

جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم
المرجع.....
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم: العلوم السياسية

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

متطلبات تطبيق مقاربة التسيير العمومي الجديد في الإدارة المحلية الجزائرية

ميدان الحقوق والعلوم السياسية

التخصص: إدارة محلية

الشعبة: علوم سياسية

تحت إشراف الأستاذ:

من إعداد الطالب:

د. عادل إنزارن

محمد الشريف عمي

أعضاء لجنة المناقشة:

رئيسا

الأستاذ: د. أحمد طالب أبصير

مشرفا ومقررا

الأستاذ: د. عادل إنزارن

مناقشا

الأستاذ: د. حمو بوعلام

السنة الجامعية: 2023/2022

تاريخ المناقشة: 2023-06-22

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

1438

إهداء

أهدي ثمرة هذا الجهد...

إلى جنة الدنيا أُمي حفظها الله ورعاها.

إلى سند الحياة أبي أطال الله في عمره وألبسه ثوب الصحة والعافية.

إلى عائلتي الصغيرة: الزوجة الغالية ورفيقة دربي نوال؛ وأبنائي البررة:

عبد الغفور، عبد السميع، تسنيم، وترتيل.

إلى من جمعهم معي ظلمة الرحم؛ أخواتي وإخوتي الأعزاء:

رحيمة، آمال، حنان، عبد الفتاح، رمضان، ومسعود.

إلى جميع أهلي وأهل زوجتي وكافة الأصدقاء والزملاء

إلى مرشدي الأستاذ "د. عادل إنزارن"، إلى كل طلبة السنة الثانية

ماستر إدارة محلية وأخص بالذكر صديقي الغالي خالد بلقاسم.

محمد الشريف...

شكر و عرفان

الحمد لله الذي أنار لنا درب العلم والمعرفة

وأعاننا على أداء هذا الواجب، ووفقنا إلى إنجاز هذا العمل؛

شكري لكل من علمني أبجديات العلم، من معلم الابتدائي إلى الأستاذ الجامعي؛

جزيل الشكر والامتنان إلى كل من

ساعدني من قريب أو من بعيد على إنجاز

هذا العمل، وفي تذليل ما واجهته من

صعوبات، وأخص بالذكر المشرف الفاضل الأستاذ:

د. عادل إنزارن

الذي لم يبخل علي بتوجيهاته، ونصائحه القيمة

فبارك الله فيك وزادك في العلم درجات.

المختصرات:

أولاً - المختصرات باللغة العربية:

ق.م.ج/القانون المدني الجزائري.

ج/الجزء.

ق.م.ف/ القانون المدني الفرنسي.

ق.م.م/القانون المدني المصري.

ص/صفحة.

ق.إ.م./قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ع/العدد.

ج ر / الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

د.م.ج/ديوان المطبوعات الجامعية.

ثانياً - المختصرات باللغة الفرنسية:

N° -numéro.

P – page.

Op. cit. (pour opere citato dans l'ouvrage cité).

L.G.D.J -Librairie générale de droit et jurisprudence.

J.C.P -jurisclasseur périodique.

R.A.S.J.E.P -Revue Algerian des sciences juridique, économique et politique.

T-tome.

Ed -Edition.

OCDE -Organisation de coopération et de développement économiques.

Et al. -Et autres.

Ibid. -(de ibidem, au même endroit).

Id. -(de idem, le même auteur).

Loc. cit. -(de loco citato, au lieu cité).

s. d. -(sans date).

مقدمة

مقدمة:

إنّ إصلاح وإعادة هيكلة المنظمات العامة وخدماتها تحتم على الدولة تطوير طرق وآليات جديدة لممارسة التأثير على السلوك والعلاقات بين الأفراد، السوق والحكومة. ليس فقط في تنظيم مسائل التنمية والنمو التي يمكن ملاحظتها في جميع جوانب الحياة الاجتماعية والاقتصادية، ولكن كذلك في الجوانب التنظيمية التي هي دائماً في حالة تغيّر وتطور مستمر، كما يدعو إلى ذلك هوتنر "إنّ الوظيفة التنظيمية للدولة قد توسعت، والأسلوب الآن في أيّ تنظيم يتمتع بالتأثير، يجري دائماً إعادة تشكيله وتطويره".¹

من هذا المنطلق، وفي بداية القرن الحادي والعشرين ارتبط عدد كبير من الحكومات الوطنية -من جميع أنحاء العالم- في جهود إصلاح بيروقراطياتها؛ هذه الدول ذات تواريخ وأنظمة انتخابية مختلفة، علاوة على أنها في مراحل متباينة من التنمية، ومع ذلك تستخدم -إلى درجة مذهشة- مجموعة مفاهيم واستراتيجيات للاصطلاح متماثلة إلى حد كبير؛ وتأتي كثير من هذه المفاهيم من حركة إصلاح عرفت باسم التسيير العمومي الجديد أو إعادة اختراع الحكومة، بدأت في بريطانيا ونيوزيلندا في الثمانينات واتسعت إلى دول أخرى شملت الولايات المتحدة الأمريكية في 1993.²

يمكن القول أن التسيير العمومي يمثل العمل الحكومي باعتباره أداة تنفيذ السياسات العامة للدولة، فهي تتعامل دائماً على أساس شخص عام وليس خاص، ويحكم التسيير العمومي القانون العام ويعمل الموظف العمومي بصفته الرسمية وليس بصفته الشخصية، ويخضع

¹ Christopher Walker, " From New Public Management to Public Value: An examination of how programs of voluntary self-regulation build public value and contribute to regulatory growth".(Paper presented at the: " Regulation in the Age of Crisis, Third Biennial Conference of the Standing Group on Regulation and Governance", University College, Dublin, Ireland, June 17 to 19, 2010), p.06.

² إيلين سيولا كامارك، " العولمة وإصلاح الإدارة العامة"، في الحكم في عالم يتجه نحو العولمة، تحرير: جوزيف س. ناي وجون د. دوناهيو، تر: محمد شريف الطرح، ط. 1 (الرياض: مكتبة العبيكان، 2002)، ص. 317.

التسيير العمومي لسلطة الدولة ولمؤسساتها الرسمية، والعمل ضمن السياسة العامة للدولة التي يحددها القانون.

كما يعد التسيير العمومي أداة لتحقيق وظائف الدولة من خلال مؤسساتها التي تعكس السياسات العامة للدولة إلى أهداف قابلة للتنفيذ ومن هنا كان التلازم بين السلطة السياسية والتسيير العمومي أي بين سلطة الحكم وأداة التنفيذ.

فبعد تغيّر دور الدولة وتزايد المطالب على الحكم الراشد **Good Governance** على المستوى العالمي برز التسيير العمومي الجديد **New Public Management (NPM)** كبراديجم **Paradigm** جديد لإصلاح الإدارة العامة التقليدية، وتوجيهها نحو تعزيز كفاءتها وإنتاجيتها وتحسين قدرتها في تقديم الخدمات وتفعيل المساءلة؛ كما تؤكد هذه المقاربة على توجيه النتائج **result-orientation** بدلاً من توجيه العمليات **process-orientation** كما هي في الإدارة العامة التقليدية؛ إنها تدعو للحد من الاعتماد الحصري على البيروقراطية العامة في تقديم الخدمات، وتدعو بدلاً من ذلك إلى الاستخدام المتزايد للقطاع الخاص **private sector** والمنظمات غير الحكومية (**NGOS**) كآليات بديلة لتقديم الخدمات.¹

فالتسيير العمومي الجديد يعمل على التقليل من البيروقراطية وتحجيم دورها، مقابل زيادة الاعتماد على القطاع الخاص، تقديم الخدمات من خلال التعاقد الخارجي والاستعانة بالمصادر الخارجية، التأكيد على الشراكة بين القطاعين العام والخاص، المنافسة والاعتماد على قوى السوق، وخلق بيئة مناسبة لنمو المشاريع الخاص؛ إلى جانب التركيز على تمكين العاملين بدلاً من التركيز على الخدمة في حد ذاتها، اللامركزية، المشاركة العامة، تمكين المواطن من الابتكار واستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الحديثة (**ICT**)، الحكومة الإلكترونية **e-**

¹ Lewis B. Dzimbiri, "Experiences in New Public Management in Africa: The Case of Performance Management Systems in Botswana», Africa Development, Vol. XXXIII, No.4, 2008, p. 44.

Government ، احداث قطيعة مع الإجراءات الرسمية العقيمة "cutting red tape" والدفع بالتحول من الأنظمة التي تسمح للجماهير بالمساءلة على أساس القواعد **rules**، إلى أنظمة أساسها المساءلة على أساس النتائج المحققة **results**، فهو يضع في أولوياته رضا الزبون، وتمكين الموظفين من الحصول على نتائج مرضية. عموماً، يعمل على إعادة إنتاج حكومات تعمل بشكل أفضل.

1- أهمية الدراسة:

انطلاقاً مما سبق ذكره تتضح لنا جلياً أهمية دراسة هذا الموضوع، باعتبار أن التسيير العمومي الجديد وعلاقته بالتنمية الاقتصادية المحلية، من أهم وأكثر المواضيع إثارة للنقاش في المرحلة الراهنة، سواء على المستوى الدولي أو الإقليمي أو على المستوى الوطني والمحلي؛ إن هذه الأبنية تظهر من خلال تقارير المؤسسات الدولية المعنية بالتنمية، ومن خلال جديّة النقاشات والاجتماعات السنوية لصندوق النقد الدولي والبنك العالمي، باعتبارهما من المؤسسات العالمية التي تدرس القضايا ذات العلاقة بالتنمية ومحاربة الفقر ومستويات المعيشة لا سيما في الدول النامية، من خلال طرح بعض الدراسات العلمية التي يترأسها مجموعة من الخبراء للبحث في المواضيع الاقتصادية الراهنة (التسيير العمومي والتنمية الاقتصادية والتنمية المحلية، إلى التنمية البشرية والتنمية المستدامة) يمكننا من تكوين نظرة نقدية تحليلية شاملة.

تكمّن أهمية الدراسة المنجزة أساساً في عدة نقاط:

✓ إن هذه الدراسة تتناول موضوعاً جديداً نوعاً ما في الدراسات الاقتصادية، خاصة إذا ما حاولنا طرحه بعيداً عن المفهوم الإداري الذي ينطبق عليه وينبع منه فكما سبق أن قلنا أن التسيير العمومي التقليدي نابع من الدراسات القانونية والإدارية عكس التسيير العمومي الجديد والذي له علاقة مباشرة بآليات وأسس السوق وتطبيقاته على القطاع العمومي.

✓ تكمن أهمية الموضوع كذلك في نقطتان مهمتان في الجانب العلمي والعملية معا، حيث أننا بصدد معالجة دراسة أسس التسيير العمومي الجديد وفق رؤية نظرية في إطار فكري، ونبحث من جهة أخرى في محاولة رصد آثاره عمليا على التنمية المحلية ككل وبصورة عملية.

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

2- أهداف الدراسة:

✓ التعرف على أسس التسيير العمومي الجديد من الناحية النظرية من خلال ضبط المفهوم ودراسة 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 والتغيير.

✓ المساهمة في خلق وتطوير الوعي الجماعي بشأن التخلي أو الفشل في تحقيق التسيير العمومي الجديد.

✓ تحليل التسيير العمومي الجديد (كمفهوم جديد) وربطه بالتنمية (كمفهوم قديم) بهدف الوصول إلى فهم العلاقة المترابطة المؤدية إلى تحقيق التطور بالمفهوم الواسع.

3- أسباب اختيار الموضوع:

يعود اختيار البحث لعدة اعتبارات تتمثل في:

- ✓ الأهمية البالغة التي تحتلها هذه المواضيع الحساسة لدى المختصين والباحثين في ميدان علوم الاقتصاد بالدرجة الأولى، وعلوم السياسة من خلال محاولة فتح نافذة بين هاته العلوم.
- ✓ الأهمية البالغة التي تعطيها المؤسسات المالية العالمية لمفهوم التنمية بحيث تربطها بطرق التسيير الناجعة في تعاملها مع الدول النامية.
- ✓ آفاق البحث التي يتضمنها موضوع التسيير العمومي.
- ✓ تقييم واقع التسيير العمومي الجديد لدى المؤسسات العمومية الجزائرية بالإدارة المحلية.
- ✓ الاطلاع على مدى مساهمة التسيير العمومي الجديد في الرفع من الأداء الإداري بالإدارة المحلية.

4- أدبيات الدراسة:

تلونت الدراسات والبحوث في مجال التسيير العمومي الجديد وصارت فوائدها عظيمة، كما أن هذا التعدد قد مس الأغراض والمقاصد؛ ويعود ذلك إلى ثراء في الرؤى والمنطلقات والمناهج؛ على أن أهم الدراسات المرتبطة بالتسيير العمومي الجديد كانت:

- ✓ "ترقية أداء المنظمات العمومية في ظل مقاربة التسيير العمومي الجديد" دراسة تحليلية نظرية للأستاذ محمد السعيد جوال دكتور بجامعة الجلفة - حيث طرح المقال في مجلة اقتصاديات 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 يركز 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؛ وقد بين الأستاذ في دراسته هذه في سياق محاولة تحديد مفهوم التسيير العمومي الجديد تعدد التعاريف التي ارتبطت به من جهة، وغموضها أو سطحياتها من جهة أخرى، والسبب الرئيسي في ذلك حسبه يعود لكثرة التيارات 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 اقتصادية وإدارية في عدد 2013، وتناول العلاقة الموجودة بين مفهوم الحكم الراشد ومفهوم التسيير العمومي الحديث والمتمثلة أساساً في ضرورة إصلاح الإدارة العمومية والإشكالية التي طرحها هي كيف يساهم الحكم الراشد في تفعيل التسيير العمومي؟ فمن خلال التطرق إلى ماهية التسيير العمومي الجديد وأسباب ظهوره ومبادئه؛ استعرضت الأستاذة كذلك مفهوم الحكم الراشد وكيف يعمل على مكافحة الفساد الإداري والمالي وعمله على ترقية التنمية البشرية والتنمية الإنسانية؛ الجديد في دراستها هو تطرقها إلى مبادئ الحكم الراشد الداعمة للتسيير العمومي الجديد حيث ذكرت الاشتراك في المبادئ.

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

✓ أطروحة دكتوراه بعنوان: "The Applicability Of New Public Management To Developing Countries: A Case From Nepal" من إعداد Binod Atreya والتي استقينا

منها التجربة النيبالية كدولة فقيرة في مجالات الإصلاح الإداري وتطبيقات التسيير العمومي الحديث في النيبال.

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

على الرغم من الاهتمام الكبير الذي يبديه الباحثون بالتسيير العمومي الجديد وكثرة الدراسات في هذا المجال، إلا أن الدراسات التي تركز على تطبيق المقاربة في الإدارة المحلية بالجزائر تعتبر قليلة جدا؛ وتندرج هذه الدراسة ضمن الدراسات القليلة في هذا المجال؛ وتبرز لنا أهمية الدراسة الحالية كونها من الدراسات الحديثة المهمة بموضوع تحليل التسيير العمومي الجديد؛ حيث لاحظنا أن هناك عدداً لا بأس به من الدراسات الميدانية المرتبطة مباشرة بالموضوع؛ حاولت هذه الدراسة إلقاء الضوء على كافة المشكلات والقضايا التي قد تواجه التسيير العمومي الجديد، في محاولة للوصول إلى حلول لهذه القضايا، مع تحليل المشكلات المتعلقة بتطبيق هذا النموذج.

5- الإشكالية:

من هذا المنطلق، توصلنا إلى طرح الإشكالية التالية:

إلى أي مدى يمكن أن يساهم تطبيق مقاربة التسيير العمومي الجديد في إصلاح وتعزيز كفاءة وفعالية الإدارة المحلية في الجزائر؟

وقصد توضيح الإشكالية قمنا بطرح الأسئلة الفرعية التالية:

- ✓ إدخال إصلاحات على كفاءات وأساليب التسيير التقليدي يشير إلى عملية التغيير، فماذا نقصد بالتغيير؟
- ✓ ما هي أبرز العوامل التي ساعدت في صعود مفهوم التسيير العمومي الجديد، ورواجه على المستوى العالمي كمقاربة نموذجية لإدارة الشؤون العامة؟
- ✓ ما هي مساهمات التسيير العمومي الجديد في ترقية مختلف مؤشرات التنمية على المستوى المحلي؟
- ✓ هل يمكن للإدارة المحلية في الجزائر أن تستفيد من تجارب الدول التي طبقت أسس التسيير العمومي الجديد بهدف ترقية التنمية المحلية؟

6- الفرضيات:

ومن أجل توجيه بحثنا قمنا بصياغة الفرضيات التالية:

- ✓ طبيعة تسيير الجماعات المحلية يحول دون تطبيق مقاربة التسيير العمومي الجديد.
- ✓ يتطلب تفعيل البراديجم الجديد توفر بيئة جيدة، ومناخ ملائم لتجسيد التغيير المنشود، وتقليص مساحات الفساد.
- ✓ تطبيق التسيير العمومي الجديد في القطاع العام يؤدي إلى تحقيق التنمية المحلية.

7- الإطار المنهجي:

اعتمدنا في هذه الدراسة على مناهج وفق مقاربات هي:

- المدخل النيوليبرالي: باعتبار هذه الدراسة تعتمد على مقارنة تستقي تصوراتها من الفكر الليبرالي، تم الاعتماد على المدخل النيوليبرالي الذي يطرح فكرة تفعيل دور المؤسسات وإعطاء

مجال للمنافسة لفواعل أخرى غير الدولة؛ وعليه تم الاعتماد على هذا المدخل لتفسير موضوع الدراسة الذي يحاول تجاوز العجز الدولاتي بمختلف هيراركياته، من خلال إضفاء مبادئ وآليات عمل الفواعل غير الدولاتية، ولا سيما القطاع الخاص على العمل الحكومي.

المقاربة النسقية: تم اعتماد المقاربة النسقية (Systemic Approach) المنبثقة من النظرية العامة للتحليل النظمي، في إطار تحليل البنية (Structure)، والوظيفة (Function)، والعلاقة (Relation)؛ أي التحليل البنوي/الوظيفي/العلائقي ضمن مقترح مدمج وهو المقترح النسقي. وقد تم اعتماد هذه المقاربة وفقا لمقتضيات الدراسة، حيث يتم تحليل بنية التسيير العمومي الحديدي ومرتكزاته، ثم الانتقال إلى وظيفته في ترقية الخدمة العامة وتقويض الفساد الإداري؛ ثم العلاقة بين تبني مرتكزات التسيير العمومي الجديد (NPM) وتنمية الخدمة العامة؛ فحسب رائد الاتجاه التحليلي/النسقي "David Easton" فإن التحليل السياسي النظمي يتجسد في نسق أو مجموعة من الأنساق المتفاعلة فيما بينها، حيث تكون مدخلات (Inputs) النظام متأثرة بالبيئتين الداخلية والخارجية، وتجسد القرارات والسياسات المتخذة مخرجات (Outputs)، تغذي البيئة في إطار ما يعرف بالتغذية العكسية (Feedback)، هذا المدخل مناسب لتحليل - البيئة الداخلية- للإدارة العامة ودورها كفاعل محوري، إلى جانب فواعل مجتمعية أخرى (البيئة الخارجية) وهي السوق والمجتمع المدني، عبر اعتماد قيم السوق والقطاع الخاص في بناء مخرجات تتجسد في خدمات عمومية موجهة نحو المجتمع، منافسة لخدمات السوق.

للإجابة على الإشكالية المطروحة وبهدف الإلمام بمختلف جوانب البحث وتحليل أبعاده ومعطياته ستمت الدراسة وفقا للمنهج الوصفي، باعتباره الأنسب لهذا النوع من الدراسات، لأنه يقوم على تصوير النتائج التي تم التوصل إليها، وذلك بالاعتماد على البيانات والمعلومات الرقمية المستقاة من مصادر متعددة يمكن تحليلها وتفسيرها بغرض الإجابة عن الأسئلة التي

يطرحها الباحث والمشكلة التي يدرسها؛¹ ثم اعتماد المنهج الاستنباطي في عملية الربط بين محاور البحث لتحقيق هدف البحث، واختبار صحة الفرضيات.

بالنظر إلى طبيعة هذه الدراسة، لذا اعتمدت على المنهج المقارن؛ بغية الوقوف على الثغرات وإبرازها للقائمين على القطاعات المعنية لتلافي هذه النقائص (الوقوف على أوجه الاتفاق والاختلاف لكل من التسيير العمومي الجديد والتسيير العمومي الجديد مثلا).

واقترضت طبيعة هذه الدراسة استخدام المنهج التاريخي في إطارها النظري من خلال دراسة الأدبيات والدراسات السابقة.

8- تقسيمات الدراسة:

في إطار التنسيق بين الإشكالية المركزية والأسئلة الفرعية مع الفرضيات المقدمة فقد تم معالجة الدراسة ضمن ثلاثة فصول رئيسية؛ استعرض الفصل الأول الإطار المفاهيمي للتسيير العمومي الجديد بتناوله النشأة والمفاهيم المختلفة له كما طرحها مجموعة من المؤلفين والباحثين المهتمين بهذا المجال (كمبحث أول)، ثم التطرق لأهم المبادئ والنظريات التي ساهمت في بلورة معالمه وأفكاره (كمبحث ثان)، وفي المبحث الثالث تتعرض الدراسة لأهم المكونات والعناصر التي جاء بها التسيير العمومي الجديد وتطبيقاتها ضمن السياق. وتطرق الفصل الثاني إلى الأسباب الداعية إلى تطبيق مقارنة التسيير العمومي الجديد في الإدارة المحلية بالجزائر؛ وفي الفصل الثالث تم توضيح تحديات تطبيق التسيير العمومي الجديد في الجزائر؛ ونحن نعيش في الألفية الجديدة بما تحتويه من آفاق وتحولات وتحديات جديدة خاصة بالنسبة للدول العربية خاصة الجزائر التي أصبحت تبحث عن مكان لها يمكنها من التركيز على الدفع بمعدلات نمو اقتصاداتها بغية تحقيق الإنعاش الاقتصادي من خلال تبني العديد من

¹ رجاء وحيد دويدري: "البحث العلمي أساسياته النظرية وممارسته العلمية"، دار الفكر، دمشق، 2000، ص 183.

الإصلاحات الهيكلية المبنية أساساً على أطر ومعايير سياسة الحكم الراشد في عالم أصبح ملئاً بالتحديات ومحيط عشوائي وغير أكيد.

9- صعوبات الدراسة:

من الصعب التحدث عن صعوبة إنجاز دراسة في زمن الشبكة العنكبوتية، إلا أن هناك بعض الصعوبات منها: ما يتعلق بموضوع التسيير العمومي الجديد، فجل الموضوعات باللغة الأجنبية وبالأخص اللغة الإنجليزية، وهو ما يتطلب مجهودات كبيرة في سبيل ترجمة بناءً للموضوع ومنه وقت أطول. صعوبة الربط بين مقارنة التسيير العمومي الجديد كمقارنة لترقية الخدمة العامة أصلاً، ومحاولة تطويعها واستثمار قيمها في مكافحة الفساد؛ رغم كون هناك نماذج رائدة في مكافحة الفساد، إلا أن الدراسات المرتبطة بها تبقى ضئيلة مقارنة مع النتائج التي توصلت إليها، والشهرة العالمية التي اكتسبتها لتكون مرجعاً يدرس ويقتدى به.

الفصل الأول:

الإطار النظري والمفاهيمي للدراسة

تمهيد:

ينصب التسيير العمومي -بما في ذلك الجديد- على نشاطات تقوم بها منظمات ومرافق تقع تحت وصاية الهيئات العامة للدولة، سواء المركزية أو المحلية؛ للبحث في موضوع التسيير العمومي الجديد، بدا لنا من المنطقي الاهتمام أولاً بموضوع التسيير العمومي أو بصورة أوضح النشاطات التي تخضع لقواعد التسيير العمومي.

من هذا المنطلق سنقوم في هذا الفصل بمحاولة التعرف على ماهية الخدمات التي تقدمها المنظمات والهيئات المشار إليها أعلاه، والمبادئ التي تحكمها والخصائص التي تتسم بها، ثم نعرض موضوع التسيير كنشاط في حد ذاته وخصوصيته في المجال العمومي ومنطلقاته النظرية والتجريبية.

إذا تم لنا ذلك سيمكننا حينها الاهتمام بطبيعة التطورات والأسباب التي دفعت إلى تغيير فلسفة التسيير العمومي السائدة إلى وقت قريب بفلسفة جديدة تقوم على محاكاة أسلوب تسيير المنظمات الاقتصادية.¹

¹ بن عيسى ليلي، "أهمية التسيير العمومي الجديد في قطاع التعليم العالي دراسة حالة: جامعة محمد خيضر - بسكرة -"، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في علوم التسيير تخصص تسيير عمومي، جامعة محمد خيضر - بسكرة -، 2005\2006، ص 2.

