة" حيث تهدف إلى تقديم خدمات تتميز بمستوى عالمي بكفاءة وجودة عالية.
- **أهداف السياسة الاقتصادية:** هذه الأهداف تتجلى في تقوية البنية التحتية، وعصرنة المرافق العامة وتطبيق مبدأ المرفق العالمي، حيث أظهرت الدراسات أن هنالك علاقة وثيقة بين النمو الاقتصادي وتطور البنية الأساسية وأن كل نقص في هذه الأخيرة يعيق التنمية الاقتصادية. ومن جانب آخر تساعد البنية الأساسية على خلق فرص العمل، تشجيعا للاستثمارات المحلية والأجنبية، والزيادة في الإنتاجية وتطوير الوظائف الاجتماعية للدولة.
- **أهداف سياسية -ديموغرافية:** أصبحت غالبية الدول النامية تعاني من العجز المتكرر في خدمات المرافق العامة إذ لم تعد قادرة على تغطية احتياجات المواطنين مما أثر سلبا على جودة الخدمات المقدمة وساهم في تفاقم الهوة بين العرض والطلب.
- **أهداف التدبير الجيد و الاستراتيجي للمرافق العامة:** يتم اللجوء إلى عقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في حالات الاستعجال وفي حالة المشاريع التي تتميز بالشمولية والتعقيد وأن الشخص العامل يمتلك الخبرة والكفاءة والتحديد المسبق لوسائل التقنية التي يتطلبها المشروع أو قد لا تكون له تجربة في وضع التركيبة القانونية والمالية للمشروع وبالتالي مشاركة المقاولات في أعمال الإدارة.²

المطلب الثالث: مبررات اللجوء الشراكات بين القطاعين العام والخاص وأنواعها

الفرع الأول: مبررات اللجوء إلى الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص :

لقد قدمت عدة مبررات لإبراز نجاعة و أفضلية الشراكة بين القطاع العام و القطاع الخاص فبالإضافة للحجج و المبررات الموضوعية المتعلقة أساسا بالارتفاع المتزايد للطلب على الخدمات العمومية بفعل التطور الديموغرافي و تطور المدن و بالتالي فهذه العقود هي فرصة لتوفير خدمات عمومية ذات نوعية و بأسعار معقولة و كذلك بالنظر لصعوبة التمويل في عالم يعيش أزمات مالية متكررة و أزمة مديونية و بالتالي

¹ Kamar Damaj : La transformation des organisations publiques au Liban et son impact sur leurs performances, en lien avec la satisfaction des usages. -Cas d'expérimentation-Thèse de Doctorat en sciences de Gestion Spécialité prospective stratégie et organisation soutenu publiquement le 02/07/2013 p 270

² محمد أشرف خليل حمدونة : مرجع سابق 51

فهي فرصة لمشاركة القطاع الخاص في التمويل و في مجهود التنمية بالإضافة لكل هذا هناك حجج لا يمكن وصفها بالموضوعية و العلمية و هي تلك التي تدخل في إطار ضرورة تقليص تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي و ترك المجال للسوق و القطاع الخاص الذين هما أكثر فعالية و نجاعة ، و لعل أبرز الأهداف و المبررات التي تقف وراء تبني أسلوب الشراكة بين القطاع العام في العديد من الدول إلى ما يلي :

- **الإقتصاد في التكاليف :** يمكن للجهات الحكومية المعنية تحقيق اقتصاد في التكلفة في مجالات إنشاء المشاريع و استغلالها و صيانتها فعلى سبيل المثال يمكن تحقيق اقتصاد في التكاليف عن طريق دمج التصميم و التركيب في نفس العقد كما أن التصميم و التركيب يمكن إنجازها بصورة أكثر كفاءة و بالتالي يتم تخفيض زمن التركيب و إتاحة الفرصة لاستغلال المشروع بالسرعة اللازمة.
 - **اقتسام المخاطر :** يمكن للجهات الحكومية اقتسام المخاطر مع شريك خاص فالمخاطر قد تتمثل في تجاوز التكاليف أو صعوبة الالتزام بالتشريعات الخاصة بالبيئة و غيرها أو في خطورة عدم كفاية الإيرادات لتغطية أعباء الاستغلال.
 - **تحسين مستويات الخدمات العمومية او الحفاظ على المستويات الرفيعة لها :** حيث يمكن للشراكة أن تأتي بتحسينات في تنظيم تأدية الخدمات و يمكنها إدخال تقنيات جديدة تحسن من جودة الخدمة و مستواها.
 - **التنفيذ الأكثر كفاءة :** يمكن تحقيق الكفاءة من خلال الجمع بين الأنشطة المختلفة مثل التصميم و الإنشاء من خلال المرونة في التعاقد و الشراء و الاعتماد الأسرع للتمويل و الكفاءة الأكثر في عملية اتخاذ القرار. فتقدم الخدمات بكفاءة لا يسمح فقط بحصول المستخدمين على الخدمات بسرعة فحسب بل يساعد على تخفيض التكاليف أيضا.
 - **تحقيق فوائد اقتصادية :** الاندماج المطرد للجهات الحكومية في الشراكات يساعد على تخفيض القطاع الخاص للمساهمة في التنمية الاقتصادية بأكثر فعالية.
 - **تكثيف فرص العمل التجاري :** توفر مشاريع الشراكة فرص عمل تجارية أكبر للشريك الخاص مما يسمح للقطاع الخاص بالإبداع و تنويع الأنشطة و زيادة مجالاته التجارية و كسب خبرة تتعدى نظام الشراء التقليدي.
 - **الإنفاق و الميزانية :** تقليص الإنفاق العمومي و تخفيف الضغط على مستويات الميزانية العامة للدولة و التقليص من عجزها.
 - **تركيز السلطات العمومية جهدها على وضع السياسات لقطاع البنية الأساسية و متابعة تنفيذ المشاريع.**
 - **الاستفادة من الكفاءات الراجعة بالنظر إلى القطاع الخاص في مجال الخدمات العامة و تحسين نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين.**
 - **إدخال الابتكار على تصميم المشاريع و تطوير طرق إنجازها و تشغيلها و صيانتها.**
 - **استقطاب الاستثمارات المالية الخاصة الضخمة على المستوى الدولي لإنجاز مشاريع كبرى في مجال البنية الأساسية و الخدمات العامة و المرافق العمومية التي تعجز السلطات العمومية على إنجازها دون شراكة مع القطاع الخاص.**
 - **خلق مواطن الشغل في وقت وجيز يصعب توفيرها دون اللجوء إلى الشراكة بين القطاعين العام و الخاص.¹**
- بالإضافة إلى هذه المزايا المختلفة التي تبرر عمليات التعاقد مع القطاع الخاص من أجل قيامه بتوفير الخدمة فإن أحد الأسباب الهامة التي تجعل من تطبيق أحد نماذج المشاركة و هو نقص التمويل لدى الكيانات المحلية بالإضافة إلى :

¹ معهد تنمية قدرات كبار الموظفين ، الشراكة بين القطاع العام و الخاص : تقرير الإدارة المالية الدورة الرابعة تونس 2011 ص 15

- نقص كفاءة التسيير و مهارة الموارد البشرية لدى مؤسسات القطاع العام.
- إدخال الابتكار والإبداع في تقديم الخدمات العامة لأفراد المجتمع .
- المساهمة في جذب الاستثمارات المالية الأجنبية للاستثمار في البنى التحتية والخدمات العامة التي يعجز القطاع العام إنجازها دون الشراكة مع القطاع الخاص.
- اتساع فجوة البنى التحتية وظهور قصور واضح رافق تجسيد برامج التنمية الاجتماعية وتلبية احتياجات المواطنين من الخدمات

الفرع الثاني : أنواع الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص

تصنف الشراكة من خلال المفاهيم والتوجهات والمعايير وفق عدة أسس مثل نمط التنظيم واتخاذ القرار، نوع القرار، نوع القطاع، طبيعة النشاط، طبيعة العقد . حيث يتحدد الدور الذي يقوم به كل من القطاع العام والقطاع الخاص ضمن الشراكة . فالترتيبات المؤسسية تتراوح ما بين ترك أمر البنية التحتية للإدارة الحكومية أو ترك أمرها للقطاع الخاص وبين هذا وذاك توجد ترتيبات مؤسسية توزع فيها الأدوار بين الطرفين ويبدو هذا جليا في إسناد خدمات البنية التحتية من خلال عدة صيغ تدرج وفق الأسس التالية:

- 1 - **شركات تعاونية** : وتدور حول إدارة وتنظيم الشراكة على أساس تشاركي بين القطاعين العام والخاص، حيث تتصف الشراكة بعلاقات أفقية بين أطراف الشراكة ويتم اتخاذ القرار بالإجماع ويشارك جميع الشركاء بأداء المهام والواجبات ولا يوجد إشراف منفرد لأي طرف بموجب القواعد التي يفرضها . فكلاهما يتحمل المخاطر ويحصل على المنافع المتحققة عن النشاط.
- 2 - **شركات تعاقدية** : وتعني بترتيبات توصيل الخدمات بموجب عقد بين طرفين وتكون علاقة الشراكة عمودية مع وجود جهة مرجعية واحدة تمارس الرقابة والسيطرة على النشاط وعلى الأطراف الأخرى المساهمة في الشراكة وهذه الجهة لا تمارس أداء المهام بل تعتمد على الأطراف الأخرى في ذلك تكون قادرة على إنهاء الشراكة أحيانا استنادا على معيار العقد الذي يحكم العلاقة بين القطاع العام والقطاع الخاص . ووفق هذا التصنيف يدخل نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص ضمن الشراكة التعاونية بينما تأخذ الشراكات التعاقدية عدة أشكال مثل : التأجير، الخدمة، الإدارة، البيع الكلي أو الجزئي، الشريك الاستراتيجي، والامتياز، ويدخل ضمن الامتياز أشكال عديدة أبرزها نظام البناء والتشغيل و نقل الملكية **BOT** و الذي له تفرعات مثل **PBO،BLOT،ROO،BOOT** وغيرها و يمكن استحداث صيغ أخرى تتناسب مع المشروع المراد تنفيذه.
- 3 - **الشراكة التضامنية (التضامن)** : إن التضامن هو كيان قانوني يأخذ شكل الشراكة ويكون فيه كل من الجهة الحكومية المعنية والشريك الخاص متضامنين في القيام بعمل يحقق لهما ربحا مشتركا . وبصفة عامة، يساهم كل شريك في الأصول ويشارك في المخاطر، وبموجب التضامن تكون الحكومة هي المنظم الأول والأخير، بالإضافة إلى كونها شريكا نشطا في الشركة العاملة¹.

¹ محمد أشرف خليل حمدونة : مرجع سابق ص 54

المطلب الرابع : مجالات وأساليب الشراكة بين القطاع العام والخاص وشروط نجاحها

الفرع الأول : مجالات الشراكة بين القطاعين العام والخاص

إن موضوع الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص يعد من الأساليب الأساسية في خلق الإجراءات التي تسمح للقطاع الخاص في تعزيز دوره في النشاط الاقتصادي والعمل جنباً إلى جنب مع القطاع العام للنهوض بالاقتصاد وتحقيق التنمية الاقتصادية، واعتمدت الشراكة في كثير من الدول وشملت تنوعاً واسعاً من التفاعلات بين القطاع العام والقطاع الخاص في كثير من المجالات والمحاور الرئيسية التي تقوم عليها الدولة. وطبقت الشراكة بشكل رئيسي في مجالات البنية الأساسية الاقتصادية مثل (الاتصالات اللاسلكية والطاقة والمياه والطرق).

جدول رقم 22 : مجالات الشراكة بين القطاع العام والخاص

النقل	الإمدادات / التخلص	البنية التحتية العامة
الشوارع والجسور	توليد الطاقة، توزيع	الإدارة: قاعات المدينة ومكاتب الضرائب ،
الأنفاق		الوزارات
المطارات	الماء: الإنتاج، تجهيز، توزيع، توجيه	الرعاية الصحية /
الممرات المائية		الأقدمية: منازل التقاعد، المستشفيات
الموانئ	القمامة: جمع، التخلص وإعادة التدوير	التربية: رياض الأطفال، المدارس والكتليات ،
نقل عام		الجامعات
		الأمن: الشرطة. المباني والسجون
		ثكنات عسكرية
		أوقات الفراغ / الثقافة: الرياضة المرافق
		والمتاحف
		آخرون: معارض
		أراضي ومجمعات تجارية

Source: Linda Lobner, 2009, How Well do Public-Private Partnerships Work, Master thesis, University of Vienna, P. 5

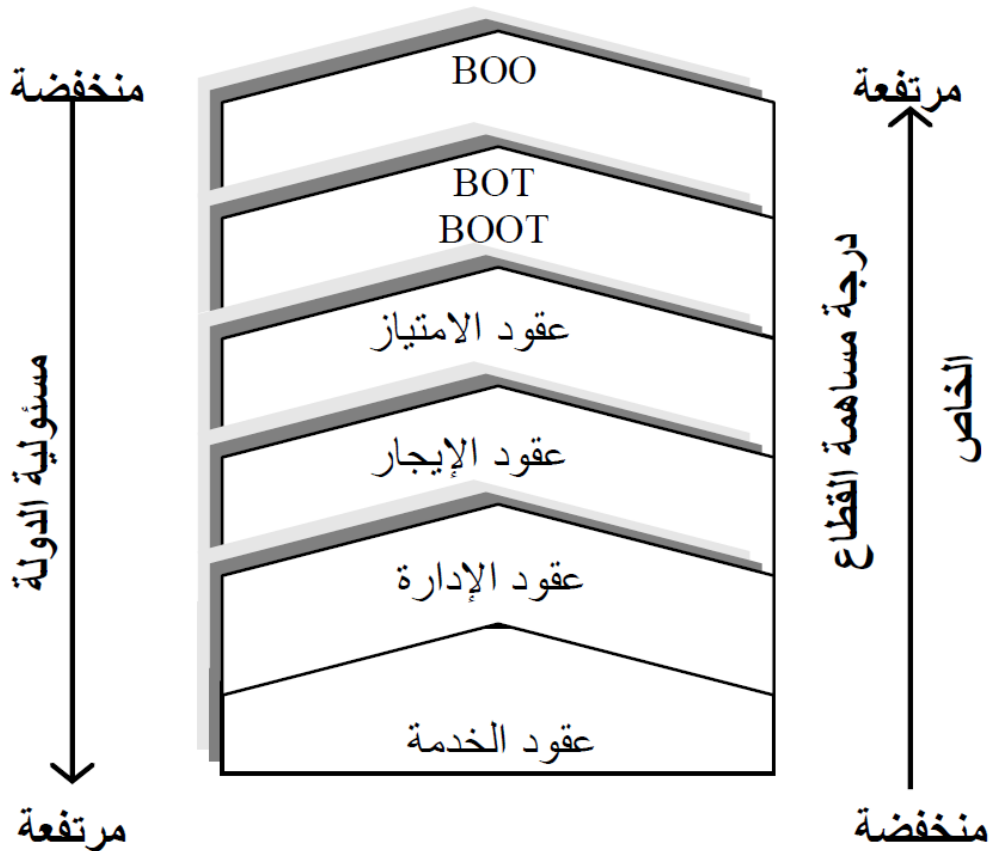
ومن خلال الجدول يتضح لنا أن مجالات الشراكة بين القطاعين العام والخاص تتمثل في مجال البنية التحتية للدول، حيث بدأت العديد من الدول منذ الثمانينات في السماح للقطاع الخاص بالمشاركة في مشروعات البنية التحتية، وبصفة خاصة مشروعات النقل بأنواعه، الكهرباء، الاتصالات السلكية واللاسلكية، المياه والصرف الصحي. فعالمياً أصبحت شراكة القطاع العام والخاص ظاهرة مهيمنة خلال السنوات

العشر الأخيرة نتيجة لعدم كفاية الاستثمارات العامة والضغط المتزايدة على الميزانيات الحكومية، بالإضافة إلى القلق العام تجاه عدم كفاءة الخدمات التي تقدمها المؤسسات والوكالات الحكومية، حيث طبقت شراكة القطاع العام والخاص بشكل رئيسي في مجالات البنية التحتية الاقتصادية مثل : الاتصالات اللاسلكية والطاقة والمياه والنقل، ولكن بدا مؤخرا الالتفات إلى البنية التحتية الاجتماعية مثل : الصحة والتعليم والخدمات الأخرى.

الفرع الثاني :: أساليب عقود الشراكة مع القطاع الخاص في إدارة الخدمات العامة :

لا يوجد أسلوب موحد لتحقيق الشراكة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص بالمشروعات التنموية يمكن تطبيقه على جميع الحالات، ولكن يمكن الوصول إلى الأسلوب الأمثل في كل حالة علي حدة وذلك اعتمادا على الظروف الاجتماعية والسياسية السائدة في كل دولة. وأيضا تنوع أساليب الشراكة مع القطاع الخاص ودرجة مساهمته ومسئوليته فيها طبقا لكل أسلوب ويوضح الشكل رقم 09 أساليب الشراكة مع القطاع الخاص في تقديم المشروعات الخدمية بصفة عامة ودرجة مساهمته فيها على النحو التالي:

الشكل رقم 08 : أساليب شراكة القطاع العام مع القطاع الخاص ودرجة مساهمته فيها



المصدر : غربي وهيبية : الشراكة بين الإدارة المحلية و القطاع الخاص و دورها في تحقيق التميز في تقديم الخدمات العامة ، مجلة أبحاث إقتصادية وإدارية العدد السادس عشر ديسمبر 2014 ص 211

تتضمن تعاقدات الخدمة (اتفاقيات الخدمة) إبرام تعاقدات لأنشطة صيانة أو تشغيل معينة مع القطاع الخاص، لفترة تمتد لعدة سنوات، ووفقا لهذا الأسلوب يضع المورد العام سواء كان إدارة حكومية أو شركة عامة مجموعة من معايير الأداء للنشاط وأسس تقييم العطاءات والإشراف على المتعهدين، ودفع رسوم متفق عليها للخدمة والتي تحدد على أساس إجمالي أو على أساس تكلفة الوحدة أو على أية أسس أخرى، ولتحقيق كفاءة أعظم من تلك التعاقدات ينبغي أن تكون التعاقدات في ظل عطاءات تنافسية يشترك فيها القطاع الخاص وحتى الهيئات العامة¹.

و تحتفظ الجهة العامة بمسؤوليتها الكاملة عن تشغيل وإدارة المرفق العام بالكامل و لكنها تتعهد للقطاع الخاص بتقديم بعض الخدمات كقراءة العدادات و تحصيل الفواتير و غيرها ، و تتراوح مدة العقود بين السنة و الثلاث سنوات، و من المهم أن تكون المنافسة على العقود بين الطرفين القطاع الداخلي و المتعاقد الخاص قائمة على أساس تقييم مقارن و كامل للتكاليف و عندما تكون الحاجة لتنسيق حازم و رقابة على الجودة كما هو الحال بالنسبة لصيانة البنى التحتية كخط السكك الحديدية ،تظل عقود الخدمة ممكنة و لكنها تتطلب إشرافا دقيقا من قبل الهيئة العامة. و أحيانا قد يكون الأفضل عمليا أن يتم التعاقد على الوظائف الأساسية للهيئة العامة مع الإبقاء على الحد الأدنى من العاملين في الهيئة للبت في العقود و مراقبة تنفيذها.

من أهم ميزات هذا النوع من التعاقد :

- الليونة
- حصول أفضل على خدمات متخصصة
- توفير أفضل في كلفة الإدارة و الجهاز البشري
- عمليات لا تتعرض للمجازفة التجارية²

2 عقود الإمتياز :

هو عقد تعهد الحكومة إلى شركة أو أفراد بإدارة منظمة أو مرفق عام و استغلاله لمدة محدودة و ذلك بواسطة أمواله الخاصة و عماله و موظفيه و على مسؤوليته الخاصة و يتم ذلك مقابل تقاضي رسوم من المتفعين بخدمات هذا التنظيم و تسود طريقة الامتياز فكرتان :

أ - أن العقد - أي عقد الامتياز - موضوعه إدارة منظمة عامة لإشباع غايات و أهداف اجتماعية.

ب - أن الملتزم يدير المرفق بدافع الربح الشخصي و تحقيق مصلحته الخاصة و مع ذلك فإن الحكومة أولا و أخيرا مسؤولة عن سير الإدارة وفقا للحقوق التالية :

- حق الرقابة على الملتزم
- حق توقيع الجزاءات
- حق تعديل العقد

¹ منير إبراهيم هندي، الخصخصة خلاصة التجارب العربية، الإسكندرية، توزيع منشأة المعارف 2004

² غربي وهيبية : الشراكة بين الإدارة المحلية و القطاع الخاص و دورها في تحقيق التميز في تقديم الخدمات العامة ، مجلة أبحاث إقتصادية و إدارية العدد السادس عشر ديسمبر

و عقود الامتياز تكون خطط الاستثمار والتنفيذ عرضة للمراجعة من قبل الهيئة المصدرة للعقد، وبالنسبة للأصول فإنها تعاد للمالك العام مع إنهاء الامتياز. أما مكافأة المتعهد فتحدد على أساس الرسوم، والتي تتحدد بدورها على أساس نصوص عقد الامتياز، وهذا وينبغي أن تكون إيرادات الرسوم كافية لتغطية مصروفات التشغيل وخدمة الدين واستهلاك الاستثمارات التي قام المتعهد بتمويلها. ويغطي عقد الامتياز فترة زمنية تتراوح ما بين 15 و 30 سنة اعتمادا على العمر الاقتصادي للأصول، وعادة ما يتم تجديده. ومن المهم أن نلاحظ أنه حتى في الحالات التي نحقق فيها التشغيل الناجح لخطط عقد الامتياز، فإنها لم تعف الهيئات الحكومية من المسؤولية الأساسية للتخطيط للقطاع، وبحث مدى إمكانية التنفيذ إلى جانب كافة المهام التي قد يتضمنها العقد. وينبغي على الهيئة العامة أن تعد مواصفات تفصيلية لمستندات العطاء حتى يمكن مقارنة العطاءات المقدمة وضمان خدمة مصالح الجمهور. كما أن عليها أن تبحث الخيارات البديلة التي قد تكون أكثر جاذبية اقتصاديا.

3 عقود الإدارة :

عقد الإدارة هو اتفاق تتعاقد من خلاله مؤسسة عمومية مع شركة خاصة لإدارة هذه المؤسسة، وبذلك تتحول حقوق التشغيل إلى القطاع الخاص ولا تتحول حقوق الملكية إليها، وتحصل الشركة الخاصة على رسوم مقابل خدماتها، وتبقى المؤسسة العمومية مسؤولة عن نفقات التشغيل والاستثمار. وتستخدم هذه الطريقة في حالات تريد فيها الحكومة تنشيط مؤسسة خاسرة من أجل رفع قيمتها وأسعارها و تتراوح مدة العقد ما بين ثلاث إلى خمس سنوات¹.

و يعمل هذا الأسلوب وفقا للإجراءات التالية :

- تحتفظ الدولة أو الحكومة بحق ملكية المشروع.
- تقدم الحكومة الأموال اللازمة لإدارة المشروع
- تقوم الإدارة الخاصة بتقلص مجموعة من المهارات الإدارية الضرورية لتطوير و تشغيل و إعادة تأهيل المشروع العام.

و في هذا النوع من العقود لا بد من أن يتم الأخذ بعين الاعتبار أن أتعاب و مصاريف الإدارة هي تكاليف إضافية تتحملها الإدارة المحلية أو المؤسسة العمومية التي تتعاقد مع القطاع الخاص و ينبغي أن تكون الزيادة المتوقعة في الأرباح كافية لتغطية تلك التكاليف. كل هذا في الوقت الذي لا يتحمل فيه القطاع الخاص أي مسؤولية مادية عن الفشل. يضاف إلى ذلك أن الشراكة من خلال عقود الإدارة قد تقتضي من الحكومة استثمار المزيد من الموارد المالية لإعادة تأهيل الشركة. و لنجاح الشراكة من خلال عقود الإدارة ينبغي التأكد من سلامة المركز المالي للمؤسسة الخاصة. كما ينبغي التأكد من جدية الإدارة المتعاقد معها وأنه يتوافر لديها من المهارات والخبرة ما يؤهلها من السير بالمنشأة نحو تحقيق الهدف المنشود.

4 عقود التأجير :

¹ رفعت عبد الحليم الفاعوري، تجارب عربية في الخصخصة، مصر، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2005 .

الفصل الثالث : مقومات نموذج التسيير العمومي الجديد في ترقية التنمية المحلية

تقوم الإدارة العامة عن طريقها بتأجير المشروع العام الذي تملكه إلى مستأجر في القطاع الخاص يقوم بتشغيله مقابل دفعات سنوية إلى الإدارة العامة المؤجرة بغض النظر عن مستوى الأرباح التي يحققها المستأجر الذي يتحمل المخاطر التشغيلية . حيث نجد أن المستأجر يقوم بدفع نفقات الصيانة والاستهلاك وضريبة الدخل مما يوجب على المستأجر التشغيل الأمثل للمشروع الحكومي وذلك لتجنب مخاطر الإنفاق المالي للمستأجر .

وفي هذا النوع من العقود، تظل الإدارة العامة (المؤجر) مسؤولة عن الاستثمار في الأصول الثابتة وخدمة الدين . أما القطاع الخاص (المستأجر) أي مقدم الخدمة فعادة ما تقع عليه مسؤولية تمويل رأس المال العام، واحلال الأصول ذات العمر الاقتصادي، مثل المواسير صغيرة الحجم في حالة التزويد بالمياه، وبالتالي فإن الفترة التي يغطيها العقد تتراوح بين ست و عشر سنوات، أي تكون طويلة نوعا ما لتتماشى مع فترة الاسترداد الملائمة لتلك الاستثمارات . وعادة ما يتولى القطاع الخاص تحصيل الرسوم مباشرة على أن يرد نسبة متفق عليها إلى الإدارة العامة كإيجار أو كرسوم امتياز .

ويتمثل ربح القطاع الخاص في الفرق بين إجمالي الإيرادات المحصلة ومجموع تكلفة التشغيل والرسوم أو الإيجار المدفوع . وهكذا فإن أي وفرة من جراء تحسين الكفاءة تكون من نصيب القطاع الخاص . وينبغي أن يحدد العقد مؤشرات الأداء المستخدمة للحكم على جودة و إجراءات الالتزام بنصوص العقد . و الجزاءات في ضعف الأداء ووسائل فض المنازعات .

ومن أهم المزايا التي يقدمها عقد التأجير للإدارة المحلية ما يلي :

- توفير نفقات التشغيل دون التخلي عن ملكية المشروع .
- الحصول على دخل سنوي دون التعرض لمخاطر السوق .
- وقف الدعم والتحويلات المالية الأخرى مما يخفف العبء على الموازنة العامة .
- جذب مهارات تقنية و إدارية متطورة .
- استخدام الأصول بدرجة أكبر من الكفاءة .

و الجدول التالي يلخص كل أساليب الشراكة بين القطاع العام و الخاص :

جدول رقم 23 : أساليب الشراكة بين القطاع العام و الخاص

البيان	الأسلوب	-
عقد ملزم للطرفين، ويتم بين هيئة حكومية وشركة أو أكثر من القطاع الخاص ليقوم الأخير ببعض المهام المحددة نظير مقابل يتم الاتفاق عليه، وهي عقود محددة وقصيرة وهي تتراوح ما بين ستة شهور إلى سنتين، وتستخدم هذه العقود على نطاق واسع في كل الدول لتقديم خدمات عديدة مثل إصلاح وصيانة وتجديد شبكات مياه الشرب أو أعمال تشغيل وصيانة محطات رفع مياه الصرف الصحي وغيرها.	عقود الخدمة	01
اشتراك القطاع الخاص مع القطاع العام في تسيير بعض المؤسسات العامة وفق اتفاقيات	عقود التسيير 'الإدارة'	02

الفصل الثالث : مقومات نموذج التسيير العمومي الجديد في ترقية التنمية المحلية

		محددة بين الطرفين، وتلجأ الحكومة لهذا النوع من العقود في حالة تنشيط مؤسسات عاجزة أو على حافة الإفلاس وذلك عن طريق إبرام عقود مع القطاع الخاص لإدارتها.
03	عقود التأجير	يتضمن التعاقد مع القطاع الخاص على تأجير أصل موجود بالفعل وممول بواسطة الدولة لفترة من الامتياز يسمح خلالها لصاحب الامتياز الحصول على مقابل للخدمات التي يقدمه المرفق أو المشروع خلال فترة الامتياز، وفي المقابل يتولى القطاع الخاص تشغيل وصيانة المرفق أو الخدمات وإدخال تحسينات عليها وعلى القطاع الخاص أيضا أن يقوم بسداد مقابل للاستفادة من الامتياز و تتراوح مدة هذه العقود بين 5 إلى 15 سنة يمكن تمديدها
04	عقود الامتياز	عندما ت منح عقود امتياز للقطاع الخاص فإنها تحول حقوق التشغيل والتطوير إلى الشركة الخاصة. وترجع الأصول إلى القطاع العام عند نهاية الامتياز التي تتراوح ما بين 15 إلى 30 عاما، وتحدد إيرادات صاحب الامتياز بشكل يضمن له تغطية نفقات التشغيل وخدمة الديون واستهلاك استثماراته
05	البناء والتشغيل ونقل الملكية BOT	تمنح بمقتضاه حكومة ما مجموعة من المستثمرين، امتيازاً لصوغ مشروع معين وتشغيله وإدارته واستغلاله تجارياً لعدد من السنين تكون كافية لاسترداد تكاليف البناء، إلى جانب تحقيق أرباح مناسبة من العائدات من تشغيل المشروع، وفي نهاية المدة تنتقل ملكية المشروع إلى الحكومة دون أي تكلفة، وتعتبر من الأساليب الأكثر انتشاراً واعتماداً
06	البناء والتملك والتشغيل ونقل الملكية BOOT	تقوم الدولة أو إحدى أجهزتها الحكومية بمنح مستثمر القطاع الخاص الحق في إقامة أحد المشروعات الخدمية وتمويله على نفقته الخاصة وتملك أصوله وتشغيل المشروع وصيانته وتحصيل مقابل تقدم الخدمة لسداد أعباء التمويل وتحقيق فائض ربح مناسب لمدة زمنية متفق عليها على أن تؤول ملكية أصول المشروع للدولة في نهاية تلك الفترة الزمنية.
07	البناء و التملك و التشغيل BOO	يعتبر هذا الأسلوب من أساليب الخصخصة الكاملة، والتي يتم فيها إعطاء القطاع الخاص مسئوليات البناء والتشغيل والإدارة بكاملها، بالإضافة إلى الملكية المطلقة له لأصول المشروع . كما لا يكون مرتبطاً بمدة زمنية محددة، ولا يكون هناك التزاما على القطاع الخاص بنقل الأصول إلى الدولة. ويستخدم هذا الأسلوب للمشروعات الجديدة التي لم تنشأ بعد.
08	الشراء و البناء و التشغيل BBO	هو شكل من أشكال بيع الأصول، ويشمل إعادة التأهيل أو التوسعة للبنية التحتية أو المرافق القائمة التابعة للقطاع العام إذ تقوم الحكومة ببيع أصل من الأصول للقطاع الخاص الذي يقوم بالتحسينات الضرورية لتشغيل المرفق بصورة مربحة.

09	التصميم و البناء DB	هو نموذج يقوم فيه الشريك الخاص بتصميم وبناء للجهة الحكومية، ويمكن لهذا النوع من الشراكة أن يقلل من الوقت ويوفر المال ويعطي ضمانا قويا ويوزع المخاطر الإضافية للمشروع على القطاع الخاص كما يقلل من النزاع لوجود كيان مسؤول عن التصميم والبناء أمام الجهة الحكومية المالكة، وفي هذه الحالة تكون الجهة الحكومية هي المالكة للأصول ومسؤولة عن التشغيل والصيانة.
10	التصميم و البناء و الصيانة DBM	هذا الأسلوب يشبه أسلوب التصميم والبناء DB عدا صيانة المرفق التي تكون تحت مسؤولية ، الشريك الخاص لفترة من الزمن، وتتشابه الفوائد المكتسبة مع فوائد أسلوب التصميم والبناء وتوزيع مخاطر الصيانة على الشريك الخاص وتمديد الضمان ليشمل الصيانة، وتعود ملكية الأصول وتشغيلها للقطاع العام.
11	التصميم و البناء و التشغيل DBO	يتم إبرام عقد واحد للتصميم والبناء والتشغيل، ويبقى المرفق ملكا للقطاع العام، هذا الأسلوب يوحد المسؤولية فيما يتعلق بالتصميم والبناء ويحصرها في جهة واحدة، كما يمكن أن يعجل بإنجاز المشروع وذلك بتسهيل التداخل بين مرحلتي التصميم والبناء للمشروع. في المشاريع الحكومية تكون مرحلة التشغيل في العادة موكلة للقطاع العام بموجب اتفاقية منفصلة للتشغيل والصيانة. أما الجمع بين المراحل الثلاث في أسلوب التصميم والبناء والتشغيل، فإنه يسمح بالحفاظ على استمرارية مشاركة القطاع الخاص وبمساعدة الشريك الخاص على الاستثمار في المشاريع الحكومية مقابل رسوم يوظفها على المستخدمين ويتم تحصيلها خلال فترة التشغيل

المصدر : محمد أشرف خليل حمدونة : العوامل المحددة للشراكة بين القطاعين العام و الخاص و دورها في نمو الاقتصاد الفلسطيني ، مذكرة ماجستير في اقتصاديات التنمية بكلية التجارة في الجامعة الإسلامية بغزة. أوت 2017 ص 57-58

من خلال التطرق لمختلف الأنماط التي تندرج فيها الشراكة يمكن استنتاج أن كيفية التعاقد ترتبط بمدى حاجة القطاع العام للقطاع الخاص وتبعاً لذلك تحدد حجم تدخل هذا الأخير في المهام التي توكل عادة للقطاع العام، مع ذلك يبقى للحكومة حرية اختيار الأسلوب الذي تراه ملائماً حسب الإمكانيات المالية والحاجة من الشراكة والتي لا تكون دوماً بسبب نقص التمويل فالكثير من دول العالم كدول الخليج مثلاً لها من الثروة والسيولة المالية ما يغنيها عن استثمارات الخواص غير أن حاجتها من التعاقد تكمن في ضعف كفاءة المسيرين العموميين عكس الكوادر في القطاع الخاص والتي تمتلك القدرة على الإبداع والتطوير.

الفرع الثالث : متطلبات نجاح الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص

من خلال مراجعة بعض الدراسات التي حددت متطلبات نجاح هذا الأسلوب يمكن تحديد الخطوط العريضة التالية :

أ - إصلاح وتطوير الإطار التشريعي:

نقطة البدء في هذا الصدد تقوم على ضرورة وضع إطار تشريعي صالح وداعم للاستثمار الخاص في مشروعات الخدمات العامة، وهو ما يستلزم إصدار قانون موحد لتنظيم شراكة قائمة وتشغيل تلك المشروعات .ويجب أن يتم بناء هذا القانون وفق الأسس الرئيسية التالية :

- إزالة كافة القيود غير المرغوب فيها المفروضة على القطاع الخاص في مشروعات الخدمات العامة
 - وضع الإطار القانوني العام المنظم لكافة أشكال شراكة القطاع الخاص دون لبس أو غموض.
 - تحديد السلطات المركزية والمحلية، التي يحق لها التعاقد، والجهات التي تختص بإصدار التراخيص المتعلقة بالشراكة الخاصة.
 - تهيئة البنية التشريعية الملائمة لاختيار المستثمر من خلال إجراءات تنافسية ذات فعالية تتفق مع طبيعة هذه المشروعات.
 - وضع القواعد المنظمة للاستثمار الخاص في كافة القطاعات الاقتصادية والخدمية المرافق العامة دون استثناء.
- وتكشف خبرة الدول في مجال الشراكة مع القطاع الخاص الاهتمام بالتشريع الضريبي وأسلوب إدارته وتنفيذه . كما يتطلب الأمر وضع قواعد تحريل الخسائر إلى سنوات لاحقة، وتوضيح كيفية المعاملة الضريبية خاصة في حالة الشراكة بأسلوب التأجير . كل هذا إلى جانب مراجعة وتطوير التشريعات الخاصة بحقوق الملكية وضماناتها والتشريعات المنظمة لسوق رأس المال والمؤسسات المالية بما فيها القطاع المصرفي . كما يجب أن يعكس التطوير الذي يدخل على هذه التشريعات روح وفلسفة سياسة الشراكة، وهو ما يقضي بزيادة هامش الحرية والمرونة المتاحة للقطاع الخاص مع وضع ضمانات وضوابط حاسمة لقيامه بمسؤولياته تجاه البيئة والمستهلك والعاملين.

ب إصلاح وتطوير الهيكل المؤسسي :

كان لا بد من إعادة النظر في توزيع الأدوار بين القطاعين العام والخاص والتحويل من نموذج تنموي شمولي مخطط، إلى آخر يعتمد على آلية السوق، يتطلب تصحيحات هيكلية في الاقتصاد الوطني .وتتضمن هذه التصحيحات نواحي مؤسسية وتشريعية وسياسية واجتماعية، بالإضافة إلى الجوانب التنظيمية والإدارية .وهكذا تبرز الشراكة مع القطاع الخاص خلال هذا التحول والإصلاح كإحدى السياسات التي يعتمد عليها في إطار الانتقال إلى اقتصاد السوق .ويقتضي التغلب على الصعوبات المتعلقة بالإطار المؤسسي لتنفيذ عملية الشراكة، ضرورة إنشاء جهاز متخصص على المستوى المركزي يضطلع بصفة رئيسية بتنظيم الشراكة مع القطاع الخاص، ويهدف إلى تحقيق السياسات التالية :

- توحيد الرؤية الإستراتيجية للدولة في تنظيم الاستثمار الخاص في مشروعات الخدمات العامة.
- تحديد الآليات وإعداد الكوادر الفنية والمالية والإدارية العالية لتنظيم الاستثمار .
- دعم وترويج الاستثمار الخاص في هذه المشروعات .
- تدعيم ودعم الإصلاح الهيكلي للمرافق العامة الاقتصادية والخدمية .

ومن المهام الرئيسية للجهاز المساعد على تنفيذ عملية الشراكة القيام بالأنشطة التالية :

- اختيار المشروعات العامة الملائمة للشراكة
- تسهيل القيام بالأعمال التحضيرية لتقييم أوضاعها الراهنة والبدائل المتاحة لكل مشروع .
- تحديد أسلوب الشراكة المناسب للقطاع الخاص في كل مشروع .
- تطوير معايير التأهيل والتقييم للعروض المستندة .

• تنفيذ عمليات الشراكة بالكامل

ج- نشر الوعي العام بأهمية الشراكة مع القطاع الخاص

لا بد من تكوين رأي عام حول عملية الشراكة مع القطاع الخاص عن طريق إعداد المقالات والتحليلات التي يعرضها كبار المتخصصين والخبراء في شرح جدوى وأهمية هذا البرنامج في علاج الأمراض المزمنة التي تعاني منها اقتصاديات الدول، والتنمية منها خاصة، والنظرة المستقبلية لعملية الإصلاحات التي تهدف إلى مزيد من التنمية، ورفع مستوى الدخول لفئات المواطنين، وتوضيح نماذج عملية للدول التي طبقت هذا الأسلوب وما حالفها من نجاحات في مختلف مجالات التنمية.

إن تعبئة الرأي العام لمساندة برنامج الشراكة تعد شرطاً أساسياً وجوهرياً لنجاح هذا البرنامج في الدول النامية. حيث قد تجد حملات البلبلة والتشويه التي يثيرها أعداء هذا البرنامج صدى واسعاً بين عامة الناس وأصحاب الدخول المنخفضة والعاطلين عن العمل. بل إنه من المتوقع أن تلعب القيادات الإدارية للمؤسسات العامة دواراً معروفاً لبرنامج الشراكة نتيجة للمخاوف التي يتعرضون إليها من احتمال حدوث تغييرات واسعة النطاق في المناصب الإدارية¹.

ومن خلال ما تم استعراضه من أهداف ومبررات ومتطلبات الشراكة الحقيقية بين القطاعين العام والخاص فإنه يستدعي ضرورة اتخاذ سياسات حكومية تعكس الفهم الصحيح لدور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي، ووضع استراتيجيات وآليات لذلك، ولا يكون ذلك إلا من خلال تفعيل دور القطاع الخاص إلى جانب القطاع الحكومي وفق أسس تشاركية لإيجاد مخرج من الوضع الاقتصادي الراهن وتحقيق معدلات نمو مرتفعة، بحيث يتم تحديد دور كلا منهما (القطاع العام والقطاع الخاص) فإذا انيط بالقطاع الخاص دور رئيسي في قيادة عجلة النمو الاقتصادي من خلال تعزيز استثماراته في ظل الوضع القائم فعلى القطاع العام دور رئيس في المحافظة على القوانين ووضع الأطر التشريعية والتنظيمية لعمل مؤسسات القطاع الخاص وتقديم الخدمات العمومية، بمعنى أن القطاع العام هو الداعم الرئيس للقطاع الخاص لتحقيق معدلات نمو مرتفعة وتحقيق التنمية.

المطلب الخامس : بعض التجارب الدولية في ميدان الشراكة بين القطاع العام والخاص

يمثل البحث عن تحقيق التوازن في المجال الاقتصادي والاجتماعي الشغل الشاغل للحكومات والأنظمة الحاكمة في مختلف دول العالم. وفي هذا الإطار تعاقب النظريات لتحقيق التوازن، فمنها من يؤكد على ضرورة تكفل الدولة بجميع دوايب الاقتصاد العامة، ومنها من يعتبر أن تدخل الدولة أحد الأسباب في الإخلال في التوازن الاقتصادي والاجتماعي. وكما ذكر سابقاً، تعتبر الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص استراتيجية هامة باعتبارها أحد السياسات التي يمكنها تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي والمالي للدول، مما جعلها تحظى بالاهتمام الكبير من قبل حكومات الدول المتقدمة والتنمية على حد سواء في مختلف أنحاء العالم. وقد شملت مشاريع الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص التي ازدهرت في تسعينات القرن الماضي عديد من المجالات التي كانت سابقاً حكراً على الدولة كمشاريع البنية التحتية الأساسية والاتصالات والسياحة والنقل والبحث العلمي.

في هذا المطلب سيتم عرض بعض التجارب المتعلقة بإنجاز المشاريع الكبرى في إطار الشراكة في بعض الدول المتقدمة والتنمية.

¹ محمد أشرف خليل حمدونة : مرجع سابق ص 59-60

الفرع الأول : تجربة المملكة المتحدة :

استنادا إلى مقال صادر عن مركز البحوث السياسية الصحية بجامعة "مانفورد ليسستر" بالمملكة المتحدة مؤرخ في فيفري 2005 فإن تجربة الشراكة بين القطاعين العام و الخاص انطلقت في آخر السبعينات بعيد أزمة ارتفاع أسعار النفط حيث أقرت حكومة مارغريت تاتشر سياسة جديدة في إطار ما يعرف بالتسيير العمومي الجديد — كما رأينا من قبل — سياسة حكومة تاتشر كانت تهدف إلى مجابهة تدني خدمات الصحة العمومية و الرفع من مستوى صحة و عيش المواطن الإنجليزي كما هدفت إلى التفتح على القطاع الخاص و إشراكه في المساهمة فيرفع مستوى البنية الأساسية و تمويلها جزئيا في نطاق رؤية تقطع تدريجيا مع نظام المالية الجامد و الرقابة على المال العام و ذلك بهدف الاستفادة من التمويل الخاص للإقتصاد بما يتيح حركية أفضل على السوق المالية و تنشيطها و على أساس تمكين القطاع الخاص من عائدات استثمارية مع الحرص على التوازن المالي لعقود الشراكة و تقاسم المخاطر المحتملة ، لكن الشراكة لم تنطلق فعليا إلا سنة 1992 بعد بروز نقائص الخصوصية.¹

و في ما يلي بعض نماذج التجربة في المملكة المتحدة باعتبارها من أولى التجارب في العالم في مجال الشراكة بين القطاع العام و القطاع الخاص و كروية جديدة ضمن ما يعرف بالتسيير العمومي الحديث :

— تجربة الشراكة في مجال الصحة :

عملت حكومة المحافظين على ضخ أموال ضخمة من ميزانية الدولة في قطاع الصحة العمومية بهدف تأهيله و توفير خدمات أفضل. يعد هذا القطاع رغم أهميته و دوره الكبير من القطاعات التي أهملت في وقت مضى في المملكة. لتقوم مع ظهور أفكار التسيير العمومي الحديث بتمويل جانب هام من المصحات الخاصة المسيرة لمرفق عام يتمثل في تأمين العلاج للجميع بمقابل رمزي. و يندرج التمويل في إطار "مبادرة تمويل عمومي" PFI للمرفق الوطني للصحة الذي يعاني من بنية أساسية مهترئة تعود إلى سنوات الأربعينيات مما جعله من المرافق التي لم تواكب التطور الذي شهدته قطاعات الإنتاج الأخرى خاصة في مجال التصنيع الحربي و السيارات و غيرها من القطاعات الاستراتيجية. ما يجب التنويه به أن هذه الآلية المتمثلة في الشراكة ظهرت في البداية في وضع تمويلات لضخها في تحسين البنية الأساسية لقطاع الخدمات الصحية من مستشفيات و مصحات و هياكل إستشفائية و قد تم عرضها في شكل عقود صفقات تبرمها الدولة من القطاع الخاص مقابل مساهمة في جزء من رأس المال المخصص للمشروع و استغلال خدمات التصرف في إسداء خدمات العلاج إلى المواطنين في نطاق عقد شراكة تتراوح مدته بين 20 و 30 سنة.

و قد أفرزت هذه التجربة بروز خدمات مساندة للقطاع الصحي بعد أن كان التصرف فيه راجع بالأساس للدولة إذ فتحت الشراكة بين القطاعين العام و الخاص المجال لإحداث خدمات جديدة في إطار المناولة مثل التنظيف و الإعتناء بالمحيط و خدمات التغذية و الإعاشة للمقيمين بالمصحات و المستشفيات وفق مواصفات عالية الجودة. و تندرج هذه الخدمات في كلفة العلاج التي يتحملها المريض في جزء و يتقاسم الباقي القطاع العام و القطاع الخاص و تهدف هذه الطريقة إلى توفير منافع صحية أفضل و تخفيف الضغط على ميزانية الدولة من ناحية و حث القطاع الخاص و تحفيزه على الاستثمار دون خوف خاصة و أن العقود المبرمة تركز على مبدأ تقاسم المخاطر في صورة الفشل و هو من العوامل الأساسية التي تجعل المستثمرين يسعون إلى تجنب الفشل و العمل على تحقيق النجاح و تحقيق الأرباح.