المبحث الأول: التسيير العمومي الجديد

المطلب الأول: التسيير العمومي "Public management".

إن مصطلح التسيير العمومي أو بالإنجليزية إدارة عامة لم يظهر ببعده الحالي وكميدان يستحق الدراسة إلا في النصف الثاني من القرن التاسع عشر (19) مع أستاذ علم السياسة الأمريكي **توماس وودرو ويلسون (Woodrow Wilson)**، أستاذ القانون الدستوري بالولايات المتحدة الأمريكية، والذي أصبح رئيساً لها سنة 1913، فقد نشر هذا الأخير بحثاً بتاريخ 1887 تحت عنوان "دراسة الإدارة العامة"¹ ويعرف **Wilson** التسيير العمومي بأنه "الغاية أو الهدف العملي للحكومة موضوعه هو إنجاز المشروعات العامة بأكبر قدر ممكن من الفعالية والاتفاق مع رغبات الأفراد وحاجاتهم، فعن طريق الإدارة العامة توفر الحكومات حاجات المجتمع التي يعجز النشاط الفردي عن الوفاء بها".²

كذلك هو الأمر بالنسبة لـ **جيليني Gélinier** الذي يرى أن التسيير العمومي هو: «تنفيذ السياسة العامة للدولة عن طريق الإدارات العمومية»؛ ويعرف فوزي حبيش التسيير العمومي على أنه: «مجموعة نشاطات وأعمال منظمة تقوم بأدائها قوى بشرية تعينها السلطات الرسمية العامة وتوفر لها الإمكانيات المالية اللازمة، بهدف تنفيذ الخطط الموضوعة لها وبالتالي تحقيق الأهداف العامة المرسومة لها، بأكبر كفاية إنتاجية وأقصر وقت وأقل تكلفة»؛ كما نجد أن **ماك نامارا Mc Namara** يعرف التسيير بأنه: "الوسيلة التي يتم من

¹ مصطفى أبو زيد فهمي، حسين عثمان: "الإدارة العامة- الإطار العام لدراسة الإدارة العامة- فن الحكم والإدارة في السياسة والإسلام- العملية الإدارية"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2003، ص 20
² طارق المجذوب: "الإدارة العامة - العملية الإدارية والوظيفية العامة والإصلاح الإداري"، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 2000، ص 119

خلالها التنظيم العقلاني لكل التغيرات الإنسانية الاجتماعية الاقتصادية، التكنولوجية والسياسية، حيث يتم نشر هذا التنظيم في المجتمع من خلال إدارة المنظمات العمومية.¹

من هذا المنطلق سنقوم في هذا الفصل بمحاولة التعرف على ماهية الخدمات التي تقدمها المنظمات والهيئات المشار إليها أعلاه والمبادئ التي تحكمها والخصائص التي تتسم بها ثم نعرض موضوع التسيير كنشاط في حد ذاته وخصوصيته في المجال العمومي ومنطلقاته النظرية والتجريبية.

إذا تم لنا ذلك سيمكننا حينها الاهتمام بطبيعة التطورات والأسباب التي دفعت إلى تغيير فلسفة التسيير العمومي السائدة إلى وقت قريب بفلسفة جديدة تقوم على محاكاة أسلوب تسيير المنظمات الاقتصادية.

وإن كان التسيير عموما يعتبر وظيفة أساسية موجودة في كل مستوى من مستويات المنظمات على اختلاف طبيعتها، سواء أكانت تجارية خاصة، أو حكومية (قطاع عام من إدارات وهيئات عمومية، جامعات، مستشفيات، وزارات، جماعات محلية...)، إلا أن التسيير العمومي بصفة خاصة وإن كان لا يخرج في معناه الواسع عن التسيير بصفة عامة إلا أن خصوصياته تكمن في ما يلي:

- ✓ فهو يخص العمل الحكومي باعتباره أداة تنفيذ السياسات العامة للدولة، بمعنى تنحصر وظيفته في تنظيم عمل المرفق العام من مؤسسات وإدارات عمومية .
- ✓ يتعامل دائما مع شخص عام وليس خاص، أي مجال اهتمامه الإدارة العامة وليس الخاصة.

¹ AbdElaziz SEGHIR " LE Management De Services Publics", communication au colloque national sur : " Le Management Et La Formation En Gestion " Institut Sup De Gestion Et De Planification, Alger, 27-29/06/99

✓ يحكمه القانون العام، أي أنه يعمل في ظل التشريعات والقوانين التي تسنها السلطة التشريعية.

✓ يخضع لسلطة الدولة و مؤسساتها الرسمية.

✓ يعمل ضمن السياسة العامة للدولة التي يحددها القانون، أي لا يخرج بقراراته عن الإطار الذي يحدده القانون.

الفرع الأول: ماهية الخدمات العامة.

مع التقدم السريع للعالم الاقتصادي، أصبح قطاع الخدمات يشغل اهتمام العديد من المنظمات نظرا للدور الذي يلعبه في دعم الاقتصاد كونه مورد هام لدخل الدولة، وتعتبر الخدمة العامة من خصوصيات السياق العمومي، هذا الأخير الذي أصبح يحظى باهتمام الباحثين، والدارسين فيما يخص مردودية القطاع العام، ودراسة الجدوى الاقتصادية للمشروعات العامة؛ ومن هذا المنطلق ونظرا لأهمية الخدمات العمومية في دراسة التسيير العمومي، سنحاول التطرق لعرض ماهية الخدمة العمومية، من خلال عرض الخدمة، وخصائصها، و من ثم الخدمة العامة.

أولاً- مفهوم الخدمة:

إن مفهوم المنتج يضم في فحواه السلعة، الفكرة، وكذلك الخدمة؛ وهي بدورها لها مفاهيم واسعة، وأشكال متنوعة وهو ما أدى إلى اختلاف الكتاب في تحديد مفهومها؛ يعود ظهور الخدمة إلى أزمان بعيدة قد نرجعها إلى تاريخ ظهور البشرية.

الخدمة لغة: مأخوذة من اللاتينية (Servitium)، وأخذ هذا المفهوم بعدا في الأدبيات بداية من الثورة الصناعية وما أفرزته من دراسات ميدانية حول واقع العمل، الإنتاج، والاستهلاك... الخ.

من بين التعاريف التي وردت لتحديد مفهوم الخدمة نذكر:

✓ تعريف جمعية التسويق الأمريكية: التي عرفت الخدمة على أنها: "الأنشطة أو المنافع التي تعرض للبيع أو تقدم مرتبطة مع السلع المباعة"¹.

إلا أن هذا التعريف لم يميز بصورة كافية بين السلعة، والخدمة فهو يفسرها على أنها:

1- منافع غير ملموسة تعرض للبيع دون ارتباطها بالسلع كخدمات التأمين والخدمات الصحية.

2- أنشطة غير ملموسة والتي تتطلب استخدام السلع الملموسة مثل إيجار عقار.

3- خدمات تشتري مرافقة مع السلع مثل شراء حاسوب ترافقه خدمات الصيانة.

✓ تعريف فيليب كوتلر: يعرف كوتلر الخدمة على أنها: "أي عمل أو أداء غير ملموس يقدمه طرف إلى طرف آخر دون أن ينجر عن ذلك ملكية أي شيء، وإنتاجية الخدمة يمكن أن تكون مرتبطة أو غير مرتبطة بالسلع المادية"².

استنادا للتعريفين السابقين يتضح بأن الخدمة هي: "عبارة عن أنشطة غير ملموسة، تهدف إلى إشباع حاجات وطلبات العملاء وإرضائهم، وعند استهلاك الخدمة أو الانتفاع بها لا ينتج عن ذلك بالضرورة نقل الملكية إلا أنه يتطلب في غالب الأحيان استخدام السلع الملموسة".

¹ محمود جاسم الصميدعي، بشير عباس العلاق: "أساسيات التسويق الشامل والمتكامل"، دار المناهج للنشر والتوزيع ، عمان، 2002، ص 391.

² Philip KOTLER: "Marketing Management", 10th ed, Prentic Hall International editions, USA, 2000, p428.

ثانيا- خصائص الخدمات:

لقد أظهرت العديد من الدراسات والأبحاث الخصائص المميزة للخدمات، خاصة من الناحية التسويقية؛ وفيما يلي استعراض لأهمها:¹

1_ اللاملموسية: تتصف الخدمات بكونها غير ملموسة، حيث أن المستهلك لا يمكن أن يلمسها، أو يتذوقها، أو يراها؛ وتعتبر اللاملموسية من أهم الصفات التي تميز الخدمات عن السلع، ونستطيع القول أن هذه الخاصية جعلت الإعلان عن الخدمات وترويجها أقل استعمالا مقارنة بالإعلان على المنتجات، لذا فإن الاهتمام بتطوير أهمية الخدمة يكون من خلال إظهار المنافع التي ستعود على المستفيدين من استخدامها لها؛ وينتج عن هذه الخاصية صعوبة التمييز بين الخدمات المتنافسة قبل الحصول عليها كالخدمات الفندقية، وبالتالي يصبح سعرها عند الرغبة في الحصول عليها هو معيار جودتها مثل الفنادق المصنفة، والفنادق غير المصنفة.

2_ التلازمية: نعني بالتلازم ذلك الارتباط الموجود بين الخدمة وبين مقدمها، حيث يصعب في بعض الأحيان الفصل بينهما، إذ هناك تزامن لحظي لعملية تقديم الخدمة واستهلاكها، وهذا الأمر لا ينطبق على السلع التي يتم إنتاجها بعيدا عن السوق والمستهلكين، غير أننا نستثني في هذه الخاصية بعض الخدمات التي أصبحت تقدم دون أن يكون للطرف الإنساني أي أثر أو دخل في تقديمها، ونذكر كمثال على ذلك بطاقات الائتمان، ويعود هذا بطبيعة الحال إلى التطورات التكنولوجية وما أحدثته من تغيير في الواقع التعاملى للأفراد، كما أن تواجد مقدم وطالب الخدمة معا يؤثر على النتائج المتوقعة من الخدمة (مثل الحلاقة-الطب)، وهذا ما جعل منظمات الخدمات تسخر إمكانياتها

¹ Jacques LENDREVIE, Denis LINDON: "Mercator-Theorie et Pratique du Marketing", 5émeediton ,ed DALLOZ, Paris,1997,p p 699-700.

لتطوير مهارات مقدمي الخدمة لتتبعس إيجاباً على عملية تقديمها ولتحقيق ميزة تنافسية لخدمته.

3_ التباين في تقديم الخدمة: إن خاصية التباين موجودة مادامت الخدمات تعتمد على مهارة وأسلوب وكفاءة مقدميها ومكان وزمان تقديمها، وهذا ما يعطيها ميزة عدم الثبات، وأحياناً يكون التباين في تقديم الخدمة من قبل نفس الشخص.

ويرجع توفر هذه الخاصية إلى:

- ✓ اشتراك العميل في إنتاج الخدمة باحتياجاته الخاصة والمميزة.
- ✓ اختلاف مهارات وقدرات المنتج في إنتاج ذات الخدمة من عميل إلى آخر.
- ✓ إن عنصر الخطأ في إنتاج الخدمات يكون بدرجة أكبر من حالة إنتاج السلع المادية.

4- عدم قابلية الخدمة للتخزين (سرعة الاستهلاك): تمتاز الخدمات بكونها غير قابلة للتخزين وهي مبروطة بدرجة اللاملموسية، فكلما توفرت هذه الأخيرة في الخدمة كلما انخفضت فرصة تخزينها، وبهذا تقل تكلفة التخزين، وهي نتيجة إيجابية لهذه الخاصية؛ ومن الشائع أن الخدمات تنتهي منفعتها بتقديمها في كل مرة، حيث يصعب الاحتفاظ بها وتخزينها، وقد تتعرض بعض المنشآت الخدمائية إلى الخسارة لعدم الاستفاد الكاملة من تقديمها للخدمات.

5_ عدم الملكية: لا يمكن امتلاك الخدمة، وبالتالي لا يمكن نقل ملكيتها من المقدم إلى المستهلك أو المرتفق، باعتبار أن هذا الأخير يحق له استعمال الخدمة لفترة زمنية معينة (كاستئجار غرفة في فندق أو استعمال مقعد في طائرة)، أما ما يقابله في حالة شراء سلعة ما فإن المستهلك له الحق في استعمالها، وامتلاكها، والتصرف فيها.

ثالثا - تعريف وأنواع الخدمة العمومية:

الخدمة العمومية هي محصلة نشاطات المنظمات العمومية المرتبطة غالبا بالدولة، ومن هذا المنطلق يرتبط تعريف، وتنوع الخدمة العمومية بالنظام، والسياسات الحكومية التي تحدد نطاق ومجال هذه الأخيرة، وسنحاول في هذا المطلب عرض بعض تعاريف، وأنواع الخدمة العمومية :

1_ تعريف الخدمة العمومية: لا توجد هناك تعاريف دقيقة، ومحددة لمفهوم، ونطاق الخدمة العمومية؛ إذ أن أغلب التعاريف تربطها بالصالح العام، أو بالسياسة الحكومية، ومن بين هذه التعاريف نذكر:

✓ "الخدمة العمومية هي ضمان الصالح العام للمجتمع عن طريق الاستجابة لحاجاته العامة".¹

✓ "تمثل الخدمة العامة أقصى حدود السلطة العمومية".²

من خلال التعاريف السابقة نستطيع أن نقول: "الخدمة العمومية هي محصلة كل نشاط عمومي، هدفه تلبية حاجيات الأفراد، في إطار تحقيق المصلحة العامة، ويسير هذا النشاط بصورة مباشرة، أو غير مباشرة من طرف السلطات العمومية".

وفي هذا السياق هناك من يرى أن الخدمة العامة يمكن أن توكل إلى منظمات القطاع الخاص، وتبقى تحت إشراف ورقابة الدولة؛ ومن هذا المنطلق نورد التعريف التالي: "يمكن أن ينظر للخدمة العامة من وجهة نظر التنفيذ على أنها اختيارات عمومية (أو سياسية)، بينما ينظر لها بأبعادها الثقافية فيما يتعلق بالغايات التي تستهدفها".³

¹ Didier LINOTTE et Raphaël ROMI: " Service public et Droit Administratif et Economique", 5ème, édition, Juris -Classeur, Paris, 2003,p 43.

² Ibid : p 47.

³ Annie BARTOLI: "Le Management Dans Les Organisations Publiques" ,2ème édition, ed Dunod, Paris, 2005, pp 54-55.

2_ أنواع الخدمة العمومية:

هناك تقسيمات مختلفة للخدمات العمومية، إلا أن جميعها يشترك في كثير من المحاور، ومن بين هذه التقسيمات نجد التقسيم التالي:¹

أ- الخدمات الضرورية لبقاء المجتمع، وسلامته، وتقدمه: مثل الخدمات التعليمية، والصحية؛ وهي خدمات يفترض أن تقدمها وتوفرها الدولة مهما ارتفعت تكلفتها.

ب- الخدمات الضرورية لأفراد المجتمع باختلاف قطاعاته، ومستوياته: (خدمات لا يمكن الاستغناء عنها) مثل التموين بالماء، الكهرباء، الغاز، والنقل... إلخ، وما يلاحظ على هذا النوع من الخدمات أنها لم تعد حكرا على الدولة، أو المشروعات العامة، وإنما أصبحت قابلة للتقديم من طرف المشروعات الخاصة، وتتم إدارتها على أسس تجارية؛ حيث تطبق عليها معايير الربحية التجارية.

ج- خدمات ذات منفعة اجتماعية وثقافية، يستفيد منها أفراد المجتمع: إلا أن هذه الخدمات قد لا تكون ذات أهمية بالنسبة لبعض الأفراد، أو المجتمعات ومن بين هذه الخدمات نذكر مثلا: المكتبات العامة، المتاحف، والمنتزهات العامة.

د- خدمات ذات طبيعة اجتماعية، يمكن للأفراد أن يؤديها بأنفسهم عن طريق إمكانياتهم الخاصة: إلا أن القصور في تأدية هذا النوع من الخدمات على أكمل وجه قد يؤثر على المجتمع، وهو ما يستدعي تدخل السلطات العمومية في أداء وتوفير هذه الخدمات، ومن بين هذه الخدمات نذكر بصورة أساسية الإسكان مثلا.

¹ عبد المطلب عبد الحميد: "التمويل المحلي"، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001، ص 62.

هـ - خدمات رأسمالية مكلفة لا تقتصر منفعتها على الجيل الحالي وإنما تمتد إلى الأجيال المقبلة: مثل: بناء المدارس، المستشفيات، الجامعات وغيرها.

إن النشاط الحكومي الذي ينسب إليه تقديم الخدمات العامة بشكل مستمر لإشباع الحاجات العامة للمواطنين، لا يهدف إلى تحقيق الربح في هذا النوع من المشاريع، حيث لا تخصص الموارد عادة في مشروعات الخدمات العامة من أجل تقديم سلع وخدمات ضرورية للمواطنين دون النظر إلى قدرتهم على الدفع، إلا أن غياب هدف الربح في هذه المشروعات التي تؤديها الوحدات الحكومية لا يعني أنها تعمل بخسارة، وإنما يغيب هنا مقياس الربح الناشئ عن المقارنة بين النفقات والإيرادات.¹

رابعاً- المبادئ الأساسية لتقديم الخدمة العمومية:

هناك من يعتبر هذه المبادئ أنها خصائص تميز الخدمة العامة عن غيرها من الخدمات، وقد ينظر إلى هذه المبادئ -التي تعتبر تقليدية عند بعض الباحثين- وفقاً لجانبين منها ما يتعلق بالجانب القانوني والإداري لتقديم الخدمة العامة، ومنها ما يتعلق بطبيعة المشاريع الهادفة إلى تقديمها، ويمكن أن نعرض هذه المبادئ بصورة عامة، فيما يلي:

1- الاستمرارية La continuité: يجب أن يتسم تقديم الخدمة العمومية بالاستمرارية والانتظام، وذلك بإتاحة الخدمة لأي فرد يحتاجها في ظل ظروف محددة، إلا في حالات يتعذر على هيئات تقديم الخدمة أن تستمر في تقديمها.²

¹ محمد جمال علي هلاي، "المحاسبة الحكومية"، دار صفاء للطباعة والنشر والتوزيع، عمان، 2002، ص ص 22-

.23

² René CHAPUS: "Droit Administratif Général", Tome I, 15ème édition, ed Montchrestien, Paris, 2001, p608.

2- المساواة L'égalité: هي مبدأ أساسي في تقديم الخدمة العامة، كما أنه عامل من عوامل الديمقراطية الإدارية، مضمون هذا المبدأ أنه ينبغي أن يحصل جميع أفراد المجتمع على الخدمة العامة، وأن تتشابه الضريبة أو الرسم في المواقع المتشابهة، وأن يدفع الجميع بنفس الطريقة، ويحصلوا على جميع الضمانات، هذا المبدأ يتضمن ضرورة توفير الخدمة العامة بدون عوائق، وإتاحتها لجميع المواطنين دون استثناء وبصورة عادلة.¹

3_ الموائمة La mutabilité: إن المنفعة العامة ومن ثم الخدمة العامة، تتطور مع مرور الزمن وتطور المجتمعات، ومن ثم فمن الضروري وفقا لهذا المبدأ، أن تقدم الخدمة بكفاءة، وأن يساير تقديمها تطور حاجات المواطن (الزبون)، على اعتبار أن هذه الحاجات تتغير وتتطور مع الزمن، خاصة وأن المحيط بجميع مجالاته، يتميز بالتغير، وعدم الثبات.² على غرار هذه المبادئ نجد أن الخدمة العامة تجمع بين عنصرين أساسيين هما الطابع الخدمي، والعمومي؛ واللذان تحكهما الميزات التالية:

أ- علاقة عدم البيع: تتميز الخدمات العامة المقدمة من طرف الهيئات العمومية بالمجانبة عموما، أو بسعر يؤول الريح فيه إلى الصفر، فقد يدفع المرتفق مبلغ رمزي في صورة رسم أو ضريبة في أغلب الأحيان، حيث يتم الحصول على الخدمة دون توفر خاصي التبادل المباشر الذي تتميز به النشاطات الاقتصادية الأخرى (كبيع السلع، أو الخدمات المقدمة من طرف القطاع الخاص) أين يتم دفع الثمن بشكل مباشر.

ب- المنفعة العامة كهدف أساسي للخدمة العامة: إن الهدف الأساسي للنشاط الحكومي ومن ثم المنظمات المقدمة للخدمة العمومية هو المنفعة العامة.

¹ Annie BARTOLI: Op.cit., p 77.

² Maris CHristoneROUANT : "Droit Administratif", Gualino Edition, Paris, 2001, pp 234-235.

ج- الرقابة العامة: تخضع أنشطة الهيئات العمومية ومن ثم الخدمة العامة إلى رقابة متعددة الأطراف؛ منها الوصايا المباشرة وهيئات الدولة، فضلا عن المجتمع المدني على أساس أنه الممول الأساسي والفعلي لنشاط هذه المرافق، ومع تعدد هذه الأطراف التي تتميز أهدافها أحيانا بالتعارض فإنه كثيرا ما تكون هذه الرقابة فعالة أحيانا وفاشلة أحيانا أخرى حسب الهدف منها وحسب مصلحة كل طرف.¹

خامسا - المنظمات العمومية:

يعتبر تحقيق المنفعة العامة من بين أهداف منظمات القطاع العام التي تمثل الركيزة الأساسية في خدمة المجتمع وتحقيق ما قد يعجز القطاع الخاص عن توفيره على اعتبار أن نشاطها يوكل بصورة مباشرة إلى الدولة بمختلف هياكلها، خاصة وأن دور هذه الأخيرة قد تعاضم في جميع المجالات بما فيها المجال الاقتصادي إذ أصبح القطاع العام يستحوذ على نسب هامة من الناتج القومي الإجمالي.²

1_ مبررات وجود المنظمات العمومية:

أ_ الاعتبارات التمويلية: إن وجود المشاريع العمومية واحتكار الدولة لبعض المجالات يسمح لها بأن تحصل على موارد مالية كبيرة، كإنشاء المطارات والموانئ التي تحقق إيرادات مالية كبيرة من تأجير مكاتب شركات الطيران والملاحة مثلا، ومن جانب آخر قد يكون ارتفاع تكلفة إنجاز هذه المشاريع من بين عوائق دخول القطاع الخاص في هذا المجال من الاستثمار.

¹ عبد الرزاق بن حبيب وصحراوي بن شيخة: "توجيه التنمية المحلية إلى إطار الأسلوب الجديد للتنظيم والتسيير والمهام والموارد في الجماعات المحلية (إدخال لتسويق في الجماعات المحلية)", الملتقى الدولي حول الحكم المحلي والتنمية الإقليمية - حالة الدول المغاربية - جامعة قسنطينة، أبريل 2003، ص ص 381-383.

² المرسي السيد حجازي: مرجع سابق، ص 15.

ب_ الاعتبارات الاستراتيجية: في هذا السياق يمكن أن نذكر سيطرة الدولة التامة على الصناعات الضرورية اللازمة لسلامة الأمن القومي (كصناعة الأسلحة)، كما يمكن أن ندرج هنا تقديم الحكومات لخدمات معينة لا ترغب الدولة في تركها للقطاع الخاص، خوفا من استغلال أفراد المجتمع (كبعض البنوك، شركات التأمين).¹

ج_ الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية: وفقا لهذا العنصر فإن الدولة تحاول تحقيق أهداف رفع كفاءة الاقتصاد القومي، من خلال المساهمة في تحقيق التخصيص الأمثل للموارد الاقتصادية، وتحقيق الاستقرار الاقتصادي (محاربة التضخم والانكماش)؛ وذلك على النحو الذي يفرض عليها اتباع سياسات معينة كسيطرتها على بعض أوجه الاقتصاد الأساسية كالمواصلات، وأعمال المصارف، والصناعات الأساسية التي تساعد على تكوين أساس صناعي جيد.

كما ندرج هنا ضمن الاعتبارات الاجتماعية، سعي الدولة لتوفير السلع والخدمات الضرورية لأفراد المجتمع التي يتعذر عادة توفيرها بالقدر الكافي خصوصا لذوي الدخل الضعيفة، وفي هذه الحالة فهي تقوم بتوفيرها مجانا أو بأسعار تقل عن تكلفة إنتاجها، وهو ما قد لا يستطيع القطاع الخاص القيام به.

وعلى العموم نستطيع أن نبرز خصائص المنظمات العمومية فيما يلي :

- ✓ أنشطة هذه المنظمات تقوم على تقديم الخدمة أكثر منها على إنتاج السلعة.
- ✓ تمتاز بكونها مشاريع ضخمة.
- ✓ تهدف إلى تحقيق منفعة عامة.

¹ المرسي السيد حجازي: مرجع سابق، ص ص 35-36.

✓ لا يمثل الربح الهدف الأساسي لهذه المنظمات.

✓ يتميز هذا النوع من المنظمات بتواجده في مجالات أو قطاعات تتميز عموماً بحواجز دخول مرتفعة.¹

الفرع الثاني: التسيير في القطاع العمومي.

ما سبق ذكره بشأن خصائص الخدمات العمومية عن الخدمات بصورة عامة قد يكون أحد مبررات خصوصية التسيير العمومي، بالنظر إلى موضوع التسيير في المنظمات ذات الطابع الاقتصادي والتجاري البحث؛ إن هذا المبرر لا يكفي كمدخل للبحث في التسيير العمومي بل علينا أن نحدد موقع هذا الأخير من موضوع التسيير كأحد فروع المعرفة والممارسة؛ هذه المرحلة من البحث تأخذ أهميتها من عاملين اثنين:

✓ التسيير العمومي لا يعدو أن يكون أكثر من ممارسة خاصة لقواعد عامة في التسيير، وعليه لا يمكن البحث في التسيير العمومي بمنأى عن البحث في علوم التسيير.

✓ التسيير العمومي الجديد يقوم على مبادئ من شأنها التوحيد في مبادئ تسيير المنظمات ذات الطابع العمومي بكل خصوصيتها.

أولاً- مفهوم التسيير:

يعتبر التسيير علم له أصوله ومهاراته، يجسدها المسيرون في الواقع انطلاقاً من قدراتهم على الإبداع والتكيف مع محيط منظماتهم، التي وعلى اختلاف أنواعها خاصة كانت أو عمومية لا تستطيع بلوغ أهدافها وغاياتها إلا باعتماد التسيير.

¹ Annie BARTOLI : Op. Cit, p 60.

وقد تعددت تعاريف التسيير بتعدد التيارات الفكرية، ويرجع ظهوره بالمفهوم العلمي ابتداء من مساهمات فريديريك تايلور وهنري فايول نحو إدخال الأساليب العلمية على مختلف الوظائف بالمنظمة.

حيث حاولت المدرسة العلمية (التقليدية) إتباع المنهج العلمي لدراسة التسيير، وهذا ما أدى إلى وضع بعض الأطر العامة والتي من بينها؛ تقسيم وتحليل العمل، ودراسة الحركة والزمن من أجل البلوغ بالعامل إلى أقصى كفاية إنتاجية، والتقليل قدر الإمكان من الإسراف في الجهود والطاقات والتكاليف.¹

وقد عرف Frederick Winslow Taylor التسيير بأنه: "علم مبني على قواعد وأصول علمية قابلة للتطبيق على مختلف أوجه النشاط الإنساني".

كما عرف Henri Jules Fayol التسيير من خلال تعريفه للمسير، حيث ذهب إلى أن التسيير هو: أن نتبأ، نخطط، ننظم ونصدر الأوامر؛ ثم نراقب.²

وفقا لمساهمة مدرسة التسيير، فإن هذا الأخير في معناه العام هو نشاط مركب من مجموعة من الأنشطة تشكل ما يسمى: بالوظائف الأساسية للتسيير " Les Fonctions du Management"، ولا يمكن فصل هذه المراحل عن بعضها، بل هي متزامنة في حقيقة الأمر. من هذا المنطلق فإن التسيير يعرف بأنه: "الطريقة العقلانية للتنسيق بين الموارد البشرية، المادية والمالية حسب السيرورة المتمثلة في التخطيط، التنظيم، الإدارة والرقابة على العمليات، قصد تحقيق أهداف المنظمة والمجتمع بالتوفيق بين مختلف الموارد"³.

¹ Dominique ROUX, Daniel SOULIER:Op.Cit, p 21.

² أحمد محمد غنيم: "سياسات واستراتيجيات الإدارة"، المكتبة العصرية، مصر، 2004، ص ص 24-25.

³ عبد الرزاق بن حبيب: "اقتصاد وتسيير المؤسسة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 103.

ثانيا- تعريف التسيير العمومي:

يرى بعض المنظرين أن مصطلح التسيير العمومي (الإدارة العامة) لم يظهر ببعده الحالي وكميدان يستحق الدراسة إلا في النصف الثاني من القرن التاسع عشر(19) مع أستاذ علم السياسة الأمريكي توماس وودرو ويلسون **Thomas Woodrow Wilson**، أستاذ القانون الدستوري بالولايات المتحدة الأمريكية، والذي أصبح رئيسا لها سنة 1913، فقد نشر هذا الأخير بحثا بتاريخ 1887 تحت عنوان: "دراسة الإدارة العامة"¹.

ويعرف Wilson التسيير العمومي بأنه: "الغاية أو الهدف العملي للحكومة موضوعه هو إنجاز المشروعات العامة بأكبر قدر ممكن من الفعالية، والاتفاق مع رغبات الأفراد و حاجاتهم، فعن طريق الإدارة العامة توفر الحكومات حاجات المجتمع التي يعجز النشاط الفردي عن الوفاء بها"².

كذلك هو الأمر بالنسبة لجيليني **Octave Gélilier** ؛ الذي يرى أن التسيير العمومي هو: "تنفيذ السياسة العامة للدولة عن طريق الإدارات العمومية"³.

ويعرف فوزي حبيش التسيير العمومي على أنه: "مجموعة نشاطات وأعمال منظمة تقوم بأدائها قوى بشرية تعينها السلطات الرسمية العامة، وتوفر لها الإمكانيات المالية اللازمة، بهدف تنفيذ الخطط الموضوعة لها، وبالتالي تحقيق الأهداف العامة المرسومة لها، بأكبر كفاية إنتاجية وأقصر وقت وأقل تكلفة".

¹ مصطفى أبو زيد فهمي، حسين عثمان: "الإدارة العامة- الإطار العام لدراسة الإدارة العامة- فن الحكم والإدارة في السياسة والإسلام العملية الإدارية"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2003، ص 20.

² طارق المجذوب: "الإدارة العامة - العملية الإدارية والوظيفية العامة والإصلاح الإداري"، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 2000، ص 119.

³ T. HAFSI: "La Gestion De L'Entreprise Publique En Algérie", vol II, OPU, Alger, 1988, p294.

كما نجد أن Robert McNamara يعرف التسيير بأنه: "هو الوسيلة التي يتم من خلالها التنظيم العقلاني لكل التغيرات الإنسانية الاجتماعية الاقتصادية، التكنولوجية والسياسية، حيث يتم نشر هذا التنظيم في المجتمع من خلال إدارة المنظمات العمومية".

نلاحظ من خلال التعاريف السابقة أن التسيير في القطاع العام هو مزيج من القوانين واللوائح التنظيمية، والعلاقات التي تساعد على تنفيذ السياسة العامة للدولة ، كما أن ممارسة هذا النوع من التسيير لا تتم بصورة عشوائية، وإنما يجب مراعاة عنصرين أساسيين هما:

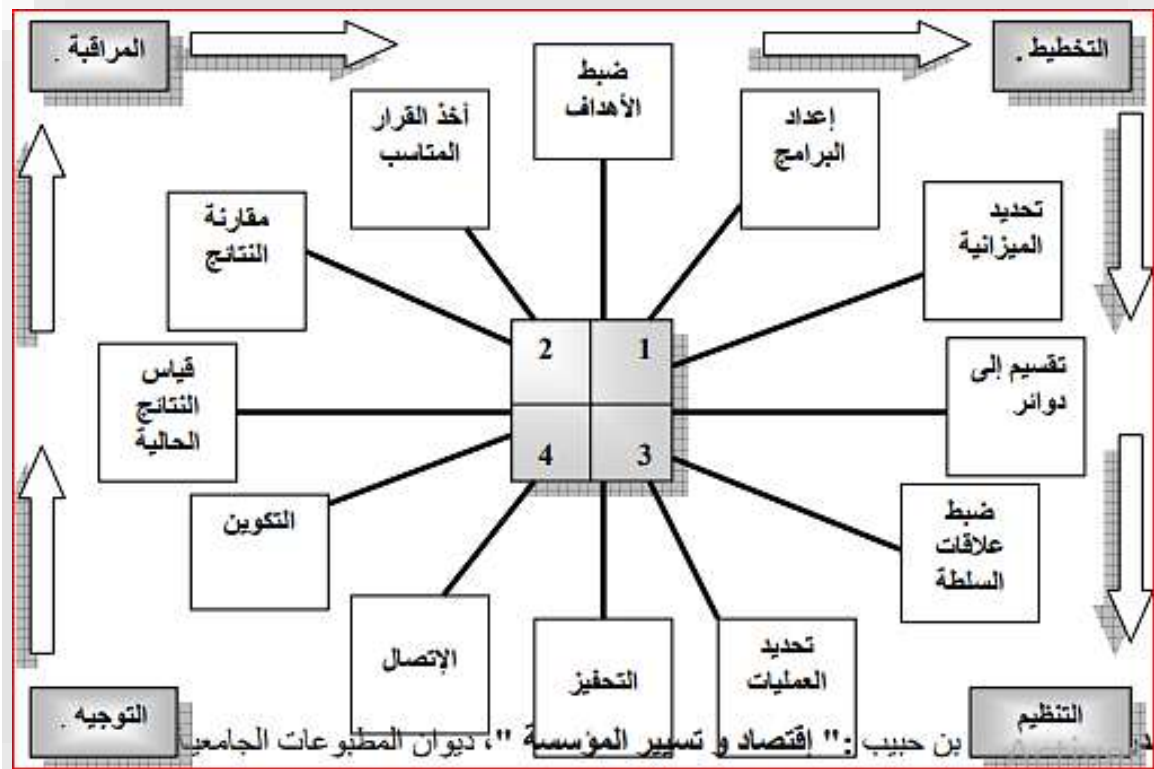
✓ **الاهتمام بالموارد البشري،** إذ أن ترشيد الأداء هو من الأهداف التي تعنى لتحقيقها الإدارة العامة لذا يجب أن تتضمن اللوائح والقواعد التي تحددها هذه الأخيرة ما يعين موظفيها على حسن الأداء على اعتبار أن عملية اختيار الموظفين وتعيينهم، وتفويض الصلاحيات إليهم، قياس كفاءاتهم ، تدريبهم وتحفيزهم على العمل تعتبر عناصر أساسية تدخل ضمن مفهوم الوظائف الإدارية.

✓ **الاهتمام بالموارد المالي** باعتباره الركيزة الأساسية لتنفيذ المشاريع.

ثالثاً - وظائف التسيير العمومي:

يقوم التسيير العمومي على مجموعة من الوظائف المتداخلة والمتزامنة (تتمثل في التخطيط، التنظيم، التوجيه، الرقابة) التي اختلف علماء الإدارة في تحديدها؛ ويجدر بنا قبل تقديم تعريف موجز لوظائف التسيير أن نشير إلى أن التقسيم السائد لوظائف التسيير، والمتمثل في (تخطيط، تنظيم، توجيه، رقابة) ما هو إلا حصيلة تراكم المعارف، والممارسات العلمية، وأن هذا التقسيم، وهذه التجربة، وتناولها ضمن تسلسل معين يهدف إلى تسهيل دراستها لأنه كما سبق الذكر فإن هذه الوظائف متداخلة ومتزامنة.¹

الشكل رقم 01: وظائف التسيير.



المصدر: عبد الرزاق بن حبيب: "اقتصاد وتسيير المؤسسة"، ديوان المطبوعات الجامعية، 2000، ص 103.

¹ محمد رفيق الطيب: مرجع سابق، ص 18.

رابعاً- الفرق بين الإدارة العامة و إدارة الأعمال:

بالنظر إلى تطور المجتمعات، وتطور دور المنظمات، الهياكل والهيئات الحكومية في تحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية فيما يخص ضرورة اعتماد أساليب فعالة في تسيير هذه الأخيرة؛ وانطلاقاً من أن مبادئ التسيير تم التوصل إليها أساساً في مجال المشروعات الخاصة من خلال دراسات وتجارب تايلور وفايول، وتم تطبيق تلك المبادئ بعد ذلك على مجال الإدارة العامة (بالرغم من أن هذه الأخيرة أقدم من إدارة الأعمال من حيث الظهور، يعود ظهورها - حسب أحمد مصطفى خاطر ومحمد بهجت كشك- إلى القرن 18).¹

من هذا المنطلق كثر الجدل بين الممارسين والدارسين حول مدى الاختلاف والتشابه بين كل من الإدارة العامة والإدارة الخاصة، وبهذا الصدد ظهر اتجاهان أحدهما يرى بأن هناك اختلافات مميزة بين الإدارة العامة وإدارة المنظمات الخاصة، والآخر يدعو بعدم وجود فروق جوهرية أو حدود فاصلة بين النوعين؛ وفيما يلي نستعرض هذين الاتجاهين:

1- الاتجاه الأول: الإدارة العامة كحقل دراسي متميز.

يرى أنصار هذا المدخل أن هناك عوامل تميز الإدارة العامة عن إدارة الأعمال، مما يجعل من الصعب أن يتم التعامل مع كلي النوعين من المنظمات بنفس الأسس والأساليب العلمية مستنديين في ذلك إلى الفروقات التالية:

أ- من حيث الهدف: تختلف الإدارة العامة عن إدارة الأعمال فيم يتصل بالهدف الذي تسعى إلى تحقيقه كل منهما، فبينما تسعى الإدارة العامة إلى تحقيق المنفعة الاجتماعية، والمصلحة العامة المترجمة في تقديم خدمات عامة، نجد أن إدارة الأعمال تهدف أساساً إلى تحقيق الربح المادي.

¹ بشير عباس العلق: "الإدارة مبادئ وظائف و تطبيقات"، الدار الجماهيرية للنشر، ليبيا، 2004، ص 157.

رغم أن الدول أو الحكومات قد تقوم أحيانا بمشاريع عامة (مرافق صناعية وتجارية) لمعالجة القصور في النشاط الخاص والتي قد تتضمن الربح في مضمونها، إلا أنه حتى في هذه الحالة تظل المصلحة العامة هي الغاية الأساسية التي تسعى إلى تحقيقها.

ب- من حيث قياس الأداء أو الربح والتقييم: فمؤسسات الأعمال عادة ما تسهل عملية قياس الربح فيها وتقييم الأداء، فالأرباح يعبر عنها عادة بالفرق بين الإيرادات والتكاليف أو استخدام معايير كمية أخرى مثل معدل العائد على الاستثمار.¹

كما يمكن لمؤسسات الأعمال الاعتماد على مداخل أو طرق تسيير حافظة الأنشطة الاستراتيجية للمنظمة، وتعرف هذه الأخيرة على أنها: "مجموعة وحدات النشاط الاستراتيجية بالمنظمة، والتي تخدم كل من سوق أو مجموعة منتجات معينة، ويمكن التعبير عن هذه الحافظة في شكل مصفوفة بحيث يتم توزيع وحدات النشاط داخل مربعات المصفوفة وفقا لمحورين هما: مدى جاذبية المنتج/ السوق، الوضع التنافسي"².

فمن خلال التحليل الديناميكي والمالي لهذه الحافظة والذي يسمح بتحديد توازنها من خلال تحديد ما يعرف بـ: "دورة النجاح، دورة الفشل" تستطيع المنظمات معرفة وضعها التنافسي في السوق، ومن ثم اختيار السياسات أو البدائل التي تسمح لها بالحفاظ أو بلوغ وضعية تنافسية قوية تضمن موارد مالية معتبرة³، وهو ما لا تطبقه المنظمات العمومية على اعتبار أنها بعيدة على مجال التنافس.

¹ محمد سعيد عبد الفتاح محمد فريد الصحن: "الإدارة العامة: المبادئ والتطبيق"، الإسكندرية: الدار الجامعية، 2003، ص 32.

² نبيل مرسي خليل: "الإدارة الاستراتيجية، تكوين وتنفيذ استراتيجيات التنافس"، دار المعارف، القاهرة، 1995، ص 182.

³ Equipe De Recherches: "Strategor", (Politique Générale De L'entreprise) 3ème édition, Ed Dunod, Paris, 1997, p p 112_113.

كما ينظر للتقييم من جانب آخر على أساس أنه عملية مقارنة بين المخطط، والمنجز ومن ثم تحديد الانحراف والعمل على تصحيحه، وهو ما يؤدي غالبا إلى إضفاء تحسينات على العملية التسييرية.

إن هذه المرحلة تم اعتمادها بصفة خاصة في منظمات القطاع الخاص لضمان رقابة فعالة للعملية التسييرية ككل، وبالنظر إلى معطيات القطاع العام فإن ممارسة عملية التقييم، والرقابة في هذا القطاع يعتبر أمرا صعبا نوعا ما خاصة من حيث تحديد الانحراف وقياس الكفاءة والفعالية.¹

وتعتبر الكفاءة والفعالية العاملين الأساسيان اللذان يتم من خلالهما تقييم الأداء، حيث تمثل (l'efficacité) درجة بلوغ الأهداف المسطرة، وتمثل (l'efficience) الكفاءة (l'efficience) النسبة أو العلاقة بين النتائج والوسائل المتاحة لبلوغها.²

وفي هذا السياق فإن الإدارات العامة قد يصعب عليها تحديد مدخلاتها بدقة لأنها تستخدم مدخلات مختلفة (موارد بشرية، أموال، مهارات ومعارف. إلخ) لتحويلها إلى مخرجات، تأخذ الطابع الخدمي والاجتماعي عموما لبلوغ أهداف عامة صعبة التعميم في غالب الأحيان من بينها مثلا الخدمات الاجتماعية، تحقيق العدالة الاجتماعية، القضاء على الأمية في المجتمع.³

¹ عدنان كركور : "استراتيجية بديلة لتحقيق أهداف جامعة دمشق" مجلة جامعة دمشق - المجلد 18 - العدد الأول

2002، ص 127.

² Bernard MARTORY et Daniel CROZET: "Gestion des Ressources Humaines – pilotage Social Et Performances", 4ème édition, Ed, DUNOD, Paris, 2001, p149.

³ C. FAVOREAU: Réflexions Sur Les Fondements De La Stratégie Et Du Changement Stratégique Au Milieux Public, Internet (www.stratégie-aims.com/monreal/favoreau.pdf)consulté le 24/11/2004.

ومن جانب آخر فإن الإدارة الحكومية، وعلى خلاف منظمات الأعمال فإنها لا تتوفر على نفس الفرص المباشرة لتقييم كفاءة العمل ومردوديته على اعتبار أنها تقدم خدمات للمواطنين قد لا يغطي إيرادها في غالب الأحيان حتى التكاليف.

ج- من حيث المرونة: الإدارة العامة لا تتوفر على قدر من المرونة مثلما هو الأمر في إدارة الأعمال، فإذا ما تطلبت الإدارة العامة إدخال بعض التعديلات أو التحسينات ، فإن ذلك يتطلب الرجوع إلى السلطة التشريعية وانتظار ما تقره في هذا الشأن ، كمثال على ذلك تغيير نظام التعليم في الجامعات أو المدارس ، بينما إدارة الأعمال يتوفر لها هذا القدر من المرونة، وذلك عند الرغبة في التعديل يفصل في الأمر بمجرد الرجوع إلى مجلس الإدارة.

د- من حيث الحجم: يرى الأمريكي جلاذن Gladden أن من بين الفروق التي تميز الإدارة العامة عن الخاصة هو حجم الإدارة العامة أو المشروع العام الذي يمتاز بالضخامة ويحتاج إلى تنظيم يتم على نطاق واسع، في حين فإن المشروعات الخاصة حسب رأيه وفي معظم بلاد العالم مهما كبرت لا يمكن أن تصل من جانب ضخامتها إلى حجم مشروعات الإدارة العامة.¹

هـ- من حيث المسؤولية: تخضع الإدارة العامة لرقابة ومسؤولية قانونية متعددة الأشكال منها المسؤولية الإدارية، السياسية، القضائية وقد أشار Gladden إلى ضرورة التزام الإدارة العامة بتزويد المواطنين بالمعلومات التي تمكنهم من استخدام حق الرقابة بينما لا تخضع إدارة الأعمال لمثل هذه المسؤولية المشددة بصورها المتنوعة.²

¹ مصطفى أبو زيد فهمي، حسين عثمان: مرجع سابق، ص 50.

² أحمد مصطفى خاطر، محمد بهجت كشك: مرجع سابق ص 38.

و- الاحتكار: ظروف الاحتكار هي السمة الغالبة على عمل المنظمات الحكومية في حين تسود روح المنافسة منظمات الأعمال.¹

2- الاتجاه الثاني: تشابه الإدارة العامة مع إدارة الأعمال.

إن هذا الاتجاه سائد في الولايات المتحدة الأمريكية والدول الأنجلو سكسونية على وجه الخصوص، فالإدارة العامة -حسب رواد هذا الاتجاه ليست سوى مشروع كبير- يشبه أي مشروع ضخم آخر في إدارة الأعمال، وما يسري على الإدارة في المشروع الخاص يمكن أن يطبق في الإدارة العامة.

ويستند أنصار هذا الاتجاه على فرضية مؤداها أن تحقيق أي منظمة لأهدافها يستلزم عليها تسيير أنشطتها وفقا لسيرورة الوظائف الإدارية أو وظائف التسيير المتمثلة في التخطيط، التنظيم، التوجيه، والرقابة؛ وتعتبر هذه الوظائف قاسما مشتركا لأي نوع من أنشطة العمل الجماعي بما فيها المنظمات الحكومية ومنظمات الأعمال.

وبهذا الصدد يقول د. سيد الهواري: "ليس هناك في رأينا فروق استراتيجية بين إدارة الأعمال الخاصة والعامة بالصورة التي أظهرها Gladden".

بينما يرى د. عبد الفتاح حسن أن: "الفروق بين نوعي الإدارة ليس مرجعها الاختلاف في الجوهر بل إلى الاختلاف في المحيط الذي تعمل فيه كل منهما، وهذه الوحدة تؤدي إلى التماثل في مبادئ الإدارة و عناصر العملية الإدارية".²

¹ محمد سعيد عبد الفتاح، محمد فريد الصحن، مرجع سابق، ص 37.

² المرجع السابق: ص 39.

ويؤكد أصحاب هذا المدخل أن جل الخصائص التي حددها الاتجاه السابق للإدارة العامة لم تعد قائمة اليوم بالنظر إلى التطور الملحوظ الذي عرفته الإدارة العامة في الوقت المعاصر وقد قدم المدخل الحديث مجموعة من الاستدلالات أبرزها:

أ- الهدف الأساسي للمنظمات على اختلاف أنواعها هو الاستمرارية، وهذه الأخيرة لا تتحقق إلا بدعم المجتمع لهذه المنظمات، وذلك من خلال رضا الزبائن أو المرتفقين بمستوى جودة السلع والخدمات المقدمة من طرفها، وبناء على هذا فإن هدف الربح يصبح غير مضمون فقد يتحقق أو لا يتحقق كنتيجة مباشرة للنجاح أو الفشل في تقديم هذه السلع والخدمات.

وبناء عليه فإن هدف الإدارة العامة وإدارة الأعمال هو إشباع حاجات المجتمع، وتقديم خدمات أو سلع تحظى برضا المواطن أو الزبون.

ب- منظمات الأعمال في الوقت الحاضر أخذت هي الأخرى تهتم بمفهوم المسؤولية الاجتماعية، ولم تعد تسعى إلى تحقيق أهداف اقتصادية تقليدية (هدف الربح).

ج- الكثير من منظمات الأعمال أصبحت تعمل في ظل الحجم الكبير مثلها مثل المنظمات العامة وتتمتع بهيكل إداري ووظيفي ضخم مثل شركة جنرال إلكتريك، الشركات العالمية الصانعة للسيارات.

د- القوة التنافسية لهذه المنظمات وبفضل تمييز منتجاتها جعلتها تحتكر الأسواق العالمية وهو ما يلغي المبدأ الذي اعتمده الاتجاه التقليدي في كون الاحتكار هو صفة تختص بها المشروعات العامة فقط.¹

¹ محمد سعيد عبد الفتاح، محمد فريد الصحن: مرجع سابق، ص ص 39-41.

المطلب الثاني: التسيير العمومي الجديد "New Public Management".