¹ تقرير معهد تنمية قدرات كبار الموظفين —المدرسة العليا للإدارة بتونس : الشراكة بين القطاع العام و القطاع الخاص —الدورة الرابعة 2010-2011 ص

إلى حدود سنة 1994 تم تطوير تجربة تمويل القطاع العمومي للصحة إلى شراكة بين مجمع متكون من عدة متدخلين خواص لتمويل مشاريع عمومية مركبة من بناءات و تجهيزات تقنية و خدمات فنية مثل شبكة الاتصالات و الكهرباء و البنية التحتية. و هذا ما ترك و فسخ المجال امام البنوك لتوفير التمويلات اللازمة للمستثمرين و تمكينهم من إنجاز المشاريع و عرضها على الدولة في إطار عقود استغلال مبرمة مسبقا وفق مواصفات الصفقات العمومية بما يمكنهم من جني فوائد هامة و إتاحة الفرصة إلى الانتفاع بخدمات جيدة. و لعل هذا التطور من مجال الشراكة بين القطاعين في ضخ أموال مقابل تحسين البنية التحتية و جودة الخدمات الصحية إلى مساهمة القطاع الخاص في شكل فردي أو في شكل مجمع مستثمرين لانجاز مشاريع مشتركة ووضعتها على ذمة الدولة في شكل عقود استغلال إنما يرمي أساس إلى إضفاء النجاعة على الخدمات و التقليل من التكلفة.

أما سنة 2004 فقد تطور نسق الشراكة بين القطاع العام و القطاع الخاص إذ وصل حزب العمال الحاكم سياسة الشراكة بنسق مختلف و مغاير حيث فتح مساهمة الخواص في تمويل مشاريع الشراكة رغم معارضة بعض النواب من حزب العمال البريطاني. و الجدير بالذكر أن المملكة المتحدة أقرت هذه السياسة لما لها من فوائد على الاقتصاد من ناحية و ما حققته من جودة للخدمات العمومية للصحة التي أثرت ايجابيا على مستوى العيش و الرفاه. كما ساهمت في الرفع من مؤشر الأمل في الحياة ليبلغ 80 سنة بالنسبة للرجال و 85 سنة بالنسبة للنساء. و تجدر الإشارة أيضا إلى أن دراسات أخرى انتقدت هذه التجارب لما أفرزته من تأثيرات سلبية على المواطنين المرضى من حيث ارتفاع الكلفة و هو ما يتعارض مع مبدأ الحق في التمتع بالخدمات الصحية المفترض توفيرها من قبل الدولة لجميع المواطنين على قدم المساواة.

- تجربة الشراكة في تأمين خدمات التعليم :

سعت الحكومة البريطانية المتعاقبة على اعتماد الشراكة مع القطاع الخاص للاستثمار في قطاع التعليم باعتباره من المرافق العمومية الحيوية و ذلك بإحداث مؤسسات تعليم. و قد انطلقت في البداية في ضخ الموارد المالية اللازمة في شكل عروض للمستخدمين الراغبين في ذلك. و تطورت هذه التجربة على غرار قطاع الصحة العمومية لتغطي خدمات متنوعة تتمثل في البنية التحتية ثم التجهيزات ثم التربية و التعليم و الخدمات المرافقة لها كالتنظيم و العناية بالحيط المدرسي و خدمات النقل و الأكل و الرحلات و الترفيه ليصبح قطاع التربية من قطاع الخدمات التي تعتمد التمويل الذاتي و قد لاقت هذه التجربة نجاحا باهرا حيث استأنست بها بعض البلدان الأخرى مثل فرنسا و ألمانيا و بلجيكا و إيطاليا غير أن هذا النجاح لا يخفي ارتفاع تكاليف التعليم التي أدت إلى إقصاء أبناء الفئات محدودة الدخل.

- تقييم تجربة المملكة المتحدة :

ساهم القطاع الخاص في تمويل مشاريع عمومية مثل التربية ببناء معاهد و مدارس و صيانتها، و كذلك تمويل خدمات الصحة العمومية ببناء المصحات و المستشفيات و مع هذا فإن المتعاملين مع هذه المرافق و نواب الشعب لم يبدوا كثيرا من الثقة في هذه الشراكة بين القطاع العام و القطاع الخاص باعتبار ان تقاسم المخاطر التي يتم تمريرها عبر عقود الصفقات لم تف بالحاجة لما لها من محدودية و ما توفره للقطاع الخاص من ربح و فوائد يتم استثمارها بشكل يخرج السلطات العمومية خاصة عند انتقال السلطة من المحافظين إلى حزب العمال أو العكس فضلا عن الضغوطات من قبل هيئات الرقابة و دافعي الضرائب.

أما من الناحية العملية فإن مثل هذه التجارب حققت حدا أدنى من مرافق محترمة و جودة عالية و بالتالي تعتبر عقود الشراكة آلية لها سلبيات و إيجابيات ككل التجارب مزايها تخفيف العبء المالي على ميزانية الدولة و تمكين القطاع الخاص من المساهمة في تمويل الخدمات العمومية و الاستفادة من خبرات القطاع الخاص¹.

الفرع الثاني : التجربة الفرنسية :

تعود الشراكة بين القطاع العام و القطاع الخاص إلى فترة الحكم الملكي في فرنسا حيث تم إسناد بعض الوظائف لمختلف الأطراف المتدخلة في التصرف في المرافق العمومية. انطلاق من سنة 2000 ظهرت أشكال جديدة للشراكة بين القطاع العام و القطاع الخاص مستوحاة من التجربة البريطانية و ذلك بهدف الحد من الضغوطات على مستوى الموارد البشرية و المالية و الحصول على خبرات جديدة و ترشيد استعمال موارد الدولة مع التأكيد على الطابع الاستعجالي للمشاريع و تعقدها.

تم في فرنسا ضبط إطار تشريعي قطاعي في مرحلة أولى ثم إطار تشريعي عام في مرحلة لاحقة بحسب البيانات التالية :

- أعطى القانون المؤرخ في 29 أوت 2002 دفعا لهذا الشكل التعاقدي و ذلك بالترخيص للدولة لتكليف القطاع الخاص ببناء و صيانة العمارات المستغلة من قبل رجال الأمن و الدفاع الوطني و تعميم ذلك لاحقا على قطاعي العدل و الصحة قبل أن يصبح نظاما عاما عبر عقود الشراكة.
- وضع المرسوم عدد 559 المؤرخ في 17 جوان 2004 كما تم تنقيحه و مراجعته بالقانون رقم 735 لسنة 2008 المؤرخ في 28 جويلية 2008 إطارا عاما واضحا واضحا للشراكة في فرنسا .
- أعاد القانون رقم 179 لسنة 2009 المؤرخ في 17 فيفري 2009 النظر في بعض جوانب النظام المالي على عقود الشراكة بهدف ملاءمتها مع ظروف الأزمة المالية و الإسراع بإنجاز البرامج الاستثمارية في القطاعية العام و الخاص.
- طبقا للقانون المشار إليه يعتبر عقد الشراكة عقدا إداريا تمنح بموجبه الدولة أو مؤسسة عمومية لطرف آخر مهمة شاملة هدفها :
 - تمويل الاستثمارات اللامادية و المنشآت و التجهيزات الضرورية للمرفق العام
 - بناء و تحويل المنشآت و التجهيزات
 - تعهد و صيانة و إستغلال المنشآت او التجهيزات و التصرف فيها.
- و تم تدعيم الإطار القانوني للشراكة بالنصوص التالية :
- الأمر رقم 1119 لسنة 2004 المتعلق بإحداث هيئة مساندة لإنجاز عقود الشراكة ملحقمة بوزارة الاقتصاد و المالية لها دور أفقي لمجمل المشاريع العمومية .
- الأمر رقم 1145 لسنة 2004 المتعلق بضبط طرق الإشهار الخاصة بعقود الشراكة التي تفوق قيمتها 150 ألف أورو بالنسبة للدولة و 230 ألف أورو بالنسبة للجماعات المحلية.
- الأمر رقم 953 لسنة 2005 المتعلق بطرق إبرام عقود الشراكة.
- أهم المشاريع المنجزة في فرنسا في إطار الشراكة بين القطاعين العام و الخاص :

¹ المرجع السابق ص 79

برنامج إنجاز مستشفيات جامعية النواة الأولى للشراكة بين القطاعين العام و الخاص بفرنسا ، و امتدت التجربة لتشمل قطاعات أخرى على غرار التنوير العمومي و الطرقات و شبكات السكة الحديدية و المنشآت الرياضية و الاتصالات و النظافة و من أبرز المشاريع التي أقيمت وفقا لعقود الشراكة بين القطاع العام و الخاص نجد :

- المعهد الوطني للرياضة و التربية المدنية بقيمة 250 مليون أورو .
- الملعب الرياضي بمدينة ليل بمبلغ 430 مليون أورو
- عقد كراء لمدة 30 سنة لإنجاز قطب صحي و استشفائي بمبلغ 70 مليون أورو
- مركب صحي بجنوب فرنسا بقيمة 340 مليون أورو
- مشروع مراقبة بالكاميرا لمدينة باريس بقيمة 44 مليون أورو.

- تقييم التجربة الفرنسية :

الكثير طرح السؤال حول مدى نجاعة الشراكة بين القطاع العام و القطاع الخاص في فرنسا حيث تم توجيه في هذا الإطار للكثير من الانتقادات لبعض المشاريع من ناحية مبالغ التمويل و التعويضات كما طرح العديد إشكالية فوائد القروض التي تبرمها و تمنحها الدولة أو الجماعات المحلية و التي تكون معفاة من الأداء على القيمة المضافة في حين تفرضها على الخواص في إطار الشراكة. بالرغم من ذلك يجب التأكيد على أن القطاع الصحي و الخدماتي في فرنسا أمكن له فتح باب الشراكة بين القطاعين و ساهم في إرساء نموذج ناجح في إطار هذه التجارب. الشراكة بين القطاعين أرسيت ثقافة إدارية جديدة في مجال الخدمات الصحية و النقل و التعليم سمح بتطوير الشراكة الاجتماعية إلى شراكة تعاقدية على مستوى الموارد و الأهداف و جعلها في خدمة المواطن و ترقية التنمية و التنمية المستدامة.

الفرع الثالث : التجربة الكندية

رغم التأكيد على تسجيل العديد من المشاريع الضخمة و المتنوعة التي أنجزت في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص و التي حققت نجاحات باهرة إلا انه تم تسجيل أيضا العديد من الإشكاليات على مستوى مسؤوليات الدولة في مجال الرقابة و المتابعة. لتقليص هذه الإشكاليات قامت حكومة "كيبك" بوضع إطار قانوني لمنظومة الشراكة بين القطاعين العام و الخاص بمقتضى القانون رقم 61 المؤرخ في 15 ديسمبر 2004. و الذي يهدف إلى بعث و خلق وكالات للإشراف على العلاقة بين الشريكين العام و الخاص و فض كل ما يطرأ من خلافات بينهما و يندرج هذا في إطار اهتمام حكومة كندا بموضوع الشراكة و النابع من إيمانها بمدى جدوى و نجاعة هذه الشراكات من أجل تطوير تحسين الخدمات العمومية المسداة و المقدمة للمواطنين باعتبارهم زبائن و المساهمة من جانب آخر في تقليص تكاليفها المالية. و قد نتج عن هذه الأساليب الجديدة نجاح العديد من المشاريع التي سنذكر بعضها لاحقا.

- تنوع التجربة الكندية في تأطير الخدمات العمومية ذات المصلحة العامة :

تعتبر الحكومة الكندية المسؤول الأول أمام البرلمان و المواطن على إنجاز و تقديم الخدمات العمومية و للقيام بهذه المهم بالفعالية المطلوبة تلجأ الحكومة إلى عدة إجراءات تضمن للمواطنين الاستفادة المثلى من الخدمات العمومية المقدمة إليهم في كل المجالات. و حتى يبقى اللجوء إلى التسيير المباشر للمصالح العمومية من قبل هيكل الدولة هو السائد فإن اللجوء إلى القطاع الخاص يتزايد يوما بعد يوم خاصة في مجالات إنجاز الأشغال الكبرى للبنية التحتية و توفير خدمات الصحة و التعليم و النقل و الطاقة و الاتصالات.

تخصص مقاطعة كيبيك مثلاً حوالي 20 إلى 30 % من المصاريف العمومية إلى المشاريع المنجزة في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص. و تتميز هذه المشاريع بتنوعها.

بصفة عامة فإن نجاح تجربة الشراكة بين القطاعين العام والخاص هو نتاج ثقافة و اقتناع بضرورة تحقيق الجودة الشاملة في مجال إسداء الخدمات العمومية للموطن،

و هنا نذكر مثالين من المشاريع المنجزة في إطار الشراكة و التي لها علاقة بالتنمية المحلية في كندا :

- مشروع البوابة السياحية الإلكترونية : Bonjourquebec.com

و هو من أهم المشاريع المنجزة في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص و المتمثلين أساساً بين وزارة السياحة و المؤسسات الخاصة المتعاملة في مجال صناعة السياحة و الموجه إلى تحقيق الدعاية و الإشهار للوجهة السياحية . يهدف إنجاز هذه البوابة التي تم إحداثها سنة 1998 إلى :

- التعريف بمقاطعة كيبيك كوجهة سياحية بوضع كل المعلومات و الإرشادات التي يطلبها السائح.
- ربط ما يقارب 13000 مؤسسة سياحية من نزل ووكالات أسفار و غيرها بهذه البوابة ليتمكن السياح من ضبط برنامج رحلاتهم و الحجز لدى المؤسسات الفندقية و السياحية التي يختارونها.
- القيام بعمليات الإشهار و الدعاية للسياحة المحلية و بالتالي ترقية التنمية المحلية و التنمية الوطنية ككل حيث ساهم هذا التحديث في الرفع من عدد السياح لهذه المقاطعة ليتجاوز عشر ملايين سائح كما مكنت المداخل المتعلقة بقطاع السياحة من تطوير محتوى البوابة و المنشآت السياحية بصورة مستمرة.

- التجربة في مجال استغلال المياه بمونتريال :

يعتبر قطاع خدمات استغلال و توزيع المياه من الخدمات العمومية الشائكة التي تتكفل بها القطاعات العامة في العديد من الدول عن طريق مصالحها العمومية بصورة مباشرة. و بالرغم من حساسية هذا القطاع و تأثيراته على المستوى المعيشي و على التنمية المحلية إلا أن العديد من الدول أقدمت على تسييره في إطار مشاريع شراكة بين القطاع العام و القطاع الخاص على غرار مقاطعة مونتريال في كندا. انطلقت هذه التجربة في كندا سنة 2001 حيث قررت بلدية مونتريال تعويض التجهيزات المتقادمة من البنية التحتية بعد أن تسببت في تدني جودة المياه بالمدينة.

أمام ضغط المواطنين و عدم قدرة البلدية على القيام بتجديد التجهيزات بالوسائل التقليدية نظراً إلى تشعب الإجراءات و تعقيدها و افتقار البلدية إلى الموارد المالية و الخبرات البشرية الضرورية تم اللجوء إلى إبرام عقود شراكة مع مؤسسات القطاع الخاص للقيام بالدراسات و الأشغال اللازمة. و قد كان لنجاح التجربة في مقاطعة مونتريال في هذا المجال أثره الإيجابي في تعميم هذه التجربة في عديد من المدن الأوروبية الأخرى مثل مرسيليا بفرنسا و ستوكهولم بالسويد.

الفرع الرابع : الشراكة بين القطاع العام و القطاع الخاص في تركيا

يمثل الاقتصاد التركي أحد أبرز التجارب الرائدة للنهوض و ترقية التنمية المحلية و الاجتماعية و البشرية المستدامة، حيث أثبت أداء مميز بفضل معدل نموه المطرد خلال السنوات الأخيرة في ظل استراتيجيات الاقتصاد الكلي السليمة و السياسات المالية الرشيدة ، إلى جانب الإصلاحات الهيكلية الكبرى التي تم تطبيقها منذ العام 2002 لدمج الاقتصاد التركي في الاقتصادات العالمية. عانت تركيا من أزمة مالية نابعة من إتباعها برنامج الإصلاح الذي وضعه صندوق النقد الدولي لها منذ سنة 1980، المعتمد على الخصخصة و الإصلاح الضريبي و المالي و الإصلاحات القطاعية حيث كانت له آثار سلبية و هو ما تسبب في حدوث أزمة اقتصادية بتركيا عام 2001 و التي كانت من أبرز مؤشرات ارتفاع معدلات البطالة إلى نحو 10% و عجز في الموازنة العامة على نحو 23 مليار دولار أمريكي مقارنة بنحو 2.5 مليار للسنة السابقة 2000 فيما وصلت الديون الخارجية إلى نحو 203 مليارات منها 122 مليارات ديون خارجية و انخيار العملة التركية (اليرة) بنسبة 50 %.

لقد مهدت الإصلاحات الهيكلية التي تم اسراعها نتيجة لطلب تركيا الانضمام للاتحاد الأوروبي الطريق لتطبيق تغييرات شاملة في عدد من المجالات تمثلت الأهداف الرئيسية من هذه الجهود في تعزيز دور القطاع الخاص في الاقتصاد التركي كما أجل تعزيز كفاءة القطاع المالي و مرونته و قد حقق الاقتصاد نموا من خلال الناتج الإجمالي المحلي الحقيقي السنوي حيث بلغ متوسطه 5 % خلال العقد 2002-2012.¹

يعتبر معدل النمو الاقتصادي التركي هو الأسرع في دول منظمة OCDE ويأتي بعدها الصين وذلك بفضل الجهود الحكومية التركية التي وفرت مناخا مشجعا للاستثمار وفعلت دور القطاع الخاص حرصا منها على التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتسارعة. ففي عام 2011 فقط كان معدل النمو الاقتصادي % 8.5 وكان العامل الرئيس في ذلك دور مساهمة القطاع الخاص الكبير فقد قام بتوفير مليون وثلاثمائة ألف وظيفة في سنة واحدة .

ووفق دراسة صدرت عن البنك الدولي بعنوان "الاستثمارات الدولية المشتركة للقطاع العام والخاص لعام 2014"، وشملت 139 من البلدان النامية، احتلت تركيا المركز الثاني بعد البرازيل في استثمارات مشتركة للقطاعين العام والخاص، وأضاف التقرير أن تركيا نفذت أكبر خمسة مشاريع مشتركة بين القطاعين العام والخاص في أوروبا والشرق الأوسط. يوضح الجدول الموالي معلومات عامة عن الشراكة بين القطاع الحكومي و الخاص في تركيا كما توضحه بيانات مشروع استثمارات القطاعين في البنك الدولي لسنة 2016 :

جدول رقم 24 : معلومات عامة عن الشراكة بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص في تركيا

القطاعات	المطارات، الكهرباء، تكنولوجيا المعلومات و الاتصالات، الغاز الطبيعي، الموانئ، الطرق، المياه و الصرف الصحي
المشاريع المنفذة	197

¹ محمد أشرف خليل حمدونة : العوامل المحددة للشراكة بين القطاعين العام و الخاص و دورها في نمو الاقتصاد الفلسطيني، مذكرة ماجستير في اقتصاديات التنمية بكلية التجارة في الجامعة الإسلامية بغزة. أوت 2017 ص 47

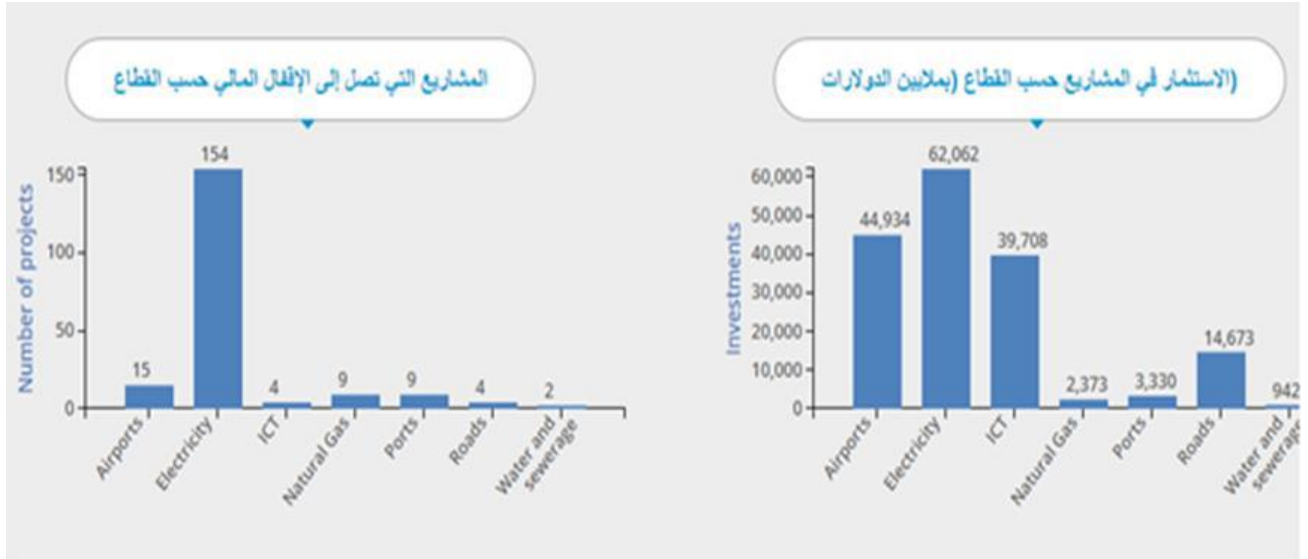
الفصل الثالث : مقومات نموذج التسيير العمومي الجديد في ترقية التنمية المحلية

إجمالي الاستثمارات	168.022 مليون دولار
أكبر حصة استثمار تشاركي	قطاع الطاقة
أبرز المشاريع التشاركية	استثمار الحقل الأخضر Greenfield investmeny
المشاريع المنفذة أو تحت التنفيذ	تمثل 12% من إجمالي الاستثمار

المصدر : محمد أشرف خليل حمدونة : مرجع سابق ص 65

و يوضح الشكل رقم 09 القطاعات التشاركية بين القطاعين العام و الخاص في تركيا كما توضحه بيانات مشروع استثمارات القطاعين في البنك الدولي لسنة 2016 :

الشكل رقم 09 : القطاعات التشاركية بين القطاع العام و الخاص في تركيا



المصدر : محمد أشرف خليل حمدونة : مرجع سابق ص 65

- أهم المشاريع المقامة وفقا لشراكة القطاعين العام والخاص في تركيا:

تقوم تركيا بإشراك القطاع الخاص في إنشاء المشاريع الاستثمارية للبنى التحتية وعلى رأسها قطاع النقل، ومن بين أهم المشاريع المشتركة بين القطاع العام والخاص سواء انتهت أو في إطار الإنجاز، نذكر ما يلي :

- **مشروع مرمراي** : هو مشروع النقل بالسكك الحديدية في مدينة اسطنبول التركية ويشتمل على نفق السكك الحديدية البحري تحت مضيق البوسفور، وكذلك تحديث خطوط السكك الحديدية في الضواحي الموجودة على طول بحر مرمرة من خلقي على الجانب الأوروبي إلى جبهه على الجانب الآسيوي. و النفق عبارة عن قناة مزدوجة محفورة على عمق 50 مترا تحت البوسفور، ومن المفترض أن تكون مقاومة للهزات الأرضية في هذه المنطقة التي يكثر فيها النشاط الزلزالي. ويتكون خط مرمرة من 03 محطات تحت الأرض في ولايات اسطنبول، بالإضافة إلى 37 محطة فوق الأرض، العديد من هذه المحطات المقامة فوق سطح الأرض هي محطات تم تجديدها وبنائها على نفس خط قطار الضواحي القديم. وقد تم تصميم مشروع مرمراي لينقل 75000 راكب من ركاب السكك الحديدية يوميا في الساعة، في كلا من الاتجاهين بين أوروبا وآسيا عبر الأنفاق المقاومة للزلازل، وفي الأوقات خارج

ساعات الذروة، يتم شحن آلاف الأطنان من البضائع في الساعة عبر الأنفاق الاسمنتية المزدوجة تحت سطح البحر . منح عقد البناء للمشروع تجمع ياباني- تركي قادته شركة تاي سي في يوليو 2004 ، وشمل التجمع شركة كوماجاي غومي اليابانية، والشركات التركية غاما للصناعات ونور أول للبناء وتركيا للتجارة، انطلق المشروع سنة 2004 حيث كان من المخطط أن يكتمل المشروع بحلول أبريل 2009 ، ولكن تأخر المشروع عن ما كان مقررات له نتيجة لاكتشافات أثرية عثر عليها في الموقع. وأخيرا افتتحت المرحلة الأولى من المشروع في أكتوبر 2013 . وتشمل المرحلة الثانية من المشروع تحديد خطوط السكك الحديدية الحالية، ومن المتوقع بعد الانتهاء من المشروع أن ترتفع نسبة استخدام النقل بالسكك الحديدية في اسطنبول من 6.3 % إلى 7.27 %.

- **جسر البوسفور الثالث :** أو جسر السلطان سليم الأول، أنشئ كثالث جسر يربط بين ضفتي اسطنبول الآسيوية والأوروبية بعد جسر البوسفور وجسر السلطان محمد الفاتح، ويعد أطول جسر معلق في العالم، تم البدء بالعمل به عام 2013 وتم الانتهاء منه وافتتاحه في 26 أوت 2016 . تمت الموافقة على خطط البناء للجسر الثالث من قبل وزارة النقل عام 2012 ، وقد تم منح رخص بناء المشروع إلى شركتي "أتشتاش" و "استالدي"، وبدأ ببناء الجسر رسميا في جوان 2013 ، يبلغ طوله 1408 أمتار فوق مضيق البوسفور، كما يضم 10 ممرات 8 منها للسيارات و 2 أخريين لسكة الحديد، ويبلغ إجمالي طول الجسر 2164 مترا، و قد أتاح المشروع حوالي 6000 فرصة للعمل، كما أضافت أعمال البناء إلى الاقتصاد عوائد مالية بلغت 75.1 مليار ليرة تركية سنوي

- **نفق أوراسيا :** هو نفق للسيارات يقع في مدينة إسطنبول، يربط الشطرين الآسيوي والأوروبي تحت قاع مضيق البوسفور، افتتح رسميا في 20 ديسمبر 2016 . ويمتد نفق أوراسيا المخصص للمركبات على مسافة 6.14 كم، 4.3 كم منها تحت قاع مضيق البوسفور، إضافة إلى جزء في الطرف الأوروبي، وآخر في الجانب الآسيوي، وهو مزود بآلية مقاومة للزلازل، تسهل عملية تمدد وتقلص البنية الاسمنتية، أو انحناءها لدى وقوع الزلازل، بحيث لا تشكل خطرا على حركة المرور بداخله. ويبلغ ارتفاعه 14 مترا، وطوله 15 كم، وهو مؤلف من طابقين للذهاب والإياب، كما سيتمكن 90 ألف سيارة من العبور خلاله ذهابا وإيابا بين طرفي مدينة اسطنبول و . سيخصص النفق للسيارات والحافلات الصغيرة والمتوسطة، ولن يسمح للدراجات الهوائية والنارية باستخدامه، وسيقلص مدة الرحلات من 100 دقيقة إلى 15 دقيقة، ليخفف حدة الازدحام التي تشهدها إسطنبول، ويكون بذلك أسرع وسيلة نقل بين آسيا وأوروبا . وبلغت تكلفة المشروع الذي منحتة تركيا، لشركات محلية خاصة وأجنبية، وفقا لنظام BOT حوالي مليار و 245 مليون و 122 ألف دولار، وأشرف على بناء النفق كونسورتيوم مكون من شركة "يابي مركزي" التركية الخاصة للبناء، ومجموعة "أس كي" الكورية الجنوبية

- **المطار الثالث في اسطنبول :** ربحت مجموعة مشتركة من الشركات التركية في شهر مايو 2013 إحدى المناقصات الخاصة بتنفيذ مشروع المطار الثالث في اسطنبول، حيث ستقوم هذه الشركات بدفع مبلغ 1.22 مليار يورو للحكومة بالإضافة إلى الضرائب مقابل الحصول على حقها في تشغيل المطار من عام 25 لمدة 25 . ويعتبر المطار من أكبر المشاريع يتم التي تنفيذها في البلاد حتى الآن، فمن المتوقع أن تبلغ تكلفته حوالي 33 مليار يورو بجانب تكلفة جميع الاستثمارات والعائد السنوي، ويتميز بقدرته على استيعاب ما يصل إلى 150 مليون راكب، وسيكون للمطار دور حيوي لجلب ل في اسطنبول مركز

- علمي للسفر جوا. ستضم المرحلة الأولى بناء من المطار مدرجين لإقلاع الطائرات وهبوطها إلى جانب مبنى للركاب بقدرة على استيعاب 90 مليون راكب سنويا. ومن المقرر يتم أن الانتهاء من المرحلة الأولى لتصبح مجهزة للعمل بحلول عام 2018.
- بينما في مجال الصحة يأتي مشروع المستشفى الكبرى بمنطقة "إيكيتالي" في مدينة اسطنبول معلنا عن رؤية جديدة للاستفادة من نموذج الشراكة بين القطاع العام والخاص في تركيا ، فقد تقرر أن يكون الأول من نوعه في العالم، مما يجعل اسطنبول مركزا للسياسة العلاجية، وذلك بمجرد التشغيل الكامل للمستشفى . وفيما يتعلق بخطط الاستثمار، فإن مشروع المستشفى الكبرى بمنطقة "إيكيتالي" في مدينة اسطنبول - المخطط أن له يكتمل في غضون 36 - شهرا سيضم تسع مستشفيات توفر الخدمة الصحية لـ 29000 مريض يوميا، وسيشتمل على عدد إجمالي من الأسرة يبلغ 2682 سريرا وسيبلغ عدد العاملين به 10000 موظف . وسيكون المشروع مشتركا بين شركتي "رونسانس" التركية للاستثمار في قطاع الصحة و"سوجيتز" اليابانية
 - كما وضعت تركيا خطة لتشجيع الاستثمار حيث ستنفق وزارة الصحة مبالغ تقدر بنحو 100 مليار ليرة تركية في حجم الإجراءات المخصصة لبرنامج الشراكة قطاع عام وخاص الموجه للرعاية الصحية، كما أن مناطق الرعاية الصحية المجانية، والسياحة العلاجية، وقطاع الصحة الإلكترونية تجتذب بدورها الاستثمارات، بالإضافة إلى تعزيز البنية التحتية للتصنيع من خلال تأسيس مناطق خاصة للمستحضرات الدوائية بغرض جعل البلاد محورا عالميا في مجال الأبحاث والتطوير وإنتاج المستحضرات الدوائية¹.

الفرع الخامس : الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في الجزائر

تعد الجزائر من بين الدول الإفريقية الخمس الأوائل الأكثر استثمارا في مشاريع شراكة بين القطاعين العام والخاص خلال السنوات الـ 15 الماضية حسبما جاء في تقرير 2016 حول التنمية الاقتصادية في إفريقيا الذي أصدره مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأمم المتحدة) (موقع وكالة الأنباء الجزائرية، 2016 م).

تتجلى الشراكة بين القطاع العام والخاص في الجزائر بشكل واضح مع الإصلاحات الاقتصادية في التسعينيات من القرن الماضي أو ما يعرف بالانتقال إلى نظام اقتصاد السوق، حيث حرر القانون رقم 88-25 في العام 1988 المتعلق بتوجيه الاستثمارات الاقتصادية الخاصة الوطنية سقف الاستثمار الخاص، وسمح له بالخوض في جميع المجالات الاقتصادية ماعدا القطاعات الإستراتيجية.

وتعزز موضوع الشراكة بصدور القانون 90-10 المؤرخ في 1990 المتعلق بالنقد والقرض حيث يعتبر بمثابة حجر أساس لتطبيق مبادئ اقتصاد السوق وتفعيل القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي . إذ وضع حدا لاحتكار الدولة للاقتصاد، وأصبحت بموجبه المؤسسات الجزائرية العمومية أو الخاصة تخضع لنفس المعاملة، إذ تم إلغاء الفوارق بين القطاع العام والقطاع الخاص.

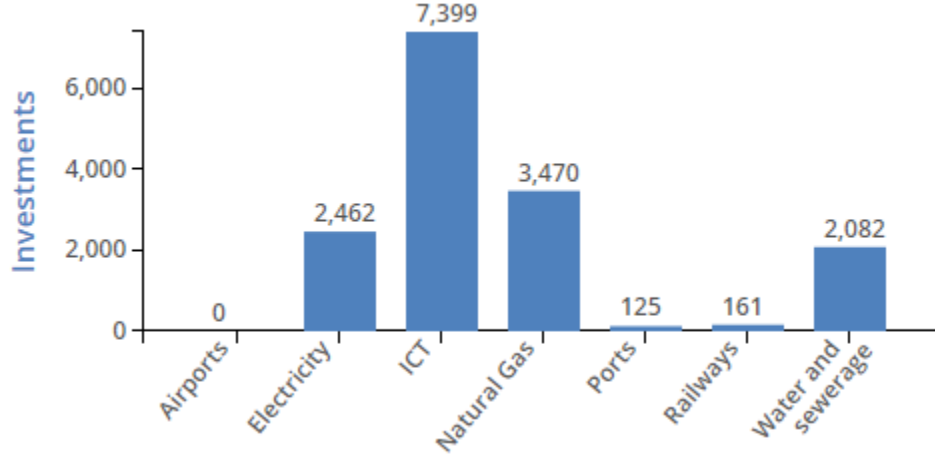
وتبلغ إجمالي مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص 26 مشروع منذ عام 1990 وحتى العام 2015 ، وبلغ مجموع الاستثمارات المتبرم بها للشركات بين القطاعين العام والخاص 8330 مليون دولار منذ عام 1990 حسب إحصائيات البنك الدولي لسنة 2016.

وتتوزع الشراكة في قطاعات مختلفة تتوزع على مشاريع المطارات والطاقة، والاتصالات، و استخراج الغاز، وغيرها من المشاريع . وتوضح الأشكال التالية توزيع المشاريع التشاركية وقيمتها في القطاعات المختلفة . كما يوضح الشكل ويوضح الشكل القطاعات التشاركية بين

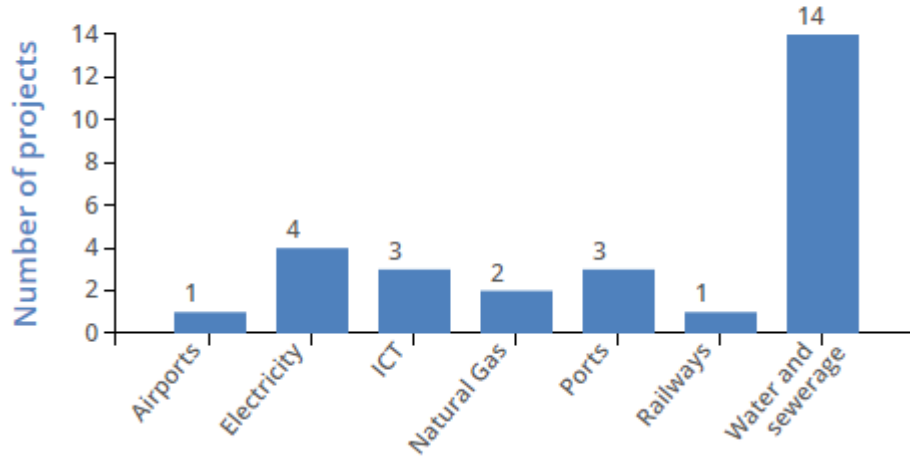
¹ د.سعود وسيلة ، د.فرحات عباس : الشراكة بين القطاعين العام و الخاص في إنشاء مشاريع البنية التحتية في تركيا ، مجلة البشائر الاقتصادية 2018 ص 213-216

القطاعات العام والقطاع الخاص في الجزائر كما توضحه بيانات مشروع استثمارات القطاعين العام والخاص في البنك الدولي للعام 2016 :

الشكل رقم 10 : المشاريع التي تصل الي الاقبال المالي حسب القطاع خلال الفترة 1990-2015



الشكل رقم 11 : الاستثمار في المشاريع التشاركية حسب القطاع خلال الفترة 1990-2015



المصدر : محمد أشرف خليل حمدونة : مرجع سابق ص 68

الفصل الثالث : مقومات نموذج التسيير العمومي الجديد في ترقية التنمية المحلية

- **شركة لافارج المختصة في إنتاج مواد البناء:** (الاسمنت، والحصى والخرسانة والجبس)، حيث يعد مجمع لافارج نموذجا هاما لعقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص. فهو مجمع بالشراكة مع صناعات الاسمنت الجزائرية مصنع مفتاح (بالعاصمة) كذا وحدة الجبس للبويرة بالشراكة مع شركة كوسيدار الجزائرية .ويسير المجمع منذ العام 2002 مصنعي المسيلة وعقاز بمعسكر الاسمنت اللذين يمثلان طاقة إنتاجية سنوية تقدر ب 15 مليون طن ويوظف 2600 متعامل.
- **شركة تسيير المياه والتطهير لقسنطينة:** تمثل شركة " سياكو " للمياه والتطهير لقسنطينة التي تسهر على ضمان تسيير الخدمات العمومية لتطهير المياه وتوزيع المياه الصالحة للشرب بشكل مستمر على مستوى 12 بلدية لولاية قسنطينة نموذجا للشراكة وفق عقد امتياز بين شركة المياه لقسنطينة الجزائرية وشركة مرسيليا للمياه الفرنسية، أو ما يعرف بالتسيير بالتفويض لمدة خمس سنوات ابتداء من سنة 2009 بمبلغ قدره 4.3 مليار دينار جزائري، بحيث أسندت لها مهمة تسيير واستغلال المياه وتطهيرها، وصيانة الهياكل (الخزانات ومحطات ضخ المياه والآبار) بالإضافة إلى مراقبة نوعية المياه الموزعة وجودتها وكذا تسيير خدمات الزبائن والمشاريع كالبحت عن تسريبات المياه وأشغال إيصال المياه عبر شبكة التوزيع، والفوترة، والتحصيل والتكفل بطلبات الزبائن ومعالجتها. وتشير إحصائيات الشركة أنها شغلت 2034 عاملا إلى نهاية سنة 2014.

جدول رقم 25 : معلومات عامة عن مشاريع الشراكة بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص في الجزائر

PROJECT NAME	SECTOR	FINANCIAL CLOSURE YEAR	INVESTMENT (\$US MILLION)
Maghreb Gas Pipeline	Natural Gas	1993	\$2,300.00
Medgaz Pipeline	Natural Gas	2006	\$1,170.00
Shariket Kahraba Hadjret En Nouss SpA	Electricity	2006	\$1,150.00
Sharikat Kahraba Skikda	Electricity	2004	\$562.00
Magtaa Desalination Plant	Water and sewerage	2009	\$468.00
Consortium Algerien des Telecommunications	ICT	2005	\$465.00
Kahrama SpA	Electricity	2005	\$400.00
Djezzy GSM	ICT	2001	\$368.50
Hassi R'mel Solar/CCNG Plant	Electricity	2009	\$350.00
Mostaganem Desalination Plant	Water and sewerage	2008	\$250.00

المصدر : مختبر معارف الشراكة بين القطاعين العام والخاص <https://pppknowledgelab.org/countries/algeria>

Consulté le 16/02/2019

المبحث الثاني : الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الحديث : آلية لترقية التنمية المحلية

لقد ازداد الاهتمام بالحكم الراشد أو ما يصطلح عليه البعض بالحوكمة، في الكثير من الاقتصاديات المتقدمة، والناشئة خلال العقود القليلة الماضية، وخاصة في أعقاب الانهيارات الاقتصادية، والأزمات المالية التي شهدتها عدد من دول شرق آسيا ، وأمريكا اللاتينية، وروسيا في عقد التسعينات من القرن العشرين، وكذلك ما شهده الاقتصاد الأمريكي مؤخرا من تداعيات الانهيارات المالية لعدد من أقطاب الشركات والبورصات العالمية. وكذا نتيجة لتطور بعض المفاهيم في الدراسات الاقتصادية الحديثة لاسيما تلك المتعلقة بدراسة مستويات المعيشة وتنمية الأفراد في ظل ما يعرف بأهداف الألفية للتنمية¹،

ونظرا للتزايد المستمر الذي يكتسبه الاهتمام بهذا المفهوم، فقد حرصت عدد من المؤسسات الدولية على تناول هذا المفهوم بالتحليل والدراسة، وعلى رأس هذه المؤسسات كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية² التي أصدرت عام 1999 مبادئ حوكمة الشركات . حيث تطرق العديد من الاقتصاديين والمحللين والخبراء إلى أهمية ومدى تأثير مفهوم الحكم الراشد في العديد من النواحي الاقتصادية والقانونية والاجتماعية الهادفة إلى صالح الأفراد والمؤسسات والمجتمعات ككل بما يعمل على سلامة الاقتصاديات وتحقيق التنمية الشاملة في كل من الدول المتقدمة والناشئة على حد سواء.

المطلب الأول : مفهوم الحكم الراشد

يرجع بروز مفهوم الحكم الراشد إلى عدة أسباب سواء من الناحية العملية أو النظرية ، حيث يعتبر الحكم الراشد انعكاس لتطورات و تغيرات حديثة ظهرت في التغير الذي حدث في طبيعة دور الحكومة من جهة و التطورات المنهجية و الأكاديمية من جهة أخرى إذ طرح المفهوم في سياقات اقتصادية ، سياسية و ثقافية و تأثر بمعطيات أخرى داخلية و دولية ، و يستخدم مفهوم الحكم الصالح (*Good Governance*) (*la Bonne Gouvernance*) منذ عقدين من الزمن من قبل مؤسسات الأمم المتحدة لإعطاء حكم قيمي على ممارسة السلطة السياسية لإدارة شؤون المجتمع باتجاه تنموي و تقدمي أي أن الحكم الصالح هو الحكم الذي تقوم به قيادات سياسية منتخبة و كوادرات إدارية ملزمة بتطوير موارد المجتمع و بتقديم المواطنين و بتحسين نوعية حياتهم و رفاهيتهم ، و ذلك برضاهم و عبر مشاركتهم و دعمهم³.

إن الإخفاقات في تنفيذ هذه السياسات التنموية التي اقترحتها المؤسسات المالية الدولية و الموجهة أساسا لفائدة الفرد في مجتمع مدني ما ، أدت إلى انعكاسات سلبية على هذه المجتمعات مما أدى إلى وجود عدم الرضا من طرف مجموعات المجتمع المدني ، و فرض إصلاحات إقتصادية و سياسية من طرف هذه المؤسسات الدولية و هذا ما دفع بالعديد من الدول النامية إلى محاولة تطبيق الأسلوب الديمقراطي

¹ تشكل الأهداف الإنمائية الثمانية، والتي تتراوح طموحاتها من إنهاء الفقر المدقع الى وقف إنتشار مرض الإيدز وتوفير التعليم الابتدائي لجميع الأطفال بحلول عام 2015، خطة عمل رئيسية لجميع دول العالم وجميع المنظمات العاملة في مجال العمل التنموي. وقد حشدت هذه الجهات جهودا كبيرة لم يسبق لها مثيل في السنوات الماضية من أجل تحقيق هذه الأهداف خدمة لسكان العالم الأفقر والأقل حظا. ويسعى هذا الموقع الى تبيان هذه الجهود التي تبذلها الأمم المتحدة وشركائها من أجل عالم أفضل للجميع .
Millenium Development Goals

² منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) : واختصارها OECD هي منظمة دولية مكونة من مجموعة من البلدان المتقدمة التي تقبل مبادئ الديمقراطية التمثيلية واقتصاد السوق الحر. نشأت في سنة 1948 عن منظمة التعاون الاقتصادي الأوروبي العملية (آنفا) (OECC) (التي يتزعمها الفرنسي روبرت مارشولين ، للمساعدة على إدارة خطة مارشال لإعادة عمار أوروبا بعد الحرب العالمية الثانية. وبعد فترة تم توسيعها لتشمل عضويتها بلدان غير اوروبية، وفي سنة 1960 تم إصلاحها لكي تكون منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

³ سلوى الشعراوي جمعة و آخرون ، "إدارة شؤون الدولة و المجتمع" القاهرة مركز دراسات و استشارات الإدارة العامة" 2001 ص 04.

و محاولة تجسيد الحكم الراشد من أجل تحقيق الفعالية و الفاعلية في تجسيد الشؤون العامة و التسيير الجيد للإمكانيات المتاحة لا سيما على المستويات المحلية.¹

إن مفهوم الحكم الراشد يأخذ بعدين متوازيين؛ يعكس أولهما فكر البنك الدولي الذي يتبنى الجوانب الإدارية والاقتصادية للمفهوم. أما البعد الثاني فيؤكد على الجانب السياسي للمفهوم؛ حيث يشمل -بجانب الاهتمام بالإصلاح والكفاءة الإدارية- التركيز على منظومة القيم الديمقراطية المعروفة في المجتمعات الغربية.² ولقد ظهر المفهوم منذ عام 1989 في منشورات وتقارير البنك الدولي عن كيفية تحقيق التنمية الاقتصادية ومحاربة الفساد في الدول الأفريقية جنوب الصحراء Sub-Saharan Africa حيث تم الربط بين الكفاءة الإدارية الحكومية والنمو الاقتصادي؛ فوفقا لهذه الأدبيات فإن الأدوات الحكومية للسياسات الاقتصادية ليس من المفروض فقط أن تكون اقتصادية وفعالة، ولكن أيضا لا بد أن تكفل العدالة والمساواة، ولقد نما المفهوم بعد ذلك ليعكس قدرة الدولة على قيادة المجتمع في إطار سيادة القانون. وفي بداية التسعينيات أصبح التركيز على الأبعاد الديمقراطية للمفهوم من حيث تدعيم المشاركة وتفعيل المجتمع المدني وكل ما يجعل من الدولة ممثلا شرعيا لمواطنيها؛ ففي اجتماع اللجنة الوزارية لمنظمة التنمية الاقتصادية OECD الذي عقد في باريس في مارس 1996 تم الربط بين جودة وفعالية وأسلوب إدارة شؤون الدولة والمجتمع، ودرجة رخاء المجتمع، والتأكيد على أن المفهوم يذهب إلى أبعد من الإدارة الحكومية؛ ليتضمن إشكاليات تطبيق الديمقراطية لمساعدة الدول في حل المشاكل التي تواجهها . ومن هذا المنطلق تم تعريف مفهوم "إدارة شؤون الدولة والمجتمع"³ على أنه يتعرض لما هو أبعد من الإدارة العامة والأدوات والعلاقات والأساليب المتعلقة بها ليشمل مجموعة العلاقات بين الحكومات والمواطنين؛ سواء كأفراد أو كأعضاء في مؤسسات سياسية واجتماعية واقتصادية، وركز على أن الحقل الدلالي للمفهوم لا ينصب فقط على فعالية المؤسسات المتعلقة بإدارة شؤون الدولة والمجتمع، ولكن يركز أيضا على القيم التي تحتويها تلك المؤسسات مثل المساءلة والرقابة والنزاهة . ولقد تطور المفهوم؛ ليصبح مؤشرا لحقل دراسي محدد يشمل كل الأنشطة المرتبطة بالحكم وعلاقة الحكومة بالقطاع الخاص وبالمجتمع المدني، وإن كان المفهوم في حد ذاته أشمل من مفهوم الحكم بالمعنى المؤسسي (البنائي/الوظيفي) المعروف، وهو الأمر الذي يثير التساؤل حول ما إذا كان ظهور المفهوم حتمية فرضتها ظروف واقعية وعملية مثل تغير دور الدولة، وتنامي أثر السوق الرأسمالي في خريطة القوة في المجتمع والنخبة، وأيضا إذا ما كان صعوده انعكاسا لتغيرات على المستوى النظري تمثل غلبة لمدرسة فكرية أو اقتراب معين؛ أي أن ظهور المفهوم ما هو إلا انعكاس للتغير الجاري في طبيعة ودور الحكومة، وأبرزها:

1- ظهور العديد من التغيرات التي جعلت من النظرة التقليدية للدولة فاعلا رئيسيا في صنع السياسات العامة موضع مراجعة؛ فالمتبع للاتجاهات الحديثة في صنع وتنفيذ السياسات العامة يلاحظ ازدياد أهمية البيئة الدولية أو العامل الخارجي في عملية صنع السياسات . فلقد أصبح للمؤسسات والمنظمات الدولية ومؤتمرات الأمم المتحدة دور كبير، ليس فقط في المبادرة بطرح قضايا السياسات العامة، ولكن أيضًا في وضعها على قائمة أولويات الحكومات. ولقد بدا واضحًا في ظل العولمة وثورة الاتصالات ضعف قدر الدولة على مقاومة الضغوط الدولية، وانخفاض قدرتها على ممارسة وظائفها التقليدية على النحو المعهود دون أن تتأثر بالمؤثرات الخارجية

¹ حسين عبد القادر، "الحكم الراشد في الجزائر و إشكالية التنمية المحلية " رسالة ماجستير في العلوم السياسية ، جامعة تلمسان كلية الحقوق و العلوم السياسية ، قسم العلوم السياسية 2011-2012 ص 18.