فقبل النظر فيما إذا كان التسيير العمومي الجديد هو استجابة كافية للتغيير في دور الدولة ومهامها العصرية، يجب تقديم وصف موجز عن هذا التغيير. حيث تجدر الإشارة أنّ هذه التحولات قد أُدركت تاريخياً وبدرجات متفاوتة وفي أوقات ومناطق مختلفة، كما ينبغي أن نفهم أن هذه التحولات في دور الدولة لم تكن على التوالي، عن طريق إزالة مرحلة لصالح أخرى، بل تفهم من خلال العملية التراكمية والتكاملية لهذه المراحل والتي ستناقش في الآتي:

✓ الدولة الليبرالية L'Etat Libéral:

حيث أحدثت المجتمعات الحديثة قطيعة مع النظام الملكي والحق الإلهي، من خلال الدعوة إلى تسيير شؤونهم بآليات التعاقد والسوق، وأخذت الدولة على عاتقها وظيفة التنظيم **Fonction d'ordre**، فهي تحدد القواعد التي تضمن حرية الأفراد والمساواة بينهم، بحيث تعمل على تعزيز وتعظيم أنشطتها وضمان الامتثال لهذه القواعد؛ ولا تقوم بمهام إضافية إلاّ عندما تعجز مؤسسات المجتمع المدني في حل المشاكل.

✓ الدولة التدخلية L'Etat interventionniste:

توصف أيضاً بدولة الرفاه الاجتماعي، ظهرت بتزايد الوعي بعدم المساواة والظلم، بحيث أنّ السوق ولعبة الإيرادات الحرة فشلت في الحد من المطالب التي تدعو للتخفيف من حدتها؛ إنّ وظيفة التنظيم التي تميّزت بها الدولة الليبرالية يجب أن تتدخل لإعادة توزيع الثروة وتوفير السلع والخدمات للتعويض عن عدم المساواة؛ فالأزمة الاقتصادية التي حدثت بين الحربين العالميتين والحرب العالمية الثانية أعطت قوة دفع للدولة التدخلية، التي لم تعد تقتصر على إجراء التصحيحات الاجتماعية، بل أصبحت فاعلاً مهيماً على عملية التنمية في المجتمع.

✓ أزمة دولة الرفاه **La crise de l'Etat providence**:

لقد ساهمت الصعوبات الاقتصادية التي ظهرت في سنوات السبعينات في الكشف عن محدودية دولة الرفاه، ورغم عدم وضوح الرؤية بشكل جلي حول الأسباب، إلا أن الأزمة الاقتصادية شكلت عبئاً على المالية العامة، وحالت دون استمرار نمو الإنفاق الحكومي باعتباره وسيلة للاستجابة لمطالب المجتمع؛ لكن التشكيك في دولة الرفاه ليس مرده للمتابع المالية فقط، بل إلى وجود -وبشكل إجمالي- خيبة أمل اتجاه نشاط الدولة خلف أزمة ثقة ناجمة عن الفجوة بين طموحات الدولة التدخلية والنتائج التي تحققها في المجالات الاجتماعية والصحية، إذ الزيادة في الرفاه المقدم لا يتناسب مع الزيادة في الإنفاق العام، أما في المجال الاقتصادي فنشاط الدولة يبدو أكثر شللاً؛ محلّو ما يسمى بـ "أزمة دولة الرفاه" (سيما إيwald 1986، هابرماس 1981 Habermas، موران 1991 Morand، روزنفالو 1981 Rosanvallon، ويك 1992 Wilke) ينسبون هذه الأزمة إلى ازدياد تعقيدات المجتمع، وعدم قدرة الدولة على السيطرة عليها من دون تعاون وثيق مع الجهات الاجتماعية الفاعلة؛ بدأ هذا النموذج في الانكماش عند عجز الدولة في الاستجابة لسرعة تغيير المجتمع ومواجهة انفجاره اجتماعياً، بالنتيجة مواجهة مطالب متباينة، خاصة في ظل تمسكها بنظم إدارية تقليدية.

✓ الدولة الحافزة (التشجيعية) **L'Etat propulsif**:

أدى الفشل النسبي للدولة التدخلية إلى تطوير خطاب جديد سمي بـ " الليبرالية الجديدة Néo-libéral" يدافع عن الدولة الأكثر حداثة، ويعتمد بصورة أكبر على آليات السوق كمبدأ يعمل على تنظيم المجتمع، فالدولة التشجيعية **l'Etat incitateur** هي مشروع تعاون وثيق بين المجتمع المدني وتعبيراته التنظيمية لتحقيق الأهداف الجماعية، ويترجم هذا التعاون من خلال اعتماد خطط عمل تقرب من منطق تصرفات الفاعلين الاجتماعيين (التقريب من الرؤى) لمعالجة

قضايا الصالح العام، ويمكن تحقيق ذلك أيضاً من خلال زيادة الاعتماد أو استخدام الفواعل الخاصة لضمان تنفيذ السياسات العامة.

✓ التسيير العمومي الجديد *La Nouvelle Gestion Publique*

حفّزت الصعوبات التي عانت منها الدولة التشجيعية للتفكير في إصلاح الفعل الدولاتي، هذه النماذج الجديدة نجد تبريراتها الأولى في إدراك حدود دولة الرفاه في مواجهة تزايد تعقيدات المجتمع، في الحقيقة أن هذا المجتمع لم يعد يتقبل التوجيه من قبل فاعل مركزي يتمتع بسلطة مقرّرة سلفاً، واملاءاتها على النظم الفرعية للمجتمع لضمان سلوكيات تتوافق مع المصلحة العامة أو لتلبية احتياجات ومطالب هذا الأخير؛ في ظل هذا الوضع، لا يعني أن الدولة اعترفت بفسلها في تغيير المجتمع وتحقيق الأهداف الجماعية الكبرى، أو تقبل انسحابها بهذا الشكل البسيط. إن ترك مهمة تنظيم المجالات التي خرجت منها الدولة للفاعلين الاجتماعيين وآليات السوق لا يترجم على انه تراجع أو عدم اهتمام بالأجندة العامة، فهناك إعادة توجيه فيما يخص السلوك الاستراتيجي للدولة، هذه الاستراتيجية تستند إلى الشراكة مع قوى المجتمع المدني وديناميكية الفواعل الاجتماعية في إطار حكم ذاتي مقنن، فالتحولات الجذرية في هيكلية التنظيم الداخلي للدولة كانت نتيجة لآخر جدلية وقعت بين الدولة والمجتمع. بهذا المعنى، نستطيع أن نفسر الاهتمام الواضح اليوم بمبادئ التسيير العمومي الجديد¹.

¹ Jean-Daniel Delley, "Nouvelle gestion publique: quand l'état se donne les moyens de son action". (document de recherche présenté lors d'un colloque sur la "nouvelle gestion publique: chances et limites d'une réforme de l'administration", l'Institut universitaire Kurt Bösch (Sion) et Centre d'étude, de technique et d'évaluation législatives de la Faculté de droit (Université de Genève), Sion, du 2 au 4 octobre 1996), pp.02-10.

الفرع الأول: البناء الفكري والعملية للتسيير العمومي الجديد (NPM).

إن البحث في استخدامات التسيير العمومي الجديد كآلية لترقية أداء المنظمات العمومية يتطلب منا تحليلاً نظرياً وعملياً لأهم معالمه وأبعاده، وفي هذا الصدد سنتطرق أولاً إلى نشأة التسيير العمومي الجديد وأسباب بروزه، ثم سنحاول إبراز مفهومه وأهدافه، بالإضافة إلى خصائصه ومبادئه، وفي الأخير سنتناول بالتحليل أهم التحولات التي ستطرأ على بعض وظائف المنظمات العمومية في ظل مقاربة التسيير العمومي الجديد.

أولاً- نشأة التسيير العمومي الجديد وأسباب بروزه.

ظهر التسيير العمومي الجديد على غرار بروز النموذج التقليدي للإدارة العامة تحت تساؤلات واستفهامات الباحثين، السياسيين والبيروقراطيين حول: **ما الذي من شأنه أن يجعل الحكومة أكثر كفاءة وفعالية؟ وما هي الآليات والسبل التي يمكن من خلالها أن نجعل المنظمات والخدمات العمومية أكثر كفاءة وفعالية؟**

فلقد تميزت فترة الستينات والسبعينات بالعديد من الدراسات الأكاديمية التي تناولت تعزيز قدرات الحكومة من خلال سياسة المبادرات؛ في هذا الشأن، برز تيارين رئيسيين، واحد منهما قاده الاقتصاديون يوصف ب: **"الاقتصاد المؤسسي الجديد New institutional economics"**، والآخر كان أساسه المعرفة الإدارية/التسييرية ممثلة في: **"التسييرية Managerialism"**؛ حيث قام الاقتصاديون بإدخال المنطق الاقتصادي في عمليات الحكومة، في حين ادخل المسيرون تقنيات الخبرة المهنية التسييرية للقطاع الخاص في القطاع العام؛ فظهرت العديد من مذاهب الإصلاح على أساس هذين الاتجاهين.¹

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

في هذا الشأن، جادل العقلانيون الاقتصاديون بأن: "الحكومة كانت المشكل أو العقبة الاقتصادية التي قيّدت نمو وحرية الاقتصاد"، ودعوا إلى تقليص تدخلية الحكومة، وأن وجود الأسواق وآلياتها من شأنه تحسين الكفاءة الاقتصادية؛ كما أشاروا إلى أن النموذج التقليدي البيروقراطي لم يحدث توازناً هيكلياً في الحوافز والمكافآت كتلك الموجودة في السوق، ونادوا بأن الأفراد يجب أن يكون لهم الحد الأقصى من الحرية الفردية، مع توفير شروط وأسباب الكفاءة.¹

من جانب آخر، ترى التسييرية أن تطبيقات ومبادئ تسيير القطاع الخاص من شأنه حل الكثير من المشاكل البيروقراطية للقطاع العام؛ فهم يعتقدون أن التسويق **Commercialization** مثلاً، يؤدي إلى التغيير في ثقافة وقيم ومهارات المديرين، بالتالي تحسين في أداء الوكالات الحكومية؛ ففلسفة المسيرين تستمد قوتها من أعمال كل من بيتر و ترومان **Peters and Waterman** في منشورهما "البحث عن الامتياز **Search of Excellence**"، والذي أظهر أن أفضل تسيير للشركات الأمريكية كان يعتمد على الهياكل العضوية للإدارة الإنسانية وأساليبها، وكذا إلى بيئة ثقافية داعمة.²

في نفس الإطار، يرجع معظم طلاب الإصلاح الحكومي الفضل في بدء حركة "التسيير العمومي الجديد إلى: "مارغريت تاتشر **Margaret Thatcher**" التي اعتلت منصبها في بريطانيا سنة 1979 بعدما أدارت حملة انتخابية أصبحت فيها الخدمة المدنية مادة للحوار السياسي حتى الآن؛ وتبع انتخابها، انتخاب رونالد ريغان **Ronald Reagan** سنة 1980 في الولايات المتحدة، وبراي ميليروني **Brian Mulroney** في كندا سنة 1984 وكلاهما قادا حملات انتقادية شرسة ضد البيروقراطية؛ فالحركة العالمية للإصلاح الحكومي كانت وفق رحلتين، بدأت الأولى بالنسبة لمعظم دول العالم وبحسب غراهم سكوت **Graham Scott** وزير الخزانة السابق في نيوزيلندا-، بإخراج الحكومة من الأعمال، كشركات الطيران والهاتف وما شابه؛ وبإيجاز، يجب أن ينظر إلى

¹ Idem.

² Ibid, p. 29.

المرحلة الأولى من إصلاح الحكومة في سياق الانتقال إلى اقتصاد السوق الحرّة الذي بدأ في جميع أنحاء العالم في الثمانينيات وتسارع في سنة 1989 مع سقوط جدار برلين؛ أما العقد الثاني من حركة الإصلاح الحكومي (العالمية) والتي بدأت مع التسعينيات فقد ركزت -وبصورة أقل- على الخصخصة واهتمت بشكل كبير بالإصلاح الإداري لجوهر وظائف الدولة؛ في هذا العقد أخذت الدول بتقليص حجم بيروقراطية حكوماتها، سعياً منها لجعلها أكثر كفاءة وحادثة وأكثر استجابة للمواطن.¹

وقد أثار أصل مصطلح "التسيير العمومي الجديد" وظهوره في الأدبيات بعض الجدل، ففي استعراضه للمفهوم، اعترف Barzelay بأنّ NPM كاتجاه دولي، أثّر عن طريق أول مقاليتين لـ: أوكوين Aucoin (1990)، وهود Hood (1991) حيث اعتبر أن NPM "تعبير مختصر يستخدمه العلماء والمتخصصين للإشارة إلى موضوعات متميّزة لأساليب وأنماط إدارة الخدمة العامة، والتي طفت على السطح خلال العقدين الماضيين، سيما في المملكة المتحدة وأستراليا ونيوزيلندا".²

هذا المفهوم الجديد جاء لاختزال مجموعة من المبادئ الإدارية المتماثلة على نطاق واسع، والتي طغت على أجندة إصلاح الإدارة العامة في معظم بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD) في أواخر السبعينيات؛ إنه يجسّد معظم التغييرات الهيكلية والتنظيمية والإدارية التي تشهدها الخدمات العامة في هذه البلدان؛ وعلى حدّ تعبير بوليت Pollitt، فللتسيير العمومي الجديد تعاريف مختلفة، فهو عبارة عن أيديولوجية، أو مجموعة من المقاربات والتقنيات الإدارية الخاصة (الكثير منها تمّ استقدامها من القطاع الخاص والتي تستهدف الربح)؛ فينظر بالتالي،

¹ إيلين سيولا كامارك، المرجع السابق، ص ص. 318-319.

² Judy Whitcombe, "Contributions and Challenges of 'New Public Management': New Zealand since 1984". *Policy Quarterly*, Volume 4, Issue 3, September 2008. pp. 7-8.

للتسيير العمومي الجديد كوعاء فكر إداري أو كنظام فكر أيديولوجي أساسه الأفكار المتولدة في القطاع الخاص، والتي تستهدف إصلاح القطاع العام.¹

فالمناجريالية **Managerialists** تؤكد على الانتقال من النموذج البيروقراطي (التسلسل الهرمي والرقابة) إلى نموذج ما بعد البيروقراطية **Post-Bureaucratic Paradigm** (الدعم والابتكار)²؛ بمعنى ، أن التسيير العمومي الجديد يدفع بالدولة نحو التسييرية **Managerialism** كما عبّر عن ذلك كلارك ونيومان (1997) في كتابهما: "الوضع الإداري **the managerial status**". فالنموذج التقليدي للتنظيم وتقديم الخدمات يقوم على مبادئ التسلسل الهرمي البيروقراطي **Hierarchy**، التخطيط، المركزية، الرقابة المباشرة والاعتماد على القدرة الذاتية دون إشراك الفواعل الأخرى، إضافة لاعتبار الإدارة فيه أداة في يد السلطة التنفيذية، وهو تعبير عن نظام تقليدي تصبح فيه القواعد أهدافاً في حد ذاتها، كما يتم فيه توحيد سلوك الموظفين من خلال احترام القواعد كطريقة لضمان الانضباط.. الخ، هذه الخصائص للنظام البيروقراطي التقليدي سيتم استبدالها بآليات السوق أو: "ثقافة المقاوله/المؤسسة **culture entreprise**" كأساس لإدارة الخدمة العامة.³

وفي دراسة للباحث **Louis Favoreu** بعنوان: "تأملات حول أسس استراتيجية والإدارة الاستراتيجية في القطاع العمومي"، توصل من خلالها إلى أن السبب الرئيسي لبروز موجة التسيير العمومي الجديد هو نواتج الإصلاح الإداري الذي عرفته سنوات سبعينات القرن الماضي، الأمر الذي دفع بالحكومات إلى السعي نحو إحداث تغيير جذري في سياساتها بحثاً عن فعالية أكبر في مجال تقديم الخدمات العمومية، التي تميزت بالضعف في الأداء وغياب الفعالية في التقديم، وارتباطها بالممارسات الاحتكارية. حيث أن تقديم الخدمات العمومية يتم من قبل هيئات غير هادفة

¹ George A. Larbi, The New Public Management Approach and Crisis States.(Geneva: United Nations Research Institute for Social Development-Discussion Paper No. 112-, September 1999), p.12.

² Marius Petrescu et al, " Public Management: between the Traditional and New Model". **Review of International Comparative Management**, Volume 11, Issue 3, July 2010, p. 412.

³ George A. Larbi, op.cit, p. 12

للربح، وتنشط في محيط قانوني منضبط يحدد بشكل دقيق مهام كل هيئة وكيفية تمويلها، الأمر الذي يجعل من هامش الحرية لدى المسير العمومي أقل بكثير مما هو عليه الحال في القطاع الخاص، مما يقيد ظاهرة الإبداع والتجديد.¹

ويرى معظم المؤيدين والمدافعين عن التسيير العمومي الجديد أنه عبارة عن ثورة عالمية لصالح الأشكال ما بعد البيروقراطية للمنظمات الحكومية، حيث ظهرت استجابة للعديد من الظروف والقوى، ولعل أهمها:²

- ✓ كبر حجم وتكلفة القطاع العام، وتزايد الضغوط من أجل خفض برامجهم وزيادة مستوى فعاليتها وكفاءته.
- ✓ الابتكارات التكنولوجية الهائلة المتراكمة عبر السنين، والتي ألفت بظلالها على العمل التسييري، وبالأخص ما تعلق منها بتطور تكنولوجيا المعلومات والاتصال.
- ✓ العولمة الاقتصادية واحتدام حدة المنافسة.
- ✓ الحاجة إلى تحرير القطاع الاقتصادي الذي بات يفرض أعباء ثقيلة على خزينة الدولة.
- ✓ سوء الإدارة العامة وعدم كفايتها في العديد من الدول، بالإضافة إلى تفشي ظاهرة الفساد الحكومي في إدارة الموارد المتاحة.
- ✓ التخبط البيروقراطي الذي أصبح الطابع المميز للمنظمات العمومية.
- ✓ في ظل عالم تنافسي، أصبح الأفراد يطالبون بالمزيد من الجودة والفعالية في الخدمات العمومية.

¹ Favoreu, C., Réflexions Sur les Fondements de la Stratégie et du Management Stratégique en Milieux Public, En Ligne: <http://www.strategie-aims.com/events/conferences/17-vieme-conference-delaims/communications/1049-reflexions-sur-les-fondements-de-la-strategie-et-dumangement-strategie-en-milieu-public/download>, Le: 19/05/2023.

² فوغالي أحلام، مرجع سبق ذكره، ص: 24.

الجدول رقم 01: نموذجي الإدارة التقليدية والتسيير العمومي الجديد.

الإدارة القسرية	التسيير العمومي الجديد	
الأهداف	تحقيق النتائج ورضا العملاء	احترام القواعد والإجراءات
التنظيم	اللامركزية (تفويض الصلاحيات، بنية شبكية، حوكمة)	المركزية (هيراركية وظيفية، بنية هرمية)
تقاسم المسؤولية بين السياسيين والإداريين	واضحة	يشوبها الخلط وعدم الوضوح
تنفيذ المهام	استقلالية	التقسيم، التجزئ، والتخصيص
التوظيف	التعاقد	المسابقات
الترقية	التقدم على أساس الجدارة، بحسب المسؤولية وبحسب الأداء.	عن طريق الأقدمية، دون محسوبية
المراقبة	مؤشرات الأداء.	مؤشرات المتابعة
نموذج الميزانية	تركز على الأهداف	تركز على الوسائل

Source: Anne Amar et Ludovic Berthier, "Le nouveau management public : avantages et limites" (document de recherche présenté dans XVI international RESER conférence Services Governance and Public Policies. Lisbon, September 28-30, 2006), p. 04.

ثانيا - مفهوم التسيير العمومي الجديد وأهدافه.

حسب المعجم السويسري للسياسة الاجتماعية فإن التسيير العمومي الجديد عبارة عن اتجاه حديث لتسيير المنظمات العمومية وفقا لمبادئ وأسس تتوافق مع متطلبات المتغيرات والظروف البيئية المعاصرة، حيث تعود بداية ظهوره إلى ثمانينات القرن الماضي في الدول الانجلوسكسونية، وانتشر لاحقا في معظم دول التعاون والتنمية الاقتصادية. وبخلاف التسيير العمومي التقليدي الذي كان يستمد مبادئه وأساسه من العلوم السياسية والقانونية، فإن أفكار ومبادئ التسيير العمومي الجديد مستوحاة من العلوم الاقتصادية والإدارية وسياسات التسيير المطبقة في القطاع الخاص، ومن أهم الأسباب التي دفعت إلى بروزه هي الرغبة في تحسين ومعالجة الاختلالات التي ميزت التسيير العمومي التقليدي، وأهمها البيروقراطية السلبية، بالإضافة إلى محاولة الارتقاء بأداء المنظمات العمومية إلى المستوى المطلوب من الكفاءة والفعالية¹.

¹ Dictionnaire suisse de politique sociale, En Ligne.

ترى دراسة **Pesqueux** أن التسيير العمومي الجديد يمثل نقدا للنموذج التقليدي للإدارة العامة التي تستند إلى البيروقراطية، حيث يدعوا منظمات القطاع العام إلى التركيز على الإدارة وأنظمة التسيير بدلا من القضايا السياسية، الأمر الذي يحمل في طياته تحولا من مفهوم دولة الرفاهية **L'Etat-Providence** إلى الدولة التنظيمية **L'Etat-Providence** مع التأكيد على أن مشروع التسيير العمومي الجديد يسعى لغرس روح المبادرة في أجهزة الدولة من خلال إدخال منطق السوق في آفاقه، والتظاهر بأن المنافسة التي يستشهد بها دائما على أنها أساس لكفاءة السوق من شأنها أن تحل محل المبادئ السياسية.¹

يعرف **Bernrath** التسيير العمومي الجديد بدقة على أنه: "مجموعة عناصر مستحدثة في تسيير الإدارات العمومية، والتي تفرض عليها أن تتخلى عن المنطق والبعد القانوني وتصبح خاضعة للمنطق الاقتصادي، من خلال إدراج مفهوم الأداء الناجع والجودة".²

أما دراسة (تيشات، 2015) وبعد استعراضها للعديد من تعاريف التسيير العمومي الجديد حاولت الخروج بتعريف خاص له على النحو الآتي: "هو تصور جديد يقوم على محاكاة قواعد تسيير المنظمات الاقتصادية الخاصة وآليات السوق من أجل عصرنة إدارة المنظمات العمومية، والرفع من مستوى أدائها، مع الأخذ بعين الاعتبار التأثير الذي تمارسه البيئة على هذه المنظمات".³

وتذهب دراسة (1990 Aucoin) بعيدا من خلال تأكيدها على أن التسيير العمومي الجديد يعاد مدخلا استراتيجيا هدفه تحقيق الأداء المتميز للمنظمات الحكومية على المدى المتوسط والطويل، وذلك على افتراض أن هناك العديد من المداخل والنشاطات التسييرية الرائدة التي

¹ Pesqueux, Y. Le « nouveau management public » (ou New Public Management), En Ligne:

² Bernrath, W. Le Nouveau Management Public : (concept, situation en Wallonie, Quelques réflexions, visions et conclusions opérationnelles), Belgique: Revue OSF, 1998, p : 92.

³ تيشات سلوى، مرجع سبق ذكره، ص: 131.

حققت نجاحات باهرة في القطاع الخاص يمكن تطبيقها بعد التكيف والتعديل في منظمات القطاع العام. ويستمر مؤكداً على أن نماذج التسيير العمومي الجديد تقوم على مجموعة من الفرضيات وهي:¹

✓ اعتماد أسلوب إدارة القطاع الخاص في القطاع العام.

✓ التركيز على الكفاءة.

✓ حركة مستمرة بعيداً عن ضوابط المدخلات والإجراءات نحو قياس النتائج وأهداف الأداء.

✓ تفضيل الملكية الخاصة وتقبل فكرة التعاقد الخارجي لأداء الخدمات العامة.

✓ تفويض الرقابة الإدارية مع تحسين آليات الرصد والإبلاغ.

تشير دراسة Borinis إلى العديد من النقاط والتي تعتبر جوهرية في إطار تحويل منظمات

القطاع العام لمواكبة التغييرات المنشودة، وهي:

✓ توفير خدمات ذات جودة عالية للمواطنين.

✓ زيادة استقلالية المسيرين العموميين ولاسيما من ضوابط الوكالات المركزية.

✓ قياس ومكافأة الأفراد على أساس تلبية الأهداف.

✓ إتاحة الموارد البشرية والتكنولوجية التي يحتاجها المسيرون لأداء أنشطتهم بشكل فعال.

✓ إدراك المزايا التي قد تنتج عن المنافسة، وهنا يجب التأكيد على أنه ومن بين الأهداف

الرئيسية للتسيير العمومي الجديد فتح القطاع الخاص لتحقيق الأهداف العامة بدلاً من

الاقتصار في تحقيقها على القطاع العام.

¹ Hope, K, R., The new public management: context and practice in Africa.

الجدول رقم 02: تصنيف الأنشطة ضمن مجال التسيير العمومي الجديد.

<p>الوظيفة الإستراتيجية fonction stratégique</p>	<ul style="list-style-type: none"> • التسيير على أساس النتائج • الاعتماد على التخطيط الاستراتيجي • خصخصة المؤسسات العامة والاستعانة بمصادر خارجية • إقامة شراكة بين القطاعين العام والخاص • الفصل بين الوظائف السياسية والإدارية (التنفيذية) • عدم التركيز و/أو اللامركزية • استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الحديثة داخلياً (يمكن للانترنت مثلاً إزالة حواجز وعوائق الخدمات). • تعميم التقييم (ثقافة الأداء) • تبسيط الروتين الإداري.
<p>الوظيفة المالية fonction finance</p>	<ul style="list-style-type: none"> • تخفيض المعز • الميزة على أساس البرنامج • المزيد من الشفافية في الحسابات (على سبيل المثال عن طريق إنشاء نظام المحاسبة التحليلية لمقارنة النتائج المتوقعة. وتسمح المحاسبة التحليلية كذلك بإظهار التكاليف المباشرة وغير المباشرة والمحلية بالنسبة لتجهيز أو بالنسبة لشؤون السياسة وإدارة الدولة.
<p>وظيفة التسويق fonction marketing</p>	<ul style="list-style-type: none"> • تطوير وتنمية التسويق العام عن طريق المشاورات، التحقيقات، استطلاعات الرأي... الخ. • استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الحديثة خارجياً (من أجل تواصل واتصال أفضل)
<p>وظيفة الموارد البشرية fonction ressources humaines</p>	<ul style="list-style-type: none"> • تخفيض القوى العاملة • المساءلة وتجهيز الموظفين (الطابع الفردي للأحر، المكافآت على أساس الأداء...)

Source: Anne Amar et Ludovic Berthier, op.cit. p. 05.

ثالثاً - خصائص التسيير العمومي الجديد ومبادئه.

انطلاقاً من تسعينات القرن الماضي وتماشياً مع سقوط المعسكر الشيوعي والاتجاه نحو القطبية الأحادية المرتكزة على الرأسمالية واقتصاد السوق، اتجهت العديد من الدول إلى محاولة التكيف مع متطلبات التسيير العمومي الجديد الذي اعتبر وقتها موجة العصر وسفينة النجاة لمنظمات القطاع العام، وعلى اثر ذلك ظهرت العديد من التجارب الرائدة والمميزة، الأمر الذي أدى بالباحثين إلى محاولة إرساء نموذج معياري يمكن الاسترشاد به في سبيل التحول نحو تحقيق متطلبات التسيير العمومي الجديد.

لكن، ورغم الاجتهادات والمحاولات العملية إلا أن نهاية القرن الماضي أكدت على فرضية أساسية مفادها أنه لا يمكن العمل بمقاربة واحدة، وإنما خصوصية البيئة تفرض منطقها. وفي هذا الصدد تؤكد دراسة (Lynn 1998) على أنه من الخطأ اعتبار أن مفهوم التسيير العمومي الجديد قد يفرض نمودجا أو شكلا واحدا للتطبيق، بل هناك العديد من النماذج التي وإن تشابهت من حيث المبادئ إلى أنها قد تختلف في آليات التفعيل، وذلك حسب المناخ العام، والإمكانيات، ومدى استجابة الأطراف الفاعلة في التطبيق مع محتوى وأبعاد النموذج المعتمد.¹

1- خصائص التسيير العمومي الجديد:

انطلاقاً من مفهوم التسيير العمومي الجديد حاول الباحثون تحديد معالمه من خلال شرح خصائصه، وفي هذا الصدد تجمع الدراسات المتخصصة على أن خصائص هذا التحول تظهر من خلال ثلاثة مجالات رئيسية وهي: تغيير في آلية الحكومة، وتغيير في نمط وأسلوب الإدارة، بالإضافة إلى تقليص دور الدولة.

¹ Young, D, W.; & Padovani, E., Moving Toward the New Public Management Paradigm, En Ligne: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1389512. Le : 07/02/2016.

أ- تغيير في آلية الحكومة: يقوم التسيير العمومي الجديد أساسا على تغيير جذري في البناء الهيكلي للحكومة، ويضمن ذلك إعادة الهيكلة للأقسام والإدارة وإنشاء وحدات لتقديم الخدمات، بالإضافة إلى التأكيد على اللامركزية في السلطة والمسؤولية من خلال إعطاء الصلاحيات للمستويات الإدارية الدنيا، والأهم هو الفصل ما بين السياسة وتقديم الخدمات؛ وكذلك ينادى التسيير العمومي الجديد إلى تغيير في الثقافة التنظيمية، وتحسين الجودة، والاستجابة للزبائن والمشاركة الإدارية، والاتجاه نحو آليات السوق، واستخدام الموارد بأسلوب يتسم بالكفاءة.¹

ومثلا، في مجال طبيعة دور المنظمات العمومية وعلاقتها بالمواطنين تبنت العديد من الدول أشكالا معينة لميثاق المواطن، كميثاق مستخدمي الخدمات في بلجيكا، وميثاق مستخدمي الخدمات العمومية في فرنسا، وميثاق جودة الخدمة العمومية في البرتغال، وميثاق المواطن في المملكة المتحدة... الخ، والهدف الأساسي من هذه البرامج والمواثيق هو تحسين الخدمات العمومية بالنسبة للمواطنين، وتزويدهم بخيارات متعددة وإمدادهم بكافة المعلومات المتعلقة بالخدمات.

ب- تغيير في أسلوب الإدارة: ويشمل على تبني القطاع العام لممارسات التسيير المطبقة في القطاع الخاص، وذلك من خلال التركيز على مؤشرات أساسية أهمها:

✓ القيمة مقابل النقود.

✓ قياس الأداء والحوافز.

✓ خدمة العملاء.

¹ Androniceanu, A., **New Public Management: a Key Paradigm for Reforming**

Public Management in Romanian Administration, En Ligne:

https://www.researchgate.net/publication/265271757_New_Public_Management_a_Key_Paradigm_for_Reforming_Public_Management_in_Romanian_Administration_New_Public_origin=publication_detail. Le :09/02/2016.

✓ الربحية.

✓ تقليل العمالة.

ج- **تقليص دور الدولة:** وهنا يجب التأكيد على أن الدول يجب أن تسعى في ظل التسيير العمومي الجديد إلى التركيز على العديد من المتطلبات، أهمها:

✓ الاتجاه نحو التخصيص.

✓ تخفيض الموازنة العامة.

✓ تشغيل الخدمات بأسلوب تجاري.

✓ تخفيف القيود الحكومية على القطاعات الاقتصادية.

وفي هذا الصدد، تلخص دراسة (بن عيسى، 2013) خصائص التسيير العمومي الجديد من خلال النقاط الآتية:¹

✓ التركيز على النتائج من حيث الكفاءة والفعالية وجودة الخدمات.

✓ استبدال الهياكل التنظيمية الهرمية والمركزية الشديدة ببيئات تسييرية تعتمد أساسا على اللامركزية، بحيث تكون عملية اتخاذ القرار بشأن تخصيص الموارد وتقديم الخدمات أقرب إلى نقطة التسليم أو تقديم الخدمة، وهذا ما يوفر فرصا أكثر للتواصل ومعرفة ردود أفعال المواطنين (العملاء) ومجموعة المصالح الأخرى.

✓ المرونة لاكتشاف البدائل، ولتوجيه الأحكام العامة والقواعد التي قد تعطي عوائد أكبر لنتائج السياسة الفعالة.

¹ بن عيسى ليلي، الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، الجزائر: جامعة محمد خيضر ببسكرة، العدد الرابع عشر، 2013، ص: 191.

- ✓ زيادة التركيز على الكفاءة في تقديم الخدمات المقدمة من قبل القطاع العام، بوضع وتحديد الأهداف الإنتاجية، وخلق بيئة تنافسية داخل وبين مؤسسات القطاع العام.
- ✓ تعزيز القدرات الاستراتيجية في المركز لتوجيه عملية تطور الدولة، مما يتيح لها الاستجابة للتغيرات الخارجية والمصالح المتنوعة تلقائياً بمرونة وبأقل تكلفة.

2- مبادئ التسيير العمومي الجديد:

يقوم التسيير العمومي الجديد، أساساً، على مجموعتين من الأفكار: واحدة مستمدة من حقل الاقتصاد ويشار إليه باسم: **الاقتصاد المؤسسي الجديد New Institutional Economics**؛ والأخرى مستمدة من **نظم التسييرية Managerialist**. فالنظريات التي يستند عليها التسيير العمومي الجديد هي: **نظرية الاختيار العام Public Choice Theory**، **نظرية الوكالة Agency Theory**، **ونظرية تكلفة الصفقات Transaction-Cost Theory**. فنظرية الاختيار العام لها تأثير في التصميم المؤسسي في العديد من الاختصاصات القانونية، وأدى تطبيقها إلى إعادة هيكلة وكالات القطاع العام من خلال فصل الوزارات السياسية عن الإدارات التنفيذية؛ أما نظرية الوكالة فعملت على توضيح العلاقة بين الرؤساء/الوكلاء من خلال تركيزها على علاقات المساءلة؛ أما المكونات الأخرى للتسيير العمومي الجديد والمستمدة عموماً من ممارسات القطاع الخاص مستهدفةً القطاع العام من أجل تحسين الأداء وزيادة الكفاءة والمساءلة.¹

أ- **التسييرية Managerialism**: اكتسبت أفكار التسييرية رواجها عندما تمّ ربط أجندة الاقتصاد بالبيروقراطية السياسية في سياق الضعف الاقتصادي، كما كان هناك شعور بالحاجة إلى الكفاءة، اقتصاد السوق وآلياته، ثقافة الأعمال، والقيمة للمال في القطاع العام. حيث كان من المفترض أنّ قيم القطاع الخاص والممارسات التجارية (أو ممارسات قطاع الأعمال) تلقى

¹ Judy Whitcombe, op.cit, p. 08.

دعماً من طرف الحكومات ضمن نطاق استراتيجي لتعزيز فعاليتها خاصة من حيث التكلفة **cost-effective** حيث تتوقع التسييرية من المسيرين العاميين تحسين الكفاءة، والخفض من التكاليف المرهقة، وتعزيز الأداء التنظيمي ضمن إطار تنافسي لخلق أفضل النتائج.¹

من جانب آخر، يجادل ديكسون وآخرون **Dixon et al** بأن التسييرية:

- ✓ تركز على إدارة وتنفيذ السياسات بدلاً من التركيز على تنمية ووضع السياسات في الإدارة العامة.
- ✓ تؤكد على الكفاءة والفعالية في مقابل العدالة والإنصاف في إدارة الموارد العامة (تتضمن تحديد الأهداف، الأداء المعياري، قياس الأداء، ردود فعل الأداء).
- ✓ تدعو إلى إدخال الممارسات التسييرية (الإدارية) للقطاع الخاص في القطاع العام.
- ✓ تسعى لنزع المسؤولية ونقل السلطة، في مقابل تأسيس إدارة للمسؤولية وهياكل للمساءلة العامة.
- ✓ تدعو لإقامة/إنشاء إدارة عامة قادرة على المنافسة.

وقد استخدمت بلدان مثل استراليا ونيوزيلندا والمملكة المتحدة مبادئ التسييرية كأداة لإصلاح الإدارة العامة؛ هذه الدول استخدمت الأداء الإداري، خدمات التعاقد الخارجي الحكومية **Contracting-Out Government Services**، المناقصة التنافسية **competitive tendering**، خدمة العملاء **Customer Service**؛ وغيرها من الأنشطة، كأدوات بهدف تحسين الخدمات المقدمة للجماهير من طرف المؤسسات العامة.

¹ Binod Atreya, op.cit, p p. 33-35.

ب- نظرية الاختيار العام **Public Choice Theory**: ظهرت هذه النظرية في نهاية الستينات من القرن الماضي خاصة مع أعمال مدرسة فرجينيا **Virginia school**، وتعرف بأسماء مختلفة، نظرية الاختيار الاجتماعي نظرية الاختيار العقلاني، اقتصاديات السياسة؛ وتعتبر هذه النظرية عن أحد أهم أفكار الليبراليين والليبراليين الجدد، حيث تضع كفرض لها أن المنظمات العامة غير فعّالة بسبب مجموعة الضغوط السياسية والبيروقراطية. وتدلل نظرية الاختيار العام على ذلك بأن الأشخاص الذين من المفترض أن يتخذوا القرارات العامة (السياسيين والإداريين) سيقومون حتماً بتقديم مصالحهم الخاصة عن المصلحة العامة، ويرى أصحاب هذه النظرية أيضاً أن هناك تضاد بين الدولة والسوق الذي يمثل الآلية الفاعلة في توزيع الموارد، وعليه يرون بضرورة تقليص دور وحجم الدولة قدر الإمكان؛ ويرى أصحاب هذه النظرية أن نجاعة المنظمات العامة متعلق فقط بتحفيز رجال السياسة والإدارة الذين يرون أن مصالحهم الشخصية هي من تحركهم بدليل سعي البيروقراط لزيادة سلطتهم وهيبتهم وأمنهم ودخلهم باستخدام الهيكل الهرمي على أساس أقدميتهم بدلاً من المضي قدماً في تحقيق أهداف المنظمة هذا من جهة، وينظر السياسيون إلى الهدف من خلال مزيد من السلطة والأصوات من جهة ثانية، فأى فرد تحفزه المصلحة الذاتية.¹

ويعد فصل الوظيفة التوجيهية للحكومة عن دورها التنفيذي استنتاج آخر رُسم على أساس أنه إذا تمّ الجمع بين السياسات والوظائف التنفيذية فإنّ ذلك قد يقود إلى "تحكم وسيطرت البيروقراط **Bureaucratic Capture**"; أمّا فيما يخص السياسيين فينبغي على المعنيين منهم بإدارة صنع السياسات الاستراتيجية تحديد الأهداف وتقييم تنفيذ تلك السياسات.

¹ سليم عماد الدين، "مراقبة التسيير في الجماعات المحلية: محاولة لعرض سيرورة مراقبة التسيير في بلدية الجزائر الوسطى" (مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، فرع تسيير المنظمات، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، 2007)، ص ص. 12-13.

ج- نظرية الوكالة Agency theory: وتستند على النظرية الاقتصادية لمدرسة شيكاغو، هذه النظرية (والمعروفة أيضاً باسم نظرية الوكيل الرئيسي principal agent theory)، تتعلق أساساً بمسألة الحوافز والمساءلة في مؤسسات القطاع العام. وتفيد هذه النظرية أن المنظمة يمكن النظر إليها على أنها مجموعة علاقات بين (المالك Principal) و (المسير Agent) الذي في أغلب الحالات تفوض له صلاحيات كبيرة تسمح له بالتعامل مع العملاء و الزبائن بصفة المالك، إن تطبيق هذه النظرية على المنظمات العمومية قد يساعد على إعادة تنظيمها من خلال تحقيق عنصرين اثنين:

✓ التحديد الدقيق لصلاحيات المسيرين في صورة عون تنفيذي للسياسات العامة والإبقاء على صلاحيات الهيئة السياسية في إطار دورها لتصميم وتصور ومعالجة السياسات العامة، كل هذا يسمح بممارسة أدق لقياس النتائج ولوظيفة الرقابة على مستوى الأداء في المنظمات.

✓ إن النجاح في تحقيق العنصر السابق يضمن الشفافية ويفرض بالضرورة الرفع من كفاءة وفعالية أداء المسيرين، كما يسمح بالتحديد الدقيق للتكاليف.

بناء على هذه النظرية، واحدة من التجارب كانت فصل السياسة Policy عن التنفيذ Implementation فلقد أنشأت الحكومات وكالات لتقديم الخدمات، بحيث تكون هذه الأخيرة شبه مستقلة Quasi-Autonomous داخل هيئات المنظمة. وعليه تكون لهذه الوكالات مخرجاتها (نتائجها) الخاصة، وتحدد أهدافها ونوعية خدماتها، كما يمكن القول أن لها وضعها القانوني المستقل؛ وعادة ما تكون هذه الوكالات صغيرة الحجم وتركز على رضا العملاء. والتطور الآخر -بناء على هذه النظرية دائماً- هو ما يسمى ب: "الترتيبات التعاقدية أو الإجراء التعاقدية Contractual Arrangement" في القطاع العام؛ كما يشير بوسطن Boston إلى ذلك: "يعد التعامل بنظرية الوكالة أمراً جيداً، لأنك تشعر أن الادعاءات 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 والعقوبات)¹.

د- تحليل تكلفة الصفقات Transaction-Cost Analysis: تعود أفكارها إلى أعمال Coase (1937) والتي ظهرت في كتابه: "طبيعة المؤسسة The Nature of the Firm"، وتمثل هذه النظرية أحد أهم التيارات المسيطرة في النظريات الحديثة لاقتصاد المؤسسة؛ ويرجع مشروعية لجوء المنظمات في بعض الحالات إلى عقد صفقات داخلية دون اللجوء إلى ميكانيزمات السوق باللجوء إلى عملية مقارنة تكاليف إجرائها؛ وبصورة مختصرة يمكن تلخيص هذه النظرية في كون اللجوء إلى آلية السوق تبقى هي أداة الضبط الأولى والمرجعية بالنسبة لكل المتعاملين، غير أن هذا لا يمنع من أن كثيراً من الحالات -والتي تعود إلى تعقد وتشابك الحياة الاجتماعية والاقتصادية- تلجأ فيها المنظمات إلى عقد صفقاتها بآليات أخرى بدلاً من توظيف آلية السوق التي تبدو أقل كفاءة بسبب ما يترتب عنها من تكاليف عقد الصفقات، إذ في هذه الحالة تبدو أكثر ارتفاعاً مما لو أن المنظمة لجأت إلى أشكال أخرى؛ فالتبادل الأكثر أداء هو التبادل الذي ينطوي على تكاليف أقل.²

وتجد نظرية تكلفة الصفقات مبرراً لها في مجال الاقتصاد والتسيير العموميين من حيث أن تقديم الخدمات العمومية قد يكون مكلفاً إلى أبعد الحدود إذا لجأنا إلى آلية السوق بمفهومها الضيق، وهو ما يبرر تفضيل لجوء الدولة إلى العمل بهذه النظرية لاسيما أن هذا الاتجاه العام نحو ضبط العلاقات السوقية في أشكال تعاقدية تم التأسيس لها وتبريرها من خلال مساهمات أخرى ك: نظرية الاتفاقات Theory of Tonventions ونظرية العقود Theory of Contracts.³

¹ Binod Atreya, op.cit, p p. 36-37.

² سليم عماد الدين، المرجع السابق، ص.10.

³ ليلي بن عيسى، المرجع السابق، ص. 47.

3- عناصر التسيير العمومي الجديد:

وصف Christopher Hood (1991) التسيير العمومي الجديد كعقيدة تتضمن سبعة عناصر متكاملة هي:

- ✓ التسيير المحترف في القطاع العام.
- ✓ نظم واضحة لتحديد معايير الأداء، وأخرى لقياسه.
- ✓ تركيز أكبر على الرقابة الخارجية.
- ✓ التحول إلى تقسيم وحدات القطاع العام.
- ✓ التحول إلى منافسة أكبر في القطاع العام.
- ✓ التشديد على نمط القطاع الخاص في الممارسات الإدارية.
- ✓ التشديد أكثر على الانضباط والنقشف في استخدام الموارد.¹

في نفس السياق، وضعت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OECD مجموعة من المميزات الإدارية في نموذجها الإصلاحى لل NPM يتضمن:

- ✓ نقل السلطة وتوفير المرونة.
- ✓ ضمان الأداء.
- ✓ الرقابة.
- ✓ المساءلة.
- ✓ تعظيم (تحسين) تكنولوجيا المعلومات.
- ✓ تطوير المنافسة وتدعيم الاختيار.

¹ Bharat Raj Gautam, " Factors Affecting Application of New Public Management Oriented Reforms for Reforming Nepalese Public Administration". (Paper presented at the Third Annual Himalyan Policy Research Conference, Nepal Study Center, Madisson, New Mexico, USA, October 16, 2008) p. 03.

- ✓ تحسين نوعية التنظيم.
- ✓ تحسين إدارة الموارد البشرية.
- ✓ تعزيز استجابة الخدمة.
- ✓ تدعيم توجيه المهام من المركز.

ووفقاً لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OECD فإنّ الموضوع الرئيسي لل NPM هو: "توفير المرونة الإدارية والمالية في القطاع العام".

الجدول رقم 03 : فئات العناصر العامة للتسيير العمومي الحديث Generic element categories of NPM.

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

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

رابعاً- الفرق ما بين التسيير العمومي الجديد والتسيير العمومي التقليدي.

كما أشرنا سابقاً، يعتبر التسيير العمومي الجديد بمثابة ثورة على مبادئ وأسس التسيير العمومي التقليدي، محاولاً بذلك نقل الممارسات الإدارية في المنظمات العمومية من الروتين والجمود إلى الحركية والمرونة، من أجل ضمان تكيف أفضل وفعال لها مع البيئة ومتطلبها وهنا لا بد من الإشارة إلى أن أهم مبادئ التسيير العمومي الجديد ليست أفكار جافة حملها الفكر الإداري، بل هي نتاج ممارسات أثبتت نجاعتها في إدارة الأعمال، والمطلوب اليوم هو تكيفها ونقلها للتطبيق داخل المنظمات العمومية لترقية أدائها، مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصيتها وطبيعة أهدافها وتوجهها والجدول الآتي يوضح مقارنة أساسية بين التسيير العمومي التقليدي والتسيير العمومي الجديد.

الجدول رقم (04): مقارنة ما بين التسيير العمومي التقليدي والتسيير العمومي الجديد.

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

Source: Amar, A.; & Berthier, L., Le Nouveau Management Public:

Avantages et Limites, En Ligne:

http://www.esen.education.fr/fileadmin/user_upload/Modules/Ressources/Themes/risp_emotion_08/h_chomienne.pdf. Le : 27/052023.

من خلال الجدول نستنتج أن الفرق جوهري بين كلا النموذجين، وعليه فالانتقال إلى تطبيق التسيير العمومي الجديد يتطلب تغييرا هيكليا وجذريا، وهذا الأمر وإن كان صعبا خصوصا في البدايات إلا أنه ضروري، وهنا يجب أن نشير إلى العديد من الدول التي أصبحت فيها المنظمات العمومية بمثابة منظمات أعمال، حيث تنافسها بل وحتى تتفوق عليها. وفي هذا الصدد ينصح الكثير من الباحثين باستراتيجية إعادة هندسة العمليات، والتي تعتبر مناسبة لتحقيق متطلبات الانتقال الفعال نحو إحلال التسيير العمومي الجديد.¹

خامسا- الفرق ما بين مهام المدير في ظل التسيير العمومي الجديد ومهامه في ظل التسيير العمومي التقليدي.

إن التحول نحو تطبيق مبادئ التسيير العمومي الجديد يفرض إعادة النظر في مفهوم ومهام المسير، والذي كان في ظل التسيير العمومي التقليدي مجرد منفذ ومتابع لتطبيق السياسات والإجراءات والتعليمات، لكنه اليوم في ظل هذا التحول الجديد صار مطالبا بأن يكون أكثر تهيئة نفسية واقتناعا بمشروع التسيير العمومي انفتاحا ومبادرة وإبداعا، وهذا يحتاج أولا إلى الجديد، بالإضافة إلى توفير المستلزمات البيئية المساعدة سواء أكانت مادية أو مالية أو معنوية؛ والجدول الآتي يوضح مقارنة أساسية من بين مهام المسير في ظل كلا النموذجين (التسيير العمومي التقليدي والتسيير العمومي الجديد).²

¹ د. محمد السعيد جوال، "ترقية أداء المنظمات العمومية في ظل مقارنة التسيير العمومي الجديد (NPM)؛ دراسة نظرية تحليلية"، جامعة الجلفة - الجزائر.

² د. محمد السعيد جوال، المرجع السابق.

الجدول رقم (05): مقارنة ما بين مهام المسير في ظل التسيير العمومي التقليدي ومهامه في ظل التسيير العمومي الجديد.

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	التشيط 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
تأمين استقرار المنظمة	قيادة التغيير في المنظمة

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

من خلال الجدول نستنتج أن هناك فرقا جوهريا ما بين المسير في ظل التسيير العمومي التقليدي ونظيره في ظل التسيير العمومي الجديد، فالأول توجهه وتحكمه القواعد والإجراءات، ويميل دوما إلى تطبيق اللوائح والتعليمات القانونية، بينما الثاني وهو المنشود فتحكمه النتائج والأهداف، ويبحث دوما عن الممارسات الأكثر فعالية ويشجع عنها بعيدا عن منطق السلطة الإدارية والنهرم الوظيفي. وهنا نؤكد على أن نجاح مشروع التسيير العمومي الجديد يتوقف على مدى إدراك المسير لطبيعة المهام والتحديات الملقاة على عاتقه، فبدون قناعاته وانسجامه لا نتوقع نجاحا للتغيير المنشود.

المبحث الثاني: الإدارة المحلية.