² سلوى الشعراوي و آخرون مرجع سابق ذكره

³ سلوى الشعراوي "مفهوم إدارة شؤون الدولة و المجتمع" على الموقع الإلكتروني www.onislam.com

- 2- التغير الذي طرأ على دور الدولة؛ فقد تحولت من فاعل رئيسي ومركزي في تخطيط وصنع السياسات العامة، وممثل للمجتمع في تقرير هذه السياسات وتنفيذها، ووسيط بين الفئات والطبقات في حل المنازعات بل ومالكة للمشروعات ومسئولة عن حسن إدارتها، وعن إعادة توزيع الدخل وتقديم الخدمات وعدالة توزيعها مكانيا وبين الفئات الاجتماعية؛ لتصبح اليوم الشريك الأول -ولكن بين شركاء عدة- في إدارة شؤون الدولة والمجتمع، ولا شك أن هذا التحول قد بدا مع تنامي التضخم الاقتصادي الذي كان من أسبابه الرئيسية تنامي أعباء وتكلفة "دولة الرفاهة" وعيها على دافعي الضرائب من العاملين من أبناء الطبقة الوسطى والعامة، بعد أن تغيرت طبيعة الهرم العمري للسكان، وزادت نسبة من يتقاضون معاشات، وانخفضت نسبة المشاركين في العمل . كما برزت في نفس الوقت أزمة النموذج السوفيتي للدولة الاشتراكية، بما أدى إلى إعادة النظر في دور التخطيط المركزي كأداة للتعبيء والتخصيص، والاتجاه لتراجع الدولة عن أدوار الضمان الاجتماعي، وتسليمها للمجتمع المدني والأهلي، فضلا عن تعثر محاولات التنمية بالاعتماد على القطاع العام
- 3- تنامي دور الشركات العالمية والشركات متعددة الجنسيات في التأثير على صنع السياسات، والحاجة إلى إعادة النظر في علاقة الحكومات الوطنية بالقطاع الخاص ودور مؤسسات العمل المدني؛ حيث أصبح للفاعلين المجتمعين (القطاع الخاص والمجتمع المدني) دور أكبر في التأثير على السياسات العامة والإدارة، وتطبيق السياسات على نحو لم يكن متصورا من قبل؛ مما أثار الجدل بشأن حدود ومستويات الشراكة بين الحكومات والقطاع الخاص والقطاع الأهلي، وبرز مصطلح "إدارة شؤون الدولة والمجتمع" ليحل محل مصطلح "الإدارة العامة" لوصف سبل وصيغ الإدارة السياسية والاقتصادية لتحقيق التنمية المستدامة
- 4- تحولات أسلوب الإدارة العامة التقليدي مثل احترام الأقدمية، والتدرج الوظيفي، وظهور مجموعة أخرى من القيم تحل محلها مثل التمكين والتركيز على النتائج، وإعطاء فرصة كبرى للمسؤولية الفردية من خلال هيكل إداري متكامل، والاتجاه للتركيز على معيار الإنجاز والتعلم المستمر، وتطوير المهارات بشكل متنوع خاصة التقنية والالكترونية¹
- ظهر مصطلح الحكم الصالح أو الحكم الجيد في اللغة الفرنسية في القرن الثالث عشر ، كمرادف لمصطلح الحكومة ، ثم كمصطلح قانوني (سنة 1478)² ليستعمل في نطاق واسع و معبر عن تكاليف التسيير ، و مع تنامي ظاهرة العولة كان الهدف منه ضمان نمط جيد في تسيير النظام الاجتماعي من أجل تحقيق المطالب الديمقراطية و على هذا الأساس ليس هناك أدنى شك في الأصل الفرنسي للمصطلح³.
- ابتداء من سنة 1478 استخدم المصطلح للتعين الإداري و القانوني في بعض المدن شمال فرنسا التي كانت تحت السيطرة الهولندية ، و يرى البعض أن ترجمة اللفظ الإنجليزي (Governance) إلى لفظ الحكم باللغة العربية لا يعكس المعنى الحقيقي للمفهوم، وقد ظهر مصطلح الحكم في شكله المعاصر حين أحياء البنك الدولي في تقريره حول التنمية في إفريقيا جنوب الصحراء سنة 1989 حيث طرح المفهوم كمقاربة تحمل البعد السياسي المؤسساتي لاستراتيجيات التنمية و سياسات التعديل الهيكلي و مبادئ الحكم الراشد،
- إن مصطلح الحكم الراشد سواء المتعلق بالمؤسسة أو الشؤون العامة لم يأتي من عدم بل نتيجة سياق تاريخي طويل ليأخذ بعدها شكلا جديدا في ظل تطور النظريات الحديثة المتعلقة بشؤون الأفراد و الدول.
- 2- تعريف الحكم الراشد :

¹ سلوى الشعر اوي "مفهوم إدارة شؤون الدولة و المجتمع" على الموقع الإلكتروني www.onislam.com

² حسين عبد القادر: الحكم الراشد في الجزائر و إشكالية التنمية المحلية مرجع سابق ذكره. ص 23

³ زايري بلقاسم "الحكم الرشيد و الكفاءة الاقتصادية" المؤتمر الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات جامعة ورقلة 2005 ص 91

اختلفت وجهات النظر حول تعريف موحد نظرا لتعدد أبعاده (سياسي ، اقتصادي أو مؤسسي) من أبرزها:

- تعريف البنك الدولي : "الحكم الراشد هو التقاليد والمؤسسات التي تُمارس بها السلطة في بلد ما من أجل الصالح العام"¹.

و هذا يشمل ما يلي :

- 1 - عملية اختيار القائمين على السلطة و رصدهم و استبدالهم (البعد السياسي)
- 2 - قدرة الحكومة على إدارة الموارد و تنفيذ السياسات السليمة بفعالية (البعد الاقتصادي)
- 3 - احترام كل من المواطنين و الدولة للمؤسسات التي تحكم التفاعلات الاقتصادية و الاجتماعية فيما بينهم (البعد المؤسسي)²

- تعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي PNUD

أما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فقد عرف الحكم الراشد على أنه ممارسة السلطات الاقتصادية والإدارية لإدارة شؤون المجتمع على كافة مستوياته، أي أنه يتكون من الآليات، والعمليات والمؤسسات التي من خلالها نستطيع أن نشكل مصالحهم، ويمارسون حقوقهم القانونية، ويؤدون واجباتهم وحل خلافاتهم ، وهذا التعريف يركز على استخدام كل الآليات والطرق القانونية والمؤسسات المدنية لاحترام حقوق الإنسان والحفاظ عليها³.

حسب تعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فإنه يلوح لثلاثة دعائم هي :

- ✓ الدعامة السياسية : و التي تتضمن عمليات صنع القرارات المتعلقة بصياغة و تكوين السياسات.
- ✓ الدعامة الاقتصادية : تتضمن عمليات صنع القرارات التي تؤثر على أنشطة الدولة الاقتصادية و علاقاتها بالاقتصاديات الأخرى.
- ✓ الدعامة الإدارية : تتضمن النظام الخاص بتنفيذ هذه السياسات.⁴

إن هذا المفهوم الحديث لمصطلح الحكم الراشد يتسم بالتطور في التسيير و التجاوب مع متطلبات المواطن في إطار تحقيق معاني المشاركة في ظل الشفافية و العدالة.

- تعريف منظمة التعاون و التنمية الاقتصادية : OCDE

لقد عرفت المنظمة الحكم الراشد على أنه " استعمال السلطة السياسية و إجراء الرقابة في المجتمع مع استعمال المارد اللازمة لتحقيق تنمية اقتصادية و اجتماعية"⁵

و هو تعريف ركز بالأساس على قدرة السلطة السياسية في توفير الإجراءات القانونية و البيئية اللازمة لتمكين الفاعلين الاقتصاديين من تحقيق التنمية بأنواعها.

¹ Daniel Kauffman ,Aart Kraay,Pablo Zoido-Lobaton , “Governance Matters” Washignton World Bank 1999.

² يختار عبد القادر ، عبد الرحمن عبد القادر " دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية الاقتصادية" حالة الدول العربية المؤتمر العالمي الثامن للاقتصاد و التمويل الإسلامي ديسمبر 2011 الدوحة.قطر

³ United Nations Développement Program : La Bonne Gouvernance et le développement Humain Durable 1994 P3.

⁴ حسين عبد القادر : الحكم الراشد في الجزائر و إشكالية التنمية المحلية مرجع سابق ذكره.ص 26

⁵ بوبكاري مايجا : "إشكالية الحكم الراشد في المسار الديمقراطي لبوركينا فاسو" رسالة ماجستير.الجزائر كلية العلوم السياسية 2002. ص 20.

• تعريف الأمانة العامة للأمم المتحدة : (نظرة الأمين العام السابق كوفي عنان)

أكد الأمين العام السابق للأمم المتحدة أن الحكم الراشد لا يمكن فرضه ، ساء من قبل السلطات الوطنية أم المنظمات الدولية، و لا يمكن خلقه بين عشية وضحاها ، وإنما هو إنجاز و نتيجة في حد ذاتها، و بدون دولة القانون و الإدارة الواضحة التي يمكن التنبؤ بسياساتها و السلطة الشرعية ، لا يمكن تحقيق حكم راشد كما يؤكد على إعداد البيئة المساعدة و المناسبة ، و هو ما يتطلب قناعة و مشاركة المحكومين (المواطنين) إضافة إلى الاندماج الكامل و المستمر لكافة المواطنين في مستقبل أوطانهم.¹

و المتعارف عليه فإن الحكم الراشد قد طرح على المجتمعات الديمقراطية و غير الديمقراطية ، لكن حسب الأمين العام السابق فإن تجسيده يتوقف على عدة شروط ، و هذا ما لم يتحقق في الكثير من البلدان النامية منها و بالخصوص الدول العربية.

من جهة أخرى يختلف تعريف الحكم الراشد من مؤسسة إلى أخرى و كذلك من مفكر لآخر و من بين هؤلاء نذكر :

• حسب هذا التعريف لدى **Hewit – Cynthia**² فإن الحكم الراشد لدى الانجليز ماهو إلا القدرة على التسيير بطريقة فعالة

أي نوع من أنواع المنظمات و بشكل آخر الحكم الراشد هو اتخاذ القرار بشكل سياسي بهدف معين متمثل في البحث عن الديناميكية على مستوى النشاط الجماعي لخدمة الصالح الخاص بالأفراد.

• حسب هذا التعريف لدى **Bagnasco et Le Gales**³ فإن الحكم الراشد يمثل مجموعة من المراحل تشمل التنسيق

بين الأعوان ، الجماعات الاجتماعية ، أنظمة مؤسساتية للوصول إلى أهداف واضحة مناقشة و محددة جماعيا في محيط مجزء و غير أكيد (عشوائي)

• عرف **François Ascher**⁴ الحكم الراشد على أنه يترجم و يشرك المؤسسات السياسية ، الأعوان الاجتماعيين من

المجتمع المدني و المنظمات الغير حكومية و غيرها إضافة إلى المنظمات الخاصة و التي تعبر عن القطاع الخاص في إطار جملة من المراحل التي تصبو إلى تشكيل ووضع الاختيارات الجماعية التي تستطيع إثارة اندماج فعال للمواطن

• حسب **Marco, Rangeon et Thiebault**⁵ فإن الحكم الراشد له نظرة سياسية أكثر منها اقتصادية فهو

حسبهم يمثل الأشكال المتداخلة الجديدة لأنظمة الحكم أو الحكومات حيث تكون المنظمات العمومية (مؤسسات الدولة) و القطاع الخاص و جماعات الأفراد لها دور في تشكيل السياسة.

يتكلم ¹ **François Xavier Merrien** عن الحكم الراشد الجديد و الذي يشكل اشتراك الأعوان باختلاف أنواعها و

المنظمات العمومية (مؤسسات الدولة) الأمر الذي يجعلها توحده و تمنج مواردها ، خبراتها ، قدراتها و مشاريعها لتخلق بذلك تحالف جديد للعمل على أساس تقاسم المسؤوليات.

¹ الكايد زهير عبد الكريم : "الحكمانية قضايا و تطبيقات" المنظمة العربية للتنمية الإدارية 2003. ص 08

² Cynthia Hewit de Alcantara, " du bon usage de gouvernance" revue internationale des sciences sociales n°15 Mars 1998.

³ الدكتور الأخضر عزي -الدكتور غالم جلطي " قياس قوة الدولة من خلال الحكم الراشد "مجلة علوم إنسانية العدد 21 سنة 2005

⁴ Michelle Godet : « comment traiter les citoyens aussi bien que les actionnaires »France 1999 p 2

⁵ الدكتور الأخضر عزي -الدكتور غالم جلطي " قياس قوة الدولة من خلال الحكم الراشد " مرجع سابق ذكره.

• تعريف لجنة الحكم العالمية :

La Commission Globale sur la Gouvernance

ترى اللجنة أن الحكم الراشد هو مجموع مختلف الطرق أو الأساليب التي يقوم بها الأفراد و المؤسسات العمومية و الخواص بتسيير أعمالهم المشتركة بطريقة مستمرة يطبعها التعاون و المصالحة و التوفيق بين المصالح المشتركة و تلك المتنازع عليها.

• تعريف مركز المشروعات الدولية الخاصة :

يشمل الحكم الراشد التقاليد و المؤسسات و العمليات التي تحدد كيفية اتخاذ القرارات الحكومية بصفة يومية ، و تعالج الأسئلة التالية :

- كيف و إلى أي مدى يكون للمواطنين رأي في صنع السياسات اليومية؟
- ما مدى كفاءة إدارة الموارد و الخدمات العامة؟
- كيفية منع الأجهزة الحكومية من إساءة إستخدام قوتها أو سلطتها؟
- كيف تخلق لدى موظفي الحكومة الإحساس بأنهم مسؤولين عن تصرفاتهم؟²

ومنذ ظهور تعريف البنك الدولي لم تتوقف الأدبيات عن محاولة تحسين أو تجويد التعريف حتى يصبح أكثر شمولاً وأكثر تحديداً، وفي هذا الإطار حاول مفكر بارز هو **R.A.Rohdes**³ أن يرصد التعريفات التي تتناول المفهوم في الأدبيات المختلفة إلى ستة (06) توجهات أو استخدامات نلخصها في ما يلي⁴:

- **الأول** : يدرس العلاقة بين آليات السوق من جانب والتدخل الحكومي من جانب آخر فيما يتعلق بتقديم الخدمات العامة، وعادة ما يعكس هذا الاتجاه الحد من التدخل الحكومي وضغط النفقات العامة، والاتجاه نحو الخصخصة كمؤشرات للتعبير عن دولة الحد الأدنى (*The Minimal Stat*) التي لا تتدخل إلا عند الضرورة فقط.
- **الثاني** : يتحدث عن (*Governance*) من خلال التركيز على المنظمات الخاصة ومنظمات إدارة الأعمال بالذات عند الحديث عن المصطلح المعروف (*Corporate Governance*)⁵ ، وفي هذا السياق يركز أنصار هذا المحور على مطالب المساهمين (*Stakeholders*) ، وكيفية إرضاء العميل، كما يركزون على كيفية عمل نظام داخل الشركة على النحو الذي يحقق مصالح المنتفعين بها.
- **الثالث** : يعبر عن اتجاه الإدارة الحكومية الجديدة ***New Public Management***⁶ القائم على إدخال أساليب إدارة الأعمال في المنظمات العامة، وإدخال قيم جديدة مثل المنافسة، وقياس الأداء، والتمكين، ومعاملة متلقي الخدمة على أنه

¹Nathalie HOLEC, Genviève BRUNET-JOLIVALD « Gouvernance » Dossier documentaire réalisé par le Centre De Documentation de l'Urbanisme de Paris. P11

² جون سوليفان "الحكم الديمقراطي الصالح" مركز المشروعات الدولية الخاصة 2005 ص 36

³ R.A.Rodhes est professeur d'administration publique (Recherche) à l'Université de Southampton (Royaume-Uni), professeur de gouvernement à l'Université Griffith (Brisbane, Australie) et professeur émérite de sciences politiques à l'Université de Newcastle (Royaume-Uni)

⁴ سلوى الشعراوي جمعة : مرجع سابق ذكره

⁵ حوكمة الشركات (حوكمة - وهو مصطلح مشتق من اللغة الإنجليزية حوكمة الشركات) يشير إلى نظام يتكون من جميع العمليات والأنظمة والقوانين والمؤسسات مصممة لتناسب طريقة إدارة الشركة من يديرها ويضبطها.

⁶ A.Bartoli le définit comme étant : « l'ensemble des processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle des organisations publiques visant à développer leurs performances générales et à piloter leur évolution dans le respect de leur vocation » A. Bartoli, *Le management des organisations publiques*, Dunod, Paris, 1997

مستهلك أو عميل، وغيرها من المفاهيم، إلا أنه يغفل الدور الاجتماعي للدولة بصفة عامة، والحاجة إلى وجود فاعل يستطيع أن يتوجه بخدماته للمواطنين بصرف النظر عن كون هذه الخدمة تحقق ربحاً من عدمه

- **الرابع:** أن الربط بين الجوانب السياسية للمفهوم المحددة في منظومة القيم الديمقراطية من جانب ومؤشرات شرعية النظام والمساءلة من جانب آخر هو إضافة حقيقية للتحليل الاجتماعي، ويمثل هذا المحور استخدام البنك الدولي للمفهوم في 1989، وتبنيه لسياسات مرتبطة به مثل الإصلاح الإداري، وتقليص حجم المؤسسات الحكومية، وتشجيع الاتجاه نحو القطاع الخاص، وتشجيع اللامركزية الإدارية، وتعظيم دور المنظمات غير الحكومية.

- **الخامس:** يعبر عن أن السياسات العامة ما هي إلا محصلة للتفاعلات الرسمية وغير الرسمية بين عدد من الفاعلين؛ مثل الدولة (المنظمات غير الحكومية، والقطاع الخاص) على المستويين المحلي والمركزي. وبعبارة أخرى: لم تعد الدولة هي الفاعل الوحيد المؤثر في صنع السياسات العامة.

- **السادس:** الاهتمام بدراسة إدارة مجموعة الشبكات المنظمة في عدد من الأجهزة والمنظمات، ويرى أنصار هذا المحور أن هذا التعريف أوسع وأشمل من مجرد الحديث عن الحكومة، ويشمل الحديث عما هو عام، وخاص، وتطوعي.



Sur la gouvernance « ...une réforme, une révolution du mode d'organisation de l'Etat »

François Castaing



ولقد خلص **R.A.Rohdes** إلى أن تعريف الحكم الراشد يمكن أن يشتمل على العناصر التالية:

- ✓ التنسيق بين التنظيمات الحكومية وتنظيمات قطاع الأعمال الخاص والعام والمنظمات غير الحكومية
- ✓ عدم ثبات ووضوح الحدود بين أنشطة مختلفة التنظيمات.
- ✓ استناد قواعد التعامل بين مختلف التنظيمات إلى التفاوض.
- ✓ تمتع مختلف الأعضاء في هذه الشبكة بدرجة عالية من الاستقلال.
- ✓ قدرة الدولة على توجيه باقي أعضاء الشبكة بما لها من موارد¹.

إلا أن هناك من يرى أن مفهوم "إدارة شئون الدولة والمجتمع" أو ما يعرف بالحكم الراشد ليس بالمفهوم الجديد، ولكنه اسم جديد لمفاهيم قديمة ظهرت من قبل؛ فهو بمثابة منتج قديم وضع في قالب جديد

لكننا يمكننا القول بأن المفهوم يحتوي على عناصر التجديد التي ظهرت نتيجة لظهور متغيرات عديدة سواء عملية أو علمية، مثل الحاجة للأخذ بما يعرف بالمنهج المتكامل في الدراسات والبحوث ؛ حيث أصبحت الظواهر العلمية شديدة التداخل والتعقيد؛ الأمر الذي يستلزم الأخذ بالمنهج المتكامل، سواء المبني على تعدد الحقول العلمية ، أو تضافر اقترابات البحث المختلفة داخل الحقل الواحد.

يرى كذلك الباحث الفرنسي **François Castaing**² أن تعريف الحكم الراشد يقوم على 04 أسس هي:

¹ سلوى الشعراوي جمعة : مرجع سابق ذكره

² François Castaing Professeur chercheur à l'université de Paris 8.

- 1 -يعرف الحكم الراشد على أنه نظام لاتخاذ القرار.
- 2 -هذا النظام يتخذ القرار في إطار منظمة جماعية.
- 3 -هذه المنظمة تحوي عدة مراكز لاتخاذ القرار.
- 4 -المهدف من خلق هذا النظام ضمان الفعالية.¹

إن هذا الباحث من خلال هذا التعريف يفترض بأننا نعيش في إطار نظام ديمقراطي، متميز بوجود عدة مراكز لاتخاذ القرار من أجل هدف واحد و نهائي هو ضمان الفعالية في الأداء.

من جهة أخرى و في نفس السياق وضع الباحث ² **Gerry Stocker** خمسة أسس لتعريف الحكم الراشد و هي :

- 1 -إشراك الفاعلين (أعوان و مؤسسات) خارج نطاق الحكومة.
- 2 -غياب الحدود الصارمة بين العمل الاجتماعي و الإقتصادي.
- 3 -الاعتماد المتبادل بين المؤسسات و الجهات الفاعلة الرسمية في العمل الجماعي.
- 4 -تكون شبكات الاستجابة من الجهات الفاعلية (مراكز اتخاذ القرار) مستقلة.
- 5 -إمكانية العمل دون الرجوع أو الاعتماد على الدولة.³

من كل ما سبق نستنتج أنه لا يوجد هناك تعريف موحد للحكم الراشد سواء من طرف المؤسسات المالية الدولية أو من طرف الباحثين ، و هذا ما يجعل المفهوم أكثر ليونة، و الحكم الراشد اعتمادا على كل التعريف يتمحور حول مجموعة من الآليات و الموارد و الأساليب العاكسة لهيكل قيمة ديمقراطية كحد أدنى ضروري لتحقيقي الفعالية في تسيير شؤون العامة أو أنه نمط ممارسة السلطة في تسيير الموارد الإقتصادية و الإجتماعية لدولة ما خاصة في إطار البحث عن الشفافية لتحقيقي التنمية في جميع المجالات و هذا يتركز على مجموعة من الأسس .

الحكم الراشد هو الطريقة الفعالة التي تمكن من تسيير الموارد الاقتصادية، الاجتماعية و البشرية ، المادية و المالية ، التكنولوجية و الإعلامية ، في محيط عشوائي بغية خلق تحالف فعال بين الأعوان ، الدولة و القطاع الخاص ضمن مجموعة من الأسس و المؤشرات أساسها العدل و الشفافية بغية دفع عجلة التنمية و التنمية الشاملة لأي إقليم .

المطلب الثاني : مقومات الحكم الراشد

نتيجة لتعدد التعاريف و اختلاف أولويات التطبيق ووجهات النظر للحكم الراشد ، تختلف الخصائص هي الأخرى و تتوزع بين معايير سياسية ، إقتصادية ، إجتماعية و إدارية و هي لا تشمل أداء الدولة و مؤسساتها فحسب بل تشمل الإدارة العامة و مؤسسات المجتمع المدني و القطاع الخاص و حتى المواطنين أنفسهم بصفتهم كأفراد و فاعلين ، و تختلف هذه الخصائص كذلك باختلاف الجهات و مصالحها:

¹ Brahim Lakhlef « La Bonne Gouvernance » Dar el khaldounia Alger .2006 P11.

² Gerry Stoker est professeur de politique et de gouvernance à l'Université de Southampton, Royaume-Uni

³ Robert JOUMARD : « le Concept de gouvernance » Rapport de Laboratoire de transport et environnement (LTE)

Novembre 2009 p19

أولا : مقومات الحكم الراشد حسب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي¹

يضع البرنامج مجموعة من الخصائص هي :

- 1 -المشاركة : (*participation*) تشير إلى حق كل من الرجل و المرأة في إبداء الرأي و المشاركة في صنع و اتخاذ القرار إما بصورة مباشرة أو عن طريق المجالس التمثيلية المنتخبة و هذا ما يلزم توفر القوانين التي تضمن حرية تشكيل الأحزاب و الجمعيات و تكفل العمل الجماعي في أطر قانونية حرة تحث على حرية التعبير.
- 2 -حكم أو سيادة القانون : (*Rule Of law*) يقصد به سيادة القانون على الجميع من خلال الحفاظ أو ضمان حقوق الإنسان ، تنظيم العلاقات بين مؤسسات الدولة ، و احترام مبادئ سياسية قانونية مثل الفصل بين السلطات و الاستقلالية.
- 3 -الشفافية : (*Transparency*) ترمز إلى حق المواطن في التعرف على المعلومات الضرورية و الموثقة ، و تعتبر الحكومة و المؤسسات الاقتصادية العامة و الخاصة مثل البنوك المصدر الرئيسي لهذه المعلومات و يجب نشرها و اطلاع المواطنين عليها بطريقة علنية من أجل توسيع دائرة المشاركة و الرقابة و المحاسبة من جهة و تقليص و محاربة الفساد من جهة أخرى. كما انه للكلمة تعريفا سياسيا و إقتصاديا له جوانب كثيرة : "توفر المناخ الذي يتيح للكافة المعلومات أو البيانات أو أساليب اتخاذ القرارات المتعلقة بالأفراد أو الشركات ذوي الصفة العامة"² هكذا نستخلص ثلاثة مكونات للمعلومات الشفافة و هي :
 - ❖ أن تكون متاحة للجميع دون استثناء.
 - ❖ أن تكون وثيقة الصلة بالموضوع.
 - ❖ إمكانية الاعتماد عليها لاتخاذ القرار.
- 4 -الاستجابية (حسن الاستجابة) (*Responsiveness*) و تمثل قدرة المؤسسات على تقديم الخدمات لمن يطلبها أو ينتفع بها دون تفرقة أو إستثناء.
- 5 -التوافق (الإجماع) (*Consensus Orientation*) يرمز إلى سعي الحكم الراشد إلى تسوية الخلافات في المصالح لتحقيق الإجماع حول المصالح الأفضل معتبرا مصلحة الجميع فوق المصالح الفردية.
- 6 -المساواة (*Equity*) و تمثل العدالة و ضرورة تكافؤ الفرص للجميع.
- 7 -الكفاءة و الفعالية : (*Effectiveness & Efficiency*) التي تمثل مدى قدرة المؤسسات على تنفيذ المشاريع ، و تقديم نتائج تستجيب لحاجات الفرد مع الاستخدام العقلاني و الرشيد للموارد.
- 8 -المساءلة : (*Responsabilisation*) و تعني خضوع صناع القرار في الحكومة و القطاع الخاص و المجتمع المدني للمساءلة من قبل الجمهور ، كما ترمز إلى القدرة على محاسبة المسؤولين عن إدارتهم لموارد العامة بهدف حماية الصالح العام.
- 9 -الرؤية الإستراتيجية : (*Strategic vision*) ترمز إلى وجوب اتخاذ الإجراءات اللازمة لوضع خطط استراتيجية لتحقيق الأهداف بأقل التكاليف ووفقا للموارد المتاحة سواء منها البشرية أو الطاقات المتوفرة متخذين البعد المستقبلي بعين الاعتبار.

¹ حسين عبد القادر: الحكم الراشد في الجزائر و إشكالية التنمية المحلية مرجع سابق ذكره ص 30

² جون سوليفان "الحكم الديمقراطي الصالح" مركز المشروعات الدولية الخاصة 2005 ص 21

الشكل رقم 12 : ماهية الحكم الرشيد



http://www.gdrc.org/U-gov/escap_governance.html,

ثانيا مقومات الحكم الرشيد حسب البنك الدولي و منظمة التعاون الإقتصادي و التنمية¹

قام كل من البنك الدولي و منظمة التعاون الإقتصادي و التنمية بوضع خصائص للحكم الجيد مركزين على كل ما يمكن من تحفيز الانفتاح الاقتصادي ، و تحيقي قفزة نوعية في مؤشرات النمو و تحرير التجارة وفقا لمعيارين أساسيين التضمنية و المساواة. كما اهتمتا بعنصر رئيسي ألا و هو محاربة الفساد في الإدارة إذ أن الفساد يعتبر أهم ميزة تعبر عن فساد الحكم من خلال تفشي ظواهر المحاباة و الرشوة و المحسوبية.

1 -التضمنية (Inclusivity) تقتضي أن الحكم الرشيد تضميني أي ليس حصري مقتصر على مجموعة محددة من الأفراد ، و أن إدارة الحكم المبنية على المساواة ترى أن كل من له مصلحة في عملية إدارة الحكم و يجب المشاركة فيها يمكنه ذلك بالتساوي مع الكل.

2 -المساواة.

إن هذه المنظمة وضعت أسس يقوم على أساسها الحكم و يكون راشدا هي :

- | | | |
|------------|-------------|---------------------|
| - المساواة | - الشفافية | - الرقابة |
| - المشاركة | - المسؤولية | - التداول على الحكم |

ثالثا مقومات الحكم الرشيد بالنظرة الأوروبية:

مشروع الدستور الأوروبي يركز على تلك الأسس بالإضافة إلى :

1 -أساس المساواة الديمقراطية.

2 -أساس الديمقراطية التمثيلية

3 -أساس الديمقراطية التشاركية.²

رابعا مقومات الحكم الرشيد لدى بعض المفكرين:

¹ حسين عبد القادر: الحكم الرشيد في الجزائر و إشكالية التنمية المحلية مرجع سابق ذكره.ص 30

² Brahim Lakhlef « La Bonne Gouvernance » Dar el khaldounia Alger .2006 p33.

بالإضافة إلى تلك الأسس و المقومات ، أضاف العديد من الباحثين مجموعة من الأسس لا بد ان يقوم عليها الحكم حتى يبلغ الرشادة نذكر منهم :

➤ يرى الباحث ¹ **Oran Young** بأنه إضافة إلى الشروط المتعارف عليها لا بد من إدخال شرط أساسي آخر و هو نوعية المؤسسات (*La qualité des institutions.*) حيث يوضح أن الدور الذي تلعبه المؤسسات و التشريعات وفق الآليات المتاحة للفاعلين و الأعوان للمشاركة في حل المشاكل و اتخاذ القرارات دور هام و رئيسي. و حسبه فإن الحكم الراشد يكون على أساس نوعية المؤسسات و الديمقراطية.²

➤ الباحث ³ **Douglass North** يرى أنه لا بد من توفر شرطين آخرين هما :

1 - تحديد الأهداف

2 - تحديد القواعد

يقارن هذا الباحث الفاعلين في دائرة الحكم الراشد الممثلين في الأعوان و مراكز إتخاذ القرار كالأعبين ، حيث لا بد لهم من وضع و تحديد الأهداف مراعين في ذلك القواعد الواجب معرفتها من الجميع لضمان حسن التصرف.⁴

➤ الباحث ⁵ **Pierre de Senarclens** يرى أن اتخاذ الديمقراطية الليبرالية كمرجع أصبح أمرا مفروغا منه ، و يرى كذلك

هيمنة المفاهيم النيوليبرالية . و على هذا الأساس فإنه يضيف إلى الشروط السابقة ، شرط مرتبط بالنموذج الليبرالي.

الخلاصة هي أن لا يمكن القول بأن الحكم حكم راشد إلا إذا كان ضمن إطار محدد ، يهدف إلى تحقيق أهداف معينة باحترام

القيم و المعايير المقبولة دوليا

➤ يرى الباحث **إبراهيم لخلف** ⁶ أن من الشروط الواجب توفرها في الحكم الراشد هي :

1 -الديموقراطية.

2 -الليبرالية.

3 -الفعالية.

4 -المسؤولية .

5 -التقييم.

المطلب الثالث : أبعاد الحكم الراشد

إن الحكم الراشد باعتباره ممارسة سياسية واقتصادية واجتماعية، يتضمن ميكانيزمات وعمليات وعلاقات ومؤسسات يحقق من خلالها المواطنون مصالحهم، ويمارسون حقوقهم والتزاماتهم ويحلون خلافاتهم⁷. وبما يتميز من خصائص وسمات تتجسد في المشاركة والشرعية

¹ Oran Young est professeur émérite, la gouvernance institutionnelle et internationale, les institutions environnementales à l'École Bren des sciences environnementales et de gestion à l'Université de Californie, Santa Barbara.

² Brahim Lakhlef « La Bonne Gouvernance » Dar el khaldounia Alger .2006 p 35.

³ Douglass Cecil North est un économiste américain. Il a reçu le prix Nobel d'économie en 1993

⁴ Douglass North « Institutions and economic Growth an historical introduction » Washington University 1989

⁵ Pierre de Senarclens est professeur honoraire de relations internationales à l'[Université de Lausanne](http://www.unil.ch)

⁶ إبراهيم لخلف متحصل على شهادة في الاقتصاد ، إطار سابق في القطاع العام.

⁷ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي : الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، تقرير التنمية الإنسانية العربية 2002.ص 13

والشفافية والكفاءة والفعالية والمساءلة والرؤية الإستراتيجية¹، كل هذا يقود إلى التساؤل عن أبعاد الحكم الراشد السياسية والاقتصادية والاجتماعية وكذا التقنية؟

أ- البعد السياسي²:

يتعلق البعد السياسي للحكم الراشد بطبيعة السلطة السياسية وشرعية تمثيلها، فلا يتصور أن تكون رشادة من دون منظومة سياسية تقوم على أساس الشرعية والتمثيل، لأنهما يعربان عن الصلة الصحيحة بين الحاكم والمحكوم، ويؤديان إلى التفاعل الإيجابي بين الطرفين بما يحقق التعاون والتناصر والانصراف إلى خدمة الصالح العام، الذي يحقق في إطاره مصالح الأفيلا بشكل أشمل وأعم، ويضمن حقوق المواطن³، ولهذا لن يتحقق إلا في ظل النظام الديمقراطي وبما يحتويه من آليات تساعد على تحقيق الأمن والاستقرار المدني الذي يساعد على الإصلاح واتساع حجم المشاركة السياسية، التي تعد الإطار الضروري لتمكين أفراد المجتمع من ممارسة حقوق المواطنة من جهة وتمكين الحاكمين من الشرعية التي تبرر سلطتهم وحكمهم من جهة ثانية، فضل عن تنظيم العلاقات داخل المجتمع تنظيمًا عقلانيًا يوجه الصراع والمنافسة إلى فائدة المجتمع ككل⁴.

إلى جانب هذا، فإن النظام الديمقراطي يسمح بالتداول السلمي على السلطة دون اللجوء إلى العنف، ويضمن نوعًا من التوافق بين الأطراف السياسية والقوى الاجتماعية المتنافسة.

وهذا ما سوف يخلق أسس وقواعد دولة الحق والقانون، التي تستند إلى القوانين لفرض سلطتها، وإخضاع كل من الحاكم والمحكوم للمساءلة، وتنظيم الحياة السياسية وفق أساليب وقواعد معينة.

وعليه، يبقى النظام الديمقراطي ضروري لتأكيد فعالية ومشروعية الدولة والتوزيع العادل للعائدات الاقتصادية وتحقيق المسؤولية والشفافية والمشاركة.

بالنتيجة فإن درجة رشادة النظام السياسي يتوقف على مدى مشروعية نظامها السياسي، وفعالية سياساتها وعلى درجة مشاركة مواطنيها في تحديد الأولويات والسياسات واتخاذ القرارات.

ب- البعد الإداري :

يتعلق هذا البعد أساسًا بعمل الإدارة العامة وكفاءة وفاعلية موظفيه، فترشيد الإدارة العامة وتأمين استمراريتها بدرجة عالية من الكفاءة والفعالية يعتمد على الاهتمام بالجهاز الإداري والأنظمة والقوانين المعمول بها، والتي تحكم سير العمليات الإدارية للتأكد من مدى ملاءمتها وقدرتها على تحقيق أهدافها⁵، والتركيز على الجودة الشاملة والمرونة في الحركة واتخاذ القرارات،

وهذا لا يتحقق إلا بالإبداع والسعي المتصل بالاهتمام بالموظفين وإعدادهم مهنيًا، وتنمية روح المسؤولية والولاء والانتماء، وهذا ما جعل المفكر الاقتصادي ألفرد يشير إلى أن الإدارة الحكومية هي تجسيد متكامل لدولة المؤسسات هي أعظم الممتلكات الإنسانية، وأنها جديرة بكل الجهود التي تبذل لتمكينها من أداء عملها بالصورة المثلى، كما يتطلب ترسيخ دعائم الإدارة الجيدة لشؤون الدولة والمجتمع تقديم المشورة التقنية لتحديث مؤسسات الدولة، وذلك لإيجاد خدمة مدنية مهنية قائمة على أساس الجدارة من خلال اعتماد نظم للإدارة القائمة على الأداء وتشجيع المعايير الموضوعية في التوظيف والترقية وتكافؤ الفرص للجميع، وإجراء تعديلات وظيفية في مجال إصلاح الإدارة العامة ووضع تشريعات ومدونات سلوك مكافحة الفساد.

¹ الشعراوي سلوى و آخرون ، إدارة شؤون الدولة و المجتمع مرجع سابق ذكره ، ص 23.

² Institut sur la Gouvernance » comprendre la gouvernance » Atelier sur la gouvernance pour le projet Métrolois Ottawa p4.

³ بن عبد العزيز خيرة : دور الحكم الراشد في مكافحة الفساد الإداري و تحقيق متطلبات الترشيد الإداري ، مرجع سابق ص 325

⁴ بن عبد العزيز خيرة : دور الحكم الراشد في مكافحة الفساد الإداري و تحقيق متطلبات الترشيد الإداري ، مرجع سابق ص 325

⁵ بن عبد العزيز خيرة :، مرجع سابق ص 326

لهذا فإن إصلاح وترشيد الإدارة العامة يتوقف على تنمية مواردها الإدارية والبشرية من خلال إتباع إستراتيجية جيدة تمكنها من تحقيق أهدافها، ومراعاة حجم الهيكل التنظيمي وتكيفه وطبيعة البيئة المحيطة به والمستجدات والمتغيرات الراهنة.

ج- البعد الإقتصادي :

لا يجب إغفال أهمية البعد الاقتصادي للحكم الراشد ، حيث يمثل هذا البعد أحد أهم محاور وآليات الحكم كخطوة أساسية في النظام الديمقراطي ، حيث لم يعد الاهتمام محصورا في تحديد مستويات النمو الاقتصادي ، وإنما امتد ليشمل جوانب ومستويات الأداء الاقتصادي لمواجهة مختلف الأزمات ، وإدراك ضروريات التنمية الاقتصادية وآثارها على حياة الناس وعلى استقرار البلد وانسجامه والأخذ بالأسباب المؤدية لتحقيق التنمية، وتكفل المجالات الإستراتيجية وتشجيع القطاع الخاص وتمكينه من أداء دوره ، وتحقيق التكامل ومختلف القطاعات، وهذا يستدعي فعلا أوسع من قبل الدولة لضبط السوق وضمان المنافسة وحرية الدخول في الأسواق.

إن جدية القطاع الخاص، وفاعليته ضمن منظومة قانونية يجعل الحكم صالحا بكل المقاييس، ويحقق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، لأن في النهاية ، الحكم الراشد هو الذي يضمن حاجات الناس في الآن وحاجات الأجيال في المال. وعليه فإن الرشادة الاقتصادية والاجتماعية تكتمل بالعدالة التوزيعية ، ورفع المستوى المعيشي للمواطنين، وتحسين الدخل القومي ومحاربة الفقر وتحسين نوعية الحياة و حماية حقوق الإنسان.

انطلاقا مما تقدم يمكن القول بأن الحكم الراشد هو عبارة عن تفاعل هذه الأبعاد فيما بينها، فلا يمكن تصور رشاده سياسية من دون إدارة فاعلية ومستقلة، ولا يمكن أن تستقيم السياسات الاقتصادية والاجتماعية بغياب مشاركة المجتمع المدني ومراقبة ومحاسبة السلطات السياسية والإدارية، لذلك فهو يستند إلى المشاركة والمحاسبة والشفافية والفعالية.

د- البعد الإجتماعي :¹ من مهام الحكم الراشد التأكد من تحقيق المؤشرات النوعية لتحسين حياة المواطنين ، فالمؤسسات الإجتماعية و الإنسانية تساعد في بناء نظام إجتماعي عادل ، و رفع القدرات البشرية و ذلك عن طريق زيادة المشاركة الفعلية و الفعالة للمواطنين ، و خلق روح الوطنية بين مختلف الطبقات الإجتماعية ، فالحكم الراشد يهدف إلى نشر ثقافة حقوق الإنسان و ممارسة الحريات ووضع حد لسياسة التسلط،

يجب أن تكون هناك رؤية إستراتيجية منطلقة من المعطيات الثقافية و الاجتماعية الهادفة إلى تحسين شؤون الأفراد ، و تنمية المجتمع و القدرات البشرية ، فالدولة المتطورة هي تلك الدولة التي تسعى إلى تحقيق رفاهية مجتمعها و ذلك مرتبط بخلق مجال لتنظيم مجتمع مدني فعال يهدف إلى :

- إقامة دولة قوية عادلة تمارس الديمقراطية،، تحترم حقوق الإنسان .
- توسيع دائرة المشاركة للفرد و المجتمع في تطوير بنية المجتمع و مؤسسات الدولة
- استيعاب مطالب الفئات الاجتماعية المختلفة للمشاركة.
- القدرة على إدارة و استيعاب التناقضات التي يفرضها المجتمع .
- الارتقاء بمستوى الأداء الاجتماعي و الثقافي .

و يبدو من خلال هذا البعد أهميته في عملية تحسين الأوضاع الاجتماعية و تلبية المطالب الاجتماعية

المطلب الرابع : قياس الحكم الراشد

¹ : ليلي لعال " واقع التنمية وفق مؤشرات الحكم الراشد في المغرب العربي" مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية ، جامعة قسنطينة.السنة الجامعية 2010/2009 ص 56

قبل التطرق إلى مؤشرات الحكم الراشد لا بد من الإشارة إلى معني معيار أو مؤشر ، الذي هو معطى قابل للملاحظة ، يفيد في إدراك المدى (الأجسام ، الأوزان...) كما يسمح بدراسة أو معرفة حضور الشيء أو غيابه.

فالمؤشر هو العنصر الدال على قيمة معينة قابلة أن تأخذ كما ، و يمكن تعريف المؤشرات على أنها " أدوات تستخدم الوقائع الاجتماعية في التعبير عن التغيرات الاجتماعية و تسعى لتحقيق الأهداف الاجتماعية" فهي بصيغة أخرى دلالات لواقع ، سلوك و أبنية و علاقات مختلفة ، و هي تغيرات لأوضاع معينة ، يمكن للباحث ان يدركها. و المؤشرات غالبا ما تفيد في كشف حقائق الأشياء و التعبير عنها بشكل علمي ،

هذا و قد خضع مفهوم الحكم الراشد في المؤسسات الدولية إلى مراجعة مؤشرات منذ النصف الثاني من التسعينات فمضمون الحكم الراشد في دراسات البنك الدولي يقتصر على الجاني الإداري الفني ، و لقد حرص البنك على عدم ارتباط هذا المفهوم بالأبعاد السياسية ، و الحديث عنه لا بد أن يأخذ في الاعتبار الخصوصيات و الاختلالات الثقافية ، و لقد حدد البنك الدولي مؤشرات لقياس الحكم الراشد و هي :

- 1 - مؤشرات تتعلق بالمشاركة و المساءلة ، و التي تقيس أبعادها مضامين سياسية مختلفة ، كالحقوق السياسية و المدنية للمواطنين ، و مراقبة القائمين على السلطة و مساءلتهم على أفعالهم.
- 2 - مؤشرات تتعلق بالاستقرار السياسي و تحوي عدة مؤشرات ، باحتمال تهديد لمصالح الحكومة و إحداث انقلابات بطرق غير شرعية ، تؤثر على استمرارية السياسات و تقيد قدرة المواطنين على التغيير و هذه المؤشرات حديثة للحكم الراشد يتم بموجبها قياس سياسات و أداء الدولة بالاعتماد عليها.
- 3 - قام معهد البنك الدولي التابع للبنك الدولي بإشراف دانيال كوفمان وآخرين بوضع ست (6) معايير للحكم الراشد تأخذ بعين الاعتبار الجانب السياسي،الاقتصادي والمؤسسي .وهي :
- 4 أ - **الصوت والمساءلة** : يقيس هذا المعيار مدى قدرة مواطني بلد ما على المشاركة في انتخاب حكومتهم، وكذلك حرية التعبير، وحرية تكوين الجمعيات، وحرية وسائل الإعلام.
- 5 ب - **الاستقرار السياسي وغياب العنف/الإرهاب** : يقيس هذا المعيار احتمال زعزعة استقرار الحكومة بوسائل غير دستورية أو عن طريق العنف بما في ذلك الإرهاب.
- 6 ج - **فعالية الحكومة** : يقيس هذا المعيار نوعية الخدمات العامة، وقدرة جهاز الخدمة المدنية واستقلاله عن الضغوط السياسية، ونوعية إعداد السياسات.
- 7 د - **نوعية التنظيم** : قدرة الحكومة على توفير سياسات وتنظيمات سليمة تتيح تنمية القطاع الخاص وتساعد على ذلك .. ويكون ذلك بتوفير بيئة مناسبة للأعمال والقضاء على أهم القيود الرئيسة التي تواجه الشركات.
- 8 هـ - **سيادة القانون** : يقيس هذا المكون مدى ثقة المتعاملين في أحكام القانون في التمتع والتقييد بها، بما في ذلك نوعية إنفاذ العقود وحقوق الملكية والشرطة والمحاكم وكذلك احتمال وقوع جرائم وأعمال عنف.
- 9 و - **مكافحة (ضبط، الحد من) الفساد** : يقيس هذا المكون مدى استغلال السلطة العامة لتحقيق مكاسب خاصة، بما في ذلك أعمال الفساد صغيرها وكبيرها، وكذلك "استحواذ" النخبة وأصحاب المصالح الشخصية على مقدرات الدولة.¹

¹ يختار عبد القادر ، عبد الرحمن عبد القادر " دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية الاقتصادية" حالة الدول العربية المؤتمر العالمي الثامن للاقتصاد و التمويل الإسلامي ديسمبر 2011 الدوحة. قطر ص 6

- 10 - فيما يخص عملية القياس وضع الباحث دانيال كوفمان و آخرون معه مؤشرا رغم صعوبة و تعقيد العملية ، يدعى هذا المؤشر - مؤشر النوعية المؤسساتية - IQI- و يأخذ بطريقة رياضية الوسط الحسابي لقيم مؤشرات نوعية الحكم الستة و قيمته تتراوح بين المجال المغلق [-2.5 ، +2.5] و من الواضح أنه كلما كانت القيمة أعلى كلما دلت على جودة الحكم.¹
- و كمثال سنأخذ الدول التي احتلت المراتب الأولى في قياس الحكم الراشد لسنة 2009 .

الجدول رقم 26 :
مؤشر النوعية المؤسساتية للدول التي احتلت المراتب الأولى في تقرير البنك الدولي لسنة 2009.

الدول	الصوت و المساءلة	الاستقرار السياسي و غياب العنف	فعالية الحكومة	نوعية التنظيم	سيادة القانون	مكافحة الفساد	IQI
الدانمارك	1.48	0.99	2.18	1.86	1.92	2.32	1.79
فنلندا	1.47	1.36	1.95	1.58	1.86	2.34	1.76
السويد	1.53	1.12	1.99	1.68	1.90	2.23	1.74
سويسرا	1.45	1.22	2.06	1.65	1.86	2.15	1.73
نيوزيلاندا	1.47	1.16	1.76	1.72	1.85	2.31	1.71
المتوسط	1.48	1.17	1.99	1.69	1.88	2.27	1.74

المصدر : من إستخلاص الباحث بالإستناد إلى :

Daniel KAUFMANN ; Aart KRAAY; Massimo MASTRUZZI, Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2008, Policy Research Working Paper 4978, The World Bank, Washington, June 2009, p(80-97) (visit: www.govindicators.org).

تحليل الجدول :

من خلال الملاحظة نرى أن الدانمارك احتلت المرتبة الأولى بمؤشر قدره 1.76+ و هي القيمة الأقرب إلى العدد + 2.5 بالدرجة الموجبة الدالة على أن نوعية الحكم في هذا البلد تكاد تكون مثلى بالنظر إلى المعطيات التي تدل على أن الصوت و المساءلة و التي قيمته +1.48 يدل على المواطنين في هذا البلد يتمتعون بحرية التعبير و محاسبة المسؤولين المنتخبين. إلا أن في ما يخص هذا المعيار احتلت السويد المرتبة الأولى و هذا يدل على أن السويد تضمن أكثر حريات التعبير و حرية تكوين الجمعيات و المساءلة.

المطلب الخامس : الحكم الراشد وعلاقته بالتنمية والتنمية المحلية

¹ نفس المرجع السابق

تعمل الحكومات وفي إطار تطبيق سياستها لمفهوم الحكم الرشيد من منطلق علاقتها بالتنمية على توسيع دائرة المشاركة العامة لأفراد المجتمع مع التركيز على فئة الشباب القادرة على تنمية مفهوم الشراكة من أجل الإصلاح والذي عادة ما يحمل شعار التنمية والنهوض بالمجتمعات ومن أجل ذلك كله فلا بد من تعزيز دور الشباب في صياغة القرارات واتخاذها، وقد كان لصندوق النقد الدولي بتعريفه للحكم الرشيد بعدا تقنيا لمفهوم التنمية وعلاقتها بالحكم الرشيد من خلال التركيز على النواحي الاقتصادية من الحكم وتحديد مظاهر حسابات الحكومة وإدارة الأموال والموارد العامة ف بالدولة واستقرار البنية التنظيمية لنشاطات القطاع الخاص، ومن خلال علاقة الحكم الرشيد بالتنمية يمكن تحديد ماهية الحكم الرشيد على أنها علاقة إدارة الحكم أو إدارة الدولة ضمن معايير الشفافية والحقاسنة لكافة الموارد البشرية والطبيعية والاقتصادية والمالية في الدولة لغرض التنمية ضمن نطاق احترام سيادة القانون ومبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان،¹ ومن خلال هذا البحث نحاول تحليل العلاقة بين المفهومين على اعتبار أن الحكم الرشيد ظهر كضرورة لتحقيق مطلب التنمية الذي هو الشغل الشاغل لكافة الدول موازاة مع ما عرفته التنمية من تطورات في مفاهيمها.

الفرع الاول : الحكم الرشيد ركيزة للتنمية

فشل الإصلاحات التي اتخذتها مختلف الدول من خلال طرح مجموعة من النماذج التنموية ، إضافة إلى فشل مختلف وصفات الإصلاح الاقتصادي التي فرضتها مؤسسات التنمية الدولية على معظم الدول النامية أدى إلى التفكير في آليات و مقاربات جديدة للتنمية و هذا من خلال طرح مفهوم الحكم الرشيد من طرف هيئة البنك الدولي ،
هكذا وجدت المؤسسات الدولية من هيئتي بروتون وودز كيف تطرح **أدبيات الحكم الرشيد كمقاربة للتنمية** و منفذا لها للتدخل في شؤون هذه الدول ، و كشرط لتقديم مساعدات مالية في أطر تنموية و تدفق الاستثمارات الأجنبية ، و تتمحور هذه المقاربة حول عدم إمكانية تحقيق التنمية دون احترام حقوق الإنسان و تطبيق إصلاحات اقتصادية ديمقراطية مستوحاة من الديمقراطية الليبرالية و كذا خصوصية المؤسسات و إدخال آليات القطاع الخاص في تقديم الخدمات العامة و تحرير التجارة و غير ذلك أي بصورة أخرى :
- الدعوة إلى تراجع الدولة عن أدوارها التقليدية لصالح القطاع الخاص و القطاع الغير رسمي .
- الدعوة إلى الاعتماد على الدولة بتصور جديد يعرف بدولة الحد الأدنى كتصور جديد مقدم على أساس أنه الحل النهائي و البديل الوحيد لتحقيق التنمية.²

هل يمكن القول أن الحكم الرشيد بما يمثله من آليات يمثل النموذج الوحيد لتحقيق التنمية ؟

تشير هنا الباحثة **Béatrice Hibou**³ أن مقارنة سوق أكثر - دولة أقل (باعتبارها من الباحثين المتشبعين بالفكر النيوليبرالي) كتعبير يدل على المنطق النيوليبرالي قد أفرزت نتائج عكسية غير تلك المتوقعة منها حيث أضرت بالدولة حيث أن ترى الباحثة أن تطبيق سياسات الخصخصة و إدخال آليات السوق في التسيير العمومي أدى إلى إضعاف السلطات العمومية و فقدانها لشرعيتها.⁴
إن تطبيق إصلاحات الحكم الرشيد المفروضة وفق إملاءات المؤسسات الدولية أدت إلى فقدان الدولة لشرعيتها و إضعاف الإدارة و فقدان المصداقية الاقتصادية و السياسية ، لان هذه الإصلاحات تقوم على أساس ليبرالي و تكنوقراطي ، حيث أن هذه الدول المستفيدة من دعم هاته المؤسسات الدولية تأخذ بعين الاعتبار معايير و متطلبات المؤسسات المانحة ، و الرجوع إلى توجيهاتها بخصوص إعداد السياسات الاقتصادية ووضع أنماط تسيير الإدارة و المالية و الخدمات العامة أكثر من مراعاة المتطلبات الاقتصادية و السياسية للمواطنين

¹ حسين عبد القادر مرجع سابق ص 69

²70 حسين عبد القادر نفس المرجع السابق ص

³ Béatrice Hibou politologue (centre d'étude et de recherches international)

⁴ Béatrice HIBOU, "Economie politique du discours de la banque mondiale en Afrique sub-saharienne, du catéchisme économique au fait (méfait) missionnaire", les études de CERI (centre d'études et de recherches internationales), Fondation nationale des sciences politiques, N° 39, Paris, Mars 1998, PP 26-28

و بمفهوم آخر ما أردت توضيحه هنا هو أن الدول أصبحت تسعى كسب رضا مؤسسات بروتون وودز و الوكالات الدولية المانحة بدل التركيز على تحقيق التنمية الحقيقية بمشاركة المواطنين.

حسب دراسة الباحثان ¹ *Nicolas Meisel & Jaquesould Aoudia* أرادا من خلالها توضيح العلاقة بين الحكم الرشيد و التنمية على أساس اختبار مثلا مدى ارتباط ضعف الاستثمارات الأجنبية في بلد معين بعدم احترام قواعد الحكم الرشيد ، حيث اعتمد الباحثان على مؤشرات قياس الحكم المقدمة من طرف البنك الدولي و التي تشمل عادة 140 دولة ، و من ثم مقارنتها بمستويات تدفق الاستثمارات الأجنبية المباشرة حيث أن هناك العديد من البلدان التي تشهد مستويات أداء منخفضة في تطبيق قواعد الحكم الرشيد تعرف تدفقات للاستثمارات الأجنبية أكثر من البلدان التي حققت مستويات أداء مرتفعة في تطبيق تلك القواعد ، فالاستثمارات حسبما يرى الباحثان تتحكم فيها طبيعة سلوك النخبة السياسية و الاقتصادية الحاكمة فيما يتعلق بإدخال أو عدم إدخال فاعل جديد في السوق المحلي و كذلك فيما إذا كان البلد المستفيد يشكل منطقة نفوذ للقوى الكبرى في العالم ، و قد أطلق العديد من الباحثين دراسات معمقة حول مفهوم الدولة التنموية كبديل عن دولة الحد الأدنى و هذا لا يعني عدم تمكين القطاع الخاص المحلي و الأجنبي من القيام بدوره في عملية التنمية و إنما يعني أن يكون للدولة الدور المركزي في وضع إطار و أهداف للسياسات الاقتصادية و تنفيذها.

و يرى الباحثان **محمد يعقوبي و توفيق تمار** أن البيانات الإحصائية قد أظهرت وجود ترابط وثيق بين النمو الاقتصادي في الدول العربية و حجم الاستثمارات، إذ وجد أن الارتباط بينهما قد يصل إلى 90%، كذلك وجد أن التغيير في الاستثمار يكاد يفسر أكثر من 18% من التغيير في الناتج المحلي الإجمالي للدول العربية و ذلك من خلال استخدام أسلوب التحليل التراجعي².

الفرع الثاني: الثاني : طبيعة العلاقة بين التنمية و الحكم الرشيد

إن الحديث عن العلاقة التي تربط بين المفهومين يعود إل عهد قريب حيث ظهر الحكم الصالح و ترافق مع تطور مفاهيم التنمية و ربما قبيل صدور تقارير الأمم المتحدة الإنمائية، حيث كان المقصود بالتنمية هو النمو الاقتصادي، واستبدل التركيز من النمو الاقتصادي، إلى التركيز على مفهوم التنمية البشرية و إلى التنمية البشرية المستدامة فيما بعد، أي الانتقال من الرأسمال البشري إل الرأسمال الاجتماعي وصولا إلى التنمية الإنسانية ببعدها الشامل، أي الترابط بكل مستويات النشاط السياسي والاجتماعي والاقتصادي والثقافي والبيئي، بالاستناد إلى نموذج متكامل يعتمد على مبدأ المشاركة والتخطيط الطويل المدى في حقول التعليم من العدالة والمساءلة والشرعية والتربية والثقافة والسكان والصحة والبيئة وغيرها... مع توخي قدرا من المساءلة و العدالة و الشرعية و التمثيل، واقرن هذا التطوير في مفاهيم التنمية بإدخال مفهوم الحكم الرشيد في أدبيات منظمة الأمم المتحدة، البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، ويعود السبب في ذلك إل أن النمو الاقتصادي لبعض البلدان لم يترافق مع تحسين مستوى عيش أغلبية السكان ، و بهذا المعنى فان تحسن الدخل القومي لا يعني تلقائيا تحسين نوعية الحياة للمواطنين، من هنا نشأت العلاقة بين مفهوم الحكم الرشيد والتنمية الإنسانية المستدامة، لأن الحكم الرشيد أو الحكامة هي الضامن لتحويل النمو الاقتصادي إلى تنمية إنسانية مستدامة ، و مع ذلك فقد ظل المفهوم بحاجة إلى تأصيل خاصة في المنطقة العربية التي تعاني من ضعف المشاركة و مركزية الدولة الشديدة، و عدم إعطاء دور كاف لهيآت الحكم خاصة على المستويات المحلية ، فضلا عن إبعاد مؤسسات المجتمع المدني.

لقد ركزت تقارير التنمية البشرية التي بدأ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بإصدارها منذ سنة 1990 على مفهوم نوعية الحياة ، و على محورية و أساس الإنسان في العملية التنموية ، و قامت هاته التقارير على تصنيف و ترتيب الدول بناء على مفاهيم و مؤشرات التنمية البشرية المستدامة ، و من بين هاته المعايير توقع أو أمل الحياة عند الولادة ، متوسط الدخل الفردي الحقيقي ، مستوى الخدمات الصحية

¹ Nicolas Meisel & Jaquesould Aoudia »la gouvernance est-elle une une bonne stratégie de développement ? Cahiers de la direction général du trésor et de la politique économique docume,t de travail N° 11 France Novembre 2007 .

² محمد يعقوبي ، توفيق تمار : آثار العولمة المالية على الاستثمارات الأجنبية المباشرة: حالة الدول العربية الملتقى الدولي ، سياسات التمويل و أثرها على الاقتصاديات و المؤسسات -حالة الجزائر و الدول النامية ، ص 12.

، مستوى التحصيل العلمي، أي أن النمو الاقتصادي ما هو إلا وسيلة لتحقيق التنمية البشرية المستدامة ، و ليس غاية بحد ذاته، و إن واجب و مسؤوليات الحكم الراشد أن يتأكد من تحقيق المؤشرات النوعية لتحسين نوعية الحياة للفرد ، و تتعدى هاته المعايير المؤشرات المادية التي تقيس الثروة المالية إلى لاستثمار الضروري في الرأسمال البشري.

إن التنمية البشرية المستدامة تنمية ديمقراطية تهدف إلى بناء نظام اجتماعي عادل، أو إلى رفع القدرات البشرية عبر زيادة المشاركة الفاعلة والفعالة للمواطنين، وعبر تمكين الفئات المهمشة، وتوسيع خيارات الأفراد وإمكاناتهم وهناك حاجة إلى مزج بين الحريات الفردية والتنظيم الاجتماعي، حيث أصدر في هذا المضمار الهندي ¹ *Amartya Sen* كتابا بعنوان " التنمية حرة" و هو عنوان يكشف عما يحتويه ، فالحريات و الإصلاح السياسي عمل مكمل و داعم للإصلاح الاقتصادي و للتنمية بشكل عام و ليس معرقلا لها ، و اقتصاد السوق لا يكتمل إلا مع الديمقراطية و الحرية ،

هنا يمكن القول أن مؤشرات التنمية الإنسانية المستدامة تتلخص في توسيع قدرات الناس و خياراتهم و التعاون بتحقيق التنمية و عدالة التوزيع و الاستدامة ، أي التواصل في العيش الكريم و الأمان الشخصي، و يذهب تقرير التنمية الإنسانية العربية لسنة 2000 إلى إضافة الحرية و الحق في إكتساب المعرفة و تمكين المرأة باعتبارها مؤشرات نوعية لا تتحقق إلا بوجود نظام إدارة يضع مجموعة من السياسات و يسعى لتحقيقها .

يعتبر الحكم الراشد من أهم الشروط التي يجب أن تتوفر لتحقيق تنمية مستدامة ، و العلاقة التي يمكن أن تكون بين الحكم الراشد و التنمية يمكن دراستها من ثلاثة زوايا :

➤ **منظور وطني :** تشمل العلاقة بينهما في إطار المدينة و الريف و بين مختلف الطبقات الاجتماعية.

➤ **منظور عالمي :** من خلال التوزيع العادل للثروة بين الدول الغنية و الفقيرة.

➤ **منظور زمني :** من خلال ما يدعى بالتضامن بين الأجيال .²

كل هذا يتطلب مشاركة المواطنين الفاعلة في التنمية، ولا تكون المشاركة فاعلة إلا إذا استندت إلى تمكين المواطنين ولا سيما الفقراء و المهمشين منهم، وجعلهم قادرين على تحمل مسؤولياتهم، والقيام بواجباتهم والدفاع عن حقوقهم. إن تمكين المواطنين وتوسيع خياراتهم يتطلب تقوية أشكال المشاركة و مستوياتها عبر الانتخابات العامة لمؤسسات الحكم،

الفرع الثالث :: أسس العلاقة حكم راشد - تنمية حقيقية

الحكم الراشد مرتبط ارتباطا وثيقا بالتنمية وهو ضروري لإتمامها وخصوصا التنمية المستدامة، ويمكن أن نحدد عناصر الحكم الراشد وعلاقته بالتنمية من خلال الاهتمام بالمرتكزات التالية والعمل على تطويرها وهي كالتالي:

- **النهوض بالعامل البشري :** إن الاستثمار في المورد البشري أصبح ضرورة ملحة لكافة الهيئات والمنظمات العالمية وبالتالي أصبح ينظر إليه كقيمة مضافة وتحقيق ناتج وطني وليس تكلفة اجتماعية ملقاة على المنظمة الإدارية، وتطور هذا المفهوم من إدارة الأفراد إل الموارد البشرية إلى مفهوم آخر ألا وهو تنمية المورد البشري . فلم يعد يقتصر ما سبق على التعليم والتدريب بل امتد إلى مفاهيم أخرى مثل تطوير أنماط التفكير والسلوك ونوعية التعليم ومشاركة المجتمع في اتخاذ القرارات والعلاقات الاجتماعية وطرق وأساليب العمل ومن ثم تعبئة الأفراد والعاملين نحو توسيع مجالات تفكيرهم وزيادة قدراتهم على التحكم فيها . فمجال الاهتمام ينصب إذن على جانب الإنفاق الاستثماري في مجال الموارد البشرية، فيكاد يجمع الباحثين في هذا المجال على أن أهم مجالات الاستثمار في

¹ أمارتيا سن اقتصادي هندي حائز على جائزة نوبل للاقتصاد سنة 1998 لأعمال حول اقتصاديات الفقر و الرفاه.

² محمد بوبوش "الحكامة و التنمية : العلاقة و الإشكاليات" المجلة الدولية العدد 2007/3 كلية الحقوق ، مراكش ص 3

هذا المورد تكمن في التعليم والتكوين والتدريب باعتبار هذه العناصر مجتمعة تحقق فوائد ونتائج على المدى المتوسط والبعيد للفرد والمؤسسة ، وبذلك لزم الاهتمام بهذا المورد أكثر وأكثر للحاق بالدول المتطورة ومن ثم تحقيق تنمية حقيقية¹.

- **تقريب المواطن من الإدارة:** ويتأتى هذا باعتماد السلطة اللامركزية للحكومة وتوزيعها على مختلف مناطق الدولة جغرافيا والاعتماد على المشاركة التامة لأفراد المجتمع في تلك الناطق واحترام كافة الحقوق والحريات السياسية وتعزيز مفهوم الرقابة وترسيخ مفهوم الحكم الرشيد، والذي دعامة الاتصال وقرب المواطن من الإدارة، فللقضاء على المشاكل الاجتماعية التي يتخبط فيها المواطن كانهدام المرافق العمومية وعدم نجاعتها يكمن في إيضاح علاقات التعاون والاتصال بين المواطن والإدارة، ومنه لا يمكن تصور إدارة بدون علاقات اتصال وقرب مهما كان مستوى تلك الإدارة، لذلك فالهدف الأساسي الذي وجد من أجله الجهاز الإداري عموما هو تلبية رغبات الجمهور وتأمين أفضل الخدمات له، ولما كان ذلك الهدف فإنه من حق المواطن أن يراقب ويطلع على أداء الجهاز الإداري محليا ووطنيا وذلك بإدلاء رأيه بواسطة المجالس الشعبية المحلية والوطنية التي انتخب فيها، فلذلك ينبغي فتح فضاءات للتفكير والتصور والتقييم والمراقبة لكل ما يتعلق بالعلاقات الداخلية بين المواطنين وذلك قصد تكريس مبدأ الشفافية في التعاملات وهذا لتجاوز الأساليب الكلاسيكية في التسيير وتقديم خدمات ترضي قاصدي تلك المكاتب قصد تطوير إدارة رشيدة يكون المواطن المساهم الحقيقي فيها، كما يمكن تقريب الإدارة من المواطن كذلك من خلال العمل على ترقية ثقافة تسيير جيدة تحكمها معايير وأنظمة ومبادئ وقيم جديدة منها المردودية والإنتاجية والقدرة التنافسية والكفاءة والاحترافية، من جهة و من جهة أخرى بناء قواعد واضحة لإشراك مختلف الفواعل في رسم السياسات و صياغتها.
- **ترسيخ روح الديمقراطية والمشاركة:** حيث يجب أن تكون ديمقراطية حقيقية مبنية على مفهوم المشاركة في إدارة الدولة والمعتمدة على التمثيل لكافة فئات المجتمع وتعتمد أساس المحاسبة لأي حكومة، وهذا من خلال إسهام الجماعات المحلية والمنظمات الغير الحكومية في بلورة النقاشات التي تدور داخل المجمع الوطنية وهذا باحترام الرأي ومراعاة المصلحة العامة، ولا يمكن بلوغ ذلك إلى من خلال إضفاء الرقابة الشعبية التي تتولاها المجالس المحلية المنتخبة بشكل حر ونزيه وهذا بتحقيق مكاسب المواطنين مع تفعيل احترام سيادة القانون وتعزيز مفهوم استقلال القضاء وتحديد معايير العدالة الاجتماعية و كذا احترام المعايير الدولية والمحلية لحقوق الإنسان وخصائصها المبنية على المساواة وعدم التمييز وعدم قابلية هذه الحقوق للتجزئة أو الانتقاص.
- **توفر مجتمع مدني فعال:** إذ أن حيوية المجتمع المدني تكمن في قدرته على تأطير المواطنين للعمل الطوعي والمشاركة في التنمية الحقيقية للبلد، فما هو مطلوب من المجتمع المدني هو السماح لهذه الجمعيات ودعمها بكافة الوسائل نحو هيكلة الفرد وهذا بهدف إشراك المواطن في العمل المشترك في تنفيذ المشاريع مع الأجهزة الرسمية في إطار صنع السياسات المحلية وإضفاء الرقابة و المشاركة في تنفيذ المشاريع.
- **وجود فواعل حقيقية تشترك فيها الصحافة الحرة والتنظيمات المهنية:** فالسلطات المنتخب التي تتولى تنظيم وتسيير الجماعات المحلية بطريقة شفافة تؤدي إل تفعيل العوامل المشتركة نحو مفهوم الحكم الرشيد الذي يتطلب الرضاة في التسيير وحياد الإدارة وغرس روح المبادرة والشعور بالمسؤولية و التزام المسؤول بتقديم الحساب على المهام الموكلة إليه، و كذا التشجيع على دعم مؤسسات المجتمع القائمة والتشجيع على تسهيل إجراءات تكوينها وتفعيل دورها في الحياة العامة².
- **تطبيق مبدأ الشفافية في التعامل:** وهذا بالزامية استقلال النخبة القضائية عن البيئتين التشريعية والتنفيذية وفتح

¹ حسين عبد القادر مرجع سابق ص 74

² حسين عبد القادر مرجع سابق ص 75-76

نقاشات واسعة بين مختلف الفاعلين حول ظاهرة الفساد المستفحلة في شتى الهيئات الرسمية، وقصد التخفيف منها لزم تحسين أجور الموظفين العموميين وإقرار مبدأ العدالة في التوزيع لتنشيط برامج التنمية، وهذا من خلال إدارة أموال الدولة بطريقة شفافة وسليمة تخضع لمفهوم الرقابة العامة للمجتمع ولمفهوم المساءلة، وان تقوم على إدارتها مؤسسات حكومية تعرف بقدرتها على التعامل مع قضايا إدارة أموال الدولة ومواردها بكل احتراف ومهنية عالية، وتضع مصلحة المجتمع وأفراده في أولى غاياتها¹.

الفرع الرابع : التنمية ومؤشرات الحكم الرشيد

من المفاهيم التي أخذت حيزا واسعا من الدراسات الحديثة في الاقتصاديات و أدبيات العلوم مصطلح التنمية، باعتبارها ركيزة الجهود التي تبذل في إطار السياسات التنموية، حيث أخذ هذا المصطلح منطلقا له بداية من صدور تقارير الأمم المتحدة الهيآت العالمية ، في سياق تطور المنظومة الفكرية و تغير الأوضاع الدولية ، تطور مفهوم التنمية إلى التنمية البشرية كما رأينا ثم إلى دراسة التنمية البشرية المستدامة لتستقر في التنمية الإنسانية التي ترتبط أساسا بآليات التمكين بعد الإقرار بالحريات و الحقوق التي تعتبر نقاط إلتقاء كل البرامج التنموية و أنماط الحكم.²

تتمحور المقاربات العالمية و الدراسات الحديثة حول التنمية حول أربع محاور أسسها : الحكم الرشيد ، الديمقراطية حقوق الإنسان و الاقتصاد الحر، الحكم الرشيد هو الحكم الذي يمكنه أن يعزز و يدعم و يقوم على توسيع قدرات الأفراد و خياراتهم و فرصهم و حرياتهم الاقتصادية ، السياسية و الاجتماعية و بالتالي رفع مستويات التنمية المرتبطة أساسا بالإنسان من جميع الجوانب و النواحي.³

– **التنمية و التمكين :** يعتبر مفهوم التمكين من المفاهيم الحديثة التي تطورت في عقد التسعينات من القرن الماضي، إذ يلتقي مفهوم التمكين مع مفهوم التنمية و عليه تحتاج عملية التنمية من منظور معين إلى تمكين الأفراد و تقويتهم في بناء مؤسسات الحكم الرشيد. و قد تطور مفهوم التمكين و أصبح يشمل العديد من المجالات فهناك التمكين الاقتصادي و التمكين الاجتماعي و التمكين السياسي و التمكين الثقافي و غيرها من مجالات التمكين،

– **التنمية و الديمقراطية :** قبل القيام بتحليل العلاقة بين مفهوم التنمية و الديمقراطية على أساس اعتبارها من مؤشرات قياس الحكم الرشيد لا بد من تحديد مفهوم الديمقراطية ، فالديمقراطية هي نظام يستطيع المجتمع في كل مستوى من مستوياته أن يشارك من خلاله في عملية اتخاذ القرار، و ممارسة الرقابة عليها ذلك أن الأساس الذي تقوم عليه الديمقراطية هو الاحترام الكامل لحقوق الإنسان و يعتبر إحترام حقوق الإنسان إلى جانب احترام حرية التعبير و الرأي شرطين أساسيين لتحقيق الديمقراطية.

ومن التعريف الخاصة بالديمقراطية نجد أنها تعني نظام يسعه أن يصلح بذاته ما يطرأ فيه من خلل و الديمقراطية الحق لا تنحصر في إطار مؤسساتي وحده بل يجب أن تتجسد في ثقافة تعزز التسامح ، و التعددية و احترام الرأي و الرأي الآخر و التوازن و الحوار بين القوى التي يتكون منها المجتمع ، و على عكس المفاهيم التقليدية التي تنحصر في مجال الدولة فالديمقراطية بمفهومها الثقافي تقتضي أن تأخذ في

الاعتبار جميع الجوانب و الأطراف الفاعلة الاجتماعية و المالية و الحكومية و الغير حكومية ، كما عرفها الباحث **David Beetham**

¹ حسين عبد القادر مرجع سابق ص 76

² ليلى العجال مرجع سابق ص 64

³ يوسف زدام "دور الحكم الرشيد في تحقيق التنمية الإنسانية في الوطن العربي من خلال تقارير التنمية العربية 2002-2004 مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية جامعة الجزائر 2007 ص 2.

في أحد مؤلفاته على أنها أسلوب اتخاذ القرارات بصورة جماعية عن طريق قواعد ملزمة و السياسات التي تمارس رقابة الشعب و تتمتع جميع أفراد الجماعة بالمساواة في الحقوق و المشاركة في صنع القرار و الرقابة و الشعبية في ممارسة هذا الحق.

يمكن تحقيق الديمقراطية و تعزيزها عن طريق :

- التعددية.

- حماية و احترام حقوق الانسان.

و ذلك من خلال :

- إقامة و تعزيز نظام انتخابي يكفل التعبير الحر و الرأي .
- تحسين الأطر القانونية و الآليات اللازمة لتمكين كل الأطراف الفاعلة في المجتمع المدني من تعزيز الديمقراطية وهذا مرتبط بتعزيز الحكم الراشد و تشجيع التنمية المستدامة.¹

الديمقراطية توفر وسيلة منهجية حضارية لإدارة المجتمع بغية تطوير فرص الحياة بما توفره من نظام ينظم العلاقات الاجتماعية، كما تحمل في مضمونها مبدأ المساواة الذي يتضمن المساواة الاقتصادية و المساواة الاجتماعية و السياسية و الثقافية. و تقوم على أساس بناء إرادة المواطنة الواعية الفعالة ، وفقا لما سبق الديمقراطية عملية واعية تقتنر بالتنمية الإنسانية لأنها تتأسس حول الإنسان مثلها مثل التنمية بمفهومها الحديث.

هذا في ما يخص تعريف الديمقراطية أما بالنسبة للتنمية فتم التطرق لجميع جوانبها في المباحث السابقة، حيث حظي تحليل التنمية بتوافق واسع في الآراء، و تشمل التنمية مجمل أوجه التقدم الاقتصادي و الاجتماعي و الثقافي التي تتطلع إليه الشعوب ، وهذا هو معنى التنمية البشرية المستدامة حسب مفهوم الأمم المتحدة .

إن مفهوم التنمية لم يعد مقصورا على مجرد التنمية الاقتصادية ، بل تعدته إلى أن أصبحت تعني مفهوم التنمية المستدامة و الشاملة و ينبغي لها أن تشمل الجوانب الاجتماعية و الثقافية و أن تراعي بشكل عام كل العوامل التي تساهم في تحقيق ازدهار الفرد ، بالإضافة إلى ذلك فإن البيئة و العدالة الاجتماعية و التعليم و الديمقراطية كلها عوامل مرتبطة بالتنمية ارتباطا وثيقا.

من خلال التعاريف التي سبق التطرق إليها سواء بالنسبة للديمقراطية باعتبارها أحد أهم مؤشرات الحكم الراشد و مفهوم التنمية يمكن تحديد العلاقة الموجودة بينهما ، ذلك أن الديمقراطية ضرورية و ذات قيمة في تعزيز عملية التنمية إذا أخذنا المفهوم الواسع للتنمية، و الذي يهتم في الأساس بمفهوم الرفاهية أو الرفاه الاجتماعي للأفراد و كذا حقوقهم و حرياتهم التي لها دور فعال في تدعيم التنمية ، و اختلف الباحثين حول هاته العلاقة فهناك فريق يقر بوجود علاقة سلبية بين التنمية و الديمقراطية و منهم من يؤيد وجود علاقة إيجابية بينهما.² لفهم العلاقة بينهما أكثر استخدمت أساليب مقارنة المؤسسات من خلال تحليل و مقارنة المؤسسات، لفهم الآليات الديمقراطية التي تساعد أو تعيق التنمية و منه تعتبر طبيعة النظام مؤثرة في الأداء الاقتصادي ، من خلال تعريف الديمقراطية يجب التمييز بين :

✓ -الحقوق المدنية الحقوق السياسية.

✓ -إجراءات المساءلة.

✓ -التمثيل الانتخابي.

✓ -ارتباط الديمقراطية بسيادة القانون للحد من الفساد و التعسف الذي يعد أحد معوقات التنمية.

¹ Adel.M Abdellatif "good Governance and its relationship to democracy and economic development .UNDP 2003.p 07

² ليلى العجال مرجع سابق ص 67

إلى جانب القوة و الضعف حيث يعد ضعف الدولة أحد الأسباب الرئيسية في فشل التنمية أما قوة الدولة فالمقصود بها الاقتصاديات الأكثر نجاحا و هي الدول التي تعرف مستويات من الفساد أقل مقارنة بباقي الدول ، و تكون الديمقراطية عملا مهما في تمكين الحكومات من محاربة الرشوة و الفساد و بالتالي تحقيق التنمية ، الديمقراطية تساعد التنمية من خلال آليات المساءلة لأنها تحد من سوء استخدام السلطة التنفيذية و كذا أهمية المساءلة و الديمقراطية على مستوى الجماعات المحلي ،

و تؤكد مقارنة أخرى على أن تعزيز الديمقراطية يقوم جوهريا على المؤسسات الاقتصادية ، حيث يرى كل من **Stephan Haggard** و **Robert Kaufinan** أن تعزيز الديمقراطية يتمحور حول القدرة على تطبيق سياسة موجهة تقوم على استدامة النمو و استمراره و يؤكد الباحث ¹ **Adam przeworski** هذه النتيجة إلى حد اعتبارها علاقة شبه قانون " نمو إقتصادي سريع يقود إلى تعزيز و بقاء الديمقراطية "

و يرى **Larry Diamond** من معهد هوفر أنه من دون تحقيق تقدم إقتصادي و بدون تنمية ، لا يمكن للحكومة أن تحافظ على شرعيتها، و حجة هذا الرأي في ذلك أنه لا يمكن الفصل بين التنمية الاقتصادية عن التنمية السياسية. و بناء على التحليل الذي قدمه كذلك **Michael Mousseau** حيث شبه المؤسسات الاقتصادية و السياسية ككتل البناء الضرورية في الدول الديمقراطية المدعومة ، و عادة ما تعرف على أنها الدول التي تعرف و تتمتع بنظام ديمقراطي و التداول على السلطة ، و يخلص أن تعزيز الديمقراطية يتطلب تحويل العلاقات الاقتصادية و السياسية إلى علاقة تعاقدية أي هناك علاقة تبادلية بين الاقتصاد و السياسة .

و من شأن الحكم الديمقراطي القائم على أسس الحكم الراشد تعزيز التنمية البشرية ، من خلال كفاءة المؤسسات و خلقه للبيئة الاقتصادية و السياسية اللازمة للنمو الاقتصادي ، و الأداء الفعال للخدمات العامة ، فالحكم الديمقراطي يجمع و يدمج مفهوم الحكم الصالح للتنمية و العمليات و المؤسسات الديمقراطية مع تأمين الحقوق السياسية و المدنية و الحريات و الحقوق ، و يقوم الحكم الديمقراطي على الحكم الصالح و ذلك من خلال :

- احترام حقوق الإنسان و الحريات.
- المساواة بين الجنسين في القطاعين العام و الخاص و مختلف المجالات و المشاركة من صنع القرار.
- تمكين الناس من مساءلة صناع القرار.
- السياسات الاقتصادية و الاجتماعية هي استجابة لاحتياجات الناس و تطلعاتهم.
- السياسات الاقتصادية و الاجتماعية تهدف للقضاء على الفقر و توسيع خيارات جميع الناس.
- الحكم الديمقراطي يقوم على مفهوم التنمية البشرية ، و هي عبارة عن توسيع قدرات و خيارات الناس و القدرة على التحرر من العنف ، و التمتع بالحقوق و الحريات مثل الحرية و الحقوق السياسية و الحقوق الاجتماعية و الاقتصادية و هذه هي العناصر الأساسية لمفهوم الرفاهية وفقا لتقرير التنمية البشرية لسنة 2002.

من خلال ما تم تحليله يمكن القول بأن الديمقراطية و التنمية مفهومان متكاملان يدعم كل منهما الآخر و الواقع أن تعزيز الديمقراطية كما رأينا لا يتم إلا من خلال اتخاذ تدابير اقتصادية و اجتماعية مواتية للتنمية. كذلك فإن أي إستراتيجية للتنمية تتطلب لتكون قابلة للتنفيذ أن تستمد مشروعيتها و عناصر قوتها من مشاركة الديمقراطية فيها.

¹ Adam Przeworski "Democracy and economic development" university of New York

– **التنمية و المشاركة :** تعد التنمية الإنسانية عملية لتوسيع خيارات الأفراد ، و هي تنمية الإنسان من أجل الإنسان و ذلك من خلال مشاركته الفعالة و الايجابية ، حيث رأينا أن المشاركة تعتبر من الخصائص الأساسية للحكم الرشيد و ركيزة أساسية في إطار تفعيل الخيارات الشعبية ، من أجل بلوغ تنمية إنسانية مستدامة و المشاركة في صنع القرارات باعتبار الإنسان.

تعرف المشاركة الديمقراطية حسب سعد الدين إبراهيم هي قدرة المواطنين على التعبير و التأثير العلني الحر في اتخاذ القرارات ، سواء بشكل مباشر أو باختيار ممثلين يفعلون ذلك ،

تعد المشاركة المجتمعية أحد الدعائم الرئيسية للتنمية، بحيث ان المشاركة من المفاهيم التي أثرت على أهداف و أسلوب تنفيذ المشروعات و البرامج التنموية، و مازال هذا المفهوم يتطور و يستفيد من تجارب المجتمعات و المشاريع المختلفة.

المشاركة حسب مركز موارد التنمية ¹ هي "عملية إسهام الأفراد بإرادتهم في أعمال تهم المجتمع و تزيد من إمكانياتها في صنع و إستغلال الفرص التي من شأنها أن تؤدي إلى تنمية ظروفهم المعيشية ووضعهم المجتمعي سواء أكان هذا الإسهام بالمال أو الجهد أو الرأي ، و المشاركة المجتمعية تتم في إطار مؤسسات تكتسب شرعيتها من خدماتها للمجتمع و دور المجتمع في تحديد أنشطتها و اتجاهاتها المستقبلية".

إن الإنسان هو محور التنمية ، و بالتالي فإن الغرض من التنمية هو تطوير نوعية حياة الأفراد و قدراتهم على تطوير و تحسين قدراتهم و أنفسهم و مجتمعاتهم ، و يتطلب ذلك مشاركة الأفراد و الجماعات و المؤسسات المختلفة في تحديد الاحتياجات الاجتماعية و أولوياتها و كيفية تلبيتها، و المشاركة مبنية على أن كل إنسان لديه ما يضيفه لإحداث تغيير إيجابي في حياته و حياة مجتمعه ،

لا تقف مشاركة المجتمع فقط في تحديد المشكلات و بدائل الحلول، بل تمتد إلى إشراك الأفراد و الجماعات و المؤسسات المحلية في تنفيذ المشروعات التنموية لما يحقق ذلك من بناء لكوادر محلية قادرة على إدارة عملية التغيير و التنمية و استغلال الموارد المتاحة لتحقيق ذلك.²

و للمشاركة مجموعة من الأسس تقوم عليها :

❖ الإنسان هو محور و هدف التنمية و بالتالي من المهم أن تبدي المجتمعات المستهدفة من جهود التنمية رأيها في المشروعات التنموية و حتى أن تختار أفضلها و أن تختار المشروعات التي تلي حاجياتها.

❖ استدامة عملية التغيير الايجابي حتى بعد انتهاء المشاريع التنموية و يتم ذلك من خلال تقاسم مسؤولية إدارة المشروع مع أفراد المجتمع أو جهات محلية تمثل المجتمع و تطور قدراتها التنظيمية لإدارة المشروع و تطويره.

❖ الوصول إلى الفئات المهمشة و التحقق من أنها تستفيد من فرص التنمية ، و يتم ذلك من خلال الرجوع إلى هذه الفئات

المهمشة لكي تقوم بتحديد أولويات احتياجاتها و تتعاون في تصميم و إدارة مشروع تلي احتياجاتها و تضمن الاستفادة منه.

❖ تحقيق تنمية شاملة أو مواجهة مشاكل الفقر عادة ما يتطلب تغيير جذري و هيكلي لمجموعة من القوانين و التشريعات و العادات و التقاليد و يتطلب ذلك تعاون جهات متعددة للتأثير في صنع و اتخاذ القرار. من هنا تكون المشاركة في صورة تعاون و تنسيق بين عدة جهات أهلية و حكومية و خاصة لصياغة سياسات تنمية أكثر عدلا و تراعي مصالح و فرص الأفراد المهمشين، و يتطلب ذلك اكتساب تلك الجهات شرعية للحدوث بصوت تلك الفئات.

¹ www.rdc-consulting.org مركز موارد التنمية "الدليل التدريبي" للتنمية بالمشاركة عدد سبتمبر 2010

² نفس المرجع السابق

المبحث الثالث : مساهمة إصلاح الإدارة المحلية في ترقية التنمية المحلية في الجزائر

بالنظر لمحدودية و قصور الإدارة المحلية الجزائرية في أداء دورها التنموي ، عمدت الدولة الجزائرية إلى اتخاذ جملة من الإصلاحات و عكفت على شموليتها في التطبيق و موضوعيتها في المضمون و هذا من اجل تطوير و ترقية أداء الأجهزة الإدارية المحلية و تفعيل دورها في التنمية المحلية و التي تهدف بالنهاية إلى الرقي بالمجتمع و الوصول إلى الرفاهية ، سنتطرق في هذا الفصل إلى مفهوم و تعريف التنمية المحلية و تطور الإدارة المحلية في الجزائر و مشاكلها في تحقيق التنمية على المستوى المحلي ثم إلى مجالات الإصلاحات الإدارية لتحقيق التنمية المحلية في الجزائر و أخيرا سنرى الدور التنموي للإدارة المحلية في الجزائر.

المطلب الأول : الإطار العام للتنمية المحلية

تشكل التنمية المحلية ركيزة من الركائز الأساسية للتنمية إذ تستهدف تحقيق التوازن التنموي بين مختلف المناطق وفي مقدمة مهامها تنفيذ مشروعات البنى الأساسية ضمن النطاق المحلي، إل جانب دورها المؤثر في تفعيل الاستثمارات المحلية وخلق فرص العمل والمشروعات الصغيرة التي تزيد من الدخل، وتعدد تعريفاتها، وذلك ، وفق مقاربات متنوعة ترتبط بأسلوب العمل التنموي أو الأهداف التنموية، واللامركزية الإدارية إلى غير ذلك ،

وإذا كانت جهود الدولة تمثل عامل مهما لتحقيق التنمية المحلية فإن الجهود الذاتية من خلال المنتخبين المحليين والمشاركة للمواطنين لا تقل أهمية عن ذلك، فعرفت التنمية المحلية بأنها العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين جهود المواطنين وجهود السلطات العمومية (الدولة) للارتفاع بمستويات التجمعات المحلية والوحدات المحلية اقتصاديا، اجتماعيا، ثقافيا وحضاريا من منظور تحسرين نوعية الحياة في منظومة شاملة و متكاملة.¹

الفرع الأول : التطور التاريخي لمفهوم التنمية المحلية

ينبغي الإشارة هنا إلى ان مفهوم التنمية المحلية بصورته الحالية قد مر بفترة زمنية لكي يستقر على هذا الوضع الذي وصل إليه، فمنذ أواخر النصف الأول من القرن الماضي استخدمت عدة مصطلحات من بينها "تنمية المجتمع"، "التنمية الريفية"، و "التنمية الريفية المتكاملة" و أخيرا "التنمية المحلية".

ظهر مصطلح تنمية المجتمع سنة 1944 ، و هذا عندما رأت اللجنة الاستشارية لتعليم الجماهير في إفريقيا ضرورة تنمية هاته المجتمعات، كما أوصى مؤتمر كمبردج سنة 1948 بضرورة تنمية المجتمع المحلي لتحسين الظروف المعيشية للمجتمع ككل اعتمادا على المشاركة و المبادرة المحلية لأفراد المجتمع ، و في عام 1954 أوصى مؤتمر Ashridge الذي عقد لمناقشة المشاكل الإدارية في المستعمرات البريطانية بضرورة تنمية المجتمع المحلي كما ساهم في تحديد مدلول أو مفهوم لهذه التنمية ،على مستوى الأمم المتحدة و مؤسساتها المتخصصة تم التركيز على مصطلح تنمية المجتمع كوسيلة لرفع مستوى المعيشة و تهيئة أسباب الرقي الاجتماعي المحلي من خلال مشاركة المجتمع الإيجابية و مبادرته الذاتية علاوة على الجهود الحكومية و قد كان الهدف من برنامج تنمية المجتمع هو مساعدة العديد من القرى على إشباع احتياجاتهم في مجال الزراعة ، الحصول على الماء، التعليم، الصحة، الإسكان بالإضافة إلى تعزيز الصناعات التقليدية و الحرف على المستويات المحلية.