المطلب الأول: المركزية واللامركزية.

الفرع الأول: التنظيم الإداري.

يعتمد التنظيم الإداري على أساليب فنية تتمثل في النظام المركزي واللامركزية بهدف توزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة الإدارية التابعة للدولة.

فالمركزية تعني "الاتجاه إلى تركيز السلطة"، بينما اللامركزية تعني "توزيع السلطات وإعطاء حرية القرارات"؛ وهما مفهومان اصطلاحيان يعبران عن مدى تفويض السلطة للمستويات الإدارية الأقل.

أولاً. المركزية:¹

1- تعريف المركزية: تعرف المركزية على أنها: "حصر المهام والمسؤوليات والوظائف في نقطة واحدة من الدولة تمثل عاصمتها مثل رئيس الحكومة والبرلمان والمحكمة العليا للدولة والمجلس الأعلى للقضاء".

وتعتبر اللامركزية فلسفة للتنظيم والإدارة تتضمن عنصرين أساسيين هما:

أ- التوزيع الاختياري: ويقصد به أنواع السلطات الممنوحة لتطوير الخطط القائمة مثل السياسات واختيار الوسيلة المناسبة للرقابة على الأداء وتمركز السلطة.

ب- تمركز السلطة: حيث أن القرارات الهامة والحيوية لا تفوض إلى الإدارات والأقسام نظراً لخطورتها وحساسيتها بالنسبة للتنظيم، وإنما تقوم بها الإدارة العليا.

¹ حسن محمد عواضه، "الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية - دراسة مقارنة"، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى 1983.

ولكن هناك مجالات أخرى متعددة يمكن تفويض السلطة فيها، من بينها:

✓ توفر المديرين الأكفاء الذين بإمكانهم تحمل المسؤولية والقدرة على اتخاذ القرارات السليمة عند الحاجة.

✓ توفر طرق الرقابة المناسبة على أداء الجهاز التنظيمي المفوض إليه السلطة.

✓ فلسفة القيادة العليا للتنظيم ونظرتها اللامركزية وتطبيقاتها.

2- صور المركزية الإدارية: هناك صورتان للمركزية الإدارية، وهما:

أ- التركيز الإداري: تتركز السلطة الإدارية جميعها في يد الوزراء في العاصمة، حيث يشرف الوزراء من العاصمة على جميع المرافق العامة وطنية أو محلية أي لا يكون هناك مجال لعمل المجالس البلدية أو الإقليمية للإشراف على المرافق المحلية بحيث يركز أمر البت والتقرير النهائي في جميع شؤون الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية فلهم سلطة إصدار القرارات النهائية أو تعديلها أو إلغائها ، كما يتم احتكار سلطة التعيين في الوظائف العامة.

ب- عدم التركيز الإداري: يخول إلى موظفي الوزارة في العاصمة أو في الولايات سواء بمفردهم أو في شكل لجان، ولاية البت في بعض الأمور دون حاجة الرجوع إلى الوزير، وقد أصبح ذلك ضرورة ملحة في تنظيم الدولة و بالتالي ظهرت المراسيم التنظيمية.

3- مزايا المركزية:

أ- إن الأخذ بالإدارة المركزية يؤدي إلى الوحدة الإدارية في الدولة مما يسمح بتثبيت سلطان الحكومة المركزية وقد نجح الأمر بالنسبة للجزائر غدة الاستقلال ومكناها منع التجزئة.

ب- توحيد الإدارة وتناسقها تبعاً لتوحيد أساليب وأنماط النشاط الإداري في مختلف مرافق الدولة كما يؤدي مع طول التجربة إلى استقرار الإجراءات ووضوحها ويصل إلى تحقيق سرعة في إنجاز الأعمال الإدارية.

ج- الأخذ بالإدارة المركزية هو الأسلوب الإداري الوحيد الذي يلائم المرافق العامة الوطنية التي تهدف إلى أداء الخدمات على نطاق واسع ولجميع أفراد الشعب بنفس الشروط وبصورة منظمة.

د- تساعد على انتقاء رجال الإدارة بطريقة التعيين، وبذلك تتمكن من انتقاء الرجال الأكفاء ذوي الخبرة القانونية والإدارية.

هـ- وحدة القرار، العدالة في توزيع المنافع، ودقة النظام.

4- عيوب المركزية:

أ- لا تشجع على الابتكار وروح المبادرة. يتصف النظام بالجمود من حيث صعوبة الأخذ بالاقتراحات وإحداث التغييرات التي تصطدم بالبيروقراطية.

ب- انشغال القياديين في السلطة المركزية بأمور ثانوية على حساب المواضيع الحيوية والرئيسية.

ج- تحول المركزية دون اتخاذ قرارات ملائمة لطبيعة وظروف الأقاليم والمحافظات مما يؤدي إلى فشل التنظيم في تحقيق أهدافه.

د- البطء في إنجاز المعاملات، نتيجة للروتين الإداري والتعقيد بسبب كثرة الرئاسات المتعددة في الإدارة المركزية.

هـ- سلاح في يد الحاكمين، إذا أخذ شكل الضغط على المواطنين بسبب التعطيل في تصريف الأمور بسوء نية ذلك أن الإدارة المركزية تولد بطناً في سير العمل والإدارة وتؤدي إلى تراكم القضايا أمام الإدارة المركزية ، وهذا العيب يترتب على العيب السابق المتعلق بالبطء في الانجاز مما يؤدي إلى تأخر البت وإلى صدور قرارات قد تكون عاجلة غير مدروسة، كما أنها تؤدي إلى وحدة تامّة في الحلول التي توضع لمعالجة الأمور كافة بمعنى أنها تضع حلولاً موحدة لقضايا قد تكون مختلفة دون الاهتمام بالأوضاع والظروف الخاصة لكل منها.

و- الأسلوب الغير ديمقراطي، بطئ اتخاذ القرار وتنفيذه، وعدم مراعاة ظروف كل منطقة.

ثانياً. اللامركزية:¹

1- تعريف اللامركزية: وهي عبارة عن توزيع المهام والوظائف على نقاط التراب الوطني حسب عدد السكان مثل البلدية والولاية. يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

أ- اللامركزية السياسية: تتوزع فيها مظاهر السيادة بين الحكومة المركزية وبين الولايات، فيكون هناك سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية اتحادية، تمارس اختصاصاتها على كافة أرجاء إقليم الدولة، ويقوم بجوارها سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية في الولايات.

ب- اللامركزية الإدارية: يقصد بها توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين الهيئات المحلية المنتخبة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية، لا تكون خاضعة لها خضوعاً رئاسياً؛ ولذلك

¹ صالح جواد الكاظم، "هل ينبغي منح أجزاء الدولة الاتحادية صلاحيات تعهديه"، مجلة القانون المقارن، العدد 15، بغداد، 1983.

غالبا ما يقترن موضوع اللامركزية الإدارية بنظرية الإدارة المحلية وبنظام المؤسسات العامة ويتضح من هذا التعريف أن اللامركزية الإدارية تقوم على توزيع الاختصاصات الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية أي خلق عدد من الأشخاص الإدارية العامة بجانب الدولة تتخصص في إدارتها مجالس تتكون في مجموعها من أعضاء منتخبين بواسطة الشعب على مستوى البلدية والولاية.

ونخلص مما تقدم أن للامركزية الإدارية جانبين ، جانب سياسي وجانب قانوني. فالجانب القانوني يتمثل في توزيع الوظيفة الإدارية للدولة أما الجانب السياسي فيتمثل فيما تقوم عليه اللامركزية الإدارية من توسيع لمفهوم الديمقراطية فتنقل سلطة التقرير النهائي من الدولة إلى هيئات محلية منتخبة من طرف الشعب لتحمل مسؤوليتها في الإدارة وتقوم اللامركزية الإدارية على ثلاثة عناصر:

١- استقلال السلطات الإدارية المحلية عن السلطات المركزية، أي أن تكون لهذه السلطات المستقلة، اختصاصات إدارية تباشرها بنفسها على وجه الاستقلال ويكون لها حق البت في شؤونها وحق إصدار القرارات المناسبة في شأنها بمحض إرادتها؛ وقد يتوقف تنفيذ هذه القرارات على تصديق السلطة المركزية، وقد يكون للسلطة المركزية حق إلغاء هذه القرارات دون أن يكون في ذلك ما يتعارض مع استقلال السلطات الإدارية اللامركزية؛ لكن السلطة المركزية لا تملك وفقا للمبادئ العامة حق تعديل قرارات السلطة اللامركزية لأن وجود هذا الحق يتعارض مع استقلال هذه السلطة ومع ذلك فإنه يجب أن يلاحظ أن تصديق السلطة المركزية على قرارات اللامركزية في الأحوال التي يشترط فيها ذلك، لا يغير من طبيعة هذه القرارات باعتبارها صادرة عن سلطات لامركزية تُسأل عنها هذه السلطات الأخيرة وحدها.

٢- استقلال أعضاء السلطة اللامركزية عن السلطة المركزية، بمعنى أن يكون تعيينهم بطريقة تضمن استقلالهم عن هذه السلطة، وأن يضمن النظام القانوني المقرر لهم عدم

خضوعهم لأوامر السلطة الإدارية المركزية وتوجيهاتها؛ ويرى البعض أن استقلال السلطات اللامركزية لا يتحقق إلا إذا كان اختيار أعضاء هذه السلطات بطريق الانتخاب، بمعنى أن انتخاب أعضاء هذه السلطات يعتبر شرطا أساسيا؛ لا يمكن القول بوجود لا مركزية إدارية تقوم على غير الانتخاب في دولة من الدول. وقد كان هذا هو الرأي المعمول به خلال القرن 19؛ أما الآن فلم يعد اختيار أعضاء السلطة اللامركزية بالانتخاب شرطا أساسيا لوجود اللامركزية الإدارية في الدولة، بدليل وجود المؤسسات العامة الإدارية والصناعية والتجارية في كل الدول في الوقت الحاضر، وهي أشخاص إدارية، أي سلطات إدارية مستقلة لا يختار أعضاؤها بطريق الانتخاب.

٣- استقلال الشخص الإداري اللامركزي عن السلطات المركزية وانفاده باختصاصات يباشرها بنفسه، مستقلا عن السلطة اللامركزية ، وأن تكون لممثلي الشخص الإداري اللامركزي سلطة ذاتية يستمدونها من القانون، بمعنى أن يكون لممثلي الشخص الإداري اللامركزي حق إصدار قرارات إدارية تنفيذية بمحض إرادتهم في دائرة اختصاصات معينة يحددها القانون دون أن يكونوا خاضعين لأوامر الدولة المركزية وتوجيهاتها.

ج- اللامركزية الإقليمية: يقصد بها تنظيم الإدارة في الدولة على قاعدة تعدد الهيئات الإدارية الإقليمية، وإسناد نشاطات معينة لتلك الهيئات اللامركزية الإقليمية، طبقا للظروف الإقليمية وتبعاً لأهميتها وما تحتاج إليه من رقابة مباشرة ودائمة، مع الملاحظة أن هذا النشاط يهم إقليما معيناً أكثر مما يهم الدولة؛ كما يلاحظ أن التشريعات لم تقف موقفا واحدا من ناحية تحديد الاختصاصات التي تعهد بها لتلك الهيئات الإقليمية، وتحديد الاختصاصات قد يكون بإحدى صورتين¹:

¹ القانون الإداري لدكتورة ملكية الصروخ، ص: 90، القانون الإداري الشركة المغربية لتوزيع الكتاب الطبعة السادسة

الأولى: تحدد اختصاصات الهيئات الإقليمية البلدية على سبيل الحصر، فلا يمكن لواحدة منها الخروج من تلك الدائرة إلاّ بناء على تشريع جديد، وتملك هذه الهيئات حرية واسعة في التصرف. وقد أخذت بهذا النمط بريطانيا (ويسمى بأسلوب تعدد الأنماط) حيث تراعى فيه الفوارق الخاصة بكل بيئة.

الثانية: تحدد اختصاصات الهيئات الإقليمية على سبيل الحصر بوضع نمط يعطي الهيئات الإقليمية اختصاصات عامة، ويحدد الحاجات العامة لسكان الإقليم.

وقد اتبعت فرنسا والدول التي تدور في فلكها هذا النمط. وتسمى بأسلوب وحدة النمط.

د- اللامركزية المرفقية أو المصلحية: ويقصد بها توزيع العمل طبقا لطبيعة النشاطات ونوع المرافق والمشاريع التي ينصب عليها هذا النشاط واللامركزية المصلحية هي عبارة عن أجهزة إدارية خاصة مستقلة عن الدولة، ولها شخصيتها المعنوية ومميزاتها الخاصة. وتباشر اختصاصاتها بنفسها وبمحض إرادتها ، وتُسَيَّر حسب إجراءات خاصة وتتنحصر من العمل الروتيني الإداري. (أشخاص اعتبارية).

2- مزايا اللامركزية:¹ من خلال بيتر دراكار في تحليله للامركزية بمؤسسة جنرال موتور الأمريكية: إن اللامركزية أدت إلى اتخاذ قرارات أسرع وأكثر ملائمة وفاعلية للاستجابة للأمور التالية:

أ- التحسن في تطوير الأداء.

ب- زيادة معنويات المديرين لأداء مهامهم.

¹ القانون الإداري بالمغرب (الجزء الأول) التنظيم الإداري لدكتور جيلالي شبيه.

- ج- توسيع نطاق الوظائف بمختلف الأجهزة.
- د- تقريب الإدارة من المواطنين.
- هـ- اشتراك الشعب بالسلطة.
- و- أسلوب حضاري وديمقراطي.
- ز- الاهتمام بمشاكل الأفراد.
- س- سرعة اتخاذ القرار وتنفيذه.

فاللامركزية من الممكن أن تكون مؤثرة وفاعلة عن طريق إعطاء المرؤوسين سلطات واسعة بينما في نفس الوقت تفرض الرقابة المركزية على أنشطة معينة تساعد على تأكيد نظام قابل للتطبيق وأكثر استجابة؛ وعموماً فإن مزايا اللامركزية تعتبر عيوب المركزية.

3- عيوب اللامركزية:

أ- إن التمادي أو المبالغة في تطبيقها بشكل مطلق يمكن أن يؤدي إلى المساس بوحدة الدولة وقوة وسلطة الإدارة المركزية عندما تعطى الأولوية للمصالح المحلية وتؤثر على مصلحة الدولة، وهذا ما يؤدي إلى زرع النزعة الجهوية وخلق الفرقة في البلد الواحد.

ب- تتكون الهيئات الإقليمية من مجالس منتخبة، منها ما ينجح بفعل تأثير الدعاية الحزبية، دون وجود برنامج تسيير ناجح، مما يؤدي إلى ضعف مردودية الجهاز الإداري بسبب عدم الدراية بأساليب العمل الإداري وقواعده.

ج- إنشاز البيروقراطية والمحسوية، وتؤدي إلى انتشار الإدارات الجهوية.

د- تعدد القرارات وعدم استقرار البلاد، والعبء المالي الذي يكلف الدولة.

المطلب الثاني: ماهية الجماعات المحلية.

الفرع الأول: مفهوم الجماعات المحلية.

ظهر المفهوم العام للجماعات المحلية منذ حقبة زمنية بعيدة لم يعطي الشكل القانوني، إلا مع ظهور مسببات أهمها نشأة الدول الحديثة، فالتحولات التي شهدتها العالم مطلع القرن العشرين، استطاعت أن تفرض هذه التحولات. غير أن الجماعات المحلية ليست دولة، وإنما هي جزء من الدولة أي لا تمتلك السلطة العامة للدولة، وهي خاضعة للدولة على المستوى المركزي، ولها القدرة على التنظيم الذاتي لوضعها القانوني.¹

أولاً. تعريف الجماعات المحلية:

أجمعت مختلف الدراسات أن النظام القانوني للجماعات المحلية الذي يتمثل في الاستقلالية لم يظهر إلا في أواخر القرن الثامن عشر، بعدما أضحت مبدأ تطبيق الديمقراطية ضرورة ليقدر الشعب مصير تسيير شؤونه بنفسه عن طريق المجالس المنتخبة.

عرفها عبد الرزاق الشخلي في كتابه (الإدارة المحلية) أنها: "المناطق المحددة التي تمارس نشاطها المحلي بواسطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية".²

كما يعرفها آخر بأنها: "أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، تقوم على فكرة توزيع النشاطات والواجبات بين الأجهزة المركزية والمحلية، وذلك لغرض أن تتفرغ الأولى

¹ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 2012، ص60.

² باديس بن حدة، الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة الحديثة في الوطن العربي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق و العلوم

السياسية، جامعة ورقلة، 2011، ص26.

لرسم السياسة العامة للدولة، إضافة إلى إدارة المرافق القومية في البلاد، وأن تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير مرافقها بكفاءة، وتحقيق أغراضها المشروعة".

وعليه فإن المفهوم العام للجماعات المحلية، هو أنها تلك الجماعة التي تتشابه مع جماعة إنسانية، لكنّها محددة مكانياً، ومشخصة قانونياً أي تتمتع بالشخصية القانونية، مهمتها تكمن في إدارة شؤونها المحددة على مستوى الإقليم، في إطار ما يفرضها عليها النظام القانوني المتعلق بها تحت وصاية الجماعة المركزية.

وقد اصطلح على تسميتها في بعض الدول بالحكم المحلي، لتمتعها بالاستقلال المالي الواسع عن الحكومة المركزية إلى درجة تشبيهها بالحكومة المحلية، ويمكن التفريق بين مصطلحي الإدارة المحلية والحكم المحلي، كون هذا الأخير يتضمن مظاهر الحكم التقليدي من التشريع والتنفيذ والقضاء، بينما نظام الإدارة المحلية لا شأن له بالتشريع ولا القضاء، حيث ينحصر عمله في مجال الوظيفة التنفيذية بالمرافق ذات الطابع المحلي.

ثانيا. أهمية الجماعات المحلية:

تختلف الدول التي تنتهج نظام اللامركزية الإدارية، وتحديدًا الجماعات المحلية أو الإدارة المحلية، من حيث تحديد أهدافها المرجوة منها. و تتمثل هذه الأهمية فيما يلي:

1. الأهمية الاقتصادية: تهدف من خلالها الإدارة المحلية إلى تحقيق العدالة في

توزيع الأعباء المالية والموارد، ذلك أن هذه المخططات التي تنتهجها تكون عائداً أولاً للتنمية لما يتوافر لها من موارد طبيعية وامكانيات بشرية تكون عائداً موجهاً لتلبية حاجيات المواطنين.¹

2. الأهمية الاجتماعية: حيث تساهم في الوعي الثقافي، ونشر الولاء لمصلحة عامة

ترتبط بين جميع المواطنين على مستوى ذلك الإقليم، ما يولد الشعور بالعدالة الاجتماعية كما أنها تلعب دوراً في دعم الروابط الروحية بين أفراد المجتمع، بحيث يكون لكل مواطن دور في التأثير في اتخاذ القرارات المحلية وتنفيذها مما يعزز ثقته بنفسه، ويزيد ارتباطه بمجتمعه.²

3. الأهمية السياسية: تتشكل الهيئات المحلية السياسية من سلطتين الأولى (المجلس

المحلي أو ما يسمى بالمجلس الشعبي أو البلدي) تعمل كالبرلمان على مستوى الدولة حيث يصدر اللوائح والأوامر على المستوى المحلي، وترتبط الأهداف بمقومات الحكم المحلي (الانتخاب)، والثانية فهي السلطة التنفيذية التي تعمل

¹ حنان عبد القادر بن خليفة، التخطيط الإقليمي ودوره في التنمية المحلية دراسة مقارنة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بدون ط، مصر، 2016، ص40.

² سامي حسن نجم عبد الله، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، المركز القومي، للإصدارات القانونية، ط1، القاهرة، 2014، ص100.

كوظيفة السلطة التنفيذية على مستوى الدولة، وتشمل عادة مسؤول تنفيذي رئيسي، يساعده مجموعة من النواب يتولون التنفيذ تحت إشرافه.¹

4. الأهمية الإدارية: إن أهمية النظام اللامركزي تكتسي طابع إداري باعتباره الأداة التي تتمتع بكفاءة عالية ذلك أنها تعتمد على خصوصيات أهمها تحقيق الكفاءة الإدارية، كما أن قدرتها على استجابة متطلبات المجتمع من خلال المنتخبين تزيدها مصداقية وشرعية أكثر من السلطة المركزية، إلى جانب هذا القضاء على البيروقراطية لما لها من علاقة تربط الهيئات المحلية بالمواطنين مباشرة، من خلال تبسيط الإجراءات الإدارية والقضاء على العتبات، بحيث أن تنوع أساليب الإدارة في طريقة التعامل مع المواطنين، يعطيها الفرص أكبر للإبداع وتنوع البرامج.²

ثالثاً: أهداف الجماعات المحلية.

إن الأخذ بنظام الإدارة المحلية أو ما يعرف بالجماعات المحلية يهدف إلى تحقيق عدة أهداف التي تحدد أساليب تشكيل نظم الإدارة المحلية وهياكل بناءها، لأن تشكيل النظام لا يستطيع أن يكون وسيلة لتحقيق الأهداف المرجوة التي اقتضت تطبيقه: ومن بين الأهداف نذكر:

1- الأهداف السياسية: ترتبط هذه الأهداف بقوميات الجماعات المحلية والمتمثلة أساساً في مبدأ الانتخاب لرؤساء المجالس المحلية، وأنماط العمل السياسي الذي يتبع نفس المبدأ، وفي إطار تلك الأهداف النوعية التالية:

أ- التعددية: يقصد بها توزيع السلطة في الدولة بين الجماعات والمصالح المتنوعة، وتكون وظيفة الدولة في هذه الحالة التنسيق، ووضع الحلول التوفيقية بين هذه الجماعات

¹ صفوان المبيضين، الإدارة المحلية (مداخل التطوير)، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، ط1، الأردن، 2014، ص78.

² محمد محمود طعامنة، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، بحوث ودراسات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2005، ص3.

والمصالح التنافسية، وتعتبر المجالس المحلية من بين أهم الجماعات التي تشارك الحكومة المركزية اختصاصاتها وسلطاتها، فالتعددية في صنع القرارات تتيح للوحدات المحلية نفوذ قويا في المشاركة في صنع السياسات في ميادين مهمة كالتعليم والصحة والإسكان، وغيرها.¹

ب- الديمقراطية: تعتبر أحد الأهداف الرئيسية التي يسعى إلى تحقيقها نظام الإدارة المحلية، تلك الديمقراطية التي تتمثل في حرية المجتمعات المحلية في انتخاب مجالسها المحلية، وعلى ممارسة الديمقراطية. كما أن نظام الإدارة المحلية يعزز الديمقراطية والمشاركة من خلال الاختيار الحر لممثلي السكان على المستوى المحلي عن طريق الانتخابات، وهو ما يؤدي إلى تعزيز الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومي.²

2- الأهداف الإدارية: إن تطبيق اللامركزية في اتخاذ القرارات في الشؤون المحلية يحقق السرعة والدقة والكفاءة في الاستجابة للمتطلبات، واحتياجات السكان المحليين ويحقق الكفاءة في تزويد المناطق والأقاليم بالخدمات العامة، لأنه بخالف النمط المركزي في الإدارة، فهو يتميز بخاصية الحاسية أي تأثيره بأداء وانتقادات المجتمع المحلي، كما أنها تساهم في تحقيق الكفاءة الإدارية خاصة في النواحي الاقتصادية الملحة، والتي غالبا ما تكون على جدول أولويات الشأن المحلي، والقضاء على بيروقراطية الإدارات المركزية.³

3- الأهداف الاجتماعية: يمثل نظام الإدارة المحلية فرصة حقيقية لتحقيق جملة من الأهداف الاجتماعية ومنها: تحقيق رغبات واحتياجات السكان المحليين من الخدمات المحلية، بما يتفق مع ظروفهم وأولوياتهم، وشعور الفرد داخل المجتمعات المحلية بأهميته في التأثير

¹ جديدي عتيقة، إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، بلدية بسكرة نموذجا، مذكرة ماستر في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2010، ص 26.

² محسن يخلف، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية دراسة حالة والية بسكرة، مذكرة ماستر في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2014، ص 2.

³ جديدي عتيقة، إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، المرجع نفسه، ص 12 - ص 13.

على صناعة وتنفيذ القرارات المحلية مما يعزز ثقته بنفسه، ويزيد من ارتباطه بالمجتمع المحلي الذي ينتمي إليه، كما تساهم الجماعات المحلية في ربط الحكومة المركزية بقاعدتها الشعبية، وهو ما ينعكس إيجاباً على السكان المحليين وتلبية حاجاتهم، كما تساهم في ترسيخ الثقة في المواطن واحترام رغباته في المشاركة في إدارة الشأن العام، كما تنمي الإحساس بالانتماء للوطن لدى المواطنين.¹

رابعاً: مقومات نظام الجماعات المحلية.