الفرع الثاني : تعريف التنمية المحلية

- تعريف محي الدين صابر : التنمية المحلية مفهوم حديث لأسلوب العمل الاجتماعي والاقتصادي في مناطق محددة يقوم على أسس وقواعد من مناهج العلوم الاجتماعية والاقتصادية، وهذا الأسلوب يقوم على إحداث تغيير حضاري في طريقة التفكير والعمل والحياة

¹ حسين عبد القادر مرجع سابق " أنظر الفصل الأول" ص 53

عن طريق إثارة وعي البيئة المحلية وأن يكون ذلك الوعي قائما على أساس المشاركة في التفكير والإعداد والتنفيذ من جانب أعضاء البيئة المحلية جميعا في كل المستويات عمليا وإداريا.¹

- **تعريف الدكتور فاروق زكي :** التنمية المحلية هي تلك العمليات التي توحد جهود الأهالي وجهود السلطات الحكومية لتحسين الأحوال الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية للمجتمعات المحلية وتحقيق تكامل هذه المجتمعات في إطار حياة الأمة ومساعدتها على المساهمة التامة في التقدم القومي، وتقوم هذه العمليات على عاملين أساسيين هما مساهمة الأهالي أنفسهم في الجهود المبذولة لتحسين مستوى معيشتهم، وكذا توفير ما يلزم من الخدمات الفنية و غيرها بطريقة من شأنها تشجيع المبادرة والمساعدة الذاتية والمتبادلة بين عناصر المجتمع وجعل هذه العناصر أكثر فعالية.²
- **تعريف Arthur Dunham :** التنمية المحلية ما هي إلا نشاط منظم لغرض تحسين الأحوال المعيشية في المجتمع و تنمية قدراته على تحقيق التكامل الاجتماعي و التوجيه الذاتي لشؤونه و يقوم أسلوب العمل في هذا المجال على تعبئة و تنسيق النشاط التعاوني و المساعدات الذاتية للمواطنين و يصحب ذلك مساعدات فنية من المؤسسات الحكومية والأهلية.³
- كما تعرف بأنها حركة تهدف إلى تحسين الأحوال المعيشية للمجتمع في مجمله على أساس المشاركة الإيجابية لهذا المجتمع وبناء على مبادرة المجتمع إن أمكن ذلك، فإذا لم تظهر المبادرة تلقائيا تكون الاستعانة بالوسائل المنهجية لبعثها واستشارتها بطريقة تضمن لنا استجابة حماسية فعالة لهذه الحركة ، وهي بالتالي العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين جهود المواطنين وجهود السلطات العمومية للارتفاع بمستويات التجمعات المحلية و الوحدات المحلية إقتصاديا ، إجتماعيا ، ثقافيا و حضاريا من منظور تحسين نوعية الحياة في منظمة شاملة و متكاملة.⁴
- ويقصد بها أيضا سياسة التجهيز والاستثمار لصالح الجماعات المحلية، ويفترض فيها أنها نخرج برنامج منسجم ذو أمد قصير ومتوسط وبعيد، وهو برنامج قائم على أساس إحصاء الجماعات الواجب ترقيتها، وتعيين الأعمال الواجب الشروع فيها، والتي تكتسي أهميتها والفائدة منها اهتماما حقيقيا بالنظر إلى الاحتياجات الأكثر إلحاحا للقطاعات المعنية، وكذا تعبئة الوسائل الضرورية لذلك، كما أنها تلك المبادرات المختلفة التي يتم التحضير لها مسبقا، وبمشاركة واسعة من المهتمين و المعنيين بتحسين شروط حياة الجماعة المحلية، على أن يقرن الهدف الاقتصادي للتنمية بالهدف الاجتماعي، ويبقى الهدف الأسمى لنهج التنمية المحلية ورؤيتها القائمة على المشاركة و تمكين الجماعات المحلية لا سيما الفقيرة منها والضعيفة و المهمشة، وتوسع نطاق الفرص والحياة المتاحة لها ، وهي بهذا مجموعة من السياسات والبرامج التي تتم وفق توجهات عامة لإحداث تغيير مقصود ومرغوب فيه في المجتمعات المحلية بهدف رفع مستوى المعيشة في تلك المجتمعات وذلك بتحسين نظام توزيع الدخل⁵ .
- يتمثل هدف التنمية الاقتصادية المحلية في تعزيز القدرات الاقتصادية لمنطقة محلية من أجل تحسين مستقبلها الاقتصادي و مستوى المعيشة ككل في هذه المنطقة ، فهي عبارة عن عملية يقوم من خلالها الشركاء من القطاع الحكومي و قطاع الأعمال بالإضافة إلى القطاع غير الحكومي بالعمل بشكل جماعي من أجل توفير ظروف أفضل لتحقيق النمو الاقتصادي و خلق فرص العمل⁶.

¹ موسر رحامي ، وسيلة السبتي "واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية و آفاق التنمية المحلية" الملتقى الدولي حول تسيير الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية ، الجزائر جامعة باتنة.

² مصطفى الجندي : الإدارة المحلية و إستراتيجيتها ، الإسكندرية 1987 ص 49.

³ حسين عبد القادر مرجع سابق ص 54

⁴ عبد المطلب عبد المجيد : التمويل المحلي و التنمية المحلية ، القاهرة الدار الجامعية للطبع و النشر و التوزيع 2001 ص 13.

⁵ أحمد رشيد : التنمية المحلية، القاهرة دار النهضة العربية 1986 ص 15-17

⁶ بيرتلزمان ستيفتاج،سريا جوجا، فيرجس ميري : التنمية الاقتصادية المحلية ، دراسة مشتركة صادرة عن البنك الدولي سبتمبر 2004 ص 9.

- هي أيضا عملية التغيير التي تتم في إطار سياسة عامة محلية تعبر عن احتياجات الوحدة المحلية، وذلك من خلال القيادات المحلية القادرة على استخدام واستغلال الموارد المحلية وإقناع المواطنين المحليين بالمشاركة الشعبية والاستفادة من الدعم المادي والمعنوي والحكومي وصولا إلى رفع مستوى المعيشة لكل أفراد الوحدة المحلية ودمج جميع الوحدات المحلية ، وهي عملية تتحد فيها جهود أفراد المجتمع المحلي وجهود السلطات الحكومية بغية تحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمع، فتكامل حياة المجتمع وحياة الأمة التي تنتمي إليها يمكنه من العطاء المثمر الفعال والذي يحقق التقدم والتطور القومي.¹

لقد عرفت التنمية المحلية بأنها عملية تشجيع المتجمع المحلي على اتخاذ الخطوات التي تجعل حياتهم المادية والروحية أكثر غنى معتمدين في ذلك على أنفسهم فجوهر التنمية هو الكيفية التي يعالج بها المجتمع مشكلاته، و هناك عددا من الأبعاد التي تعبر عن التنمية تتمثل في أنها:

- ✓ تركز على الإنسان.
 - ✓ عملية وليست مجرد حادثة.
 - ✓ تتطلب التنظيم.
 - ✓ مدخل ديناميكي لمواجهة المشكلات²
- وتعرف التنمية المحلية على أنها تلك العملية التي يمكن من خلالها قيام أهالي المجتمعات الصغيرة من مناقشة حاجياتهم ورسم الخطط المشتركة لإشباعها، ويتم خلالها التركيز على التحرك المجتمعي لحل المشكلات.
- ومن هذه التعاريف يمكن استخلاص بعض المؤشرات المتعلقة بالتنمية المحلية والتي تتمثل في:
- أنها تعتمد على الجهود الشعبية المحلية.
 - أنها تتطلب الجهد المستمر لتحسين أوضاع غير مرضي عنها إلى أوضاع أخرى جيدة.
 - التغيير من موضع معين إلى وضع أحسن.
 - الاهتمام بجميع الفئات وكافة القطاعات وكل المجالات³.

نخلص في الأخير إلى أن التنمية المحلية باعتبارها رافدا ضروريا من روافد التنمية الشاملة، تعتمد أساسا على سكان المتجمع المحلي أنفسهم باعتبارهم اقدر على التعبير عن احتياجاتهم ومشكلاتهم بغرض خدمة المجتمع واستدامة تنميته فهي عملية تغيير تتم بشكل قاعدي من الأسفل، تعطي الأسبقية لحاجيات المجتمع المحلي، ويمكن بواسطتها تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبي والحكومي للارتقاء بمستوى الوحدات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا.

الفرع الثالث : النظريات المفسرة للتنمية المحلية

تشغل قضية التنمية على المستوى المحلي موقعا هاما في أبحاث العلوم الاجتماعية و الاقتصادية، حيث احتكرت التفكير في قضية التنمية (الاقتصادية) (عقب الحرب العالمية الثانية تلك التيارات الفكرية المستمدة من علم الاقتصاد السياسي دون إدماج البعد الاجتماعي -المحلي (التنمية المحلية) بعمقه الكامل ف عملية التخطيط ومنظومة القوى الإنتاجية، مع غياب كامل لدور القوى الاجتماعية ولحركيتها الخاصة على المستويات اللامركزية والمحلية وفي أوائل الثمانينات كانت الدعوة إلى نظام اقتصادي عالمي جديد حيث برزت مفاهيم جديدة كالحاجات الأساسية، إشباع الاحتياجات الاجتماعية الأساسية كمحور جديد للعملية التنموية ومن جملة المفكرين الداعي إل تشكيل هذا النظام يان تبنجرن، محبوب الحق حيث أبرزوا دور الجماعة والجماعات الاجتماعية المحلية والقروية والهيئات العاملة

¹ حسين عبد القادر مرجع سابق ص 54

² وفاء معاوي مرجع سابق ص 52

³ رشاد أحمد عبد اللطيف : الإطار النظري لتنمية المجتمع المحلي الإسكندرية دار الوفاء 2007.ص 19

على المستويات اللامركزية، لتحديد الحاجات والاعتماد على الذات، دون أن ننسى التيار الجديد الذي ظهر في هذه الفترة الذي تبلور في فكر العالم — ثالثي الذي قاده رواد مدرسة التبعية من أمريكا اللاتينية، فرنسا والوطن العربي من أبرزهم أوزفالدو سونكل، سلسو فرتادو، أندريه جوندر فرانك وسمير أمين حيث قدموا مفهوما جديدا يتمحور حول مقاومة نتائج التبعية الاستعمارية على المجتمع كالتهميش وليس الاقتصادي فقط وفي خطوة ثانية تم التركيز على بناء القدرة التنافسية القومية على المستوى الوطني، كما مضت المنظمات الدولية (صندوق النقد الدولي، البنك الدولي و منظمة التجارة العالمية) تعالج الديون وتعيد هيكلة الاقتصاديات الناشئة ببرامج التكيف الهيكلي، وهكذا لم تعد قضية التنمية هي الأساس ولكن تحقيق قدر من التقدم على طريق مكافحة الفقر والتنمية البشرية وهنا أثبتت أدوار الجماعات المحلية و إمكانية تحقيق التنمية على مستواها أي الإهتمام بالبعد الإقليمي و المحلي.¹

أ- التنمية المحلية في ظل الاقتصاد الإقليمي :

إن لمفهوم كلمة المجال أو المكان أهمية خاصة في العلوم المعاصرة بما فيها العلوم الاقتصادية، حيث أخذ الإهتمام بهذا المعنى من خلال مفاهيم التخصيص والتوزيع، حيث ظهرت نظرية التوطن لتبحث في اختيار المنشآت لموطن النشاط، وبعدها ظهر فرع الاقتصاد الإقليمي لبحث في النمو الإقليمي و التنمية الإقليمية وقد اهتم علم السياسة خاصة في الولايات المتحدة الأمريكية بهيكل السلطة على المستوى المحلي، والعلاقة بجماعات المصالح وقوى الضغط المحلي والسلطة القضائية، خاصة في ضوء التركيبة الاتحادية للدولة والنظام السياسي .

إن المفهوم التقليدي للمكان في نظرية التوطن هو المجال الطبيعي -الجغرافي الذي يصير محلا للنشاط الاقتصادي، وهو مساحة ممتدة قابلة للتقسيم بإرادة صانع القرار السياسي والإداري، وقد نشأ هذا المفهوم لنظرية التوطن في أوائل القرن العشرين ليواجه تطور الفكر الاقتصادي نحو شمول التوزيع الجغرافي للأنشطة الاقتصادية حسب معطيات الندرة والمنفعة، وفي الخمسينات ظهر فرع النمو الإقليمي حيث بدأ النظر إل المكان كمجال متجانس، وقد حقق هذا المفهوم الجديد للمكان في نظرية النمو الإقليمي تطورا هاما بالقياس إلى مفهوم نظرية التوطن، من حيث اعتبار المكان كائنا إيجابيا مقارنة مع الدور السلبي للمجال الجغرافي القديم حيث كان يلعب دور المتلقي لقرارات المنشآت والأفراد والسلطة العامة، أي باعتباره محلا فقط للأنشطة التي توضع عليه تحقيقا لغاية واحدة هي النمو الاقتصادي العام للدولة ،

ومع مطلع الستينيات بدأت تظهر ملامح خاصة لكل مكان تجعل منه وحدة متميزة عن الأمكنة الأخرى، فهو ليس مجالا فارغا وإنما تمتلئ بالخواص الذاتية التي تميزه عن غيره، وهذا الإمتلاء نابع من الغنى الذاتي للمكان وتنوعه سواء

تنوع الإمكانيات أو تنوع العلاقات، ما يجعله مهيئا لأن يكون محورا للسياسة العامة، وسياسة التنمية بالذات، هنا ظهر مفهوم التنمية الإقليمية، وهكذا بعد أن كان المجال الجغرافي متجانسا ومسطحا في حالة النمو صار متنوعا و قائما على العلاقات الداخلية المتفاعلة ،

في حالة التنمية، هذا ما يعرف بالمكان المتنوع العلاقي.² (Diversified-Relational Space)

و قد ظهرت و تبلورت مفاهيم جديدة للمكان في فترة السبعينات و الثمانينات و تمثلت أبرز ملامحه في ما يلي :

- إن التنمية عملية تفاعلية تتم في وسط معين هو الوسط المحلي بالذات ، إنطلاقا من المفهوم الجديد للمكان الذي وضعه الاقتصادي **François Perroux** صاحب نظرية أقطاب النمو ، حيث أصبح ينظر للمكان باعتباره منطقة و هي ليست مجرد موضوع سلطت عليه القرارات العامة ، ، لتحقيق مصالح إقتصادية كلية معينة على المستوى العام للدولة لكنها منظمة ذات هدف خاص بها و آلية خاصة.
- إن المنطقة المحلية لها بعدان البعد الإقتصادي و البعد المؤسسي و التنظيمي :

¹ حسين عبد القادر مرجع سابق ص 55

² محمد عبد الشفيق عيسى : مفهوم ومضمون التنمية المحلية ، القاهرة معهد التخطيط ، ص 09

أ - البعد الإقتصادي : باعتبارها منظومة تتيح الإستفادة من الوفرات الخارجية و إقتصاديات الحجم و تحقق العوائد المتزايدة ، و خاصة من الناحية التكنولوجية المهادفة إلى تطوير القدرة الابتكارية و تحسين مستويات الإنتاجية للمنشآت المنخرطة في المنظومة.

ب - البعد المؤسسي و التنظيمي : حيث تنمو المنطقة من خلال تعزيز الروابط المتفاعلة بداخلها بين مختلف الفاعلين الاجتماعيين : القطاع الخاص و القطاع العام و المجتمع المدني بالإضافة إلى الهيآت العلمية و التكنولوجية و الهيآت الممثلة للمجتمع المحلي ، و من خلال هذا البعد يتكون ما يمكن اعتباره رأس المال العلاقي (الاجتماعي).

- إن التنمية المحلية تقوم على تراكم و تجميع الموارد الممكنة و المتاحة ، سواء أكانت طبيعية ، مالية ، بشرية لخلق خاصية التجمع Agglomération أي لتكوين عنقود للتنمية و التنافسية.¹
- التموضع المكاني و التراكم العلمي : إذ يخضع العمل المنتج للقيمة التكنولوجية للمبدأ التراكمي لعملية التعلم ، و ينتج عن هذه الطبيعة التراكمية تركيز مواطن إنتاجها ، أي تكون أشبه بأقطاب النمو لدى جونار ميردال و هكذا يؤكد الفكر الإقتصادي الحديث على العلاقة بين قدرة الابتكار و بين التوطن أو التموضع المحلي الذي يؤدي بدوره إلى التنافسية إذ يرى رائد هذا المفهوم مايكل بورتر أن بناء صناعة وطنية حقيقية يبدأ من تأسيس قاعدة محلية على مستوى الدولة أو على مستوى إقليم معين داخلها و إن هذا هو الأساس التنظيمي للتنافسية.²

ب- التنمية المحلية و قوة الدفع الخارجي (Exogenous) :

- ظهر هذا الاتجاه من خلال المفهوم النيوكلاسيكي لدالة الإنتاج حيث يمثل كل من السكان و التقدم التكنولوجي عاملين محددين لأداء الدالة و كذا المفهوم الكينزي المدفوع بعامل الطلب الفعلي ، من خلال دراسات الاقتصاد الكلي ، و أجل تمثيل مفهوم العامل الخارجي كمحرك للتنمية (التنمية المدفوعة من الخارج) ، نظرية سولو في التنمية عام 1956 حيث إعتبر أن التقدم التكنولوجي غير القابل للتملك الخاص يمارس دوره بصفة تلقائية قادما من الخارج (خارج النظام العملي و النموذج النظري) و من أبرز النظريات الدفع الخارجي نجد :
- **نظرية أقطاب النمو** : و قد قام بصياغة هذه النظرية في صورتها الأولى **François Perroux** متجاوزا المفهوم التقليدي للمكان من المكان المتجانس إلى المكان المتنوع و التفاعلي حيث يرى أن التنمية لا تظهر في كل مكان في نفس الوقت إذ إنها تتجسد فوق نقاط أو أقطاب معينة للتنمية بكثافات متباينة و قد إعتد على المنشأة أو الشركة الكبيرة الرائدة كمحفز للنمو على مستوى المنطقة أو القطب ، من خلال علاقات المدخلات-المخرجات ، و بعدها ظهرت اجتهادات نظرية في السبعينيات توضح آثار الشركات المتعددة الجنسيات على التنمية في المناطق المحلية ، بجوانبها الايجابية و السلبية ، حيث الحركة الحرة لرأس المال بين الفروع الإنتاجية و المناطق الجغرافية المختلفة حتى الوصول إلى نقطة التعادل في معدلات العائد في ما بينها و التي من شأنها تحقيق التقارب بصفة تلقائية بين مختلف الأقاليم في الدولة و في الإقليم الواحد.
 - **نظرية الإنتشار الجغرافي للإبتكار** : قام الإقتصادي السويدي هاجرستاند بوضع نموذج يقوم على أن الابتكارات تنبع من خارج المناطق المحلية لتصب في داخلها ، عبر مسالك أو قنوات للإنتقال و الإنتشار بين المناطق و يرجع ذلك إلى تفاوت الأقاليم من حيث القدرة على النمو و الاختلاف بينها في مستوى الإبتكار و لذلك تنتقل الابتكارات من المناطق ذات القدرة الأعلى إلى المناطق ذات القدرة الدنيا.
 - **نظرية "دورة حياة المنتج" و دورة حياة الأقاليم** : إن الانتشار الحيزي للإبتكار كما أنه عملية مستمرة في المكان هو كذلك عملية مستمرة في الزمان وهذا ما أبرزته نظرية دورة حياة الإقليم عند أصحابها، نورتون وريس المستمدة من النظرية الأصلية لدورة حياة المنتج عند ريموند فيرنون، وحسبهما فإن الاختلاف بين الأقاليم والمناطق ينبع من اختلاف المرحلة التي يمر بها كل إقليم على مسار

¹ محمد عبد الشفيق عيسى مرجع سابق ص 11

² حسين عبد القادر مرجع سابق ص 59

التطور التكنولوجي للمنتجات، والذي يتكون من ثلاث مراحل: إطلاق منتج جديد، ونضوج المنتج ثم أخيرا الدخول في مرحلة الإنتاج النمطي.

- **دور البنية السياسية:** تتفق جل نظريات النمو والتنمية على الدور الخاص للبنية الأساسية في تمهيد الطريق إلى التنمية، لذلك قامت اجتهادات ومحاولات نظرية متعددة تعال دور هياكل البنية الأساسية في سياق التنمية المحلية، من زاوية الدفع الخارجي، والمهم هنا أن عملية الجذب المحلي لمنطقة دون أخرى تتوقف على مدى توفر وكفاءة شبكة البنية الأساسية في الأقاليم المختلفة.
- **تكنولوجيا الاتصالات الجديدة:** يتمثل الاتجاه الأخير في الفكر النظري المتعلق بقوى الدفع الخارجي لتنمية المناطق المحلية في الدور المنوط بالتكنولوجيا الجديدة للمعلومات والاتصالات، و يتمثل ذلك في استخدام الإنترنت للتواصل على مستويات مختلفة من أجل العمل في تصميم المنتجات، توزيع أو تقسيم العمل¹.

ج- التنمية المحلية وقوة الدفع الداخلي Endogenous :

لقد شهد مفهوم المكان تغيرا جوهريا، لم يعد يعني مجرد فاصل طبيعي كم كان عليه في النظريات التقليدية المتمثلة أساسا في نظرية التوطن، أصبح يقصد بالمكان في نظرية التنمية المحلية الجديدة بمثابة عامل إنتاجي مستقل أو مورد إنتاجي، إن المكان بمفهومه الجديد متنوع و لا تتوزع الأنشطة فيه بالتساوي بل بصورة متباينة، المكان يصنع هويته الاقتصادية الخاصة على كل مستوى بفعل آليات نموه الذاتي بالمنطقة تتراكم فيها عوامل قوتها أو ضعفها، و عوامل القوة و الضعف بالأساس عوامل غير ملموسة و خاصة المعرفة و التعلم و خبرة العمل الجماعي بقراته التنظيمية و المؤسساتية، المكان بمفهومه الجديد ينمو بفعل كونه مولدا للكفاءة، طبقا لهذا المفهوم الجديد للمكان و المنطقة و التنمية المحلية ظهرت مجموعة من الاتجاهات النظرية منذ أوائل السبعينيات و ترى الباحثة الايطالية² **Roberta Cappello** بروز هذه الاتجاهات إلى الواقع الذي شهدته إيطاليا من حيث النمو المحلي السريع و الفجائي الذي حدث في بعض الأقاليم الأمر الذي جعل من الصعب تفسير هذا النمو المحلي بالطريقة النيوكلاسيكية القائمة على حرية الحركة لعنصر رأس المال بين الأقاليم نظرا لتناقص معدل انتقال رؤوس الأموال في تلك الفترة، كما كان من الصعب تفسيره بمنظور فرانسوا بيرو حول أثر المنشأة الكبيرة، أو بالمنظور الكينزي القائم على قوة الطلب الفعلي الخارجي. لذلك كان لا بد من البحث عن أطر تفسيرية جديدة و ظهر إطاران رئيسيان: الأول مستمد من ألفرد مارشال فيقال له الاتجاه المارشالي الجديد و الثاني من شومبيتر فيقال اتجاه الشومبترين الجدد، الاتجاه الأول يفسر نمو المنطقة المحلية بتحويلها إلى منطقة صناعية بينما يفسر الاتجاه الثاني النمو المحلي بقوة الابتكار. و تفرعت من هاذين الاتجاهين النظريات التالية:

● **المنطقة الصناعية من وجهة نظر المارشالية الجديدة: (الكفاءة السكونية للمكان)**

تولد المنطقة الصناعية و فرات خارجية محلية، يكون من شأنها زيادة الإيرادات و خفض النفقات و تحدث الوفرات بفعل تجمع نشاط صناعي و في ما يلي الشروط التي تجعل من منطقة جغرافية معينة منطقة صناعية:

أ - التقارب الجغرافي بين المنشآت في المنطقة المحلية.

ب - التقارب الاجتماعي.

ت - تركز المنشآت الصغيرة.

ث - التخصص في المراحل المختلفة للسلسلة الصناعية من التصميم إلى التسويق الدولي.

● **نظرية الكفاءة الديناميكية من وجهة نظر الشومبترية:**

¹ محمد عبد الشفيق عيسى: مرجع سابق. ص 17

² Roberta Capello: Theories on Regional Economic Growth and Development, PSDR Conf. Paris 02 Octobre 2009

تتمثل الكفاءة الديناميكية في الأثر الذي يولده المكان من خلال تنامي القدرة الابتكارية و الإبداعية للمنشآت عبر الزمن ، و فيما يلي الشروط التي تجعل من منطقة محلية منطقة ذات كفاءة ديناميكية ،:

- أ - أنشطة البحث و التطوير.
- ب - توفر الخدمات المتقدمة.
- ت - نخوة العمل الماهر
- ث - رأس المال الاجتماعي المتمثل في القدرة على العمل المشترك بروح التعاون و تبادل المعارف.¹

● الآثار الانتشارية للمعرفة : دور المناطق الحضرية و المدن

يؤكد هذا الاتجاه ما يقول إنه ثبت من الدراسات التجريبية هو أن النشاط المعرفي و الابتكاري يميل إلى التركز في المكان ، سواء تم قياس هذا النشاط بمؤشرات المدخلات (كالإنفاق على البحث و التطوير) أو بمؤشرات المخرجات (كعدد براءات الاختراع) و يركز هذا الاتجاه على ما أسفرت عنه الدراسات الميدانية حول نمط توطن المنشآت عالية التكنولوجيا HI-TECh حيث تؤكد ميل الشركات المعنية لتفصيل العمل في المواقع المحورية ذات القدرة على التخصص القطاعي خاصة في المناطق الأكثر تطورا ، و تتولد من هذا الميل آثار استقطابية للنشاط الابتكاري بين المناطق و في داخلها.

● نظرية التعلم الجماعي :

تنقسم إلى تيارين هما :

أ - الوسط الابتكاري **Milieu Innovateur** و يتعلق بالمنشآت الصغيرة حيث ترتفع قدرتها الابتكارية من واقع تركيزها في منطقة محلية مشتركة ، و تجمعها في المكان مما يرفع من إمكانيات العمل الجماعي عبر كثافة التفاعل الاجتماعي و التلاحم الشخصي.

ب - القرب المؤسسي : تقوم القدرة الابتكارية المحلية على تعلم تقاليد الممارسة المؤسسية و خاصة عبر إتقان شفرة السلوك للمنطقة المحلية من حيث قواعد العمل الاقتصادية ، الاجتماعية و الثقافية.

● الهيكل الحضري للتنمية المحلية:

يركز هذا الاتجاه على الأهمية المحورية للمناطق الحضرية في تركيز القدرات الابتكارية وفي تراكم رأس المال المعرفي ورأس المال الاجتماعي، وتكمن أهمية المدينة وفق هذا الاتجاه في كونها المكان المفضل لشركات التكنولوجيا العالية وللوظائف الابتكارية، وهكذا فان التنمية المحلية وفق هذا المنظور تجد كمالها في التنمية الحضرية وأن المنطقة المحلية الحقيقية من وجهة نظر النمو الداخلي والتنمية القائمة على المعرفة والابتكار هي المنطقة المدنية².

¹ محمد عبد الشفيق عيسى : مرجع سابق. ص 17

² محمد عبد الشفيق عيسى : مرجع سابق. ص 20-21

المطلب الثاني: تطور الإدارة المحلية في الجزائر ومشاكلها في تحقيق التنمية المحلية

لقد واجهت الإدارة المحلية الجزائرية العديد من التطورات عبر التاريخ حيث قامت بمجموعة من الإصلاحات على مستوى المنظومة القانونية و الإدارية وذلك من أجل تفعيل دورها في تحقيق التنمية المحلية، حيث ستتطرق في هذا المبحث إلى تطور الإدارة المحلية في الجزائر (المطلب الأول) ثم المشاكل التي واجهتها في تحقيق التنمية المحلية (المطلب الثاني).

الفرع الأول: تطور الإدارة المحلية في الجزائر:

لقد عرفت الإدارة المحلية الجزائرية تطورا تاريخيا حيث مرت بعدة مراحل والتي سنتعرض لها فيما يلي: بدءا بمرحلة العهد العثماني (أولا)، مروراً بمرحلة الاحتلال الفرنسي (ثانيا)، ثم مرحلة ما بعد الاستقلال (ثالثا).

-أولا : نظام الإدارة المحلية في العهد العثماني : في العهد العثماني قسمت الجزائر من الناحية الإقليمية إلى أربعة بايلاكات وهي: دار السلطان وتضم العاصمة وضواحيها، بايلاك التيطري عاصمته لمدينة، بايلاك الغرب عاصمته وهران، أما بالنسبة لبايلاك الشرق فعاصمته قسنطينة . ويتكون البايلاك من تنظيمات إدارية أخرى أقل حجما من الأولى وهي البلدة (البلدية) المنطقة الوطن، كما يتكون من عدة مستويات : الباي، ديوان الباي، المجلس الاستشاري المصالح الإدارية للبايلاك، وقد تمثلت صلاحيات الباي في الحفاظ على الأمن العمومي والحيلولة دون انتفاضة السكان المحليين والسهر على جباية الضرائب¹.

-ثانيا: نظام الإدارة المحلية أثناء فترة الاحتلال الفرنسي : اعتمدت السلطات الفرنسية في إدارتها المحلية للجزائر على العديد من السياسات فقد استعانت بالشخصيات ذات النفوذ من المواطنين، وأحيانا لجأت إلى الإستفادة من النظم التي كانت سائدة في العهد العثماني². و مرت هذه المرحلة بفترتين :

-المرحلة الأولى: في هذه المرحلة قسمت الجزائر إلى ثالث أقاليم :

* إقليم المدنية: يقيم فيها الأوروبيون، وتخضع للنظام المعمول به في فرنسا .

* مناطق عسكرية: سكنها الجزائريون وتخضع للإدارة العسكرية .

* المناطق المختلطة: وهي المناطق التي سكنها الأوروبيون وبعض الجزائريون حيث يخضع فيها الأوروبيون للإدارة المدنية والجزائريون للإدارة

العسكرية وفي هذه المناطق أبقى الفرنسيون على أنظمة العهد العثماني فكان يعاون الحاكم في كل وحدة إدارية شيخ البلد

- المرحلة الثانية: في هذه المرحلة أصبحت الجزائر ملحقة بفرنسا، حيث قسمت البلاد إلى ثلاث ولايات وهي: وهران، قسنطينة، الجزائر

وعلى رأس كل ولاية والي يساعد مجلس الولاية، ثم قسمت الولايات إلى بلديات حسب تواجد العنصر الأوروبي . كما يلي :

* البلديات ذات التصرف التام: تتواجد هذه البلديات في الشمال أي في المدن الكبرى والمناطق الساحلية أين يتركز العنصر الأوروبي،

و تخضع هذه البلديات للقانون الفرنسي وتتمتع بحالتها بالصلاحيات الكاملة كما في فرنسا .

¹ ناجي عبد النور، " دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة- تجربة البلديات الجزائرية"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، الجزائر، العدد 2، 2007، ص 224.

² نوال بوكعباش، تأثير الموارد البشرية على تنمية الإدارة المحلية في الجزائر، دراسة حالة ولاية جيجل، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير ، قسم العلوم السياسية، تخصص رسم السياسة العامة، الجزائر، 2011، ص 112

* البلديات المختلطة: تواجدت هذه البلديات في الجزء الأكبر من الإقليم الجزائري خاصة المناطق التي يقل فيها تواجد الأوروبيين بالقسم الشمالي من البلاد، وقد ارتكزت إدارة هذه البلديات على هيئتين أساسيتين هما : المتصرف و الذي يخضع لسلطة الرئاسة للمحاكم أو الوالي العام من حيث التعيين والترقية والتأديب، واللجنة البلدية والتي يرأسها المتصرف مع عضوية عدد من المنتخبين الفرنسيين وبعض الجزائريين.

* البلديات الأهلية: تتواجد هذه البلديات في مناطق الجنوب وبعض المناطق الصعبة والنائية في الشمال وتتميز إدارة هذه البلديات بالطابع العسكري. والملاحظ أن تطور الإدارة المحلية الجزائرية في هذه المرحلة تحكمت فيه عدة عوامل منها المتغيرات التي حدثت في النظام الفرنسي وتطور حركة الاستيطان والضغط الممارسة من طرف المعمرين ورد فعل المقاومة الجزائرية .

-ثالثا: نظام الإدارة المحلية بعد الاستقلال:

ورثت الجزائر بعد الإستقلال إدارة محلية متدهورة، وذلك لغياب الإطار فجدت نفسها غير قادرة على تسيير الشؤون الإدارية، إذ عانت معظم البلديات من عجز مالي نظرا لقلّة مواردها المالية وزيادة نفقاتها، لذلك عمدت الجزائر إلى القيام بجملة من الإصلاحات على مستوى إدارتها المحلية.¹

- الإدارة المحلية الجزائرية في عام 1967 : في هذه الفترة تم إصدار الأمر 67-24 الصادر في 28 جانفي

1967 المتضمن لقانون البلدية والذي يشكل أساس التنظيم البلدي بالجزائر ذلك لأنه مثل محاولة لبعث الديمقراطية

في المجال الإداري، حيث كان التنظيم الإداري يقوم على الهيئات التالية المجلس الشعبي البلدي، المجلس التنفيذي،

رئيس المجلس الشعبي البلدي وبعد إصدار قانون البلدية قامت الجزائر بسن قانون الولاية بإصدار الأمر 69-38

المؤرخ في 28 ماي 1969 المتضمن لقانون الولاية، وقد قامت الجزائر بجملة من الإجراءات وهي :

- إدخال ميزانية جديدة للولايات والبلديات التي أدت إلى وضع نظام مالي
- إنشاء صندوق جماعي للجماعات المحلية والذي يقوم بمساعدتها
- وضع نظام من أجل توزيع عادل للأموال و الذي من خلاله يمكن للجماعات الفقيرة الإستفادة من موارد غير الجبائية
- الإقتطاع الإجباري للأموال من مداخيل التسيير وتخصيصها لتغطية التجهيز و الاستثمار للبلديات و الولايات، وهذا من أجل تمكين الجماعات المحلية من الإستقلالية في المجال المالي.

ولقد قامت الجزائر بتعديلات في عدد من البلديات، إذ خفضت عدد البلديات عام 1969 من 1535 إلى 676 بلدية ونظرا للإصلاح الإداري الذي مس النظام المالي والمحاسبي، عملت الجزائر على رفع الولايات من 16 ولاية إلى 31 حيث أصبح عدد الدوائر من 91 إلى 160 دائرة.

وكان آخر نظام للتقسيمات الإدارية هو ذلك الذي صدر عام 1984 والذي تضمن تقسيم البلاد إلى 48 ولاية حيث بلغ عدد الدوائر 583 دائرة و البلديات 1541 بلدية.²

¹ حسن مصطفى حسن، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط2، 2782، ص 135

² عتيقة جديدي، إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، بلدية بسكرة نموذجاً، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، دارة محلية تخصص سياسة عامة، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013 ص 41

- الإدارة المحلية الجزائرية عام 1990 : قام دستور 1989 بإلغاء نظام الحزب الواحد وتبني التعددية الحزبية،

وذلك خلال مرحلة التحول الديمقراطي التي عرفت بها البلاد وتبني اللامركزية الإدارية ومبدأ الانتخاب التعددي لتمثيل الإرادة الشعبية على المستوى المحلي، وتماشيا مع الإصلاحات السياسية و الإدارية في هذه الفترة جاء قانون البلدية رقم 90-08 و قانون الولاية 90-09 ليحدد المسار الجديد في تنظيم الإدارة المحلية¹ إذ بعدها و في دستور 1996 و في المادة 15 جاء أن الجماعات المحلية أو الإقليمية هي البلدية و الولاية.

• قانون البلدية : جاء قانون البلدية رقم 90-08 وقد عرف البلدية في مادته الأولى بأنها للجماعة الإقليمية الأساسية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي وتحديث بموجب قانون .ومن خلال هذا التعريف يمكن إبراز خصائص البلدية² وهي :

✚ مجموعة إقليمية توجد مصالح مشتركة بين مواطنيها؛

✚ مجموعة لا مركزية أنشأت بموجب قانون وتتمتع بالشخصية المعنوية؛

✚ تعتبر مقاطعة إدارية للدولة تسهر على ضمان السير الحسن للمرافق العامة

وقد نصت المادة 03 من قانون البلدية 90-08 على أن للبلدية هيئات إدارية تتولى سيرها وهي المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي . يتألف المجلس الشعبي البلدي على عدد من الأعضاء الذين يتم انتخابهم عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري لمدة 5 سنوات وتختلف تشكيلته وعدد أعضائه حسب الكثافة السكانية للبلدية . ويمكن أن يشكل من بين أعضائه لجان دائمة وأخرى مؤقتة وذلك من أجل معالجة القضايا التي تهم البلدية . يقوم المجلس الشعبي البلدي بعقد دورات كلما استدعت الضرورة ذلك وهي دورات عادية تكون كل 3 أشهر وعددها أربع دورات في السنة أو دورات غير عادية وتكون إستثنائية وذلك لمعالجة شؤون البلدية وتكون سواء بطلب من رئيس المجلس أو ثلثي أعضائه أو الوالي.

و يقوم من خلال هذه الدورات بإجراء مداولات التي من خلالها يتم إتخاذ قرارات تخص البلدية ويجب أن تكون القرارات المتخذة صحيحة ومتفقة مع القوانين . يتولى صلاحيات في العديد من المجالات منها مجال التهيئة العمرانية والتخطيط والتجهيز من خلال إعداد المخططات التنموية والعمرانية على الصعيد المحلي ، وفي المجال الاجتماعي يقوم المجلس بالتكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة وتقديم المساعدة لها في مجالات الصحة والتشغيل والسكن، وإنجاز مراكز الصحة وقطاعات العلاج ومؤسسات التعليم الأساسي، أما في المجال الإقتصادي يمكن له أن يصدر قرار بإنشاء مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلالية المالية لتسيير المصالح العمومية وفي المجال المالي يقوم بالمصادقة على ميزانية البلدية . أما بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي فهو الهيئة الأساسية في البلدية، حيث يعد رئيس الهيئة التنفيذية للبلدية يتم تعيينه من بين أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد ويتم تنصيبه في مدة لا تتعدى 8 أيام بعد إعلان نتائج الإقتراع . ولرئيس المجلس الشعبي البلدي إختصاصات فهو يمثل الدولة من جهة ويمثل البلدية من جهة أخرى، فبصفة ممثل للدولة يقوم بـ

✚ نشر القوانين والتنظيمات عبر تراب البلدية

✚ السهر على حسن النظام والأمن العمومي وعلى النظافة العمومية

✚ صفة ضابط الحالة المدنية وضابط الشرطة القضائية

¹ نوال بوكعباش مرجع سابق ص 115

² قانون رقم 70-08 المؤرخ في 7 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد 15، المؤرخة في 11 أفريل 1990

✚ يعمل على احترام المقاييس والتعليمات في مجال التعمير¹.

أما بالنسبة لصلاحياته بصفته ممثلا للبلدية فهو يقوم ب:

✚ التظاهرات الرسمية و الإحتفالات وأعمال الحياة المدنية و الإدارية؛.

✚ مراقبة المجلس بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على أموال البلدية و إيراداتها.²

✚ يحضر جلسات المجلس ويستدعي أعضاء المجلس للإنعقاد ويبلغهم بجدول الأعمال

✚ يرأس المجلس ويدير جلسات ومناقشات المجلس

✚ يقدم تقرير يتضمن تنفيذ المداوالات³

- قانون الولاية عرفت المادة الأولى من قانون الولاية رقم 90-09 الولاية بأنها هي الجماعة الإقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي⁴ ، وبذلك فهي تتمتع بجملة من الخصائص وهي :

➤ الولاية هي هيئة إدارية مركزية إقليمية وجغرافية وليست لامركزية فنية أو مصلحية أو مرفقية

➤ تعد الولاية حلقة وصل بين المصالح المحلية والمصالح العامة للدولة

➤ تعد صور لنظام اللامركزية الإدارية النسبية لأن أعضائها لم يختاروا كلهم بالانتخاب العام

وقد نصت المادة 08 من قانون الولاية 90-09 على أن الولاية : " هيئتان أساسيتان هما المجلس الشعبي الولائي والوالي . ويعد المجلس الشعبي الولائي جهاز المداولة للولاية ينتخب أعضائه لمدة 5 سنوات من بين قوائم المترشحين الذين يقدمهم الحزب ويحدد عددهم حسب الكثافة السكانية . يقوم المجلس الشعبي الولائي بعقد أربع دورات عادية في السنة مدة كل دورة 15 يوم، كما يقوم بعقد دورات إستثنائية بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه أو طلب من الوالي، وكذلك يقوم بإجراء مداوالات تنصب على إحدى صلاحياته وتجري هذه المداوالات بحضور الوالي . وله مجموعة من الصلاحيات في ميادين مختلفة، **صلاحيات إقتصادية و فلاحية** ، صلاحيات متعلقة بالتهيئة العمرانية والتجهيز مثل مخططات التهيئة العمرانية والتجهيزات التي تتجاوز قدرات البلدية ... إلخ **صلاحيات إجتماعية وثقافية** من خلال تشغيل الشباب، إنجاز هياكل الصحة العمومية... إلخ **صلاحيات مالية** من خلال التصويت على ميزانية الولاية . أما بالنسبة للوالي فيعين بمرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير وزير الداخلية وبعد الوالي الرئيس الإداري الأعلى في الولاية وله صلاحيات متعددة ومتنوعة تتمثل في صلاحياته بصفته ممثل للدولة من جهة وبصفته ممثل للولاية من جهة أخرى؛ فإعتباره ممثل للدولة يقوم بصلاحيات سياسية حيث يقوم بإعلام الحكومة بكل ما يحدث في إقليم الولاية، يقدم تقرير لكل وزير يهمه الأمر عن نشاط في جميع المجالات، كذلك يقوم بصلاحيات إدارية حيث يقوم بتنفيذ القوانين والتنظيمات وقرارات الحكومة والتعليمات التي يتلقاها من طرف الوزراء وينسق ويراقب عمل مصالح الدولة المكلفة بمختلف القطاعات . ولديه كذلك صلاحيات قضائية حيث يتولى سلطة الضبط القضائي في حالة وقوع جنائية أو

¹ فريدة قصير مزياي، مبادئ القانون الإداري، مطبعة عمار قرني، الجزائر، 2001، ص 288.

² محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004، ص 38

³ فريدة قصير مزياي مرجع سابق 191

⁴ محمد علي ، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير بالعلوم السياسية، قسم الحقوق، تخصص قانون الإدارة المحلية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012، ص 20.

جائحة ضد أمن الدولة أو في حالة توافر حالة الإستعجال، كذلك في حالة عدم إخطار السلطة القضائية بوقوع جريمة .وبالنسبة لصالحياته بصفته ممثل للولاية فهو يقوم :

- تنفيذ المداولات القائمة على مستوى المجلس على شكل قرارات ولائية بعد المصادقة عليها من طرف المجلس
- يلزم قانون الولاية الوالي بضرورة إعلام المجلس بنشاطاته الولائية خلال الدورات المنعقدة وتقديم بيان سنوي للمجلس يتضمن نشاطات للمصالح الدولة في الولاية
- يقوم بتمثيل الولاية أمام القضاء¹
- توقيع العقود والصفقات بعد الموافقة عليها من طرف المجلس
- -يمثل الولاية في جميع الأعمال المدنية و الإدارية
- يقوم بإدارة ممتلكات الولاية تحت رقابة المجلس
- يقدم تقرير حول حالة تنفيذ المداولات .وما تجدر الإشارة إليه أن الدائرة تعد هيئة من هيئات عدم التركيز الإداري، فهي عبارة عن قسم يرأسه أحد مساعدي الوالي وهو رئيس الدائرة الذي يقوم بتنشيط وتوجيه والتنسيق بين البلديات²

الفرع الثاني : مشاكل ومعوقات الإدارة المحلية في ترقية التنمية المحلية في الجزائر

تعاين الإدارة المحلية الجزائرية العديد من المشاكل و المعوقات التي ساهمت في تعطيل عملية الدفع بعجلة التنمية المحلية و التي يمكن أن نصنفها إلى معوقات الإدارية و الفنية ، ثم المعوقات المالية و المعوقات الاجتماعية و سنناقشها كلها.

أولا : المعوقات الإدارية و الفنية :

- 1 -**المعوقات الإدارية :** تتمثل المعوقات الإدارية التي تواجهها الإدارة المحلية في :
 - عدم وضوح القوانين و التشريعات التي تتعلق بالسلطة المركزية و الهيئات المحلية.
 - انتشار المحسوبية و الرشوة و التسيب و اللامبالاة التي تعد مظهر من مظاهر الانحراف الإداري.
 - ضعف عوامل التحفيز التي تفتقر إليها أجهزة الإدارة المحلية.
 - غياب سياسة فعالة تخدم احتياجات التنمية و فقدان التنسيق بين أعمال الهيئة و فروعها.
 - أداء الإدارة المحلية يتسم بإجراءات مقعدة طويلة و مهام متضاربة و فساد على نطاق واسع و انخفاض كفاءة المواطنين .
 - تدخل السلطات المركزية في عمل الإدارة المحلية من خلال المساعدات التي تقدمها لها و التي مست استقلاليتها و ذلك بسبب ضعف الوسائل المادية و البشرية.
 - تعتبر عملية وضع القرارات من حتميات الأمور في الإدارة المحلية حيث أنها تتميز بالحركية لأنها تقتصر على مستوى معين من الأشخاص فهي عملية تمارس في كافة أنحاء التنظيم إلا أنها تصادفها مجموعة المعوقات التنظيمية التي تحول دون تطبيقها وفق ما يخدم أهداف الإدارة المحلية.¹

¹ بسمة عولي، "تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر"، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة باجي مختار، عناية، العدد 4، 2006، ص 269

² مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص 98.

- إنتشار الأمية في الإدارة المحلية إذ بسببها ما زالت تعتمد في معاملاتها مع البيئات الأخرى و المؤسسات بالإرث الإداري و التنظيمي الموروث و سلوك القيادة البيروقراطية مازال يستند على الأسلوب التقليدي القائم على سد الثغرات و اتخاذ ردود الأفعال في التعامل مع الأوضاع و المشاكل و التطورات عوض الإعتماد على إدارة التغيير.
- التبعية في إستيراد الغير ممنهج و الغير مدروس بعناية للنماذج الإدارية في الإصلاح الإداري بحجة عالمية المبادئ و اعتماد أسس الإدارة و المناهج بدون مراعاة الخصائص البيئية و الميزات الخاصة للبلاد.

2 -المعوقات الفنية : تتمثل هذه المعوقات في :

- ❖ الخلل الهيكلي التي تعاني منه الهيئات المحلية و الذي يتعلق باليد العاملة من حيث الأداء التدريب و التأهيل و التحفيز.
- ❖ إنخفاض مستوى كفاءة موظفي الإدارة المحلية.
- ❖ عدم تفعيل دور المشاركة الشعبية في الهيئات المحلية و تطبيق مبدأ الرقابة الشعبية على الأعضاء و الأجهزة المحلية التي أدت إلى الانحرافات و بروز الأمراض البيروقراطية.²

ثانيا : المعوقات المالية: و تتمثل أساسا في :

- احتكار الدولة للموارد الجبائية الأكثر مردودية و عدم توزيع محصولها الجبائي توزيعا عادلا.
- ضعف الإدارة الجيدة للنفقات و إيرادات الإدارة المحلية و استعمالها لأغراض تعارض التنمية المحلية
- فشل الإعانات في تغطية عدم التوازن للقضاء على الفوارق بين الإدارات الغنية والفقيرة .
- وجود جماعات محلية تعاني من العجز في ميزانيتها وهذا ما جعلها عاجزة على إحداث تنمية محلية وذلك نظرا للتوزيع غير المتكافئ للشروط؛
- عدم تحديد الموارد المالية للهيئات المحلية و إصلاح النظام الجبائي للبلديات قصد خلق فوائض مالية جعل الوحدات تبقى دائما في تبعية مالية
- التلاعب بنفقات و إيرادات الجماعات المحلية وتخصيصها لأغراض تجانب المصلحة العامة³

ثالثا: المعوقات الاجتماعية: ومن أهمها :

- الإنفجار السكاني الذي تعاني منه العديد من الهيئات المحلية والنتائج عن التحضر والتمدن وتزايد ظاهرة الهجرة من الريف إلى المدينة والذي تسبب في ظهور العديد من الظواهر السلبية وهذا ما إستوجب مواجهتها ووضع الحلول لها حيث أنها أدت إلى تدني مستوى الخدمات بسبب زيادة الضغط عليها؛
- إزدیاد نسبة البطالة والجريمة وتفشي ظاهرة الفقر والمتمثلة في السكن العشوائي أو الفوضوي حول العديد من المدن؛

¹ مريم بن سعدون وإيمان بوعيطة، آليات تطوير أداء الإدارة المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة - دراسة حالة الجماعات المحلية لولاية سكيكدة-، مذكرة إستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم التجارية، تخصص تجارة دولية، جامعة 08 ماي 1945، قلمة، 2015، ص 74

² قاسم ميلود، "علاقة الإدارة والمواطن في الجزائر بين الأزمة ومحاولات الإصلاح"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، العدد 5، جوان 2011، ص 77.

³ نموشي إيمان ، لعور رتاج قمر الزمان : دور إصلاح الإدارة المحلية في تفعيل التنمية المحلية في الجزائر دراسة حالة بلدية سطيف ، مذكرة ماستر في العلوم السياسية تخصص إدارة الجماعات المحلية جامعة قلمة 2015-2016 ص 64

➤ عدم وعي المواطنين بأهمية الإدارة المحلية ودورها في التنمية المحلية ومعرفة أهميتها التي لا تقتصر سوى على توزيع السكنات و المجالات التجارية و استخراج وثائق الحالة المدنية.¹

الفرع الثالث: مجالات إصلاح الإدارة المحلية لتحقيق التنمية المحلية في الجزائر

إن الإدارة المحلية الجزائرية عانت كثيرا من مظاهر الفساد والضعف بكل أنواعه، لذلك عملت على وضع جملة من الإصلاحات لتجاوز هذه العراقيل والتخلص من جميع المشاكل التي وقفت كعقبة في طريقها من أجل تحقيق التنمية، وهذا ما جعلها تضع جملة من الإجراءات الإصلاحية والتي سنطرق لها في هذا المبحث حيث سنتعرض لهذه الإصلاحات في المجال القانوني والمالي ثم في مجال إدخال الأساليب الحديثة لإصلاح الإدارة المحلية.

قامت السلطة الجزائرية بجملة من الإصلاحات في العديد من المجالات منها القانونية والمالية والتي تسعى من خلالها إلى تطوير الجهاز الإداري في الجزائر، وتحقيق التنمية المحلية، لذلك سنطرق في هذا المطلب إلى المجال القانوني ثم المجال المالي

➤ المجال القانوني : لقد قامت الدولة بتفعيل القوانين والتشريعات الخاصة بالإدارة المحلية وذلك بإصدار قوانين لمحاربة الفساد

الإداري ووضع وتفعيل الرقابة من أجل الحد منه ومعاينة مرتكبيه ولهذا فإن معظم الدول تعتمد على القوانين العرفية والقضاء العادي من أجل القضاء على ظاهرة الفساد ومن بين هذه القوانين :

- القوانين التي تحدد المعايير الدقيقة في الحالات التي تشكل فيها أعمال الفساد جرائم أو مخالفات ضمن المحاسبة الإدارية؛

- القوانين التي تؤمن شفافية العمل بما فيها القوانين المتعلقة بالإعلام وتعزيز الوصول إلى المعلومات العامة؛

- القوانين التي تهدف إلى تنمية الإدارة العامة وهيكلتها بما فيها التعيين والترقية و إنهاء العمل وتحديد وسائل عمله².

- تعديل قانوني البلدية والولاية لعام 1990

❖ تعديل قانون البلدية : قامت الحكومة بإحداث قانون جديد خاص بالبلدية و هو القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان

2011 و الذي جاء بصدد إجراء جملة من التعديلات على المنظومة التشريعية المسيرة للبلدية حاليا و قد قامت بهذه

التعديلات من اجل معالجة بعض الإختلالات في القانون القديم و ذلك بسن أحكام من اجل تصحيح النقائص المسجلة في

إطار إحترام قواعد و إجراءات سير هيئة المداولة و التحديد الدقيق للإطار العام و الشروط المتعلقة بممارسة العهدة الانتخابية

بصفته ممثلا للشعب كما جاء هذا القانون من أجل تعزيز الديمقراطية التشاركية حيث جاء في المادة 12 من قانون البلدية

الجديد رقم 11-10 إمكانية إقامة مجالس بلدية واسعة يشارك فيها المواطنون ،تخرج بقرارات بعد مصادقة رئيس المجلس الشعبي

البلدي عليها و كذلك مصادقة الوالي كما كان هناك تفعيل لدور المجتمع المدني بموجب هذا القانون حيث نصت المادة 13 من

¹ مريم بن سعدون و إيمان بوعيطه مرجع سابق 75

² نموشي إيمان ، لعور رتاج مرجع سابق ص 66

الفصل الثالث : مقومات نموذج التسيير العمومي الجديد في ترقية التنمية المحلية

القانون الجديد بالسماح لرئيس البلدية بالإستعانة بشخصيات تقيم في البلدية أو جمعية معتمدة للحصول على اقتراحات تخص مشاريع تنمية للجان ان تتبناها بعد المناقشة.¹

و قد أعطى القانون الجديد صلاحيات واسعة للمجلس الشعبي البلدي و ذلك في مختلف المجالات التنموية الآتية :

- المجال الاجتماعي أعطى المشرع بموجب المادة 122 من القانون الجديد للمجلس الحق في المبادرة بإنشاء مؤسسات التعليم الابتدائي و ضمان صيانتها و إنجاز و تسيير المطاعم المدرسية و السهر على ضمان توفير وسائل النقل و التكفل بالفئات المعوزة ، إنجاز المراكز الصحية و صيانتها.

- في مجال السكن يتم تكليف البلدية بتشجيع كل مبادرات تستهدف الترقية العقارية على مستوى البلدية و إنشاء المؤسسات العقارية و تشجيع التعاونيات.

- في المجال المالي يتولى المجلس بناء على المادة 180 سنويا المصادقة على ميزانية البلدية سواء الأولية أو التكميلية ، و في المجال الاقتصادي و طبقا للمادة 109 فالمجلس يتولى إنجاز مشاريع الاستثمار أو التجهيز على مستوى إقليم البلدية و حماية البيئة و الأراضي الفلاحية كما أعطى له المشرع الحق في القيام بكل مبادرة من شأنها تطوير الأنشطة الاقتصادية المسطرة في برنامجها التنموي و العمل على ترقية الجانب السياحي في البلدية و تشجيع المتعاملين الاقتصاديين .

- في مجال تهيئة الإقليم و التنمية المستدامة و طبقا للمادتين 107 و 108 يكلف المجلس الشعبي البلدي بوضع برامج تنمية سنوية طيلة عهده في إطار المخطط الوطني للتهيئة و التنمية المستدامة للإقليم و كذا المخططات التوجيهية القطاعية و التي تنفذ على المدى القصير المتوسط و الطويل.

- ولعل من أهم ما جاء به قانون البلدية الجديد انه أدخل ضمن الأجهزة المسيرة للبلدية شخصية الأمين العام حيث جاءت المادة 295 من قانون البلدية لتعترف صراحة للأمين العام بممارسة أمانة المجلس الشعبي البلدي وورد في المادة 125 أن البلدية إدارة توضع تحت سلطة المجلس الشعبي البلدي ينشطها الأمين العام أما المادة 129 فجاءت أكثر توضيحا لمهامه حيث يتولى تنشيط وتنسيق المصالح الإدارية والتقنية وضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداورات المتضمنة للهيكل التنظيمي ومخطط سير المستخدمين . لقد جاء قانون البلدية الجديد بجملة من الإصلاحات التي شملت البلدية و إصلاح هيكلها و قد عرف هذا القانون أهمية بالغة من خلال تفعيل دور المرأة وزيادة تمثيلها في المجالس الشعبية وترقية حقوقها وزيادة مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية.²

❖ **تعديل قانون الولاية :** جاء قانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية لتمكين هذه الهيئة ذات

الطابع المزدوج من القيام بدورها على أكمل وجه كفضاء لممارسة السيادة الوطنية و تنفيذ العمليات الكبرى لدعم

نشاطات الجماعات المحلية و كفضاء مكمل للبلدية في تقديم الخدمة العمومية الجوارية و تنظيمها لذلك قامت

الحكومة بإدخال جملة من التعديلات على قانون الولاية و التي جاءت كالتالي :

¹ سليمة حمادو، إصلاح الجماعات المحلية كمدخل استراتيجي، رسالة ماجستير، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية، تخصص إدارة الجماعات المحلية، جامعة الجزائر، 2012، ص 139، 138.

² مصطفى درويش، "الجماعات المحلية بين القانون والممارسة"، مجلة النائب، العدد 01، 2003، ص 46.

الفصل الثالث : مقومات نموذج التسيير العمومي الجديد في ترقية التنمية المحلية

- تكريس المبادئ الأساسية للولاية باعتبارها جماعة إقليمية المركزية ومقاطعة غير مرمكة؛
- تفويض السلطات لفائدة الولاية باعتبارها جماعة المركزية، مع إعطائها إستقلالية مالية و إستقلالية في التسيير؛
- التحديد بدقة لسير المجلس الشعبي الولائي كهيئة مداولة للجماعات الإقليمية لاسيما فيما يتعلق بتنظيم القانون في حالة الكوارث ومدتها ومكان إنعقادها الذي يتم وجوبا بمقر الولاية وطريقة إستدعاء المجلس؛
- إعادة تحديد صلاحيات المجلس لتمكينه من أن يصبح قوة ومشاركة في التكفل بالانشغالات المشتركة لكل موطني الولاية؛
- مشاركة المجلس الشعبي الولائي في تنفيذ السياسات المقررة على المستوى الوطني كما يعطي رأيه كلما تطلبت القوانين والتنظيمات ذلك؛
- كما تم توضيح صلاحيات هذه الهيئة بصفة أفضل في جميع الميادين وجاء ذلك في المواد من 74.48 إلى 102.
- كما تم تقليص المداولات التي تخضع إلى الموافقة الصريحة للمجلس إلى أربعة مجالات وهي الميزانيات والحسابات، التنازل و اقتناء وتبادل العقارات، اتفاقيات التوأمة، الحسابات والوصايا وذلك حسب المادة 55 من قانون الولاية؛
- تكريس الجهاز القانوني لحماية المنتخب المعمول به في قانون الولاية ضمن مشروع هذا القانون في المواد 139-141 من قانون الولاية؛
- تكريس الوالي في المشروع كهيئة تنفيذية و ممثلا ومفوض للحكومة في المواد 171 إلى 122 من قانون الولاية، كما تم تعديل علاقاته مع مسؤولي المصالح غير المرمكة قصد تحقيق الشفافية والتنسيق والفعالية؛ -
- كما أدخل الفصل المخصص للوالي أحكاما قانونية تقرر بإنشاء سلك الولاة الذي يحدد قانونه الأساسي عن طريق التنظيم؛
- وقد تم تحديد من خلال الفصل إلى الرابع والخامس المخصصين لإدارة الولاية ومالياتها مبادئ عامة من خلال أحكام تقليدية تحكم تنظيم وسير الجماعات المحلية في الجزائر؛
- إدراج أحكام جديدة تتعلق باستقلالية المالية وتطبيق مستخدمي التأطير على حساب ميزانية الولاية ومسؤولية الولاية¹.

➤ **المجال المالي :** لقد واجهت الجزائر منذ الاستقلال عجزا مالي، حيث أن جبايتها كانت تتميز بالتعقيد والتي أثرت بدورها على مالياتها المحلية وهو ما جعل المنظومة الجبائية الحالية مختلطة لذلك قامت الجزائر بجملة من الإصلاحات من أجل تجاوز هذه التعقيدات

- 1 -إصلاح الجباية المحلية: إن أسباب عجز الجباية المحلية الجزائرية في تغطية العجز المالي للبلديات متعددة وبمثل عدم إستقرار النظام الضريبي أحد أبرز هذه الأسباب كما تعد القوانين التي تصدر كل سنة سببا في تدمير

¹ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2012، ص 134.

المكلفين، بالإضافة إلى سوء التسيير الذي تعاني منه الإدارة المحلية¹ لذلك قامت الجزائر بإصلاحات جوهرية على سياساتها الضريبية والتي تهدف إلى توسيع مجال الخضوع للضريبة وتحسين تطوير آلياتها وتقديرها كذلك تقليل الإعفاءات الضريبية، وتحسين طرق وأساليب المراجعة الداخلية .و لإصلاح الجباية يجب التركيز على النقاط التالية :

- محاربة ومجابهة التهرب الضريبي ومكافحة كل أشكال الغش وذلك من خلال تبسيط الإجراءات الإدارية المتعلقة بربط وتحصيل الضرائب وتحسين الجهاز الضريبي بتوفير إدارة ضريبة تمتاز بدرجة عالية من الكفاءة سواء من ناحية الإمكانيات البشرية أو المادية، وكذلك من خلال تحسين العالقة بين الإدارة والمكلف وتخفيض حدة التوتر الموجودة بينهما وهذا يقلل من حالات التهرب وكسب ثقة المكلف ونشر الوعي الضريبي وتحسين الرقابة الجبائية والتي تعتبر إجراء ضروري لمكافحة التهرب الضريبي والكف عن مختلف المخالفات المرتكبة.²
 - إشراك البلدية و الولاية في إعداد نظام الجباية، بإعتبار أن الجباية من الموارد الأساسية الممولة للميزانية فهذا يستوجب إعادة الإعتبار لهذا المورد وتحديد من خلال إشراك البلديات في تحديد الأوعية الضريبية ونسبها وذلك من أجل رفع مردودية الضرائب، حيث أن البلدية هي الأدرى بإمكانياتها المحلية التي يمكن أن تنتج حصيلة ضريبة من جهة وتحديد قائمة الضرائب التي تعود للدولة والجماعات المحلية من جهة أخرى؛
 - الابتعاد عن التوزيع التمييزي في حصيلة الضرائب وذلك بإعادة النظر في مبدأ التوزيع ألن الموضوعية تقتضي العدالة في التوزيع من خلال تخلي الدولة عن بعض الضرائب المنتجة للجماعات المحلية وبمقابل تتوقف الدولة عن منح إعانات التوازن؛
 - الرسم على النشاط المهني المتعلق بنقل المحروقات عبر قنوات حيث تتميز حصيلة هذا الرسم بأنها معتبرة والتي كانت تمنح لبلديات الجنوب التي تمر عبر إقليمها قنوات نقل المحروقات وبعد ذلك تم تعميمها على بلديات الشمال التي تمر عبرها كذلك القنوات لكن يجب أن يتم التفكير في كيفية توزيع هذا الرسم على كافة البلديات الوطن التي تعاني من ضعف الإيرادات الجبائية؛
 - الرسم على القيمة المضافة للسلع المستوردة هذا الرسم يدفع من طرف جمارك البلديات التي يقع فوق إقليمها أماكن تحصيل الرسم أما البلديات الأخرى محل إقامة المستوردين لا تقتصر على هذا الرسم.
- 2 - إصلاح الصندوق المشترك للجماعات المحلية : منذ إنشاء الصندوق المشترك للجماعات المحلية سنة 1986 شهدت الإدارة المحلية الجزائرية مجموعة من التحولات والتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والتنظيمات

¹ نور الدين يوسف، الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر - دراسة تقييمية للفترة 2000-2008 مع دراسة حالة ولاية البويرة- مذكرة مكملة لنيل شهادة

الماستر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، ص 151

² أحمد بلجلاي، إشكالية عجز ميزانية البلديات- دراسة تطبيقية للبلديات- جيلالي بن عمار ، سيدي علي ملال، قرطوفة بولاية تيارت-، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، تخصص تسيير المالية العامة، تلمسان، 2010، ص 212.

الإدارية وهذا ما إستوجب عليها إعادة النظر في البنية القانونية والتنظيمية للصندوق المشترك للجماعات المحلية و إدخال جملة الإصلاحات لمعالجة هذه التغيرات وهذه الإصلاحات تتمثل في:

- إنشاء فروع جهوية للصندوق مختصة بعدد معين من الولايات وتكون مطلعة عن قرب بكل احتياجات ومتطلبات الجماعات المحلية التابعة لها مع تفويض مهمة تسييرها للأعضاء المنتخبين على المستوى المحلي والذين يجب أن يكونوا ذو كفاءة علمية ومهارات وتتوفر فيهم الخبرة الفنية الكافية والقدرة على المراقبة -توجيه وتخصيص الموارد المالية للصندوق المشترك والعمل على توازن الميزانية المحلية للبلديات -توجيه الإدخار المحلي وتوجيه التجهيزات واستثمارات الجماعات المحلية.
- السماح للجماعات المحلية بإيجاد رؤوس الأموال اللازمة لتحقيق تنميتها المحلية.

3 -إصلاح آليات الإقتراض المصرفي : وذلك من خلال إعادة النظر في شروط الإقتراض المصرفي والذي يستدعي تحرير النظام القانوني من المجال وذلك بالإعتراف للجماعات المحلية بحق المبادرة بطلب القروض البنكية حسب قدراتها المالية، بشرط أن تكون القروض طويلة المدى وبذلك يصبح القرض المصرفي وسيلة فعالة لدفع عجلة التنمية المحلية بتجديد الإدخار المحلي.¹

4 -إصلاح مداخل الأملاك وترقية الأنشطة المحلية: لقد عانت البلدية من ضعف مداخل أملاكها ولهذا يجب إعادة الإعتبار لها وذلك من خلال التحكم في تسييرها، فالجماعات المحلية تتوفر على جملة من الأملاك العقارية والمنقولة يمكن استعمالها من طرف الآخرين لأغراض خاصة، فهي تعتبر مصدرا ماليا معتبرا يجب تنميته والرفع من مردوديته، بالإضافة إلى التركيز على ترقية الأنشطة المحلية عن طريق إستغلال المناجم والمحاجر وموارد البناء المحلية وتطوير الصناعات التقليدية وأنشطة الصيد البحري وتربية البرمائيات وعملية إسترجاع النفايات

الفرع الرابع: الأساليب الحديثة لإصلاح الإدارة المحلية في الجزائر:

لقد عمدت الإدارة المحلية إلى إدخال جملة من الإصلاحات الإدارية وذلك بغية تطوير جهازها الإداري وتسريع وتحسين الخدمة العمومية و بذلك تحسين علاقتها مع المواطن، لذلك سنحاول معرفة ما هي الأساليب الحديثة التي إعتمدتها الإدارة المحلية من أجل تحسين أدائها وهذا ما سنتناوله من خلال :

1-نظام الإدارة الإلكترونية:

لقد قامت الإدارة المحلية بإدخال الإدارة الإلكترونية وذلك من أجل تحسين أدائها في تقديم الخدمات، وتعرف الإدارة الإلكترونية على أنها استخدام خليط من التكنولوجيا لأداء العمال والإسراع بهذا لإيجاد آلية متقدمة لتبادل المعلومات داخل المنظمة وبينها وبين المنظمات الأخرى والعملاء .وكانت هناك العديد من الأسباب التي دعت إلى التحول نحو الإدارة الإلكترونية يمكن إجمالها في ما يلي:

- الإجراءات والعمليات المعقدة وأثرها على تكلفة العمال.
- القرارات والتوصيات الفورية والتي من شأنها إحداث عدم توازن في التطبيق
- ضرورة توحيد البيانات على مستوى المؤسسة.

¹ نور الدين يوسف مرجع سابق ص 176

- صعوبة الوقوف على معدلات قياس الأداء
 - ضرورة توفير البيانات المتداولة للعاملين في المؤسسة
 - التوجه نحو توظيف استخدام التطور التكنولوجي و الاعتماد على المعلومات في اتخاذ القرارات
 - حتمية تحقيق الإتصال المستمر بين الموظفين على إتساع نطاق العمل¹.
- وللإدارة الإلكترونية فوائد عديدة تتمثل في- :
- توفير الخدمة المناسبة للأفراد؛ -
 - نقل الوثائق إلكترونيا بشكل أكثر فعالية وتقليل التكلفة وتبسيط الإجراءات .
 - تسهيل إجراء الإتصال بين الدوائر المختلفة للإدارة وكذلك مع الإدارات الأخرى؛
 - الدقة والموضوعية في إنجاز العمليات المختلفة داخل الإدارة؛
 - -تقليل استخدام الورق بشكل يعالج مشكلة تعاني منها أغلب الإدارات في عملية الحفظ والتوثيق مما يؤدي إلى عدم الحاجة إلى أماكن التخزين حيث يتم الإستفادة منها في أمور أخرى.²
- وتهدف الإدارة المحلية من خلال تبنيتها لنظام الإدارة الإلكترونية إلى تحسين مستوى أدائها، و إدخال تقنيات حديثة من حيث السرعة في الإنجاز وتقديم الخدمة وذلك بأقل وقت وجهد وتخفيض التكاليف، كذلك لكونها بحاجة لتطوير هيكلها التنظيمي للجماعات على المستوى التنظيمي والإداري، وقد اعتمدت تقنيات المعلوماتية من أجل تحسين علاقتها مع السلطة المركزية .
- وقد قامت الجزائر بإدخال نظام الإدارة الإلكترونية، حيث وضعت مجموعة من الآليات وتكييفها مع التقدم التكنولوجي ، فقامت برقمنة سجل الحالة المدنية وكانت أول تجربة قامت بها الجزائر على مستوى بلدي حسين داي وباب الواد بالجزائر العاصمة قبل تعميمها على جميع البلديات للوطن، كذلك قامت الجزائر بتدشين أول بلدية إلكترونية بالجزائر ببلدية حي 500 مسكن بباتنة ، حيث قامت بإدخال تكنولوجيا معلومات حديثة تسمح للمواطنين بسحب الوثائق الإدارية خلال ثواني عن طريق النشاط الإلكتروني.³
- 2-إدارة الجودة الشاملة:** يعتبر مفهوم إدارة الجودة من المفاهيم الحديثة والتي أصبحت تطبق داخل الإدارات وذلك من أجل تحسين وتطوير نوعية خدماتها والمساعدة في مواجهة التحديات الشديدة ونيل رضا الجمهور وقد لقت المؤسسات الحكومية وخاصة الإدارات المحلية نجاحا كبيرا إثر تطبيق هذا المفهوم الذي أصبح مهما في مجال الإدارات والمؤسسات من خلال ما حققه هذا النمط الجديد من نجاحات داخل الإدارة . ولذلك يمكن أن نعرف إدارة الجودة الشاملة على أنها فلسفة إدارية حديثة تأخذ شكل نهج، أو نظام إداري شامل قائم على أساس إحداث تغييرات إيجابية جذرية لكل شيء في المنظمة، وذلك من اجل تحسين وتطوير كل مكوناتها للوصول إلى أعلى جودة في مخرجاتها سلعا أو خدمات وبأقل تكلفة بهدف تحقيق أعلى درجة من الرضا لدى عملاء من أجل إشباع حاجاتهم ورغباتهم وفق ما يتوقعونه . وتكمن أهمية إدارة الجودة الشاملة بالنسبة للإدارة المحلية في:

¹ خالد ممدوح، الإدارة الإلكترونية، دار الجامعية، الإسكندرية، 2010، ص 50.

² موسى عبد الناصر ومحمد قريش، "مساهمة الإدارة الإلكترونية في تطوير العمل الإداري مؤسسات التعليم العالي -دراسة حالة كلية العلوم والتكنولوجيا-"، مجلة الباحث ، جامعة بسكرة، العدد 9، 2011، ص 89

³ نموشي إيمان ، لعور رتاج قمر مرجع سابق ص 74

- تلزم الإدارة المحلية بتغيير سلوكيات موظفيها، بذلك تضمن جودة الخدمات
 - تعمل على تحسين العلاقات المتبادلة بين الموظفين وتحسين سمعة الإدارة ورفع الروح المعنوية بين الموظفين وتنمية روح الفريق
 - تعتبر تطبيقية فالإدارة المحلية تهتم بأنشطتها ككل وليس بالمواطنين فحسب تحول التنظيم من الهيكلية على أساس الإدارة والتخصيصات إلى فرق تختص بعمليات متكاملة
 - تحول الوظائف من إجراءات بسيطة إلى أبعاد مختلفة
 - تحول الفرد العامل من شخص يعمل تحت إشراف والرقابة إلى شخص له صلاحيات ويتمتع بالقوة الإدارية اللازمة لإنهاء الأعمال واتخاذ القرارات وتحمل المسؤوليات
 - تحول الهيكل التنظيمي للإدارة من الشكل الهرمي إلى الشكل الأفقي
 - الإهتمام بكفاءة الأداء في العمل على النتائج بدلا من النشاط.¹
- 3-إعادة الهندسة : تعرف إعادة الهندسة على أنها إعادة التفكير المبدئي والأساسي وإعادة تصميم العمليات الإدارية بصفة جذرية بهدف تحقيق تحسينات جوهرية في معايير الأداء الحاسمة .و تقوم إعادة الهندسة في الإدارة على جملة من المبادئ وهي :
- التنظيم على أساس النتائج وليس المهام؛
 - وضع نقطة القرار حيث ينجز العمل؛
 - إعادة النظر في كل العناصر مهما صغر حجمها من المدخل حتى الوصول الخدمة للمواطن
 - معرفة الأشخاص الذين يستعملون مخرجات العملية؛
 - تصنيف عمل تشغيل المعلومات إلى الأعمال الحقيقية التي تتيح المعلومات؛
 - التعامل مع الموارد في كل أنحاء الإدارة؛
 - -الحصول على المعلومات من المصدر المناسب؛ -
 - معرفة نقاط ضعف الإدارة من الجذور
- ويرجع الهدف من إعادة الهندسة إلى:
- التخلص من الروتين القديم وأسلوب العمل الجامد التحول إلى الحرية المرنة داخل الإدارة
 - تحويل عمل الموظفين من رقابة و إشراف لصيق يمارس عليهم إلى عمل يتمتعون فيه بصلاحيات و تحمل مسؤوليات
 - تحقيق الجودة العالية في الأداء
 - تقديم الخدمات السريعة والمتميزة للمواطنين
 - إحداث التكامل والترايط بين مكونات العملية الواحدة.

¹ محمد جاسم شعبان ومحمد صالح اللابع، إدارة الموارد البشرية في ظل استخدام الأساليب العلمية الحديثة- الجودة الشاملة و الهندرة، دار الرضوان، عمان، ط1، 2014، ص

4- تنمية وتثمين الموارد البشرية : إن العملية التنموية لا تقتصر فقط على الجوانب المادية والمالية بل تتجاوز ذلك إلى العامل البشري، حيث حظي العنصر البشري باهتمام كبير داخل الإدارة وذلك بتحفيز من أجل ضمان سرعة الأداء العلمي والدقة في تنفيذ طرق و وسائل الخدمات داخل الإدارة المحلية ، حيث سعت الدولة الجزائرية منذ الإستقلال إلى ترقية الوظيفة العمومية لضمان جاذبيتها بدءا من شروط التوظيف إلى غاية إنهاء الخدمة مروراً بتقويم شروط البلدية بشكل يضمن الموارد البشرية ويساهم في بلوغ النوعية في التسيير وإضفاء المرونة على القوانين وتحديث مناهج إدارة الأفراد، كما يشجع هذا القانون الجديد عنصر الكفاءة بتحديد رواتب الموظفين وفقا لمؤهلاتهم ومستوى الكفاءات على المستوى المحلي بالاستعانة بالجهات التالية في شكل عقد شراكة من أجل تحسين أداء الموظفين داخل الإدارة المحلية وهي:

- عقد شراكة مع المدرسة الوطنية للإدارة لتكوين رؤساء الدوائر
 - عقد شراكة مع جامعة التكوين المتواصل لتكوين رؤساء البلديات
 - عقد شراكة مع المعهد المتخصص في تسيير والتخطيط لتكوين موظفي الإدارة المحلية .
- ويلعب تدريب الموظفين داخل الإدارة دورا كبيرا في تطوير أدائهم وتزويدهم بالخبرات، حيث يستطيعون القيام بواجباتهم المنوطة لهم بأفضل مستوى ممكن وبذلك يقوم تدريب قيادات الإدارة المحلية على تدريب مكاتبهم من مديرين وسكرتيرين من خلال تنظيم وقتهم وتحديد مقابلاتهم وكيفية إظهار الجهاز التنفيذي بصورة أفضل أمام المواطنين، بالإضافة إلى التركيز على الجانب الفني الوظيفي من خلال حسن التعامل مع المواطنين خلال إجراء المقابلات معهم.

إن تنمية العنصر البشري له دور كبير داخل الإدارة المحلية حيث أنه يشرف على البرامج التنموية والتسيير المحلي من خلال الأهداف التي تضعها الدولة من أجل تفعيل الإدارة المحلية التي تهتم بالتعداد البشري مع وضع إستراتيجية مكملة لتكوين وانتهاج وسائل محكمة للتحفيز.

المطلب الثالث: الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر:

قامت الجماعات المحلية في الجزائر بدور كبير في التنمية المحلية و ذلك من خلال المسؤوليات والمهام التي أوكلت لها من طرف الجدولة في إدارة الشؤون المحلية باعتبارها الأقرب إلى المواطن و الأدرى بحاجاته ومتطلباته، كما كان للمؤسسات غير الرسمية دور كبير في التنمية من خلال الشراكة مع الإدارة المحلية في تسيير الشؤون المحلية لذلك سنتطرق في هذا المبحث إلى المسؤولية التنموية للبلدية و الولاية ثم مشاركة القطاع الخاص والمجتمع المدني في التنمية المحلية في الجزائر .

الفرع الأول: المسؤولية التنموية للجماعات المحلية في الجزائر :

تتحلى المسؤولية التنموية للبلدية و الولاية من خلال تبنينهم لمجموعة من المخططات والتي تعتبر وسيلة فعالة تعتمد عليها كلاهما لبلوغ أهدافهم التنموية، وقد جاءت المخططات الاقتصادية في إطار سياسة الإنعاش الإقتصادي مدعمة لمسار التنمية المحلية في الجزائر لذلك سنتعرض في هذا المطلب إلى المخططات التنموية للبلدية ثم المخططات التنموية للولاية.

أولا : المخططات التنموية للبلدية : تقوم البلدية في إطار الصلاحيات الممنوحة لها بإعداد مخططات التنمية المحلية وتمثل في ثلاث مخططات وهي: المخطط البلدي للتنمية، المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي .

1 -المخطط البلدي للتنمية : PCD

يعتبر المخطط البلدي للتنمية وسيلة في يد البلدية تجسد من خلاله لامركزية التخطيط بهدف تحقيق التنمية المحلية الشاملة على اقليمها. و يرتبط المخطط البلدي للتنمية بمختلف الاحتياجات الأساسية اليومية للمواطن الأمر الذي جعل مجاله يتسع ليشمل مختلف الجوانب الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية....

المخطط البلدي وسيلة لتحسين الظروف المعيشية للمواطن و كذا دفع عجلة التنمية بالطريقة التي تحقق التنمية على جميع المستويات. أما بالنسبة لتعريف المخطط البلدي للتنمية فقد عرفه المرسوم 37-136 بأنه مجموعة الوسائل القانونية و المالية التي تسمح للجماعات المحلية بتقرير و تجسيد سياستها التنموية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية.¹

و يعتبر المخطط البلدي للتنمية هو الأكثر تجسيدا لنظام اللامركزية مقارنة بالمخطط الولائي. لكونه متعلق بتوفير الاحتياجات الضرورية للمواطن و كون البلدية هي الأقرب للمواطن كإدارة عمومية.

ينقسم المخطط البلدي للتنمية إلى أربعة أقسام :

أ-المخطط البلدي للتنمية العادية و هو الذي يعد كل سنة بالطريقة العادية و أيضا وفقا للنظام المعمول به منذ إنشاء المخططات البلدية للتنمية.

ب-المخطط البلدي للتنمية التكميلي و الغرض منه الحصول على الموارد المالية التكميلية من الميزانية العامة للدولة التسيي تخصص جزء منها إلى برامج مخططات بلدية للتنمية.

ج-المخطط البلدي الاستعجالي و هو الذي يكون في الحالات الاستثنائية أو الخاصة و يكون لها شكل الاستعجال.

د-المخطط البلدي في إطار برنامج للإنعاش الإقتصادي و هي التي تخص برامج دعم الإنعاش الإقتصادي الذي جاء به رئيس الجمهورية سنة 2001.

2-المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية و التعمير PDAU

يقوم المجلس الشعبي البلدي بوضع مخطط تنموي ينفذ على المدى القصير أو المتوسط أو البعيد، مع الأخذ بعين الاعتبار برنامج الحكومة ومخطط الولاية، ويقوم بنك المعلومات الموجود على مستوى الولاية بمساعدة المجلس للقيام بهذه المهمة، حيث يعتبر المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أداة من الأدوات العمرانية التي تحدد إطار التهيئة، كما أنه يعد وسيلة جديدة تتناول التجمع الحضري داخل إطاره الطبيعي والبيئي، يقوم بتنظيم العلاقة بينه وبين باقي نقاط الوسط الأخرى الموجودة على المستوى المحلي والإقليمي وإراعي جوانب الإنسجام والتناسق بين جميع المراكز الحضرية المجاورة ويشكل أداة للتخطيط المحلي والتسيير الحضري ويحتوي هذا المخطط تقرير مفصل حول الوضعية الإقتصادية و الاجتماعية والثقافية والسكانية والبيئية للبلدية أو البلديات المعنية، مع توضيح احتمالات التنمية الممكنة حيث يتضمن معلومات ومعطيات إحصائية توضح - نمط ونوع التهيئة بالنظر إلى التوجهات الخاصة بمجال التهيئة العمرانية؛ - جهة التخصص الغالبة للأراضي، ونوع العمل التي يمكن حصرها عند الإقتضاء؛ - وجود وثائق توضيحية و إحصائية حول المجالات المعنية

¹ سعيود زهرة : الإطار القانوني للمخطط البلدي للتنمية في الجزائر ، مجلة بحوث العدد 11 الجزء الأول ص 220

بالتخطيط كمثال على ذلك توضيح شبكات الطرق للمناطق المعمورة بالسكان المناطق التي لها إمكانية التحول إلى مجمع سكاني مستقبلا بالإضافة إلى الوثائق حول الأراضي الفلاحية ذات الإمكانيات الزراعية المرتفعة و الجيدة.

3-مخطط شغل الأراضي : POS

يعتبر مخطط شغل الأراضي الأداة الثانية من أدوات التهيئة والتعمير، يأتي بعد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يتم تحضير هذا المخطط من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي وذلك بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي، وقد نصت على ذلك المادة 34 من قانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، كما جاء في المادة 31 من نفس القانون تحديد تفاصيل قواعد إستخدام الأراضي والبناء عليها، حيث يتم وفقا لهذا المخطط ما يلي - :التحديد المفصل للمناطق المعنية بإستعمال الأراضي وتحديد حقوق البناء؛ -تحديد الأحياء والشوارع والنصب والمواقع التذكارية؛ -تحديد الكمية الدنيا بالمظهر الخارجي للبنىات وتحديد الإرتفاعات؛ -تحديد القواعد المتعلقة بالمظهر الخارجي للبنىات وتحديد الإرتفاعات؛-تحديد المساحة العمومية و المساحات الخضراء و مميزات طرق المرور. - تحديد مواقعالأراضي الفلاحية الواجب حمايتها.¹

ثانيا: المخططات التنموية للولاية

تقوم الولاية بمخططات في إطار التنمية المحلية من بينها المخطط القطاعي للتنمية والذي يدخل ضمن مخططات التجهيز.

1 -المخطط القطاعي للتنمية: هو مخطط ذو طابع وطني حيث يدخل ضمنه كل إستثمارات الولاية والمؤسسات العمومية التي

تكون وصية عليها ويتم تسجيل هذا المخطط بإسم الوالي والذي يسهر على تنفيذ ذلك، ويتم تحضير المخطط القطاعي للتنمية بدراسة إقتراحات مشاريعه في المجلس الشعبي الولائي والذي يصادق عليه، ثم يتم دراسة الجوانب التقنية من طرف الهيئة التقنية بعد إرسال المخطط لها .وبعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي على مدونة هذه المشاريع بعنوان القطاعات والهيئات المختصة بالولاية، ويتم تسجيل هذه البرامج بإسم الوالي باعتباره الأمر بالصرف الوحيد، يتولى كل قطاع حسب الإجراءات المنصوص عليها في قانون الصفقات العمومية إختيار مقالة الإنجاز لتتكلف بعد ذلك كل مديرية ولائية مباشرة إجراءات منح الأمر بالخدمة لمقولة صاحبة المشروع لتتولى المصالح التقنية للمديرية المعنية بمراقبة إنجاز المشروع بالتنسيق مع مختلف هيئات المراقبة المعتمدة من طرف الدولة مثل هيئة المراقبة التقنية للبناء في قطاع السكن والتجهيزات العمومية .ولقد نص المرسوم 81-380 المؤرخ في 1981/12/26 على إمكانية إجراء المجلس الشعبي الولائي برأي معلل أثناء القيام بإعداد المخطط الولائي للتنمية في مجال المشاريع ذات الطابع الوطني المبرمجة لإنجازها بالولاية، كما بإمكانه تسجيل إقتراحاته التي يبدي بها في إطار المخطط التنموي الوطني في حدود الشروط التالية - :إمكانية وقدرة إنجاز المشروع؛ -القيمة الحقيقية التي يكلفها المشروع قصد إنجاز؛ -قدرة الولاية في تمويل المشروع وطرق ذلك،-المردودية الإقتصادية و الإنتاجية للمشروع؛ -الفوائد الإجتماعية للمشاريع الغير إنتاجية (مشاريع الخدمات)؛ -الآجال الزمنية لتنفيذ المشروع والنتائج المنتظرة.²

¹ لطيفة عشاب، النظام القانوني للبلدية في الجزائر، مذكرة مقدمة لإستكمال متطلبات الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013، ص 26.

² فوزي بن عبد الحق، دور المجالس المحلية المنتخبة في التنمية المستدامة- دراسة حالة المجلس الشعبي الولائي لولاية بجاية 2007-2012، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية، تخصص إدارة الجماعات المحلية، الجزائر، 2013، ص 132

2 -البرامج المرفقة والمكملة للإصلاحات الاقتصادية : لقد قامت الجزائر في إطار التجربة التنموية الجديدة بتبني سياسة إقتصادية عرفت بسياسة الإنعاش الإقتصادي والتي تهدف إلى رفع النمو الإقتصادي وتحسين الظروف المعيشية حيث قامت بتبني برامج تنموية وهي برنامج دعم الإنعاش الإقتصادي، برنامج دعم النمو الإقتصادي وبرنامج توطيد النمو الإقتصادي.

المطلب الرابع: مشاركة القطاع الخاص و المجتمع المدني في التنمية المحلية في الجزائر:

يعتبر القطاع الخاص والمجتمع المدني من الهيئات غير الرسمية التي تساهم في تفعيل التنمية المحلية، من خلال مشاركة الإدارة المحلية في القيام بالعملية التنموية وستتطرق في هذا المطلب إلى مشاركة القطاع الخاص في التنمية المحلية في الجزائر -أولا- ثم مشاركة المجتمع المدني في التنمية المحلية في الجزائر -ثانيا-.

أولا : مشاركة القطاع الخاص في التنمية المحلية في الجزائر:

يعرف القطاع الخاص على أنه ذلك الجزء من الإقتصاد غير الخاضع لسيطرة الحكومة ويدرار وفقا لإعتبارات الربحية المالية، أما من وجهة نظر المحاسبة القومية فإن القطاع الخاص يشمل المشروعات الخاصة بالقطاعات العائلية، الهيئات التي لا تهدف للربح وتخدم العائلات وذلك بغض النظر عن ملكية المقيمين أو غير المقيمين للشركات الخاصة، حيث يمكن الحديث عن الدور التنموي للقطاع الخاص في النشاط الإقتصادي، بأنه يتميز بكفاءة عالية مقارنة مع القطاع العام مما أدى إلى توفير الموارد المالية،¹ وتحسين الأداء في مجال الخدمات العامة عبر تبني نماذج جديدة من قبل شركات القطاع الخاص ويبقى ضمان تلك الخدمات من مسؤولية الحكومة .

ويتوقف القطاع الخاص على القطاع العام فيما يخص تجميع الإدخار المحلي و الأجنبي وتوجيهه إلى المشاريع الأكثر ربحية الأمر الذي يساهم في زيادة معدلات النمو الإقتصادي، ويقوم بإتباع أساليب إدارية حديثة وكذلك إستعمال تكنولوجيا متطورة مما يساعد على زيادة جودتها في الإقتصاد المحلي ورفع نوعية القوى العاملة البشرية مما يؤدي إلى زيادة الإنتاج .

كما أن تحويل المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص أدى إلى إزالة الأعباء المالية التي كانت تتحملها الدولة نتيجة الخسائر التي لحقت بالشركات العامة، حيث أن الإستثمار في القطاع الخاص يساعد على النمو الإقتصادي وبالتالي الحد من الفقر فالقطاع الخاص المحلي يساعد على توفير مناصب شغل وذلك بتوفير فرص توليد الدخل .ويعد القطاع الخاص من شركاء الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية وذلك من خلال التعاقد مع الهيئات المحلية، حيث أن إدارة شؤون المجتمع ليست من مسؤولية الهيئات المحلية أو الدولة فقط بل تعتبر مسؤولية الجميع بما فيهم القطاع الخاص، فهو يشارك في تسيير المرافق العامة المحلية عن طريق عقد إتفاقيات التعاون والشراكة أو عقود الإمتياز وهو ما يساعد في وضع آليات جديدة لتسيير الإدارة المحلية وتخلى عن الطرق التقليدية في تسيير المرافق العامة المحلية من طرف القطاع الخاص وهو ما جعله أكثر فعالية من الناحية الإقتصادية، مما يدعوا إلى البحث المستمر عن ملائمة وفعالية السياسات التنموية المحلية.²

¹ عبد الرزاق لحضر موالى ، " العوامل المحددة لنمو القطاع الخاص بالدول النامية- دراسة حالة الجزائر "، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة ورقلة، العدد9، 2010، ص66.

² صبرينة حفص ووزيقة كنوز ، " دور القطاع الخاص في التنمية المحلية دراسة حالة شركة الاتصالات أورويدو "، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، تخصص حوكمة محلية وتنمية سياسية و اقتصادية، 2015، ص67

إن مساهمة القطاع الخاص إلى جانب الدولة في التنمية كان عن طريق خوصصة المؤسسات العامة حيث أن الدولة تخلت عن بعض المجالات التي كانت تديرها لصالح القطاع الخاص وهذا انعكس على البلدية باعتبارها مؤسسة من مؤسسات الدولة التي أوكلت إليها مهام إقتصادية حيث أن معظم المؤسسات العمومية الإقتصادية التابعة للبلدية تم خوصصتها عن طريق منح عقود الإمتياز بحيث نص المشرع الجزائري على أن عقد الإمتياز وسيلة لإشتراك القطاع الخاص في تسيير وإدارة المرافق العامة لتدعيم التنمية المحلية¹ وقد ورد في تعليمة صدرت من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية تحمل رقم 84213-94 وذلك تنفيذا لتعليمة أخرى صادرة عن رئيس الحكومة كانت موجهة للولاة ورؤساء الدوائر ورؤساء البلديات على شكل نظام قانوني يحدد كيفية منح عقد الإمتياز وشروطه ومدته وأهدافه و أهم ما ميز هذه التعليمة هو الاعتراف بمكانة القطاع الخاص في التسيير المحلي وأقرت من خلالها بأن عقد الإمتياز هو الطريقة الأساسية في تسيير المرافق العامة إلى جانب التسيير المباشر، وبذلك يمكن القول بأنها فتحت آفاق جديدة من أجل إشراك القطاع الخاص و إعطائه سلطة القرار إلى جانب السلطة المحلية رغم القيود المفروضة عليه بموجب عقد الامتياز باعتباره عقد إداري يغلب عليه الطابع التنفيذي لا التفاوضي.

بميز أهمية القطاع الخاص في التنمية المحلية بمدى مساهمة في معالجة القضايا الإقتصادية و الإجتماعية المحلية وفي مقدمتها البطالة ، إذ أنه يستهدف الإستقرار الإجتماعي لا الربح بحيث تظهر المسؤولية الإجتماعية للقطاع الخاص في إنشاء المدارس والمستشفيات والنوادي، تقديم المساعدات الإجتماعية والرعاية الصحية، أما من حيث الجانب الإقتصادي فيقوم بتحديد مسار الإقتصاد المحلي من خلال تعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص على المستوى المحلي والتي من شأنها أن تخلق مشروعات تعاونية لتوفير التجهيزات الأساسية الكفيلة بتشجيع روح المبادرة وتقوم هذه الشراكة على التعاون المنتظم بينهما كما تتيح النهوض باللامركزية التي من شأنها تحفيز القدرات والبيئة الملائمة للتنمية المحلية².

ثانيا: مشاركة المجتمع المدني في التنمية المحلية في الجزائر :

للمجتمع المدني أهمية كبيرة في مجال السياسات التنموية، حيث أصبح في السنوات الأخيرة موضوعا مركزيا يحظى بإهتمام العالم ككل سواء في الخطابات السياسية أو في وسائل الإعلام أو حتى في المجال الأكاديمي، حيث عرف المجتمع المدني على أنه ذلك القطاع أو المرحلة التي تتوسط كال من المجال الأسري من جهة ومجال الهيئات العامة من جهة أخرى والذي يهدف الأفراد من خلاله لتحقيق أهدافهم مع مراعاتهم للقيود والقوانين المحددة كما يقصد به تلك التنظيمات التطوعية الحرة التي تنشأ وتعمل باستقلال عن الدولة وذلك بهدف تحقيق المصالح المادية والمنعوية لأعضائها بالإعتماد على الأساليب السليمة وفي إطار الإلتزام بقيم التعددية والتسامح والتنافس السلمي . ويلعب المجتمع المدني دور كبير ومتنامي في تحقيق التنمية لا سيما بعد قصور الدولة وأجهزتها ومواردها عن تلبية مختلف الإحتياجات الإقتصادية و الإجتماعية والثقافية للمواطنين، حيث تعتبر هذه الإحتياجات حق من حقوقهم التي يستوجب تلبيةها، لتوفير الأمن الإنساني و الإستقرار الإجتماعي حيث كان لا بد من توسيع المجال أمام منظمات المجتمع المدني لتصبح شريكا في عملية التنمية و الإستفادة من مواردها البشرية والمادية ولمنظمات المجتمع المدني ثالث مجالات تعمل بها وهي :

¹ صبرينة حفص ورزيقة كنوز مرجع سابق ص 67

² فضيلة خلفون، الإدارة العامة والتنمية المحلية في الجزائر، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، تخصص إدارة عامة وأنظمة سياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2015، ص 91.