ترتكز الجماعات المحلية على مجموعة من الأسس والمقومات، باعتبارها أسلوباً إدارياً بمقتضاه يقسم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي، وعليه فإنها تقوم على مجموعة من المرتكزات تتمثل في:

أ- تقسيم إداري لأقاليم الدولة: يقوم هذا المرتكز على وجود تقسيم إداري لإقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي، ولا تكون إلا بتوافر وحدة المصلحة لدى سكانها ووحدة الانتماء وفي هذا الإطار توجد عدة عوامل تكون دائماً موضع الاعتبار عند التقسيم الإداري لأغراض الإدارة المحلية، أهميتها تجانس المجتمعات المحلية والقوة المالية، فهذا يتطلب حجماً أدنى من السكان الذين يكفون بأداء الضرائب والرسوم إلى السلطات المحلية المعنية، كما أن هناك أساليب يمكن استخدامها لتقسيم إقليم الدولة أهمها الأسلوب الكمي الذي يقسم إقليم الدولة إلى وحدات متساوية النطاق أي المساحة، أما الأسلوب الوظيفي فهو يقسم إقليم الدولة إلى وحدات لخدمة التعليم وأخرى لخدمة الصحة، ووحدات للخدمات الاجتماعية إلى جانب ذلك يوجد الأسلوب الطبيعي

¹ محسن يخلف، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية دراسة حالة والية بسكرة، المرجع نفسه، ص 2.

الذي يقسم إقليم الدولة على أساس وحدات ريفية وحضرية، وهي وحدات أساسية للإدارة المحلية.¹

ب- المجالس المحلية المنتخبة: من الضروري إدارة شؤون الوحدات المحلية من قبل مجالس منتخبة تمثل الإدارة العامة لمواطني الوحدة، فالمواطنين أدري بتحديد مشاكلهم والعمل على حلها بالأسلوب الذي يروونه مناسباً، فالمجالس المحلية هي هيئات الإدارة العامة للمجتمعات المحلية، إن الأصل في تشكيل المجالس المحلية المنتخبة يكون بالانتخاب المباشر.

ج- تمتع المجالس المحلية بالاستقلال في ممارسة اختصاصاتها مع خضوعها لرقابة السلطة المركزية: صحيح أن السلطة المركزية تخلت عن سلطتها ذات الطابع المحلي لصالح الوحدات المحلية، و لكنها احتفظت بحق الرقابة و الاشراف عليها حتى تضمن أنها تسيير بالشكل الذي يتناسب مع السياسة العامة و المصلحة العامة للدولة، فالرقابة إذ تكون ضمن الفلسفة الأساسية التي ينص عليه مبدأ اللامركزية الإدارية وأن لا تخرج عن ذلك المفهوم حتى تبقى الإدارة المحلية متمتعة باستقلاليتها.

د- التمويل المحلي الذاتي بالموارد المحلية: يكون استقلال الوحدات المحلية إدارياً باستقلالها لموارد مالية ذاتية، وتكون لها ذمة مالية منفصلة عن ذمة الدولة، وبالتالي تتمتع بحرية تامة في انفاق أموالها، فلا يقتصر دور الاستقلال المالي على دعم الاستقلال الإداري، لكنه يساهم أيضاً في دعم مبادئ الإدارة المحلية عن طريق تأكيد المسؤولية المالية لمواطني الوحدات المحلية.

¹ بسمة عولمي، دور الجباية المحلية في تمويل التنمية المحلية في الجزائر، دراسة حالة بلدية تبسة، مذكرة ماجستير

في العلوم التجارية، المركز الجامعي تبسة، ص 6.

هـ- المشاركة الشعبية: تعني اشتراك المواطن كأفراد أو جماعات، مع جهات الإدارة في تحديد الاحتياجات، كما أن المشاركة الشعبية تقضي إلى علم تام بالقرارات المتعلقة بالتخطيط والسياسية والاحتياجات المحلية، والمشاريع الإنمائية الحالية والمستقبلية.¹

و- توفر العنصر البشري: يعمل العنصر البشري على إنجاح التنمية المحلية والتي تعتبر الهدف النهائي لنظام الإدارة المحلية، فهو الذي يفكر في كيفية استخدام الموارد المتاحة أفضل استخدام، وتدبير التمويل اللازم لإقامة المشروعات وتنفيذها. وهنا تبرز أهمية وجود العنصر البشري كمقوم هام من مقومات الإدارة المحلية.

الفرع الثاني: الفرق بين المفاهيم.

❖ **الجماعات المحلية:** هي هيئات منتخبة من أهل الوحدة المحلية، تكون لها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتخضع لرقابة وإشراف السلطة المركزية.² وتعرف على أنها وحدات جغرافية مقسمة من إقليم الدولة وهي عبارة عن هيئات مستقلة، تتولى شؤون الوحدات المحلية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.³

❖ **الإدارة المحلية:** عبارة عن منطقة معينة لها سكان يقيمون فيها مع تنظيم مسموح به وهيئة حاكمة وشخصية قانونية مستقلة، وسلطة تقديم خدمات عامة، مع درجة كبيرة من الاستقلالية من أجل جباية إيراداتها؛⁴ ويمكن تعريف الإدارة المحلية بأنها: "النظام الإداري

¹ صالح ساكري، المعوقات التنظيمية وأثرها على الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير في علم الاجتماع، كلية العلوم الاجتماعية، كلية العلوم الاجتماعية والإسلامية، جامعة باتنة، 2008، ص 201- ص 202..

² مصطفى الجندي، الإدارة المحلية واستراتيجيتها، الأردن: دار المسيرة للنشر والتوزيع، 2001، ص 20.

³ عبد الرزاق الشبخلي، الإدارة المحلية-دراسة مقارنة. الإسكندرية: منشأة المعارف، 1987، ص 20.

⁴ صفوان المبيضين، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية. عمان: دار اليازوري للنشر والتوزيع، 2001،

الذي يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية وهيئات ووحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحة مستقلة قانونا عن الإدارة المركزية بمقتضى اكتسابها للشخصية المعنوية، مع بقائها خاضعة لقدر معين لرقابة الإدارة".

❖ اللامركزية الإدارية: وهي طريقة من طرق التنظيم الإداري داخل الدولة الموحدة، تتضمن توزيع السلطة الإدارية بين الأجهزة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة.¹

وتعرف على أنها توزيع السلطات بين أجهزة الدولة في العاصمة وأجهزة محلية تعمل تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية.²

❖ المجتمع المحلي: هو البناء الاجتماعي الذي يتسم بعلاقات العشائرية والتقاليد والقيم المحلية وغير ذلك، فقد يحمل بعضها الطابع الزراعي والأخر صناعي أو تجاري أو غير ذلك.³

❖ التنمية المحلية: عبارة عن عملية تنويع و اثراء النشاطات الاقتصادية والاجتماعية في إقليم معين، من خلال تعبئة وتنسيق مواردها وطاقاتها، فهي نتاج الجهود المبذولة من طرف المجتمعات، فهي سبب وجود المشاريع والمخططات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في مجال من التعاون والتضامن.⁴

¹ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، سطيف: مخبر الدراسات السلوكية والقانونية، مذكرات لسلسلة القانون، ط2، 2006، ص 92.

² مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، الجزء الأول. الأردن: عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2012، ص 17.

³ غازي سلطان فلاح القبلان، تنمية المجتمع المحلي والعوامل المؤثرة على قرارات الحكام الإداريين. الأردن: عمان، دار الخليج للنشر والتوزيع، 2014، ص 30.

⁴ Salima Salah Mansour, les produits de terroir levier du développement locale dans les zones rurales et montagneuses : cas des fromageries artisanale de Saint Amour et de fromagerie artisanale de Fatma Iberissen, Mémoire Master (université Mouloud Mammeri-Tizi Ouzou : faculté des Sciences économiques, Commerciales et Sciences de gestion, 2013), p. 08.

كما تعرف أنها عملية تفاعلية حافلة للتيارات المتوجهة من الأسفل الى الأعلى، وتتم في وسط محلي، تقوم على حشد الموارد الممكنة الطبيعية والبشرية والمالية، فهي مجموعة من السياسات والمشاريع والبرامج المحلية.¹

كما تعرف أنها مجموعة من السياسات والبرامج والمشاريع التي تتم وفق توجهات عامة لإحداث تغيير مقصود ومرغوب فيه في المجتمعات المحلية من أجل الرفع من المستوى المعيشي في تلك المجتمعات؛ التنمية المحلية هي تلك الحركة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تهدف الى رفع المستوى المعيشي للمجتمع، تكمن هذه الحركة من القاعدة المحلية وصولاً الى المستويات العليا الوطنية، اخذا بعين الاعتبار الموارد المحلية المتاحة.

❖ **الرقابة الإدارية:** الرقابة الإدارية أو كما يسميها البعض بالوصاية الإدارية فهي: "مجموعة من السلطات المحدودة المخولة قانونياً لجهة معينة على أشخاص وأعمال الهيئات المحلية بقصد تحقيق وحماية المصلحة العامة".²

❖ **القطاع العام:** يعتبر القطاع العام جسراً في تفعيل النشاط الاقتصادي على المستوى الوطني والدولي، إلا أنه يواجه صعوبات كبيرة نتيجة التطور الحاصل في محيطه، والذي يدفع به نحو القيام بتحديثات عميقة في بنيته، خاصة في أسوب إدارته لكي يتمكن من خلالها القطاع العمومي من الارتقاء بالأداء إلى المستوى الذي يحقق رفاهية المجتمع.

❖ **الوظيفة العمومية:** يضم: "الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية؛ ويقصد بالمؤسسات والإدارات العمومية، المؤسسات العمومية والإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير الممركزة التابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية

¹ محمد عبد الشفيق عيسى، مفهوم ومضمون التنمية المحلية ودورها العام في التنمية الاجتماعية، مجلة بحوث اقتصادية عربية، العدد 43-44، الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية، صيف-خريف 2008، ص 161.

² عبد الحليم بن مشري، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر". مجلة الاجتهاد القضائي، ع 06، جامعة محمد خيضر، بسكرة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2009، ص 103.

ذات الطابع الإداري، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون الأساسي؛ لا يخضع لأحكام هذا الأمر القضاة والمستخدمون العسكريون والمدنيون للدفاع الوطني ومستخدمي البرلمان. يحدد تطبيق أحكام هذا القانون الأساسي للوظيفة العمومية بقوانين أساسية خاصة بمختلف أسلاك الموظفين تتخذ بمراسيم.¹

❖ **الإدارة المحلية والحكم المحلي:** هناك ثلاث اتجاهات حاولت دراسة العلاقة بين الإدارة المحلية والحكم المحلي، ولكل اتجاه حججه في ذلك، **فالاتجاه الأول:** يفرق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي والاختلاف يكمن بين الإدارة والحكم، فالإدارة تتمثل في الجوانب التنفيذية، في حين الحكم يضطلع بالجوانب السياسية والتقريرية والتوجيهية. ويرى أصحاب **الاتجاه الثاني:** أن الإدارة المحلية أسلوب من أساليب اللامركزية الإدارية، في حين أن الحكم المحلي أسلوب من أساليب اللامركزية السياسية. أما **الرأي الثالث:** فيذهب أصحابه إلى أن الإدارة المحلية خطوة للوصول إلى الحكم المحلي الذي يعتبر واسعاً من حيث السلطات والاختصاصات والاستقلالية مقارنة بالإدارة المحلية.

¹ الأمر رقم: 06-15 المؤرخ في: 15 جويلية 2006 المتضمن "القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية"

المبحث الثالث: أهمية التسيير العمومي الجديد في تفعيل التنمية المحلية.

المطلب الأول: ماهية التنمية المحلية.

إن الجماعات المحلية ترتبط بمفهوم آخر وهو التنمية المحلية حيث يعتبر هذا الأخير هدفا تسعى لتحقيقه الجماعات المحلية؛ ولفهم مضمون التنمية المحلية سنتطرق إلى مفهوم التنمية المحلية حيث سنعرض تعريف التنمية المحلية، ونظرياتها، وأهدافها، ثم إبراز الأبعاد والمجالات المرتبطة بها.

الفرع الأول: مفهوم التنمية المحلية.

يعتبر مفهوم التنمية المحلية مفهوم قديم قدم البشرية، إلا أنه تطور مع تطور فكر التنمية وخاصة بعد الحرب العالمية الثانية، أين أصبح الاهتمام ببحثها وتأصيلها أمر مهم.

أولاً: تعريف التنمية المحلية.

عرفتها الأمم المتحدة بأنها: "العمليات التي يمكن بها توحيد جهود المواطنين والحكومة (الهيئات الرسمية) لتحسين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في المجتمعات المحلية ومساعدتها على الاندماج في حياة الأمة والمساهمة في رقيها بأقصى قدر مستطاع".¹

الدكتور "فاروق زكي" يرى بأن التنمية المحلية هي: "تلك العمليات التي توحد جهود الأهالي وجهود السلطات الحكومية لتحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمعات المحلية، وتحقيق تكامل هذه المجتمعات في إطار حياة الأمة ومساعدتها على المساهمة في التقدم القومي. وتقوم هذه العمليات على عاملين أساسيين هما: مساهمة الأهالي أنفسهم في الجهود المبذولة لتحسين مستوى معيشتهم، وكذا توفير ما يلزم من

¹ ميشال تودارو، ترجمة محمود حسن حسني ومحمود حامد محمود، التنمية الاقتصادية، دار المريخ، السعودية،

الخدمات الفنية وغيرها بطريقة من شأنها تشجيع المبادرة والمساعدة الذاتية المتبادلة بين عناصر المجتمع".¹

وعرفها أيضا الأستاذ "ويفر": "التنمية المحلية تعني بكل بساطة استعمال ثروات المنطقة من طرف ساكنيها من أجل تلبية حاجياتهم الخاصة، إن مكونات هذه الحاجيات تتمثل في: ثقافة المنطقة، السلطة السياسية و الموارد الاقتصادية".²

ثانيا: نظريات التنمية المحلية.

منذ نهاية الحرب العالمية الثانية طرحت التنمية المحلية كأحد البدائل للنموذج الاقتصادي الكلاسيكي، حيث أن الواقع بين أن هناك تناقضات بين تنمية الدولة من جهة، وتنمية المناطق من جهة أخرى، وهذا ما أدى إلى بروز توجهات وأفكار جديدة.

1- نظرية أقطاب النمو: ظهرت في مرحلة الستينات، يمثلها "فرانسو بيرو"، "بودفيل"، "هيرشمان" وغيرهم، تقوم هذه النظرية على أساس الفضاء (البلد) المتعدد الأقطاب، حيث عرفه "بيرو" بأنه: "فضاء غير متجانس، حيث تتكامل أجزائه فيما بينها وتقوم بينه وبين الأقطاب المسيطرة تبادل أكبر من المناطق القريبة".³

كما أن "فيليب أيدلو" عرف هذه النظرية بأنها: "نظرية للنمو القطاعي غير المتوازن وفي آن واحد كنظرية نمو جهوية غير متوازنة...، إنها بالنسبة لنا نظرية تنمية المناطق و النظرية التي تأخذ بعين الاعتبار عدم التساوي بين الفضاءات".⁴

¹ مصطفى الجندي، الإدارة المحلية واستراتيجيتها، منشأة المعارف، ط1، الإسكندرية، 1987، ص49.

² Weaver. C, Le Développement Par Le Bas : Vers Une Doctrine De Développement Territorial, Ed Litec, Paris, 1988, 179.

³ Joseph Lajugie, Pierre Delfaud Et Claude Lacour, Espace Regional Et Amenagement Du Territoire, Edition

Dalloz, Paris, 1979, P29.

⁴ Philippe Aydalot, Economie Regional Et Urbane, Ed. Economica, Paris, 1985, P127.

ومن هنا نرى أن هذه النظرية تقوم على فكرة تقسيم البلد (الفضاء) إلى أقطاب كبيرة غير متجانسة، سيؤدي بالضرورة إلى البحث عن كيفية تطوير كل قطب حسب خصوصيته، ومن ثم سيؤدي في النهاية إلى تنمية الدولة ككل.

2- نظرية القاعدة الاقتصادية: تعتمد هذه النظرية على فكرة الصادرات كأساس لتنمية المجتمعات المحلية، حيث قال " كلود لكور" في هذا المجال أن: " النمو الحضري يتحدد بإنشاء مناصب شغل والذي يخلق مداخل، هذه المداخل تأتي من خلال النشاطات المتميزة، هذه النشاطات تؤدي للتصدير الذي يؤمن مداخل من الخارج، والتي تسمح بتوفير مختلف الحاجيات المحلية وكذا توسع النمو". حيث تقسم هذه النظرية الأنشطة الاقتصادية داخل المنطقة إلى:

أ- نشاطات قاعدية: التي تغطي القطاعات المصدرة وتساهم في خلق مناصب العمل و جلب المداخل من الخارج، مثل قطاع السياحة...

ب- نشاطات داخلية: موجهة لتلبية حاجيات الداخلية للمنطقة، وبالتالي التكامل بين هذه الأنشطة يساهم في تطوير المنطقة، وبالتالي تطوير البلد بأكمله.

3- نظرية التنمية من تحت: تركز على فكرة تنظيم الاقتصاد من طرف أفراد المجتمعات المحلية لصالحها، ظهرت في السبعينيات نتيجة التحولات التي مست الاقتصاد العالمي، ما أدى إلى البحث عن بدائل تنطلق من الأسفل نحو الأعلى. حيث قال "جون لويس قويغو" أنها: "تعبير عن تضامن محلي، هذا التضامن يخلق علاقات اجتماعية جديدة، ويظهر إرادة المجتمعات المحلية لتمكين الثروات المحلية وهذا ما يخلق تنمية اقتصادية"¹.

¹ Jean- Louis Guigou, *Le Développement Local : Espoirs Et Freins ; In Developpement Local.*

4- نظرية المقاطعة الصناعية: ظهرت كرد على الأعمال التي قدمها "ألفريد مارشال" سنة 1890 التي تحدث فيها عن التجمعات التي تنشأ من تركيز مجموعة من المؤسسات تنشط في نفس المجال في منطقة واحدة، والتي أطلق عليها اسم المقاطعة الصناعية. فطورها بعد ذلك الاقتصادي الإيطالي "بيكاتيني" 1979 خصوصا بإيطاليا وتحديدا بالوسط الشمالي لها. إذ تقوم هذه النظرية على فكرة أن تركيز مجموعة من المؤسسات الصغيرة و المتوسطة (PME) في مجتمع محلي واحد، وذلك لتحقيق تخفيض تكاليف النقل سواء عند الشراء أو البيع، الاستفادة من اليد العاملة المؤهلة والقريبة، تسهيل تحويل المعارف والمعلومات بين المؤسسات. وتتميز المقاطعة بتركيز مجموعة كبيرة من مؤسسات (PME) في نشاط معين (الألبسة، الأحذية، الآلات، الخياطة، الطرز...)، وقيام تضامن وتعاون بين هذه المؤسسات، وقدرة إنتاج مرنة، ومسايرة للطلب المتزايد؛ ومساعدة السلطات الإدارية لهذا التجمع لما يقدمه من فوائد للمنطقة.¹

5- نظرية الوسط المجدد: ظهرت نتيجة بحث قام به مجموعة من الباحثين الأوروبيين حول الوسط المجدد التي يرأسها "فيليب أيدلو"، والتي تعتبر الإقليم هو الوسط المجدد والمنشئ لكل الأنشطة، وفي هذا الإطار قال "دينيس مايلت": "ان الوسط يضم مجموعة متكاملة من أدوات الإنتاج وثقافة تقنية وعناصر تساعد المؤسسة على المعرفة والتنظيم واستعمال التكنولوجيات ودخول السوق وبذلك فالوسط يقدم كوسيلة للاستيعاب والفهم والحركة المتواصلة".² وبهذا يعتبر الوسط المكان الأفضل للتطور واحداث التنمية

¹ Andre Joyal , Le Developpement Local, Op, Cite, PP48 ,49.

² Denis Maillat, Comportement Spatiaux Et Milieux Innovateurs, In Encyclope die D'Economie Spatial,

المطلب الثاني: أهمية التسيير العمومي الجديد في تفعيل التنمية المحلية.

الفرع الأول: إصلاح الإدارة المحلية أداة حتمية لتفعيل التنمية المحلية.

تعتبر عملية إصلاح الإدارة المحلية، بإنشاء نظم جديدة أو تعديل النظم القائمة للإدارة المحلية، بإعادة توزيع وظائف التنمية الرئيسية بين الحكومات المركزية و وحدات الادارة المحلية او زيادة إسهام المشاركة الشعبية في صنع السياسات والعمل على المستوى المحلي.

كما تعرف عملية إصلاح الإدارة المحلية على أنه: "الجهد السياسي والاقتصادي والإداري والاجتماعي والثقافي الهادف الى توفير المجالس المحلية درجة عالية من الكفاءة والفعالية في إنجاز أهدافها".¹

أولاً- أسباب الاصلاح في الادارة المحلية:

من الأسباب الداعية لإصلاح الإدارة المحلية ما يلي:

- ✓ مواكبة التطورات والتغير في جميع مناحي الحياة -إفرازات العولمة والتطور التكنولوجي في العالم- وزيادة السكان وزيادة الطلب على الخدمات.
- ✓ تغير أساليب التنظيم في الإدارة نتيجة لتوسيع الخدمات وارتفاع تكاليف إنجازها والمطالبة بتحسينها ورفع مستوى الأداء.
- ✓ تزايد المطالبة بالمشاركة الشعبية وتفعيل دورها في تحديد أهداف التنمية وفي صنع القرارات التي تؤثر في حياتهم بشكل مباشر والعمل على تفعيلها وترقيتها.²

¹ باديس بن حدة، "الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي (دراسة مقارنة لنماذج مختارة)". رسالة ماجستير (جامعة قاصدي مرباح- ورقلة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2011/2012). ص 75.

² . صبحي محرم، " اصلاح الحكم المحلي". القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1977، ص 16.

لا يكفي وجود مصالح متميزة، ومنح الشخصية المعنوية للوحدة المحلية لقيام نظام الإدارة المحلية، إذ لابد أن يكون المجلس المحلي مستقلا في ممارسة وظائفه الإدارية عن الحكومة المركزية؛ أما الذمة المالية أو بمعنى آخر الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، وهي مدى توفيرها لموارد مالية خاصة تمكنها من أداء الاختصاصات المنوطة لها، وإشباع حاجيات المواطنين في نطاق عملها، وتمتعها بحق التملك للأموال الخاصة.¹

ثانيا - آليات ومواطن إصلاح الإدارة المحلية:

تعددت وتنوعت الاقتراحات ومداخل تطوير أنظمة الإدارة المحلية وتشمل:

1- من حيث إصلاح حجم الوحدة المحلية: إعادة النظر للتقسيم الإداري والمساحات الجغرافية للأقاليم المحلية وعدد السكان لضمان الموارد المالية الذاتية وتقليص المعونات الحكومية ليتحقق لديها ركن الاستقلالية.

2- من حيث إصلاح المجلس المحلي: ويرتكز أساسا على:

أ- حجم المجلس: حيث يكون أعضاء المجلس كافي للعمل المطلوب، يضمن تحقيق التوازن بين الكفاءات الإدارية والسياسية.

ب- تشكيل المجلس: إن أسلوب الانتخاب المباشر هو الأمثل لاختيار رئيس وأعضاء المجلس المحلي، ومنح المواطنين حق اختيار ممثليهم بإرادتهم الحرة.

ج- مدة العضوية في المجلس المحلي: تحديد مدة العضوية لتمكينهم من الاستقرار اللازم وأداء الخدمة من تخطيط المشروعات ومتابعة تنفيذها والإشراف عليها.

¹ لخضر مرغاد، " الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، ع 07، جامعة محمد خيضر-بسكرة: كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، فيفري 2005، ص 3.

د- التعويضات المالية للأعضاء: تقرير رواتب شهرية للأعضاء وتفرغهم للعمل لضمان عدم عزوف القادرين على الخدمة.

هـ- شروط الترشح للمجلس المحلي: تحسين الشروط الواجب توافرها في المترشح، من المؤهلات العلمية والخبرة العلمية، لضمان الارتقاء بمستوى أعضاء المجالس المحلية.

3- من حيث إصلاح التنظيم الإداري للمجالس المحلية:

- ✓ إعادة تشكيل هياكل التنظيم الإداري على أسس علمية.
- ✓ تنظيم العمل وتبسيط الإجراءات تنظيمه.
- ✓ إنشاء أجهزة لمتابعة ومراقبة تنفيذ المشاريع التي تتولاها المجالس المحلية.
- ✓ تطبيق أساليب إدارية حديثة تمكنها من تحسين إنتاجية الخدمات.