- 1 -توفير الخدمات حيث يتمتع المجتمع المدني بقدرات فنية عالية تمكنه من توفير نوعية مقبولة من الخدمات، فضال عن قدرته في الوصول إلى الفئات الأكثر حاجة لا سيما في الأرياف والمناطق النائية؛
- 2 -المساهمة في العملية التنموية وذلك من خلال تقوية وتمكين المجتمعات المحلية وفي هذا المجال له دور في بناء القدرات والمهارات والتدريب بمختلف المجالات التنموية كالتخطيط الإستراتيجي وصياغة البرامج التنموية وتنفيذها وتوسيع المشاركة الشعبية فيها؛
- 3 - يقوم بالمساهمة في رسم السياسات والخطة العامة على المستويين الوطني والمحلي من خلال إقتراح البدائل والتعارض عليها أو التأثير على السياسة العامة لإدراج هذه البدائل فيها.

وتظهر شراكة المجتمع المدني و الإدارة المحلية من خلال عنصران مهما يتمثلان في الشمول والتمكين لمنظمات المجتمع المدني، إذ يتضمن الشمول كلا من الديمقراطية التشاركية والأهداف السياسية وفي الحالتين يكون الهدف الرئيسي هو تشييد هياكل تمكن كل فرد بغض النظر عن الثروة والجنس والسن و السلالة والدين من المشاركة بصورة إيجابية في الفرص التي تتيحها الوحدات المحلية، ولكي تقوم الإدارة المحلية، بوظائفها بفعالية يجب أن تركز على عنصر التمكين الذي ينطوي على إنشاء منظمات جديدة وتعزيز طرق عمل جديدة داخل المنظمات، ووضع قواعد جديدة للعلاقات التي تربط بين المنظمات فالتمكن يؤدي إلى تغيير القيم والمعايير المتعلقة بالاحترام بين المجموعات الاجتماعية، كذلك يمكن للمواطنين المشاركة في إنتخابات المجالس المحلية عبر الإجراءات الإدارية والسياسية في تحديد أولويات البرامج التنموية للمجالس المحلية¹.

ويهدف المجتمع المدني من خلال المشاركة في العملية التنموية إلى - :توفير الخدمات الأساسية في مختلف القطاعات المدنية والعمل على تشجيع المشاركة المحلية في برامج وقرارات التنمية وتطوير المبادرات الفردية والجماعية؛ تحقيق التوازن والعدالة في توزيع الأعباء والمكاسب التنموية و استثمار الإمكانيات البشرية والمادية المحلية بما في ذلك الموارد المالية والمائية و سياحية وإطلاقات البشرية.

خاتمة الفصل الثالث :

تعتبر كل من الشراكة بين القطاع العام و القطاع الخاص و الحكم الراشد من مقومات التسيير العمومي الجديد سواء في المؤسسات العمومية أو الإدارات العمومية ، يعتبر الحكم الرشيد أسلوبا للتنظيم الإداري وترقية العلاقة بين الدولة والجماعات المحلية من جهة، وبين هذه الأخيرة والمجتمع المحلي من جهة أخرى، كما يعتبر أداة لديمقراطية المؤسسات وطريقة لإدراك اختلال الأقاليم والجهات عبر التراب الوطني، وكأحسن أسلوب لتقريب الإدارة من المواطن، وبالتالي فالحكم المحلي الراشد يمكن من الجمع بين فعالية الإدارة والعدالة الاجتماعية ومفهوم الشراكة بمعناه الواسع، ولتوضيح مفهوم الحكم المحلي الراشد ينبغي توضيح مفهوم الحكم المحلي. تشكل التنمية المحلية ركيزة من الركائز الأساسية للتنمية إذ تستهدف تحقيق التوازن التنموي بين مختلف المناطق وفي مقدمة مهامها تنفيذ مشروعات البنى الأساسية ضمن النطاق المحلي، إل جانب دورها المؤثر في تفعيل الاستثمارات المحلية وخلق فرص العمل والمشروعات الصغيرة التي تزيد من الدخل، وتعدد تعريفاتها، وذلك ، وفق مقاربات متنوعة ترتبط بأسلوب العمل التنموي أو الأهداف التنموية، واللامركزية الإدارية إلى غير ذلك .

¹ وهيبه غربي، استخدام الشراكة لتحقيق خدمة متميزة في الإدارة المحلية- دراسة حالة مجموعة من البلديات بسكرة-، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، تخصص علم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015، ص ص 131، 132.

الفصل الرابع :

دراسة تطبيقية حول التسيير العمومي الجديد

في القطاع العام في الجزائر

تمهيد:

بعد التطرق إلى مفاهيم الخدمة العمومية و أدائها و مفاهيم التسيير العمومي الحديث في القطاع العام و الإدارات العمومية و التطرق كذلك لمختلف التجارب الدولية و بعض التجارب العربية في مجال تحديث التسيير العمومي ، و محاولة معرفة متطلبات تطبيق التسيير العمومي الحديث في الإدارة العمومية الجزائرية لا بد من البحث في إسقاط و تطبيق حيثيات و معطيات الجانب النظري في الدراسة على الجانب التطبيقي و على أرض الواقع و هذا من أجل التأكيد أو معرفة مدى صحة و ثبوت الفرضيتين المطروحتين من عدمهما و هذا بغية الإجابة على الإشكالية المطروحة .

لا بد في الأول من إعطاء لمحة حول الإصلاح الإداري في الجزائر :

الجزائر: القيود المفروضة على تنفيذ إصلاح إداري فعال: من الضروري الاعتراف بالتأخير في تكييف الإدارة الجزائرية مع الواقع الجديد ، و تعكس مدى آثارها في القدرة التنافسية للمنظمات ، و نمو تكنولوجيا المعلومات والاتصالات و نتائجها على العمل الإداري ، و الحكم و آثاره على الإدارة العامة.

وفقا لوليد العقون (2005) ، فإن هذا الوضع الإداري للإدارة العمومية الجزائرية يتبع السياق الخاص للدولة الجزائرية التي تتميز بالعناصر التالية:

- دولة سائرة في طريق النمو .
 - التأثر بالمرور الاستعماري (الإداري والإقليمي).
 - بلد سابق من الاقتصاد الخاضع للرقابة (إقتصاد موجه و قائم على أسس التخطيط المركزي)
 - الدول المنتجة للنفط والتي تلعب فيها دور الدولة كموزع للريع.
 - من البلدان التي غالبا ما تسود فيها الخيارات السياسية على الخيارات الاقتصادية.
- ونتيجة لهذا السياق بالتحديد ، أشارت الإدارة الجزائرية منذ فترة طويلة صورة من عدم الحركة و الجمود ، والتي تتناقض ليس فقط مع انتشار الخبرات على المستوى الدولي ، ولكن أيضا مع وتيرة أقوى بكثير الإصلاحات الاقتصادية والسياسية التي تم تنفيذها على المستوى الوطني.
- نشأة الإصلاح الإداري في الجزائر:** الدولة والإدارة العامة وتنظيمها ودورها وطريقة عملها وعلاقتها بالمجتمع والاقتصاد. كانت دائما في قلب اهتمامات السلطات العامة الجزائرية.

أ - **في أعقاب الاستقلال** ، بينما كان الشعار السائد بناء الدولة ، مع خدمة عامة ناشئة كلاعب رئيسي ، ركز زخم الإصلاح ، لأسباب تاريخية واضحة ، على تأكيد السيادة ، ولا سيما من خلال التقسيمات الإدارية لإدارة الجهاز الإداري الموروث. التأثير السائد في تلك الحقبة من حزب واحد تترجم من خلال تسييس للسلوكات الإدارية التي استمرت حتى ظهور سياسة التعددية الحزبية في منتصف الثمانينات.

ب **تميزت السبعينيات** بتأسيس قاعدة صناعية متطورة نسبيا ، تركزت على المؤسسة العامة ، وتنفيذ التخطيط المركزي ، من خلال خطط التطوير المتتالية التي تركز تأثير القرار. الإدارة على تخصيص الموارد. إن منطق دولة الحماية ، التي تنبع من هذا الاختيار الشامل ، قد أثر بشكل عميق على الإدارة العامة خلال هذه الفترة. بالنظر إلى ضعف القطاع الخاص وعدم وجود مجتمع مدني منظم ، كانت الدولة والإدارة هي الأداة الوحيدة للتنمية الاقتصادية والتماسك الاجتماعي.

ت **في الثمانينات** من القرن الماضي ، مع أزمة الديون وتحول سوق النفط وعواقبه المأساوية بالنسبة للبلدان المصدرة ، تطورت الشكوك بالنسبة لقدرات الدولة لإدارة الاقتصاد والمجتمع وحدهما. كان انخفاض قيمة الريادية وظهور القيم السوقية سببا في إغراق الإدارة في أزمة عميقة من الهوية ، حاولت السلطات التغلب عليها ، على وجه السرعة ، باتخاذ تدابير هيكلية ، اعتبرت شجاعة.

ث أخيرا ، كانت التسعينيات من القرن الماضي التي عرفت تحولات اقتصادية وسياسية صعبة و جذرية. وعلى خلفية العنف الإرهابي الذي تعرض له الشعب الجزائري ومؤسساته والركود الاقتصادي والإرهاق الاجتماعي ، فإن السلطات اتخذت الإجراءات الهيكلية الأولى طوعا ، ابتداء من سنة 1994. من خلال برنامج التكيف الهيكلي ، وقد تم الشعور بآثار ذلك من حيث تقليص حجم القطاع العام بشكل ملحوظ و اتباع سياسات الخصوصية.

وبالتالي ، فإن الاستنتاج الواضح هو عدم وجود نهج شامل ، مما يطرح إشكالية أهداف الإصلاح ، والمجال ووسائل التدخل التي تقوم بها الإدارة وطبيعة علاقاتها مع المواطن ، من ناحية ، والمجتمع العام ، من ناحية أخرى.

إجراءات الإصلاح التي قامت بها الدولة الجزائرية : تم اتخاذ عدة مبادرات في اتجاه تحسين جودة الخدمة العامة وإضفاء اللامركزية على سلطة اتخاذ القرار ، خاصة في المجال الاقتصادي. و هذا من خلال :

- تمت إزالة بعض الضوابط السابقة أو تخفيفها فيما يتعلق بالقرارات المركزية و توجيه الاقتصاد.
 - التعاقد بين الإدارة والشركات العامة والمنظمات الخاضعة للخدمات العامة.
 - مراجعة إجراءات إعداد الميزانية بمعنى زيادة مساءلة المديرين عن تخصيص المصاريف المالية.
 - تخفيض إجراءات الشراء.
 - نقل المبادرات إلى المستوى المحلي ، من حيث الاستثمارات العامة ، لا سيما من خلال خطة دعم الانتعاش الاقتصادي ، وصندوق خاص للتنمية المنطقة الجنوبية ونقل إلى الولاية العديد من العمليات الأساسية التي كانت في السابق مركزية.
- عوائق تنفيذ سياسات الإصلاح الإداري: في ضوء التطورات السابقة ، من الواضح أن الابتكارات الإدارية محدودة للغاية أو غائبة. ومن الواضح أنه يجب البحث عن عوائق تنفيذ الإصلاح الإداري.
- لذلك من المفيد تحليل أسباب هذا التأخير في إصلاح النظام الجهاز الإداري الجزائري:
- بقاء دولة الحماية ؛ الإدارات بطيئة للغاية ولا تتوفر تكنولوجيات المعلومات الجديدة على نطاق واسع.
 - خدمة مدنية ذات عجز حقيقي في التدريب على المهارات الإدارية الجديدة مثل الإدارة الاستراتيجية ، وإدارة المشاريع أو نهج الجودة.
 - منطق إداري للترشيد الرسمي دون أي إشارة إلى التغيرات في المجتمع أو التكنولوجيا أو العولمة أو إدراك الموظفين المدنيين والمستخدمين للخدمات العامة.
 - إن غياب إرادة سياسية واضحة في الإصلاح الإداري هو بالتأكيد أحد القيود.
 - تعطي الميزانيات الضخمة التي تحتاجها الإدارات باسم تحديث الخدمة العامة نتائج ضعيفة للغاية.
 - لا يشكل المقاولون الخاصون بعد قوة اقتصادية منظمة ومستقلة للقيام بدور في عمليات صنع القرار الرئيسية ، فهم ليس لديهم خطط واضحة.

التسيير العمومي الجديد كنهج بديل لإصلاح الإدارة الجزائرية إن الإدارة الجزائرية في السياق الحالي متهمه بالعديد من النقائص ، بما في ذلك عرقلة المجتمع ، كونها عبئا ، مؤسسة متصلبة ، إن لم تكن قديمة. لذا لا بد من تحديث الإدارة للوصول إلى الكفاءة و الفعالية المطلوبة" ، وهذا هو الوقت المناسب لأن الظروف الاقتصادية (النمو المنخفض ، والمنافسة الدولية القوية وارتفاع معدلات البطالة وسوق العمل غير مستقر ...) و الظروف السياسية تبرر أن يتطلع المواطنون إلى الإجراءات التي يجب اتخاذها أو تصورها. وهكذا يبدو أن

الاعتماد على سياسات التسيير العمومي الجديد مضمون في غياب النماذج المضادة التنظيمية والسياسية فيما يتعلق بدور الدولة ومؤسساتها.

من أجل تحقيق التغييرات المرغوبة (التي تتأثر بشدة بثقافة التسيير العمومي الجديد) ، من الضروري أن نبدأ من الحالة الإدارية الراهنة وأن ندمج في هذا النهج ، إلى جانب البعد الزمني ،المسؤولين كممثلين شرعيين.

الشيء المهم الآن هو إجراء الإصلاح الإداري بطريقة متماسكة. في هذا الصدد ، يمكن تلخيص شروط النجاح – وفقا ل Yves Cannac و Sylvie Trosa (2007) في بضع نقاط أساسية:

- التزام قوي من المديرين ، بدعم من إدارة فعالة ؛
- الخيار القاطع للحوار والمشاركة.
- الإدارة الفعالة للوقت للإصلاح ؛
- الاندماج الكامل للإصلاح في العمل ؛
- توفير وسائل كافية

أما فيما يخص النظرة التطبيقية فتوجهنا باستبيان مجموعة من المديريات بالإضافة إلى ممثلي الجماعات المحلية مثل البلدية و الولاية :

المبحث الأول : الإطار المنهجي للدراسة

و في هذا المبحث نتناول بناء أداة الدراسة التي تم التقيّد بها و اتباعها للتحقق من صدقها و ثباتها و تبيان كيفية تطبيق الدراسة ميدانيا و أساليب التحليل الإحصائي التي يتم استخدامها في تحليل بيانات الدراسة كما يتطرق لمجتمع الدراسة و الإجابة على التساؤلات المطروحة.

المطلب الأول : تصميم أداة الدراسة

بعد التطرق لأدبيات الدراسة الحالية و الجانب النظري و مختلف الدراسات السابقة و التجارب التي لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة مع الموضوع قمنا بتصميم استمارة موجهة لإطارات الإدارات العمومية بولاية معسكر للتعرف على آرائهم حول التسيير العمومي الحديث و متطلبات تطبيقه في الإدارة الجزائرية. و من خلال هذا الاستبيان تم جمع البيانات الأولية لعينة من إطارات الإدارات العمومية و كانت هذه المتغيرات هي :

- **الجزء الأول :** (الجنس ، العمر ، المستوى الدراسي ، الأقدمية في الإدارة ، المنصب الإداري).
- **الجزء الثاني :** و يشتمل على متغيرات الدراسة الأساسية التي من خلالها يتم استطلاع إطارات الإدارة العمومية حول محاور الدراسة الرئيسية ، و شملت البيانات الأساسية و المتكونة من (20) عبارة موجهة إلى عمال الإدارات العمومية و هي تمس محور واحد رئيسي و هو :

مدى توفر متطلبات التسيير العمومي الجديد في الإدارة العمومية الجزائرية

المطلب الثاني: صدق أداة الدراسة

يقصد بصدق الاستمارة التأكد من أنها سوف تقيس ما أعدت لقياسه ، أي أن أداة القياس تقيس ما وضعت لقياسه ، كما يقصد بالصدق شمول و احتواء الاستبيان على كل العناصر التي يجب ذكرها و التطرق لها من أجل التحليل من ناحية و من ناحية أخرى الوضوح من خلال وضوح العبارات و الفقرات بحيث تكون مفهومة تماما لدى من يستخدمها .

استنادا على العديد من التوجيهات و الملاحظات و التقصي تمت صياغة عبارات الاستبيان بعد التعديل و التنقيح و قد بلغ عددها في صورتها النهائية خمس عبارات للجزء الأول تتعلق بالمعلومات الشخصية أما الجزء الثاني و عدد عباراته عشرين عبارة تخص متغيرات الدراسة الأساسية و المتعلقة باستطلاع آراء إطارات الإدارات العمومية حول محور الدراسة الرئيسي و يوضح الملحق رقم 01 الاستمارة في صورتها النهائية.

المطلب الثالث: ثبات أداة الدراسة

يقصد بثبات الدراسة التأكد من أن الإجابة ستكون واحدة تقريبا لو تكرر تطبيقها على الأشخاص ذاتهم في أوقات مختلفة ، و هو ما يعتبر نسبي لتدخل متغيرات عشوائية أخرى ، و هناك عدد من الطرق الإحصائية التي تستخدم لقياس مدى ثبات أداة جمع البيانات تقوم في مجملها على أساس حساب معامل الارتباط بين إجابات المبحوثين في المرة الأولى و بين إجاباتهم في المرة الثانية و يقال أن أداة الدراسة ذات ثبات عال إذا كان معامل الثبات (معامل الارتباط) أكبر من (0.70).

و قد تم استخدام معادلة ألفا كرونباخ Alpha Cronbach للتأكد من ثبات أداة الدراسة حيث طبقت المعادلة على العينة الاستطلاعية ذات الحجم 21.

الجدول رقم 01: معاملات الثبات باستخدام معامل ألفا كرونباخ

محور الدراسة	عدد العبارات	معامل الثبات ألفا كرونباخ
مدى توفر متطلبات التسيير العمومي الجديد في الإدارة العمومية الجزائرية	20	0.828

من إعداد الطالب إستنادا لمخرجات SPSS

يتضح من الجدول رقم 01 أن معامل ثبات أداة الدراسة 'معامل ألفا كرونباخ' لجميع العبارات كان 0.828 و هو أعلى من 0.7 و مرتفع ما يشير و يدل على ثبات النتائج التي يمكن أن تنتج عنها أداة الدراسة عند التطبيق. و نستنتج مما سبق أن أداة الدراسة "الاستبيان" صادقة في قياس ما أعدت من أجل قياسه كما أنها ثابتة بدرجة مقبولة مما يؤهلها لتكون أداة قياس مناسبة لهذه الدراسة و يمكن تطبيقها بثقة.

المبحث الثاني: إجراءات تطبيق الدراسة الميدانية

- بعد التأكد من صدق أداة الدراسة و ثباتها عن طريق العينة الاستطلاعية تم إعدادها في صورتها النهائية ثم تطبيقها ميدانيا على أفراد الدراسة من إدارات الإدارات العمومية في ولاية معسكر و قد استغرق التطبيق شهرين وفق الإجراءات (الخطوات) التالية :
- استغرق توزيع و جمع الاستثمارات المرتبطة بهذا الاستبيان مدة تفوق شهرا و قد تم التوزيع على إدارات الإدارات العمومية.
 - تلقينا صعوبات في توزيع الاستثمارات و استردادها و متابعتها حيث تم التوزيع بصورة شخصية للتأكد من استفاء كافة البيانات و كذلك التأكد من أفراد عينة الدراسة الممارسين لنشاطهم في الإدارات العمومية المختارة التي اشتملت على محور الدراسة مع تكرار المراجعة من فترة لأخرى مع الاتصال الهاتفي المستمر و قد تعذر الحصول على كافة الاستثمارات الموزعة و التي كان عددها 140 استمارة تشكل مجتمع الدراسة الأصلي.
 - بلغ عدد الاستثمارات المسترجعة و الصالحة للتحليل 110 استمارة و هو العدد الذي اعتبر أفراد الدراسة و تمثل نسبته ما يقارب 80 بالمئة تقريبا من حجم المجتمع الأصلي للدراسة البالغ 140 فردا و هي نسبة جيدة جدا حيث بلغت الاستثمارات الغير مسترجعة 30 استمارة.

المطلب الأول: أساليب المعالجة الإحصائية المستخدمة

- و بغية تحقيق أهداف الدراسة و تحليل المعطيات التي تم جمعها فقد تم استخدام العديد من الأساليب الإحصائية المناسبة باستخدام الحزم الإحصائية للعلوم الاجتماعية *Statistical Package for Social Sciences (SPSS)* .
- و فيما يلي مجموعة الأساليب الإحصائية التي تم استخدامها :

- تم ترميز و إدخال البيانات إلى الحاسوب و لتحديد طول خلايا مقياس ليكرت الخماسي (الحدود الدنيا و العليا) المستخدم في محاور الدراسة الثلاث تم حساب المدى ($5-1=4$) ثم تقسيمه على عدد خلايا المقياس للحصول على طول الخلية الصحيح أي ($0.8=5/4$) بعد ذلك تمت إضافة هذه القيمة إلى أقل قيمة في المقياس و ذلك لتحديد الحد الأعلى لهذه الخلية و هكذا أصبح طول الخلايا كما يلي :
- من 1 إلى 1.79 يعبر عن "غير موافق تماما"
- من 1.8 إلى 2.59 يعبر عن "غير موافق"
- من 1.6 إلى 3.39 يعبر عن "موافق تقريبا"
- من 3.4 إلى 4.19 يعبر عن "موافق"
- من 4.2 إلى 5 يعبر عن "موافق تماما"
- تم حساب التكرارات و النسب المئوية للتعرف على الصفات الشخصية لمفردات الدراسة و لتحديد آراء أو استجابات أفرادها تجاه عبارات المحور التي يتضمنها أداة الدراسة.
- تم استخدام معامل ارتباط ألفا كرونباخ لقياس ثبات أداة الدراسة.
- المتوسط الحسابي و ذلك لمعرفة مدى ارتفاع أو انخفاض آراء أفراد الدراسة عن كل عبارة من عبارات متغيرات الدراسة الأساسية إلى جانب الأبعاد الرئيسية مع العلم بأنه يفيد في ترتيب العبارات من حيث الموافقة حسب أعلى متوسط حسابي.

- تم استخدام الانحراف المعياري للتعرف على مدى انحراف استجابات أفراد الدراسة لكل عبارة من عبارات متغيرات الدراسة و لكل بعد من الأبعاد الرئيسية عن متوسطها الحسابي. و يلاحظ ان الانحراف المعياري يوضح التشتت في آراء أفراد الدراسة لكل عبارة من عبارات متغيرات الدراسة إلى جانب الأبعاد الرئيسية فكلما اقتربت قيمته من الصفر كلما تركزت الآراء و انخفض تشتتها بين المقياس.

المطلب الثاني : مجتمع الدراسة

- بناء على أهداف الدراسة فقد تحدد مجتمع الدراسة المستهدف من إطارات الإدارات العمومية شملت دائرة و بلدية معسكر ، و 06 مديريات تنفيذية و هي :
- مديرية النقل – مديرية الضرائب-مديرية التربية – مديرية السياحة – مديرية السكن و التجهيزات العمرانية- مديرية التجارة . بلغ عدد أفراد مجتمع الدراسة 110
- لماذا تم اختيار هذه المديريات ؟

1 -بالنسبة لمديرية النقل :

تعتمد درجة تقدم و ازدهار الدول بالدرجة الأولى على مدى تحكمها في جميع القطاعات ، حيث تدخل الخدمات كما رأينا ضمن القطاعات الذي يعتمد عليها كثيرا لما لها من تأثير على الاقتصاد و المجتمع ككل ، و يعد قطاع النقل من بين الأنشطة المدرجة ضمن هذا القطاع و الذي يحظى باهتمامات كثيرة فهم من بين القطاعات المعول عليها لتحقيق التنمية بكل مجالاتها و بكل مستوياتها لا سيما التنمية المحلية ، و ذلك من خلال المساهمة الكبيرة التي يقدمها في نمو الناتج المحلي الإجمالي بالإضافة إلى العوائد المالية المباشرة و الغير مباشرة التي يوفرها ، كما يساعد بشكل فعال في دمج مناطق الإنتاج بمناطق الاستهلاك و تعزيز التعاون الإقليمي ،

لهذا لا بد من أن تكون المديرية التي تنظم النقل على المستوى المحلي في ضمن اهتمامات التسيير العمومي الجديد من خلال وضع رؤية إصلاحية تتماشى مع تطوير القطاع في مجال النقل و في سبيل تحقيق التنمية المحلية.

2 -بالنسبة لمديرية الضرائب :

لقد أولت الجزائر اهتماما واسعا بالإدارة المحلية على جميع المستويات على اعتبارها مظهرا من مظاهر الدول المتقدمة و اقتناعها التام بالدور الجوهري الذي تلعبه في تحقيق التنمية المحلية و ذلك اقتداء بما هو حاصل في الدول ذات الانظمة الرائدة في هذا المجال ، و لكي تلعب الجماعات المحلية دورا بارزا في حياة المجتمع و تسيير شؤونه وفرت الدولة الإمكانيات المادية و البشرية الضرورية للقيام بذلك حيث عملت على توفير مصادر تمويل تمكنها من القيام بعملية التنمية المحلية و م بين هذه الموارد نجد الجباية او الموارد الضريبية التي تعد من أبرز الموارد التي تخصصها الدولة لتمويل التنمية المحلية بشكل عام .

لهذا لا بد من الاهتمام و التركيز على المديرية التي تقوم بهذا المهام على المستوى المحلي وفقا لمتطلبات التسيير العمومي الجديد.

3 - بالنسبة لمديرية السياحة :

للمجتمعات المحلية دورا في التنمية السياحية وكذلك للسياحة دورا هاما و بارزا في تحقيق التنمية المحلية ، فالسياحة أصبحت تشكل اهمية خاصة لدى معظم شعوب العالم و أصبحت تعتبر بتزول القرن الواحد و العشرين و هذا للأهمية الكبيرة و القيمة التي أصبحت تمثلها و مساهمتها الفعالة في تحقيق إيرادات من العملة الصعبة لا سيما على المستويات المحلية و لهذا لا بد من تكيف هذه المستويات المحلية مع متطلبات السياحة وفقا لما تقتضيه شروط التسيير العمومي الجديد في تسير شؤون المديرية التي تسهر على هذا القطاع على المستويات المحلية.

و كذلك بالنسبة للجماعات المحلية الأخرى فهي كلها تعتبر حلقة في تحقيق التنمية المحلية و تلعب دورا هاما و رئيسيا في هذا الأمر ، لذا كانت الدراسة مركزة على هذه المديريات .

جدول رقم 2 : المصالح المرتبطة بنطاق الدراسة

عدد الاستثمارات المستردة	عدد الاستثمارات الموزعة	المصالح المعنية بالدراسة
12	20	مديرية النقل
18	20	مديرية الضرائب
19	20	مديرية السياحة
14	20	مديرية الفلاحة
17	20	مديرية التكوين المهني
08	10	دائرة معسكر
12	10	بلدية معسكر
10	20	مديرية التجارة
110	140	المجموع

من إعداد الطالب

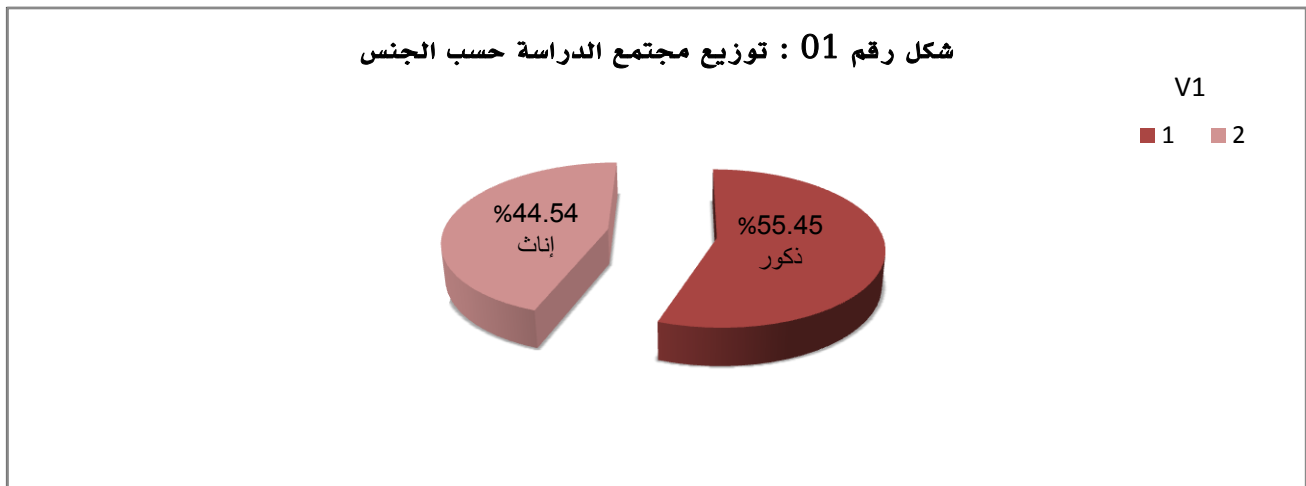
أولا : و قد تم توزيع مجتمع الدراسة حسب البيانات الشخصية لهم وفق :

جدول رقم 3 : توزيع مجتمع الدراسة حسب الجنس

النسبة %	التكرارات	الجنس
55.45 %	61	ذكر
44.54 %	49	أنثى
100 %	110	المجموع

من إعداد الطالب إستنادا لمخرجات SPSS

نلاحظ في الجدول رقم 3 أن جنس الذكور يحتل نسبة كبيرة بين أفراد الدراسة بنسبة مئوية قدرها 55.45 % من إجمالي المجتمع أما الفئة الثانية المتمثلة في الإناث فشغلت نسبة 44.54 % و هذه النتيجة تتوافق مع الإحصائيات الحديثة للوظيف العمومي حيث يقدر عدد الموظفين ب 2.095.459¹ تمثل نسبة الإناث منهم 38.96 % بعدد إجمالي قدره 816.513 و نسبة الذكور 61.04 % من إجمالي عدد الموظفين و قد يفسر هذا التبيان و التفاوت في النسب بعدم تكافؤ الفرص بين الجنسين و كذا طبيعة و ثقافة و ذهنيات المجتمع الجزائري.و الشكل التالي يوضح التفاوت هذا :



من إعداد الطالب إستنادا لمخرجات SPSS

¹ موقع المديرية العامة للوظيفة العمومية و الإصلاح الإداري - تاريخ نشر الإحصائيات 2017/12/03 <http://www.dgfp.gov.dz/fr/stat.asp>

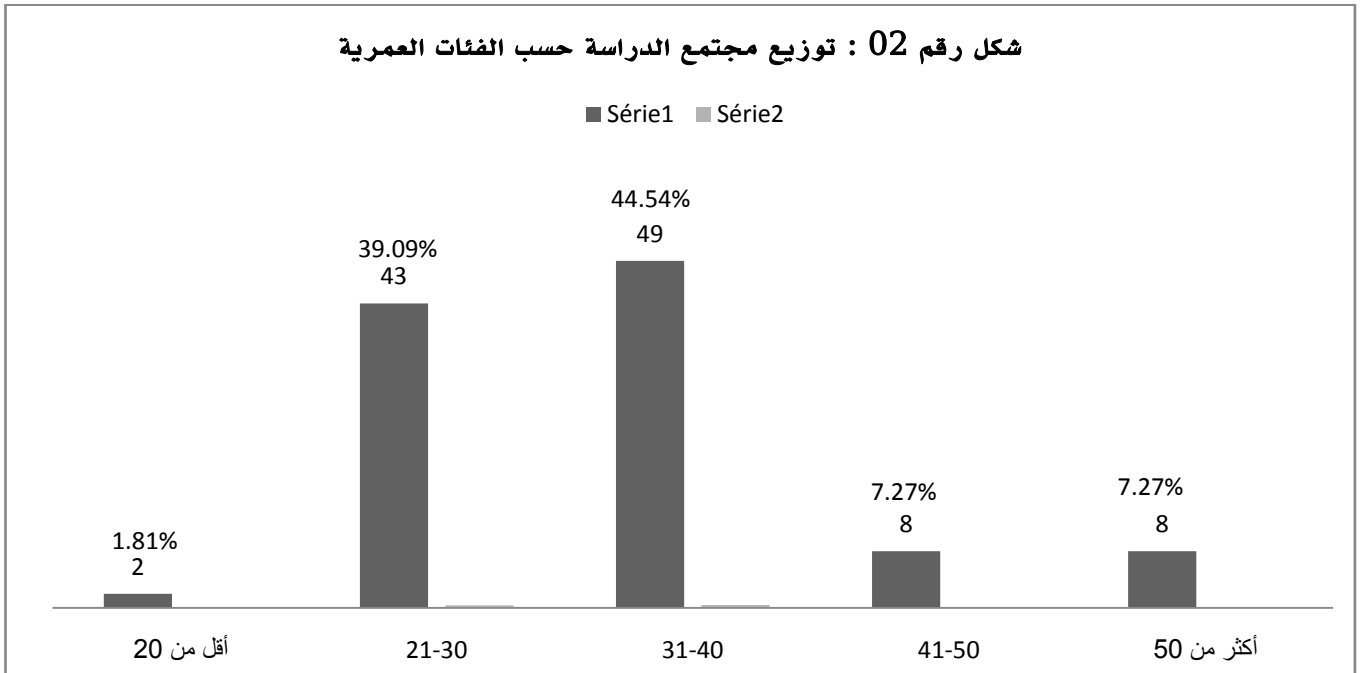
ثانيا : السن

جدول رقم 4 :توزيع مجتمع الدراسة حسب السن

الفئة حسب السن	التكرارات	النسبة
أقل من 20	02	%1.81
30-21	43	% 39.09
40-31	49	% 44.54
50-41	08	% 7.27
أكثر من 50	08	% 7.27
المجموع	110	% 100

من إعداد الطالب إستنادا لمخرجات SPSS

من خلال هذا الجدول يتضح أن غالبية أفراد الدراسة يتراوح عمرهم ما بين 31-40 إذ شكلت ما نسبته 44.54 % من إجمالي أفراد الدراسة ثم تليها الفئة العمرية 30-21 بنسبة تقدر ب 39.09 % ثم تليها الفئة العمرية 50-41 و أكثر من 50 بنسبة متساوية تقدر ب 7.27 % من إجمالي أفراد الدراسة و في المرتبة الأخيرة نجد الفئة العمرية أقل من 20 سنة بنسبة ضئيلة جدا تقدر بـ 1.81 %. و هذه النتائج تفسر بالطاقة الشبابية التي تحظى بها الإدارات العمومية الجزائرية الشكل الموالي يوضح هذا التناسب :



من إعداد الطالب

ثالثا المستوى الدراسي :

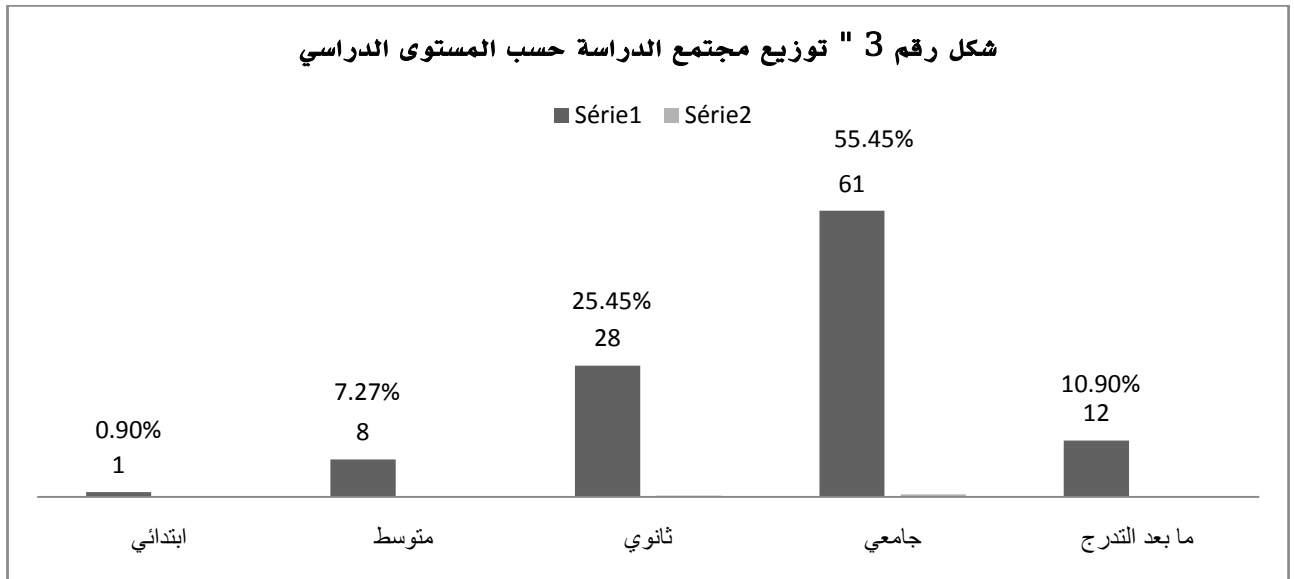
جدول رقم 5 :توزيع مجتمع الدراسة حسب المستوى الدراسي

النسبة	التكرارات	الفئة حسب المستوى
% 0.9	01	ابتدائي
% 7.27	08	متوسط
% 25.45	28	ثانوي
% 55.45	61	جامعي
% 10.90	12	ما بعد التدرج
% 100	110	المجموع

من إعداد الطالب إستنادا لمخرجات SPSS

من خلال الجدول السابق رقم 05 يتضح ان المستوى الدراسي لغالبية أفراد الدراسة هو مستوى جامعي بنسبة فاقت 55 % من إجمالي أفراد الدراسة ثم تليها الفئة التي ترتبط بالمستوى التعليمي الثانوي بنسبة تقدر ب 25.45 % أما الفئة الأخيرة هي تلك الفئة الخاصة بالابتدائي بنسبة منعدمة تقريبا 0.9%

هذه النتائج تعكس تماما حرص الدولة الجزائرية على توفير الكفاءات اللازمة من أجل تقديم الخدمة العمومية على اكمل وجه. و الشكل التالي يوضح :



من إعداد الطالب

رابعا : الأقدمية في الإدارة

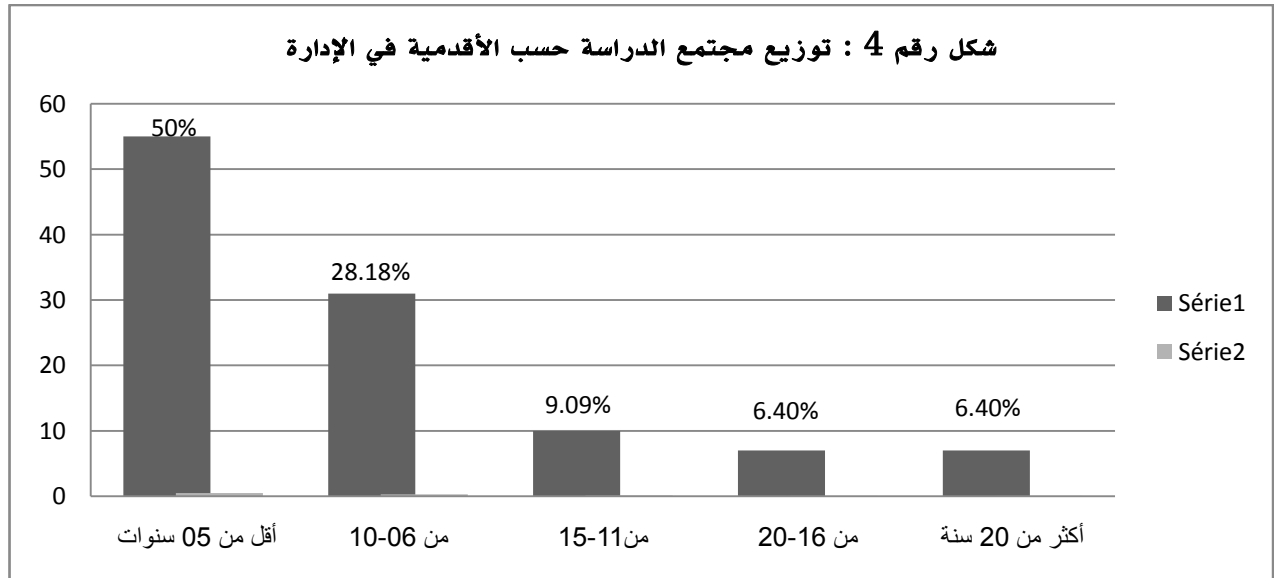
جدول رقم 6: توزيع مجتمع الدراسة حسب الأقدمية في الإدارة

النسبة	التكرارات	الفئة حسب الأقدمية
50 %	55	أقل من 05 سنوات
28.18 %	31	من 06-10
9.09 %	10	من 11-15
6.4 %	07	من 16-20
6.4 %	07	أكثر من 20 سنة
100 %	110	المجموع

من إعداد الطالب إستنادا لمخرجات SPSS

من خلال الجدول نرى أن عدد السنوات الخبرة في الإدارة تمثلت في فئة أقل من 05 سنوات بنسبة تقدر بـ 50 % ثم تليها فئة لها من 06 إلى 10 سنوات خبرة بنسبة 28.18 % من إجمالي أفراد الدراسة و الفئة التي تتذيل الترتيب هي التي لها أكثر من 20 سنة و من 16 إلى 20 سنة خبرة و هذا راجع لأسباب سوسولوجية و اجتماعية.

الشكل الموالي يوضح الجدول السابق :



من إعداد الطالب إستنادا لمخرجات SPSS

خامسا : المنصب الإداري

جدول رقم 7 :توزيع مجتمع الدراسة حسب المستوى الإداري

النسبة	التكرارات	الفئة حسب الأقدمية
40 %	44	التأطير
33.63 %	37	التحكم
26.36 %	29	التنفيذ
100 %	110	المجموع

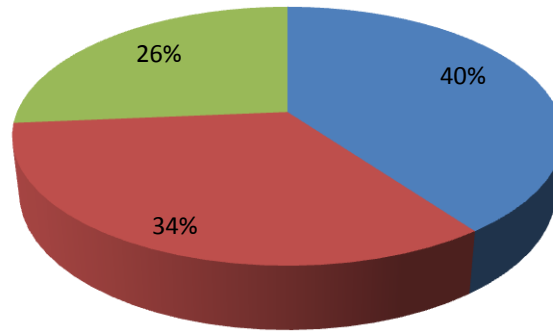
من إعداد الطالب إستنادا لمخرجات SPSS

يتضح من الجدول ان نسبة كبيرة من أفراد الدراسة تنتمي لفئة التأطير و هي الفئة التي استهدفت بشكل كبير في الدراسة بنسبة 40 % من إجمالي أفراد الدراسة تليها فئة تنتمي لمستوى التحكم بنسبة 33.63 % و احتلن فئة التنفيذ المرتبة الأخيرة بنسبة تقدر ب 26.36 %.

الشكل الموالي يوضح التوزيع حسب المستويات الإدارية:

شكل رقم 5 : توزيع مجتمع الدراسة حسب المستوى الإداري

■ التنفيذ ■ التحكم ■ التأطير



من إعداد الطالب إستنادا لمخرجات SPSS

المبحث الثالث : عرض نتائج الدراسة وتحليلها

في الأخير نحاول عرض النتائج المتحصل عليها من خلال الدراسة و هذا للتعرف على آراء إطارات الإدارات العمومية حول مدى توفر متطلبات التسيير العمومي الجديد في الإدارات العمومية الجزائرية. تم استخدام التكرارات و النسب المئوية و المتوسط الحسابي و الانحراف المعياري للتعرف على ما إذا كان متوسط درجة الموافقة بين أفراد المجتمع على العبارات المختلفة التي تغطي الدراسة يفوق قيمة محددة بشكل معنوي أو لتحقيق تساؤلات الدراسة:

المحور الأول	إطلاقاً	لا أتفق	لا أتفق	إلى حد ما	أتفق	أتفق جداً	المتوسط المرجح	الانحراف المعياري	الاتجاه
العدد	العدد	العدد	العدد	العدد	العدد	العدد			
V6	5	10	20	43	31	3.79	1.101	موافق	
V7	10	19	19	53	9	3.29	1.171	موافق تقريباً	
V8	5	21	20	39	25	3.53	0.744	موافق	
V9	00	2	14	49	45	4.25	0.875	موافق تماماً	
V10	1	5	45	48	41	4.12	1.067	موافق	
V11	2	9	19	28	52	4.08	0.832	موافق ت	
V12	1	4	7	39	59	4.36	1.155	موافق تماماً	
V13	11	20	34	32	13	3.15	1.156	موافق تقريباً	
V14	12	19	17	53	9	3.25	1.168	موافق تقريباً	
V15	13	31	22	33	11	2.98	1.210	موافق تقريباً	
V16	4	5	6	62	33	4.05	0.931	موافق	
V17	1	5	7	36	60	4.74	3.968	موافق	

موافق	0.909	4.10	44	39	22	4	1	V18
			40	35.5	20	3.6	0.9	
موافق	1.129	3.65	25	49	12	20	4	V19
			22.7	44.5	10.9	18.2	3.6	
موافق	1.043	4.11	48	49	12	6	4	V20
			43.6	36.4	10.9	5.5	3.6	
موافق تماما	0.958	4.21	51	42	8	7	2	V21
			46.2	38.2	7.3	6.4	1.8	
موافق تماما	3.968	4.74	38	40	24	6	2	V22
			34.5	36.4	21.8	5.5	1.8	
موافق	1.114	3.92	43	34	18	12	3	V23
			39.1	30.9	16.4	10.9	2.7	
موافق	0.840	4.16	43	48	13	6	00	V24
			39.1	43.6	11.8	5.5	00	
موافق	1.120	3.89	40	37	18	11	4	V25
			36.4	33.6	16.4	10	3.6	
موافق	1.321	3.919	721	844	362	222	85	درجة الكلية
			32.76	36.55	19.14	10.9	3.8	

من إعداد الطالب من إعداد الطالب إستنادا لمخرجات SPSS

نستخلص من الجدول أن المتوسط الحسابي المرجح العام لمدى تأقلم الإدارة العمومية الجزائرية مع متطلبات و أساليب التسيير العمومي الحديث بلغ 3.919 و بانحراف معياري بسيط بلغ 1.321 مما يدل على عدم وجود تباين كبير بين آراء أفراد مجتمع الدراسة بوجه عام و اتفاق عام حول الموافقة على توفر الإدارة الجزائرية على متطلبات التسيير العمومي الجديد.

حيث أن كل الإجابات كانت محصورة بين الموافقة و الموافقة التامة فهذا يدل على أن هناك توافق و اجماع عام على صحة الإشكالية المطروحة و أن الإدارات الجزائرية لها من المؤهلات و الإمكانيات ما يسهل لها تطبيق التسيير العمومي الجديد.

خاتمة عامة :

معظم الحكومات والشعوب يجمعها التطلع إلى التنمية الوطنية، مع تفسيرات متعددة، وتعريف التنمية غالبا 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، انطلاقا من قيم و مكتسبات غير قابلة للتراجع الديمقراطية و الحرية و الإنصاف مع التقيد 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 المفتقدة في عصر العولمة التي نعيش فيه.

إن إدارة الخدمة العمومية بالمفهوم الحديث هي إدارة تنظيم معين بشكل يكون فيه الجمهور واعيا 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 تهئية الإقليم و الأهداف الايكولوجية من خلال علاقتها بالفضاء الخارجي، مدى تأثرها بالمظهر المؤسسي من خلال علاقتها بالجمهور، و مدى تقبلها من طرف الجمهور و بشكل عام مدى شرعيتها، ويعد هذا الأخير الهدف الأساسي لها.

ومن خلال قيامنا ببحثنا توصلنا إلى الاستنتاجات التالية:

- إن النتائج السلبية التي تمخضت عن تطبيق النظام البيروقراطي في الإدارات العمومية أدى بالدول إلى التفكير في ضرورة إيجاد نظام آخر يكون أكثر فعالية ويسمح بترشيد النفقات العمومية، وفي نفس الوقت يستجيب إلى متطلبات الموظفين العموميين، ويكون قادرا على التكيف مع التغيرات التي تفرضها البيئة الحالية، ولهذا أصبح التغيير أمرا حتميا لا مفر منه فكان المناجنت العمومي الجديد كبديل للنظام البيروقراطي و الذي يتطلب المزيد من الجهود من أجل التغيير و الإصلاح في الإدارات العمومية من أجل ترقيةها و تكييفها مع متغيرات التطور العالمي الذي يحدث و مواكبتها للأساليب الحديثة في التسيير، وهو ما يثبت صحة الفرضية الأولى؛
- التحديات التي أصبحت تواجهها الإدارة العمومية جعلتها مطالبة بإيجاد الوسائل الكفيلة التي تجعل منها إدارة عصرية تقدم خدمات نوعية ترقى إلى المستوى المطلوب، فزيادة الوعي لدى المواطنين جعلهم يطالبون بمعاملتهم كزبائن يجب إرضائهم، وحتى يتحقق للإدارة العمومية ذلك كان لزاما عليها أن تحسن أداء أجهزتها العمومية ، هذا الأداء الذي أصبح مطلبا ضروريا لتحقيق عصرية الإدارة العمومية، باستعمال التكنولوجيات الحديثة و وسائل الاتصال الجديدة و عصرية الإدارة و جعلها إلكترونية و هذا يعتبر من الأساليب الحديثة في التسيير العمومي لترقية الإدارات العمومية و إصلاحها و جعلها أكثر فعالية و أقل تكلفة من ها في النظام البيروقراطي ، وهذا ما يثبت صحة الفرضية الأولى كذلك.
- يقوم المناجنت العمومي الجديد أو ما يدعى بالتسيير العمومي الحديث على عدة ركائز ومنها السعي إلى تحقيق الفعالية والفاعلية في الأجهزة الإدارية للدولة وتحسين أدائها.

التسيير العمومي الحديث هو عكس النظام البيروقراطي و يهدف إلى الإصلاح في إدارة الخدمة العمومية في العصر الحديث و الذي يعتبر جزء من مشروع أوسع و أشمل يخضع بدوره إلى نظرية أخذت في الانتشار منذ الثمانينات في جميع أنحاء العالم و هي نظرية " إدارة شئون 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

- الجزائر باعتبارها جزءا من هذا العالم معنية بمواكبة التغيرات المتسارعة التي أفرزتها العولمة فهي مطالبة بعصرنة قطاعها العام و إدارتها العمومية كونها الأداة الأساسية لتحقيق التغيير والالتحاق بركب الدول المتقدمة، وعلى الرغم من الإصلاحات التي عرفتها منذ الاستقلال ما زالت الإدارة العمومية الجزائرية تعاني من مظاهر البيروقراطية، والتباطؤ والجمود في العمل بالإضافة إلى غياب نظرة مستقبلية في التسيير تسمح لها بمواكبة التغيرات ومواجهة التحديات التي أصبحت تواجهها ولذا لا بد من إعادة النظر في الأساليب الحالية لتسيير الموارد البشرية في مختلف أنشطتها بدءاً بنشاط تخطيط الموارد البشرية والتوظيف الذي يعتمد على سياسة توقعية و كذاك فيما يتعلق بالاهتمام اهتماما كبيرا بجانب الاتصال الذي أصبح من أهم وسائل المناجمنت العمومي الجديد باعتباره يمثل حلقة الوصل بين الموظفين العموميين والإدارة العمومية من جهة، والإدارة العمومية والمواطنين من جهة أخرى، لذا فإن القطاع العمومي يجب أن يتمتع بفنون الاتصال والتعامل مع المواطنين، ولكن على الرغم من كل هذه النقائص التي تعاني منها الوظيفة العمومية الجزائرية إلا أنه يمكن للجزائر أن تستفيد من التجارب الأجنبية التي انتهجت أسلوب المناجمنت العمومي الجديد، خاصة في مجال التوظيف، التكوين، التحفيز بشقيه المادي والمعنوي، لأن هذا من شأنه أن يشجع المنافسة بين الموظفين العموميين، ويكشف عن طاقاتهم الكامنة مما ينعكس إيجابا على أداء الموظفين والوظيفة العمومية، فالتجارب التي تم التطرق إليها خلال الدراسة ما هي إلا تجارب وليست نماذج، ولذلك يمكن الاستفادة من إيجابياتها وتجنب سلبياتها، وليس تطبيقها بصورة كاملة نتيجة لاختلاف نظام الإدارة العمومية من دولة إلى أخرى، إلا أنها في النهاية تبقى تجارب تستحق الاهتمام لعمق الإصلاحات التي أوجدتها، وبالتالي يمكن للجزائر نسبيا أن تستفيد منها، وهو ما يشهد صحة الفرضية الثانية نسبيا؛

كخلاصة لكل ما سبق يمكن القول أن : لمفهوم الخدمة العمومية و الإصلاح الإداري أهمية كبيرة كونه ما يشغلان حيزا هاما من اهتمام مفكري الإدارة هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى تأثيرهم المباشر في حياة المواطنين المتعاملين مع الأجهزة الإدارية ومنظمات الحكومة، و بالخصوص فيما يتعلق بالخدمة العمومية، حيث يشكل الإصلاح الإداري الركيزة الأساسية التي تقوم عليه السياسات التنموية لأي منظمة إدارية ، فوظيفته هي الاستجابة لحاجيات المجتمع وتطويره كما وكيفيا، لهذا لا بد من الاهتمام بالإدارة ورفع مردوديتها، وتحسين نشاطها، وهذا عن طريق تطبيق الإصلاحات المختلفة و في هذا الصدد نجد العديد من الدول تبذل جهودا كبيرة ، وتنفق أموالا طائلة بغية إنجاح هذا المشروع وتقديم خدمات نوعية وفعالة للمواطنين.

يُعتبر الحديث و النقاش حول أهمية تسيير المنظمات و الإدارات في القطاع العام موضوعا له جذوره التاريخية حيث أن التطور الملحوظ في زيادة الدور الذي تلعبه المنظمات العمومية لم يأت من فراغ بل هو نتيجة للعديد من العوامل و الأسباب التي جعلت من التسيير في القطاع العمومي حقلا خاصا و مميزا للدراسة و التحليل و لعل من أبرز إشكاليات التسيير العمومي التي كانت و لا تزال محالا خصباً للدراسة و التحليل هو الضعف و نقص الكفاءة التسييرية في المنظمات التابعة للقطاع العام على مختلف الأصعدة و في مختلف الجوانب المالية و الوظيفية و البشرية ، لذا أصبح من الضروري جدا الاهتمام بدراسة كيفية الرفع من مستويات أداء المنظمات و المؤسسات

العمومية و الإدارية لتقديكم خدمات عمومية مميزة و تقليل التكاليف إلى أبعد حد ممكن، أصبح موضوع التسيير العمومي في الإدارات العمومية اليوم من الرهانات الهامة و من المحاور الحديثة في الإقتصاديات المعاصرة و أحد رهانات التنمية المستدامة و أحد أهم أسباب الاستقرار الاجتماعي و السياسي .

لقد تناولت العديد من الدراسات و عاجلت العديد من الأدبيات الإقتصادية و الإدارية و حتى القانونية المداخل و المقاربات و النظريات التي تسمح بتحسين مستويات الأداء في القطاع العام في ظل التوجه نحو تحديث الإدارة العمومية و هو التوجه الذي فرض نفسه منذ الثمانينات و الذي يدعى باسم **التسيير العمومي الحديث أو المناجمنت العمومي الحديث** *Nouveau Management publique* المدخل الذي يتناول تقديم أفضل الخدمات العمومية وفق أساليب القطاع الخاص.

الاقتراحات :

- بعد استعراضنا لأهم النتائج المتوصل إليها من خلال دراستنا، وبناءً على أوجه القصور التي لمسناها ارتأينا أن نقدم التوصيات التالية:
- ضرورة تكيف الإدارة العمومية الجزائرية مع التغيرات التي أصبحت تفرضها البيئة، حتى تكون قادرة على مواجهة التحديات والتي في مقدمتها الوعي المتزايد لدى المواطنين بدورهم الثلاثي (مستخدمين، مواطنين، مساهمين) تتمثل تطلعاتهم في توفير:
 - إدارة أكثر إنسانية؛
 - أكثر وضوحا (تحقيق الشفافية)
 - أكثر تفهما لاحتياجاتهم.
- ضرورة اعتماد الإدارة العمومية على معيار الأداء في التسيير العمومي والانتقال من العمل بمنطق الوسائل إلى العمل بمنطق النتائج، وذلك من خلال عقلنة النفقات العمومية وتحقيق المرونة في المعاملات، واعتماد الإدارة بالأهداف كأسلوب لتسيير الإدارة العمومية بشكل عام.
- ضرورة ضبط وتقليص حجم الجهاز الإداري فهذا يعد أحد نقاط البدء الاستراتيجية في إصلاح القطاع العمومي و الإدارات و العمل على تعميم أدوات التسيير العمومي الجديد بما فيها عصوونة القطاع أكثر و شمولية العمل بتكنولوجيات المعلومات الحديثة حتى ترتقي الإدارة إلى إدارة إلكترونية باتم معني الكلمة؛
- ضرورة تفعيل وتنمية أجهزة الرقابة الإدارية، بحيث لا يصبح دورها مقتصر على التأكد من مدى الالتزام بالقواعد و الإجراءات واللوائح الرسمية، وانما الرقابة على نتائج العمل و مؤشرات الأداء والأداء والفاعلية للأجهزة الإدارية و تحفيزها على النخراط كشريك في عملية التنمية و التنمية المحلية من خلال تسهيل الإجراءات و المشاركة الديمقراطية مع القطاع الخاص في تنمية الأقاليم المحلية

آفاق البحث و الدراسة

- أثارت انتباهنا ونحن نختتم هذه الدراسة عدة مواضيع أخرى للبحث في هذا المجال، وتتمثل هذه المواضيع في:
- التسيير العمومي الجديد والحوكمة؛
 - التسيير العمومي الجديد و عصونة الإدارة العمومية؛
 - أثر تكنولوجيا المعلومات والاتصال على الإدارة العمومية وفقا لأساليب التسيير العمومي الجديد؛

المراجع

المراجع :

1 - باللغة العربية :

1 4 الكتب :

- أحمد رشيد : التنمية المحلية، القاهرة دار النهضة العربية 1986
- أحمد رشيد، الإصلاح الإداري، إعادة التفكير، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994
- أحمد صدام الخميسة : الحكومة الإلكترونية الطريق نحو الإصلاح الإداري ط 1 الأردن درا العالم الكتاب الحديث للنشر و التوزيع 2013
- أحمد محمد غنيم ، سياسات و إستراتيجيات الإدارة ، المكتبة العصرية مصر القاهرة 2004
- أيمن عودة الإدارة العامة الحديثة الطبعة الثالثة دار وائل للنشر الأردن عمان 2013
- ثابت عبد الرحمن إدريس : المدخل الحديث في الإدارة العامة " مصر الدار الجامعية القاهرة 2001
- حسين حريم ، إدارة المنظمات: منظور كلي الحامد للنشر و التوزيع 2003
- خالد ممدوح، الإدارة الإلكترونية، دار الجامعية، مصر الإسكندرية، 2010
- خليل محمد حسن الشماع مبادئ الإدارة - مع التركيز على إدارة الأعمال - ط5 دار المسيرة للنشر و التوزيع عمان 2007
- خليل محمد حسن الشماع و خضير كاظم حمود نظرية المنظمة عمان دار المسيرة ط 2 2005
- راوية حين : "السلوك التنظيمي المعاصر"، مصر الدار الجامعية القاهرة 2003
- رشاد أحمد عبد اللطيف : الإطار النظري لتنمية المجتمع المحلي الإسكندرية دار الوفاء 2007
- رفعت عبد الحليم الفاعوري، تجارب عربية في الخصخصة، مصر، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2005 .
- رونالد براند، ستيفن كوهين ترجمة عبد الرحمن بن احمد ، إدارة الجودة الكلية في الحكومة ، معهد الإدارة العامة الرياض 1997
- زيد منير عبوي : الاتجاهات الحديثة في المنظمات الإدارية عمان دار الشروق 2006
- سعد غالب ياسين الإدارة الإلكترونية دار اليازوري للنشر و التوزيع الأردن عمان 2010
- سمية بومروان ، الحكومة الإلكترونية و دورها في تحسين أداء الإدارات الحكومية ، دراسة مقارنة مكتبة القانون و الإقتصاد ، الرياض 2014
- سوسن زهير المهتدي تكنولوجيا الحكومة الإلكترونية درر أسامة للنشر و التوزيع عمان الأردن 2011
- شريف اسماعيل : أساسيات التسيير العمومي دار قرطبة للنشر و التوزيع الجزائر 2015
- ضريفي نادية : تسيير المرفق العام و التحولات الجديدة دار بلقيس الجزائر 2010
- طارق الساطي: الإصلاح الإداري في الجمهورية العربية السورية ، دمشق دار الفكر 1974
- عامر ابراهيم قنديلجي ، الحكومة الإلكترونية دار المسيرة الأردن 2015
- عبد المطلب عبد المجيد : التمويل المحلي و التنمية المحلية ، القاهرة الدار الجامعية للطبع و النشر و التوزيع 2001
- العدوان ياسر مناع " نماذج لمفاهيم الإصلاح الإداري في الوطن العربي" في ناصر الصائغ " الإدارة العامة و الإصلاح الإداري في الوطن العربي"، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، 1986
- علي حطار شطناوي : مسؤولية الإدارة العامة عن اعمالها الضارة دار وائل للنشر ط 1 الأردن 2008
- علي شريف : إدارة المنظمات الحكومية الدار الجامعية الجزائر 2002
- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، ط 1، 2012،
- عمر عبد السلام أحرشان الإصلاح الإداري بين مخلفات الماضي و إكراهات الحاضر و آفاق المستقبل القاهرة منشورات المنظمة العربية 2016
- غازي محمد فريج الإصلاح الإداري دراسة مقارنة بين الأنظمة الوضعية و النظرية الإسلامية ، ط1 بيروت منشورات الحلبي الحقوقية 2014

- فادي عياش : مدخل إلى الإدارة العامة المعهد الوطني للإدارة 2012
- محمد قاسم القريوتي ، الإصلاح الإداري بين النظرية و التطبيق ط1 الأردن دار وائل للطباعة و النشر عمان 2001
- محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004
- محمد الصيرفي : الفساد بين الإصلاح و التطوير الإداري ط1 الإسكندرية مؤسسة حورس الدولية للنشر و التوزيع 2008
- محمد الصيرفي ، الإصلاح و التطوير الإداري كمدخل للحكومة الإلكترونية ، دار الكتاب القانوني ، الإسكندرية مصر 2009
- محمد جاسم شعبان و محمد صالح اللابيع، إدارة الموارد البشرية في ظل استخدام الأساليب العلمية الحديثة- الجودة الشاملة و الهندرة، دار الرضوان، عمان، ط1، 2014
- محمد سمير أحمد -الإدارة الإلكترونية - درا المسيرة ، الأردن عمان 2009
- محمد فريد الصحن : الإدارة العامة المبادئ و التطبيق. الدار الجامعية .مصر القاهرة 2003
- محمود شحماط : المدخل إلى العلوم الإدارية ، أسس و مبادئ علم الإدارة العامة دار العلوم للنشر عنابة الجزائر 2010
- محي الدين شعبان توق ، الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد من منظور اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ط1 فلسطين دار الشروق للنشر 2014
- مريزق عدلمان: التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية و الاتجاهات الحديثة ط1 جسور للنشر و التوزيع الجزائر 2015
- مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986
- مصطفى الجندي : الإدارة المحلية و إستراتيجيتها ، الإسكندرية 1987
- مصطفى محمود أبو بكر : الإدارة العامة رؤية استراتيجية لحماية الجهاز الإداري من التخلف و الفساد .الدار الجامعية. مصر
- منير إبراهيم هندي، التخصص خلاصة التجارب العربية، الإسكندرية، توزيع منشأة المعارف 2004
- موسى اللوزي ، التطوير التنظيمي أساليب و مفاهيم حديثة ط2 عمان دار وائل للنشر 2003
- موفق حديد محمد : الإدارة العامة (هيكلية الأجهزة و صنع السياسات و تنفيذ البرامج الحكومية) دار الشروق للنشر الأردن 2000
- نبيل جاد عزمي ، تكنولوجيا التعليم الإلكتروني دار الفكر العربي القاهرة 2008
- هشام حمدي رضا الإصلاح الإداري ط1 الأردن دار الراءية للنشر و التوزيع 2011

2 1 المقالات و المداخلات :

- الأخضر عززي ، غالم جلطي " قياس قوة الدولة من خلال الحكم الراشد "مجلة علوم إنسانية العدد 21 سنة 2005
- إباد علي الدجني : انموذج مقترح لإعادة هندسة العمليات الإدارية و حوسبتها في مؤسسات التعليم العالي مجلة جامعة دمشق المجلد 29 العدد الأول 2013
- بسمة عولمي، " تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر"، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة باجي مختار ،عنابة، العدد4، 2006،
- بن عبد العزيز فطيمة ، أ معزوز نشيدة : التغيير التنظيمي بإدارة الجودة الشاملة في المنظمات الصحية ، مجلة الاقتصاد و التنمية البشرية مجلد 2 العدد 2 صص 87-110
- بن عيسى ليلي : الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد : مجلة أبحاث إقتصادية و إدارية العدد 14 ديسمبر 2013 الجزائر
- بن عيشي بشير(جامعة بسكرة) أ بن عبيد عبد الباسط (جامعة أدرار) : التسيير العمومي الإلكتروني :مدخل حديث لمعالجة أزمة التسيير العمومي مجلة الحقيقة العدد 37
- جربوعة عادل ، كتنفي سميرة : إستراتيجية الإتصال المسؤول كمسعى حديث لتحقيق التنمية في ظل التكنولوجيا الإعلام و الإتصال الحديثة ، مجلة تنوير العدد السادس جوان 2018
- جون سوليفان "الحكم الديمقراطي الصالح" مركز المشروعات الدولية الخاصة 2005

- ربيع منصور: دور الإدارة الإلكترونية في تفعيل مبدأ الشفافية، مجلة الحقوق و العلوم السياسية جامعة خنشلة العدد 08 ج 02 جوان 2017
- زايري بلقاسم "الحكم الرشيد و الكفاءة الاقتصادية" المؤتمر الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات جامعة ورقلة 2005
- ساحلي مبروك :مناهج و تقنيات الدراسات المستقبلية و تطبيقاتها في التخطيط : مقال -جامعة أم البواقي
- سعود وسيلة ، د.فرحات عباس : الشراكة بين القطاعين العام و الخاص في إنشاء مشاريع البنية التحتية في تركيا ، مجلة البشائر الاقتصادية 2018
- سعيود زهرة : الإطار القانوني للمخطط البلدي للتنمية في الجزائر ، مجلة بحوث العدد 11 الجزء الأول
- سلوى الشعراوي جمعة و آخرون ، "إدارة شؤون الدولة و المجتمع" القاهرة مركز دراسات و استشارات الإدارة العامة" 2001
- طهراوي دومة علي : الشراكة بين القطاعين العام و الخاص في البنى التحتية للطاقات المتجددة و دورها في تخفيف التبعية الطاقوية-دراسة تجربة المغرب-مجلة نماء للإقتصاد و التجارة العدد الثاني ديسمبر 2017
- عباش عائشة(جامعة الجزائر 3) : استراتيجية التحول نحو الإدارة الإلكترونية مفاهيم و مقاربات نظرية :المركز الديمقراطي العربي مقال <https://democraticac.de/?p=45798> 21 أبريل 2017
- عجايبي عماد : التجربة الجزائرية لإحداث سلطات الضبط الإقتصادي في إطار الدور الجديد للدولة مجلة القانون و المجتمع جامعة ادراة العدد 04 ديسمبر 2014
- العربي بوعمامة ،رقاد حليلة الاتصال العمومي و الإدارة الإلكترونية رهانات ترشيد الخدمة العمومية ، مجلة الدراسات و البحوث الإجتماعية العدد 09 جامعة الوادي ديسمبر 2014
- عشور طارق ، مقارنة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم و تعزيز تنافسية و كفاءة المنظمات الحكومية ، مجلة أداء المؤسسات الاقتصادية ، العدد 01 السنة 2011-2012
- غربي وهيبية : الشراكة بين الإدارة المحلية و القطاع الخاص و دورها في تحقيق التميز في تقديم الخدمات العامة ، مجلة أبحاث إقتصادية و إدارة العدد السادس عشر ديسمبر 2014
- فرطاس فتيحة (جامعة الجبالي بونعامة-خميس مليانة): عصرنة الإدارة العمومية في الجزائر من خلال تطبيق الإدارة الإلكترونية و دورها في تحسين خدمة المواطن ، مجلة الإقتصاد الجديد العدد 15 المجلد 02-2016
- الكايد زهير عبد الكريم : "الحكمانية قضايا و تطبيقات" المنظمة العربية للتنمية الإدارية 2003
- لبلى مصطفى البرادعي : الإتجاهات المعاصرة في دراسة الإصلاح الإداري" مجلة النهضة كلية الإقتصاد و العلوم السياسية جامعة القاهرة العدد 04، 2004
- محمد السعيد جوال : ترقية أداء المنظمات العمومية في ظل مقارنة التسيير العمومي الجديد ، دراسة نظرية تحليلية مجلة اقتصاديات شمال افريقيا العدد 14 سنة 2016
- محمد الطعمانة : الحكومة الإلكترونية : مدخل معاصر لتحديث و تطوير الإدارة العامة في الأردن ، المؤتمر العلمي الأول للإدارة العامة جامعة مؤتة الأردن 20-22 أبريل 2004
- محمد بكري عبد العليم : مبادئ إدارة الأعمال ، كلية التجارة بجامعة بنها 2007
- محمد بن أعراب ، تجربة الإدارة الإلكترونية في الجزائر بين مقتضيات الشفافية و تجويد الخدمة العمومية و إشكالية التخلص من منطق التسيير التقليدي ، مجلة العلوم الإجتماعية ، جامعة محمد لمين دباغين سطيف ، العدد 19 ديسمبر 2014
- محمد بوبوش "الحكامة و التنمية : العلاقة و الإشكاليات" المجلة الدولية العدد 2007/3 كلية الحقوق ، مراكش 2007
- محمد عبد العال عيسى : الشراكة بين القطاعين العام و الخاص : المفهوم و الأسباب و الدوافع و الصور ، المجلة العربية للإدارة مج 38 ع 3 سبتمبر 2018

- محمد يعقوبي ، توفيق تمار : آثار العولمة المالية على الاستثمارات الأجنبية المباشرة: حالة الدول العربية الملتقى الدولي ، سياسات التمويل و أثرها على الاقتصاديات و المؤسسات —حالة الجزائر و الدول النامية
- مريم خالص حسين : "الحكومة الإلكترونية" مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية عدد 2013
- مصطفى درويش، "الجماعات المحلية بين القانون والممارسة"، مجلة النائب، العدد 01، 2003
- موسى رحمان ، وسيلة السبتي "واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية و آفاق التانغمية المحلية" الملتقى الدولي حول تسيير الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية ، الجزائر جامعة باتنة.
- موسى عبد الناصر ومحمد قريش، "مساهمة الإدارة الإلكترونية في تطوير العمل الإداري مؤسسات التعليم العالي —دراسة حالة كلية العلوم والتكنولوجيا—"، مجلة الباحث ، جامعة بسكرة، العدد 9، 2011
- ناجي عبد النور، "دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة— تجربة البلديات الجزائرية"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، الجزائر، العدد 2، 2007
- هشام مصطفى محمد سالم الجمل : الشراكة بين القطاعين العام و الخاص كأداة لتحقيق التنمية المستدامة، مجلة كلية الشريعة القانون طنطا بمصر العدد 31 الجزء الرابع 2016
- يختار عبد القادر ، عبد الرحمن عبد القادر " دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية الاقتصادية" حالة الدول العربية المؤتمر العالمي الثامن للاقتصاد و التمويل الإسلامي ديسمبر 2011 الدوحة.قطر

1 3 مذكرات الماجستير :

- أحلام فوغالي : " التسيير العمومي الجديد و إصلاح البيروقراطيات الدولية الأمم المتحدة و وكالاتها المتخصصة —نموذجا- " رسالة ماجستير في العلوم السياسية ، تخصص إدارة دولية 2012-2013
- أحمد بلجيجالي، إشكالية عجز ميزانية البلديات — دراسة تطبيقية للبلديات — جيلالي بن عمار ، سيدي علي ملال، قرطوفة بولاية تيارت—، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، تخصص تسيير المالية العامة، تلمسان، 2010 ،
- بوبكاري مايجا : "إشكالية الحكم الراشد في المسار الديمقراطي لبوركينا فاسو" رسالة ماجستير.الجزائر كلية العلوم السياسية 2002
- بونخله فريد : تأثير القادة على عملية اتخاذ القرارات في التنظيم الصناعي الجزائري رسالة ماجستير في علم الاجتماع تخصص تنمية الموارد البشرية جامعة منتوري قسنطينة 2006/2007
- حسين عبد القادر، "الحكم الراشد في الجزائر و إشكالية التنمية المحلية " رسالة ماجستير في العلوم السياسية ، جامعة تلمسان كلية الحقوق و العلوم السياسية ، قسم العلوم السياسية 2011-2012
- سليمة حمادو، إصلاح الجماعات المحلية كمدخل استراتيجي، رسالة ماجستير، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية، تخصص إدارة الجماعات المحلية، جامعة الجزائر، 2012، ص 139، 138
- سليمة مراح : التسيير الحديث و الإدارة العمومية الجزائرية رسالة ماجستير في القانون فرع الإدارة و المالية العامة جامعة الجزائر السنة الجزائرية 2000-2001
- عبد القادر كاس : " الإدارة العامة و الإصلاح الإداري في الجزائر" رسالة ماجستير ، جامعة يوسف بن خدة الجزائر 2006-2007
- عطار نادية : التسيير العمومي الجديد كأداة لتحسين القطاع العام —التجربة الجزائرية في مجال تفويض تسيير المياه — ماجستير في العلوم الاقتصادية جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان 2014-2015
- فيصل بن محمد القحطاني : الإدارة الاستراتيجية لتحسين القدرة التنافسية للشركات وفقا لمعايير الأداء الاستراتيجي و إدارة الجودة الشاملة : رسالة للحصول على ماجستير إدارة الأعمال تخصص إدارة الشركات ، الجامعة الدولية البريطانية 2010
- ليلي لعجال " واقع التنمية وفق مؤشرات الحكم الراشد في المغرب العربي" مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية ، جامعة قسنطينة.السنة الجامعية 2009/2010

- محمد أشرف خليل حمدونة : العوامل المحددة للشراكة بين القطاعين العام و الخاص و دورها في نمو الاقتصاد الفلسطيني ، ماجستير في اقتصاديات التنمية بكلية التجارة في الجامعة الإسلامية بغزة .أوت 2017
- نوال بوكعباش، تأثير الموارد البشرية على تنمية الإدارة المحلية في الجزائر، دراسة حالة ولاية جيجل، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير ، قسم العلوم السياسية، تخصص رسم السياسة العامة، الجزائر، 2011
- يوسف زدام " دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية الإنسانية في الوطن العربي من خلال تقارير التنمية العربية 2002-2004 مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية جامعة الجزائر 2007

4 1 أطروحات الدكتوراة :

- أحمد زردومي : التقنوقراطيون و اتخاذ القرارات في الإدارة العمومية ، أطروحة دكتوراة جامعة قسنطينة 2003 2004
- بن عيشة عبد الحميد : العلاقة بين السياسة و الإدارة العامة في الجزائر : أطروحة دكتوراة في الحقوق فرع القانون العام جامعة الجزائر 1 2001
- بونوة علي : العلاقات الإنسانية و أثرها على الرضا الوظيفي :دراسة حالة لعمال صندوق الضمان الإجتماعي الجلفة - أطروحة دكتوراة في علم الاجتماع ، جامعة بسكرة 2015-2016
- تيشات سلوى: آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجنت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية (نيوزيلاندا،فرنسا و الولايات المتحدة الأمريكية) أطروحة دكتوراة شعبة علوم التسيير جامعة أحمد بوقرة بومرداس 2014-2015
- رفاع شريفة نحو إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية في الدول النامية : نحو تسيير عمومي جديد وفق نظرية الإدارة العمومية الحديثة أطروحة لنيل شهادة الدكتوراة في علوم التسيير تخصص إدارة أعمال جامعة الجزائر 2007-2008
- سليمان نسرين : تسيير الخدمات العامة المحلية : أطروحة دكتوراة في تسيير المالية العامة -دراسة حالة ولاية تلمسان - جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان ، 2017/2018 ،
- عبد القادر برانيس : التسويق في مؤسسات الخدمات العمومية (دراسة على قطاع البريد و الاتصالات في الجزائر) أطروحة دكتوراة في العلوم الاقتصادية جامعة الجزائر 2006-2007
- فيصل بن معيض آل سمير القحطاني، إستراتيجيات و الإصلاح الإداري و دورها في تعزيز الأمن الوطني ، أطروحة دكتوراة في الفلسفة الأمنية ، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض، 2006
- لشهب صفاء مراقبة التسيير في القطاع العمومي و دورها في تحسين فعالية التسيير و جودة الخدمات بالقطاع الصحي في الجزائر أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراة تخصص إدارة أعمال قسم علوم التسيير جامعة الجزائر 3 ، 2014-2015
- لعمرائي نسيم : نحو بناء نموذج لإدارة الكفاءات في قطاع التعليم العالي و البحث العلمي - دراسة استقصائية من منظور الهيئة الإدارية العليا لمجموعة من جامعات الشرق الجزائري - أطروحة دكتوراة في علوم التسيير تخصص إدارة أعمال المؤسسات جامعة فرحات عباس سطيف 2018/2019
- محمد الخطيب نمر : إشكالية تطبيق المحاسبة التحليلية في الإدارة العمومية دراسة حالة قطاع الخدمات الجامعية بورقلة- أطروحة لنيل شهادة الدكتوراة في العلوم الاقتصادية تخصص دراسات اقتصادية جامعة ورقلة 2013-2014
- وحشي عفاف : أثر التسيير العمومي الحديث على كفاءة الإدارة العدلية - دراسة ميدانية بوزارة العدل الجزائرية- أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراة ل.م.د في علوم التسيير شعبة تسيير المنظمات ، جامعة باتنة 1 كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير 2017-2018

5 1 التقارير :

- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي : الصندوق العربي للإثماء الإقتصادي و الاجتماعي، تقرير التنمية الإنسانية العربية 2002
- بيرتلزمان ستيفتانتج،سريا جوجا، فيرجس ميرفي : التنمية الاقتصادية المحلية ، دراسة مشتركة صادرة عن البنك الدولي سبتمبر 2004

- مشروع ميزانية إصلاح الإدارة و الوظيفة العمومية برسم السنة المالية 2017 ، الرباط 08 ماي 2017 من خلال الموقع الإلكتروني <https://www.mmsp.gov.ma/uploads/file/PresBudgetMRAFP08052017Commission.pdf> تاريخ التصفح 2019 /08/15
- معهد تنمية قدرات كبار الموظفين ، الشراكة بين القطاع العام و الخاص : تقرير الإدارة المالية الدورة الرابعة تونس 2011

2 - باللغة الفرنسية :

- A.Ben Braika : L'impact des réformes économiques sur l'entreprise économique algérienne thèse de Doctorat d'état Université Annaba juin 2005.
- ALGUAZIL Thomas BONNIN Aurélie COUTET Charlene PARIAUD Rudy Le new Public Management en question université de Poitiers Enseignant : Benjamin DREVETON Contrôle de gestion des administrations publiques Année universitaire 2009-2010
- Anne Amar, Ludovic Berthier, « Le Nouveau Management Public, .Avantages et Limites», colloque RESER, 28 septembre 2006
- Annie Bartoli, à quoi tien la spécificité du management public ? Séminaire de formation sur : le management public en formation,RESP, France, octobre, 2006
- Béatrice HIBOU, "Economie politique du discours de la banque mondiale en Afrique sub-saharienne, du catéchisme économique au fait (méfait) missionnaire", les études de CERI (centre d'études et de recherches internationales), Fondation nationale des sciences politiques, N° 39, Paris, Mars 1998, PP 26-28
- B-Lavergue « pour une approche sociologique de la Bureaucratie »Edition Mason France
- Brahim Lakhlef « La Bonne Gouvernance » Dar el khaldounia Alger .2006
- Christian Dufour, la réforme Néo-Zélandaise, élément du bilan, coup d'oeil, vol 05, n° 03, observatoire de l'administration publique ENAP, octobre 1999, p 04.sur le site http://cerberus.enap.ca/Observatoire/docs/Coup_oeil/1999-oct-vol5no3.pdf consulté le 03/09/2019 a 14.00
- Cynthia Hewit de Alcantara," du bon usage de gouvernance" revue internationale des sciences sociales n°15 Mars 1998
- François xavier Merrien ; la Nouvelle gestion publique (concept mythique lien social et politiques) riad N° 41 1999
- Jean Ludovic Silicani Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique : faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France. La documentation française Avril 2008 .
- Jean. M. Plane, théorie des organisations, 3ème édition, dunod, France, 2012
- Kamar Damaj. La transformation des organisations publiques au Liban et son impact sur leurs performances, en lien avec la satisfaction des usagers.. Gestion et management. Conservatoire national des arts et metiers - CNAM, 2013. pour obtenir le grade de : Docteur du Conservatoire National des Arts et Métiers Discipline : Sciences de Gestion Spécialité : Prospective, Stratégie et Organisation
- Laurent Blanger , Jean Mercier , et auteurs textes classiques de la théorie des organisations , les presses de l'université Laval, Canada, 2006
- Maatala.M.Benabdellah.P.Lebailly : Les Partenariats Public-Privé: Fondement Théoriques et analyse économique Revue Marocaine des sciences agronomiques et vétérinaires Vol 5 N 02° 2017 pp 192-199
- Marcel Guenoun, le management de la performance publique local (étude de l'utilisation des outils de gestion intercommunal), thèse pour l'obtention du doctorat en sciences de gestion, université Paul Cézanne , Aix-Marseille III , mars 2009
- Michel Derbelt et autres, l'essentiel sur le management, 5ème édition, BERTI Editions, Paris, 2006
- Mohamed Charih,Réjean Landray : la gestion publique sous le microscope , presse de l'université du Québec 1997
- Nathalie HOLEC, Genviève BRUNET-JOLIVALD « Gouvernance » Dossier documentaire réalisé par le Centre De Documentation de l'Urbanisme de Paris

- Nicolas Meisel & Jaques ould Aoudia »la gouvernance est-elle une une bonne stratégie de développement ? Cahiers de la direction général du trésor et de la politique économique docume,t de travail N° 11 France Novembre 2007
- P.Haynes : L'évolution des tendances de l'emploi dans la fonction publique : Crise du savoir ou occasion d'actualiser les connaissances? Téléscope, Hiver 2010 vol 16 n°01
- Philippe Raimbourg « théorie de l'agence asymétrie d'information et gestion de l'état »Encyclopédie de Gestion , Tome 1 Ed Economica Paris
- Robert JOUMARD : « le Concept de gouvernance » Rapport de Laboratoire de transport et environnement (LTE) Novembre 2009
- Robert Soubrier, planification aménagement et loisir, 2ème édition, presse de l'université du Québec, Canada
- ROMEO B. OCAMPO,Models of public Administration Reform « New Public Management » Asian Review Of Public Administration University of The Philippines
<https://pdfs.semanticscholar.org/5911/578cdc5227d1a9cb9ce88289aec50fe9f99c.pdf> visited on 26/05/2019
- Taieb Hafsi :partenariat public-privé et management de la complexité : les nouveaux Défis de l'état Revue française d'administration publique no 130, 2009, pp. 337-348
- Xavier Zanchi : Les théories des organisations publié le 22.01.2012 sur <https://www.slideserve.com/Mercy/les-th-ories-des-organisations> consulté le 16/10/2018
- Yves Emery et David Giauque | La nouvelle gestion publique en Suisse: quels défis pour le monde de l'enseignement supérieur | AEU-Bulletin no 3/4, novembre 2019
file:///C:/Users/mokhtar/Downloads/2019_VSH_Bulletin_AEU_November_WEB_YE_DG.pdf envoyé par mail sur la demande de l'auteur.le 27/01/2020 « david.giauque@unil.ch »

3 - باللغة الانجليزية :

- Abu Elias Sarker : New public Management in devloping countries : an analysis of success and failure with particular reference to Singapore and Bangladesh , international journal of Public Sectore vol 19 No 2 , 2006
- Ajantha Sisira Kumara & Wasana Handapangoda : New public management : the level of preparedness and implementation –a study based on the Sri Lankan context 10 AAG vol 3 N°2 2008
- American Enterprise Institute. 2003. *Attitudes Towardthe Federal Government (Updated August 6, 2003)*.Washington, DC: American Enterprise Institute.
- Anno Saxenian, Bob Glushko ,The Information and Services Economy, UC Berkeley : School of Information,2006
- Binod Atreya : The Applicability of new public management to developing countries : A case from Nepal (thesis of Doctorate in Philosophy , school of management Faculty of Business and law Victoria University Of technology Melbourne Australia 2002
- Carstens M & Thornhill C , The Relationship Between Administrative Reform and New PUBLIC MANAGEMENT, Journal of Public Administration , School of Public Management and Administration, University of Pretoria, Vol 35, no 3 , Sept 2000
- CHRISTIAN Gronoos A Service Quality Model and Its Marketing Implications Article in European Journal of Marketing · December 1993
- Christopher hood , Exploring Variations in Public Reform of the 1980s. In Hans A.G.M. Bekke, James L. Perry and Theo A.J. Toonen, eds. Civil Service Systems in Comparative Perspective, Bloomington, Indiana University Press , 1996, 268-287
- Christopher hood : A public Management for all seasons : Public administration vol 69 Spring 1991
- Daniel Kauffman ,Aart Kraay,Pablo Zoido-Lobaton , “Governance Matters” Washignton World Bank 1999.

- Daniel KAUFMANN ; Aart KRAAY; Massimo MASTRUZZI, Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2008, Policy Research Working Paper 4978, The World Bank, Washington, June 2009, p(80-97) (visit: www.govindicators.org).
- David H. Rosenbloom ; Susanne J Piotrowski : Reflections on New Public Management –Style Reform in U.S National Administration and Public Trust in Government 1993-2003 Chinese Public Administration Review · Volume 4 · Numbers 1/2 · September/December 2007
- Douglass North « Institutions and economic Growth an historical introduction » Washington University 1989
- Gore, Al. 1993. From Red Tape to Results: Creating A Government That Works Better & Costs Less: The Report of the National Performance Review. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- Graham Scott : After the reforms sur le site <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2017-11/tfr-ar-20oct09.pdf> consulté le 14/09/2019
- Hahen-Been Lee ,The role of leader in administrative reform, interregional seminar on major administrative reform in developing countries , New York ,united nation , ST/TAO/M/G2Add
- Jeroen Maesschalck , The Impact of new public management reforms on public servants Ethics :towards a theory , Public Administration , Blackwell Publishing Ltd , USA, Vol. 82 No. 2, 2004
- John wilson : New management Of Public services : the united kingdom experience ,Revue Politique publique et administration , université Teeside UK 2004 N°07 P50
- Lara Yocarini, Ronald Schettkat : The Shift to Services: A Review of the Literature, Discussion Paper No. 964 December 2003
- Leslie A. Pal , " Inversions without End: The OECD and Global Public Management Reform" , Paper presented at the OECD and Global Governance Workshop, School of Public Policy and Administration , Carleton University, Ottawa, Canada, January 19-20, 2007
- Linda Lobner, 2009, How Well do Public-Private Partnerships Work, Master thesis, University of Vienna
- Mahboubeh Fatemi, Mohamed Reza Behmanesh, New Public Management Approach and Accountability, International Journal of Management Economies and Social Sciences, vol01-02, 01 December 2012
- Miklós Rosta :what makes a new public management reforme successful ? an institutionnal analysis an introductory essay , Corvinus University of Budapest April 2011
- Osborne, David and Ted Gaebler, Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector,Penguin, New York 1993
- Polidano, C. "The new public management in developing countries", Public Policy and Management Working Paper, No. 1, Institute for Development Policy and Management, Manchester 1999
- Quah, Jon. ST, Administrative Reform and National Development in Commonwealth secretariat. The Changing Role of Government : Administrative Structures and Reforms, Proceedings of a Commonwealth Roundtable in Sydney , Australia, 1992 , p 121.
- Richard W Parkert : Grading the Government on <https://core.ac.uk/download/pdf/234131041.pdf> consulté le 22/01/2019
- Roberta Capello :Theories on Regional Economic Growth and Developement , PSDR Conf.Paris 02 Octobre 2009
- Salwa Akhtar ; Application of New Public Management in Developed vs Developing Countries , university of Manchester United Kingdom at : https://www.academia.edu/8099444/Application_of_New_Public_Management_in_Developed_vs_Developing_Countries. consulté le 22/07/2019
- Schick, A. (1998), "Why most developing countries should not try New Zealand's reforms", The World Bank Research Observer, Vol. 13 No. 1
- Shoop, Tom.. "Bush Budget Rips Agencies' Management in Key Areas." *GovExec.com*. February 4. 2002
- Sven Eric Liedman : New public management and human judgement vol 01 N°01 2013.
- Woodrow wilson , the study of administration, political science quarterly vol 2 N°2 1887
- Zuhail Önez Çetin : The Reflections of New Public Management on Local Government Laws in Turkey Mediterranean Journal of Social Sciences MCSER Publishing, Rome-Italy vol 6 N°4 2015

4 - مواقع إلكترونية :

- <http://www.toupie.org/Dictionnaire/Administration.htm> 06.06.2018 اُضطلع عليه يوم
- <https://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/definition/comment-definir-administration.html> Article Publié le 30/06/2018 consulté le 06-06-2018
- <https://www.le-dictionnaire.com/definition/management> consulté le 22/07/2018 a 16 h
- https://www.marefa.org/%D8%A5%D9%84%D8%AA%D9%88%D9%86_%D9%85%D8%A7%D9%8A%D9%88 consulté le 22/02/2018
- <https://www.droit-compta-gestion.fr/management/la-theorie-des-organisations/les-premices-de-lanalyse-des-organisations/management-organisation-et-decentralisation-les-apports-de-alfred-p-sloan/>
- <https://www.business4lions.com/2018/07/Management-by-objectives-and-results.html> consulté le 22/08/2018
- <https://www.abahe.uk/b/human-resources-as-a-system/human-resources-as-a-system-06.pdf> consulté le 23/08/2018
- <http://www.performancezoom.com/octave.php> consulté le 22/08/2018
- <https://ar.wikipedia.org/wiki/%D9%86%D9%8A%D9%88%D8%B2%D9%8A%D9%84%D9%86%D8%AF%D8%A7> consulté le 01/09/2019 a 10 h 00
- https://web.archive.org/web/20171124084657/http://www.stats.govt.nz:80/tools_and_services/population_clock.aspx consulté le 01/09/2019 a 10h00
- <https://nzhistory.govt.nz/the-treaty-of-waitangi-is-signed> consulté le 01/09/2019 a 10 h30
- <https://www.albankaldawli.org/ar/topic/publicprivatepartnerships/overview#3> consulté le 05/02/2020
- Nepal Human Development Report https://npc.gov.np/images/category/UNDP-NP_Human_Development_1998.pdf consulté le 01/09/2019

5 - التقارير الدولية : البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة :

- Public Administration Reform, Practice Note, UNDP.
- World Bank (2000a) *Nepal: 2000 Economic Update*, Poverty Reduction and Economic Management unit, South Asia Region, Report no.20229 NP, World Bank, pp. 1-40
- World Bank (1998) *Nepal: Poverty in Nepal: At the Turn of the Twenty-first Century*, Report No. 18639 - NEP, The World Bank, Washington DC.
- UNDP (1997a) *Human Development Report*, Oxford University Press, New York p15 sur http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/258/hdr_1997_en_complete_nostats.pdf
- World Bank (1989) *Nepal: Social Sector Strategy Review*, Report No. 7498 - NEP, The World Bank, Washington DC, pp. 1-134
- United Nations Développement Program : **La Bonne Gouvernance et le développement Humain Durable** 1994 P3
- Institut sur la Gouvernance » comprendre la gouvernance » Atelier sur la gouvernance pour le projet Métrolois Ottawa p4.
- Adel.M Abdellatif "good Governance and its relationship to democracy and economic development .UNDP 2003.p

الملاحق