4- من حيث اصلاح الموظفين: ويرتكز الإصلاح فيما يلي:

- ✓ تحسين القدرة على جذب الكفاءات الادارية.
- ✓ تصنيف الوظائف وتأهيل العاملين.
- ✓ مراعاة مستوى الأجور ووضع الحوافز المادية والمعنوية للموظفين.

5- من حيث إصلاح العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية: تتمثل في:

- ✓ توسيع صلاحيات المجالس المحلية المنتخبة لتشمل كافة شؤون السكان المحليين.
- ✓ مساعدة الإدارة المحلية بربط خطط التنمية المحلية بالخطط القومية.
- ✓ التقليل من حدة الرقابة المفروضة على أعضاء ومجالس الهيئات المحلية.¹

¹ بن حدة، مرجع سابق، ص ص 77-78-79.

ثالثاً - أهداف اصلاح الادارة المحلية: إن الهدف الاساسي في عملية الإصلاح هو:

- ✓ توسيع صلاحيات وجهود الإدارة المحلية في العمليات التنموية وعدم حصرها في الأمور التنظيمية، أو الاستشارية والخدمات المحدودة.
- ✓ رفع مستوى أداء الأجهزة المحلية، واستقطاب الكفاءات والاحتفاظ بها والاستمرارية في تدريبها ورفع مستواها.
- ✓ زيادة الموارد المالية الذاتية وعدم اعتمادها على القروض والمساعدات الحكومية، في إنجاز مشاريعها وقيامها لخدماتها باستقلالية وحرية من المركز.¹

الفرع الثاني: عصرنة الادارة المحلية.

تعتبر الإدارة الإلكترونية استجابة قوية لتحديات القرن الواحد والعشرين، التي تختصر العولمة والفضاء الرقمي والمعرفة وثورة الانترنت، فهي المدرسة الأحدث في الإدارة نتيجة التطورات التكنولوجية، التي أدت إلى التحول من الأساليب الحديثة في إنجاز الأعمال إلى الأساليب الإلكترونية؛ يعرفها "توفيق عبد الرحمان" على أنها: "إنجاز المعاملات الإدارية، وتقديم الخدمات العامة عبر شبكة الانترنت، دون أن يضطر العملاء للانتقال الى الإدارات شخصياً لإنجاز معاملاتهم، مع ما يترافق من إهدار للوقت والجهد والطاقات".²

وتعتبر الإدارة العمومية الإلكترونية أيضاً، جزءاً من الاستراتيجية العامة للإصلاح الإداري، ومدخلاً مهماً لتطوير وعصرنة المرافق العامة، ولا يمكننا الحديث عن الأساليب التسييرية في الإدارات العمومية دون التطرق لكذا موضوع، الإدارة العمومية الإلكترونية ومن خلال اعتمادها أساساً على تطويع تكنولوجيا ونظم المعلومات المختلفة، واستغلالها بهدف تسيير مختلف

¹ محمد قاسم القريوتي، "مقدمة في الإدارة العامة". الأردن: عمان، دار وائل للنشر، 2006، ص-ص 202/203.

² توفيق عبد الرحمان، "الإدارة الإلكترونية". القاهرة: مركز الخبرات المهنية للإدارة، 2003، ص 96.

الأعمال اليومية مع الأجهزة والمؤسسات الحكومية المتعددة، وتبسيط الإجراءات والعمليات الروتينية المتمثلة أساساً في تقديم الخدمات للمواطنين.¹

ولعل أهم الدوافع التي أدت وساهمت في بروزها نجد:

❖ **ظاهرة العولمة:** بكل أبعادها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتكنولوجية وغيرها، هذه الأبعاد تظهر بوضوح في اندماج اقتصاديات العالم واتساع دائرة التبادل في التجارة الدولية، إضافة إلى قوة وتأثير صناعة الثقافة والإعلام.²

❖ **الاستخدام الواسع لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات:** إدخال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الممارسات الإدارية غير من طريقة وأساليب هذه الممارسات تغييراً جذرياً 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 واستخدامه استخداماً مثالياً لمواكبة عصر السرعة والمعلوماتية.

❖ **الندرة والعنصر البشري:** الاستغلال الأمثل للموارد الحكومية إضافة إلى التوجه نحو زيادة الاهتمام بالموارد البشري واستغلال الطاقات البشرية للاستفادة القصوى منها وللاستثمار فيها باعتبارها المورد الرئيسي والفعال.

❖ **الإصلاح الإداري:** أدى تفشي الفساد الإداري والمالي في المجتمع ومؤسساته إلى ضرورة تبني الإدارة الإلكترونية ومبادئها، باعتبارها أحد العلاجات الوقائية من انتشار هذه الظاهرة وتفشيها، كما أن الإصلاح الإداري بجبر المؤسسات الحكومية على تبني الشفافية والوضوح في منهج عملها.³

¹ د. قروش عيسى: دروس في مقياس الإدارة العمومية الإلكترونية، جامعة محمد بوضياف المسيلة، 2017-2018.

² سعد غالب ياسين، الإدارة الإلكترونية، دار اليازوري للنشر والتوزيع الأردن، 2010، ص 41.

³ مريم خالص حسين/ الحكومة الإلكترونية، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية، عدد 2013، ص 444.

❖ تزايد مستويات الضغوطات الشعبية وتطلعات المواطن اتجاه الحكومات: أصبحت الحكومات تواجه ضغوطات متزايدة ومستمرة من المواطنين، من أجل تلبية الطلبات المتزايدة على الخدمات الحكومية وهذا بسبب تزايد عدد السكاف والرغبة المسجلة في خدمات نوعية وبأقل التكاليف وفي أسرع وقت ممكن والتخلص نهائياً من البيروقراطية وهذا كنتيجة لارتفاع مستويات الوعي وتعاضم دور المنظمات الحكومية والغير حكومية.

خلاصة الفصل:

يمكن أن نستنتج أن التسيير العمومي الجديد هو تصور حديث (رؤية حديثة) لكيفية إدارة وتسيير المنظمات العمومية الإدارية يقوم على أسس ومبادئ معينة ومحاكاة لقواعد تسيير المنظمات الاقتصادية الخاصة وآليات السوق، من أجل عصرنه وتحديث المنظمات العمومية والرفع من مستويات أدائها وزيادة فعاليتها وفعاليتها وتقديم خدمات عمومية ذات جودة مع الأخذ بعين الاعتبار التأثير الذي تشكله وتقوم به البيئة والمحيط الخارجي على هذه المنظمات العمومية باعتبارها نظاما مفتوحا.

وتظهر التعاريف المتعددة انه لا يوجد هناك تعريف محدد ولا يوجد هناك اتفاق بين المفكرين حول مفهوم شامل وموحد بهذا المصطلح، فمن الناحية النظرية مفهوم التسيير العمومي الحديث أو الجديد هو مفهوم أسسته ووضعته 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 والاستفادة منها؛ فالقطاع العام ينظر إليه كقطاع غير فعال يمتاز ببيروقراطية مفرطة، جامد، مكلف، ليس مبتكر، ويعتمد على تسلسل هرمي مركزي؛ لذلك أصبح من الضروري تمكين المدراء على نحو أفضل وبتكلفة أقل من التعامل مع المواطنين على أساس أنهم عملاء وزبائن.

الفصل الثاني:

متطلبات تطبيق مقارنة التسيير العمومي
الجديد في الإدارة المحلية بالجزائر.

تمهيد:

أصبح تسيير الجماعات المحلية حاليا من أهم المواضيع المطروحة على الساحة الاقتصادية والسياسية، نظرا للدور الهام الذي تلعبه الجماعات المحلية في دفع عجلة النمو إلى الأمام خاصة مع اتساع صلاحيتها، ومن ثم أصبحت الأنظار متجهة نحو نمط تسيير الجماعات المحلية ومحاولة إيجاد الطريقة المثلى التي تمكن الوصول إلى تسيير فعال وناجح؛ ولكي تتمكن المؤسسات الإدارية على العموم والجماعات المحلية على الخصوص الاستمرار ومواكبة البيئة التي تفرض عليها الخروج من منطق رد الفعل إلى منطق الاستباق، فلقد أصبحت الحاجة ملحة إلى إيجاد أنظمة قياس مشتقة من الاستراتيجيات، تأخذ بعين الاعتبار الجانب المالي الجوانب غير المالية ومن هنا مفروض عليها تبني أدوات تسيير حديثة لترقية أساليب تقديم خدماتها.

لقد ساعد تطبيق مبادئ التسيير العمومي الجديد في العديد من الدول -خاصة دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE)، وبعض الدول النامية- على تحسين أداء الكثير من منظماتها العمومية، وما يميز هذا الاتجاه الإصلاحية أنه غير نمطي، فهو ليس مجموعة من القوانين التي تطبق بنفس الطريقة وفي كل الحالات وإنما يتصف تطبيقه بالمرونة، فكل دولة يمكنها تكييف هذه الآليات وفق ما يناسبها محليا ووفق مكونات بيئتها (السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية)؛ لذلك فإن الاستفادة من تجارب تلك الدول وتكييفها مع بيئة المنظمات الجزائرية قد يكون ممكنا، خاصة في إطار جهود إصلاح الإدارة المحلية الجزائرية (الجماعات المحلية) التي شهدت عدة محاولات إصلاحية منذ الاستقلال وفق ما أمّنته الحاجة، وبناء على طبيعة التوجه المتبني من طرف الدولة بدءا من تطبيق النظام الاشتراكي وحتى الانفتاح الاقتصادي بداية عقد التسعينات، أولها كان التقسيم الإداري بعد الاستقلال الذي حدد المعالم الأولية لنظام الإدارة المحلية الجزائري، وتلا ذلك إصلاحات اختلفت في طبيعتها

باختلاف الظروف الاقتصادية والسياسية للبلاد، وكان آخرها (حتى أبريل 2018)، تلك التي تضمنها قانون البلدية والولاية لسنتي 2011 \ 2012 والذي مس عدة جوانب في تسيير الجماعات المحلية، شعارها تقريب الإدارة من المواطن وتحسين الخدمات المقدمة له؛ لم تحقق الكثير من تلك الإصلاحات النتائج المرجوة منها في كثير من الحالات، لذلك فقد أصبح من الضروري تبني إصلاحات تجعل تسيير المنظمات العمومية أكثر كفاءة وفعالية، وتجعل الجهود مركزة على النتائج التي يجب تحقيقها بدلا من مجرد التركيز على تطبيق القوانين واللوائح التنظيمية.

إن تطبيق بعض آليات ومبادئ التسيير العمومي الجديد في إطار جهود إصلاح الإدارة المحلية الجزائرية قد يكون له فعالية كبيرة في الحد من مشاكل هذه الأخيرة وخاصة البلديات، إذ ليس من الضروري استنساخ تجارب الآخرين حرفيا؛ ولكن المشكل يكمن في مدى ملائمة بيئة الإدارة المحلية الجزائرية لهذا النوع من الإصلاحات.

المبحث الأول: لمحة عن الإدارة المحلية في الجزائر.

لقد واجهت الإدارة المحلية الجزائرية العديد من التطورات عبر التاريخ حيث قامت بمجموعة من الإصلاحات على مستول المنظومة القانونية والإدارية؛ كذلك من أجل تفعيل دورها في تحقيق التنمية المحلية، حيث سنتطرق في هذا المبحث إلى تطور الإدارة المحلية في الجزائر، ثم المشاكل التي واجهتها في تحقيق التنمية المحلية.

المطلب الأول: تطور الإدارة المحلية في الجزائر.

لقد عرفت الإدارة المحلية الجزائرية تطورا تاريخيا حيث مرت بعدة مراحل بدءا بمرحلة العقد العثماني، مرورا بمرحلة الاحتلال الفرنسي، ثم مرحلة ما بعد الاستقلال. وقد اصطدمت الجزائر بصعوبات عملية، في عملية توحيد النظام الإداري على المستوى الوطني، وأهم هذه العوامل، تخلي الأطارات الفرنسية عن مسؤوليتها دون تكوين الأطارات الجزائرية لتحل محلها بالإضافة إلى عوامل اقتصادية واجتماعية أخرى، وفي خضم هذه التحديات كان لابد من التغلب على هذه الصعاب بدأ بتكوين الأطارات والعمل على توحيد العمل الإداري واتباع سياسة تقسيمات إدارية جديدة، كانت فيها البلديات تمثل القاعدة الأساسية ثم تليها الولايات، وهذا بهدف الاستجابة السريعة للقرارات السياسية ومسايرة سرعة النمو الاقتصادي في البلاد. ويلعب التقسيم الإداري وما صاحبه من هيكلية للأنشطة الاقتصادية وتطوير البنية التحتية والمرافق إضافة إلى إشراك الجماعات المحلية في سلطة اتخاذ القرار، وفي عملية صياغة الصورة المستقبلية للنمو والتطوير دورا حاسما في التنمية الوطنية وفي اللامركزية والديمقراطية وسنحاول التطرق إلى مدى مساهمتها لعملية التنمية وإلى أي مدى وصلت الإدارة الجزائرية.¹

¹ التقسيم الإداري في الجزائر، نسخة محفوظة، 01 ديسمبر 2017، على موقع واي باك مشين.

الفرع الأول: نظام الإدارة المحلية في العهد العثماني.

في العهد العثماني قسمت الجزائر من الناحية الإقليمية إلى أربعة بايلاكات وهي: دار السلطان وتضم العاصمة وضواحيها، بايلك التيطري عاصمته المدينة، بايلك الغرب عاصمته وهران، أما بالنسبة لبايلك الشرق فعاصمته قسنطينة؛ ويتكون البايلك من تنظيمات إدارية أخرى أقل حجما من الأولى وهي: البلدة (البلدية) المنطقة الوطن، كما يتكون التنظيم من عدة مستويات: الباي، ديوان الباي، المجلس الاستشاري، والمصالح الإدارية للبايلك؛ لقد تمثلت صلاحيات الباي في الحفاظ على الأمن العمومي والحيلولة دون انتفاضة السكاف المحليين والسهر على جباية الضرائب.¹

الفرع الثاني: 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 الاستفادة من النظم التي كانت سائدة في العهد العثماني.² ومرت هذه المرحلة بفترتين:

أولاً- المرحلة الأولى:

في هذه المرحلة قسمت الجزائر إلى ثالث أقاليم:

1- إقليم المدنية: يقيم فيها الأوروبيون، وبخضع للنظام المعمول به في فرنسا.

2- مناطق عسكرية: سكنها الجزائريون ويخضع للإدارة العسكرية.

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، تأثيرات 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.

3- مناطق مختلطة: 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.

ثانيا - المرحلة الثانية:

أصبحت الجزائر ملحقة بفرنسا، حيث قسمت البلاد إلى ثلاث ولايات وهي: وهران، قسنطينة، الجزائر؛ وعلى رأس كل ولاية والي يساعده مجلس الولاية، ثم قسمت الولايات إلى بلديات حسب تواجد العنصر الأوروبي كما يلي :

1- البلديات ذات التصرف التام: تتواجد هذه البلديات في الشمال أي في المدن الكبرى والمناطق الساحلية أين يرتكز العنصر الأوروبي، وتخضع هذه البلديات للقانون الفرنسي، وتتمتع مجالسها بالصلاحيات الكاملة كما في فرنسا.

2- 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:** يخضع لسلطة المحاكم أو الوالي العام (التعيين، الترقية، التأديب).

✓ **اللجنة البلدية:** يرأسها المتصرف وتضم منتخبين فرنسيين وبعض الجزائريين.

3- 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 التغييرات التي حدثت في

النظام الفرنسي، تطور حركة الاستيطان، الضغوط الممارسة من طرف المعمرين، ورد فعل المقاومة الجزائرية.

الفرع الثالث: نظام الإدارة المحلية بعد الاستقلال.

ورثت الجزائر بعد الاستقلال إدارة محلية متدهورة، وذلك لغياب الإطارات فقد وجدت 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 مستول إدارتها المحلية.¹

أولا- المرحلة الأولى (1962-1967):

سعت إلى إعادة هيكلة الدولة من قبل قادة الثورة وكذا جبهة التحرير الوطنية، من أجل سد الفراغ عقب هجرة الإطارات نحو المدن الأوروبية، وكذا تنظيم المؤسسات والوحدات والمصالح الإدارية، تمهيدا لإصدار مشروع قانون الإدارة المحلية، كما لم تعرف هذه المرحلة تنظيما إداريا جديدا بشكل واضح يخص الهيئات المحلية؛ واتخذت السلطات الجزائرية مجموعة من الإصلاحات أهمها الاعتماد على الإطار القانوني الذي ورثته عن الاستعمار بموجب القانون رقم: 62-157 المؤرخ في 03/12/1963، كما أعطى الميثاق الجزائري سنة 1963 ضرورة منح الجماعات المحلية صلاحيات وسلطات تجعلها رقما في معادلة التنظيم الإداري للبلاد،² وتم صدور الأمر: 67-24 الصادر بتاريخ 28/01/1967 المتضمن قانون البلدية.³

¹ حسن مصطفى حسن، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط 2، 2782، ص 135.

² كواشي عتيقة، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية، رسالة لنيل شهادة الماجستير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2010/2011، ص 87.

³ الجريدة الرسمية، العدد 6، لسنة 1967

ثانيا- المرحلة الثانية (1967-1981): إصدار الأمر 69-38 المؤرخ في 28 مام 1969 المتضمن لقانون الولاية، وأجري تعديل بمقتضى القانون: 81-09 المؤرخ بتاريخ 1981/07/04، معززا بمراسيم منحت كل الصلاحيات للبلديات للقيام بدورها التنموي من خلال اشتراك المواطنين في تسيير ومراقبة شؤونهم المحلية عن طريق ممثليهم، وكان التنظيم البلدي يتكون من هيئتين أساسيتين وهما:

1- المجلس الشعبي البلدي: يتألف من أعضاء يتم انتخابهم عن طريق الاقتراع العام المباشر لعهدتها الانتخابية مدتها 05 سنوات من قائمة واحدة من الحزب الوحيد آنذاك حزب جبهة التحرير الوطني.

2- الهيئة التنفيذية: حيث ينتخب المجلس الشعبي البلدي رئيسا يكون من بين أعضائه المنتخبين ونائبا له أو عدة نواب، توكل لهم مهام تسيير البلدية.

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.

ثالثا- المرحلة (1981-1990): في هذه المرحلة كان لدستور 1989 بالغ الأثر على صدور قانون البلدية الجديد، بحث اعتمد الدستور على نظام التعددية السياسية من بلدية أحادية الحزب الواحد، إلى بلدية ذات تعددية حزبية؛ وتميزت هذه المرحلة بصدور القانون رقم 90-08 المؤرخ في 1990/04/07 المتعلق بالبلدية¹ حيث ألغى هذا القانون بصفة نهائية أحكام الأمر 67-24 المؤرخ في 1967/01/18.

¹ القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية، المؤرخ في 1990/04/07، الجريدة الرسمية، العدد 15، المؤرخة في 11 أبريل 1990.

رابعا- مرحلة قانون البلدية لسنة (1990): عرف القانون الجديد لسنة 1990 البلدية على أنها : "الجماعة الإقليمية والأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحدث بموجب قانون"، كما أعطى للبلدية مهام جديدة لاسيما في مجال التنمية المحلية من خلال مشاركتها للدولة في مختلف المشاريع التنموية، ولقد ضمت البلدية في هذا القانون هيئتان طبقا للمادة 13 منه، هما: المجلس الشعبي البلدي، ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

خامسا- مرحلة قانون البلدية لسنة (2011): في هذه المرحلة شهدت البلدية صدور القانون الجديد 10-11 المؤرخ في 2011/06/22 المتضمن قانون البلدية، حيث استدرج مجموعة النقائص التي كانت في القانون 90-108 بإضافة شخصية الأمين العام، وهو ما جاء في المادة 15 التي نصت على أن: "هياكل البلدية هي المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة، وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، وإدارة ينشطها الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس"؛ وأعطى النص الجديد صلاحيات إضافية لرئيس المجلس الشعبي البلدي مبينا شروط انتخابه وعمل البلدية ومصادر تمويلها".

¹ القانون رقم (08-90) المؤرخ في: 17 أفريل 1990 المتعلق بقانون البلدية.

المطلب الثاني: مشاكل ومعوقات الإدارة المحلية في الجزائر.

تعاني الإدارة المحلية الجزائرية العديد من المشاكل والمعوقات التي تسببت في تعطيل عملية الدفع بعجلة التنمية المحلية.

الفرع الأول: المعوقات الإدارية والفنية.

أولاً: المعوقات الإدارية.

- ✓ عدم وضوح القوانين والتشريعات التي تتعلق بالسلطة المركزية والهيئات المحلية.
- ✓ انتشار المحسوبية والرشوة والتسيب واللامبالاة التي تعد مظهر من مظاهر الانحراف الإداري.
- ✓ ضعف عوامل التحفيز التي تفنقر إليها أجهزة الإدارة المحلية.
- ✓ غياب سياسة فعالة تخدم احتياجات التنمية وفقدان التنسيق بين أعمال الهيئة وفروعها.
- ✓ أداء الإدارة المحلية يتسم بإجراءات مقعدة طويلة، ومهام متضاربة، وفساد على نطاق واسع، وانخفاض كفاءة المواطنين.
- ✓ تدخل السلطات المركزية في عمل الإدارة المحلية، من خلال المساعدات التي تقدمها لها، والتي مست استقلاليتها؛ وذلك بسبب ضعف الوسائل المادية والبشرية.
- ✓ 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 أداء الإدارة المحلية.¹

¹ بسمة عولمي، "تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر"، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة

باجي مختار، عنابة، العدد 4، 2006، ص 269.

ثانيا: المعوقات الفنية.

- ✓ الخلل الهيكلي الذي تعاني منه الهيئات المحلية المتعلق باليد العاملة، من حيث الأداء، التدريب، التأهيل، والتحفيز.
- ✓ انخفاض مستوى كفاءة موظفي الإدارة المحلية.
- ✓ عدم تفعيل دور المشاركة الشعبية في الهيئات المحلية، وتطبيق مبدأ الرقابة الشعبية على الأعضاء والأجهزة المحلية، مما أدى إلى انحرافات و بروز الأمراض البيروقراطية.¹

الفرع الثاني: المعوقات المالية.

- ✓ احتكار الدولة لموارد الجباية الأكثر مردودية، وعدم توزيع محصولها الجبائي توزيعا عادلا.
- ✓ ضعف الإدارة الجيدة للنفقات، وإيرادات الإدارة المحلية؛ واستعمالها 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، وإصلاح النظام الجبائي للبلديات، قصد خلق فوائض مالية؛ جعل الوحدات تبقى دائما في تبعية مالية.

¹ قاسم ميلود، "علاقة الإدارة والمواطن في الجزائر بين الأزمة ومحاولات الإصلاح"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، العدد 5، جواف 2011، ص 77.

✓ التلاعب بنفقات وإيرادات الجماعات المحلية، وتخصيصها لأغراض تجانب المصلحة العامة.¹

الفرع الثالث: المعوقات الاجتماعية.

✓ الانفجار السكاني الذي تعاني منه العديد من الهيئات المحلية، والناج عن التحضر والتمدن وتزايد ظاهرة الهجرة من الريف إلى المدينة، مما أدى إلى تدني مستوى الخدمات بسبب زيادة الضغط عليها.

✓ ازدياد نسبة البطالة والجريمة، وتفشي ظاهرة الفقر والمتمثلة في السكن العشوائي والفوضوي حول العديد من المدن.

✓ عدم وعي المواطنين بأبنية الإدارة المحلية ودورها في التنمية المحلية، ومعرفة أبنيتها التي لا تقتصر سوى على توزيع السكنات، والمحالات التجارية، واستخراج وثائق الحالة المدنية.²

¹ نموشي ايمان ، 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.

² مريم بن سعدون وايمان بوعطية، "آليات تطوير أداء الإدارة المحلية ودورها في ترقية التنمية المحلية المستدامة - دراسة حالة الجماعات المحلية لولاية سكيكدة"، مذكرة استكمال متطلبات نيل شهادة الماستر، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم التجارية، تخصص تجارة دولية، جامعة 08 ماي 1945 ،قلمة، 2015، ص 75.

المبحث الثاني: الأساليب الحديثة لتطبيق مقارنة التسيير العمومي الجديد لإصلاح الإدارة المحلية في الجزائر.

أمام فشل المشاريع التنموية ورداءة الخدمات العمومية، كانت أولى أصابع الاتهام متجهة إلى طبيعة الإدارة العمومية الجزائرية التي عرف اتهامات كثيرة ومدافعين قلائل، على حد تعبير

:Philippe Galy

" L'administration a beaucoup d'accusateurs et très peu d'avocats "

مما أظهر العديد من الحقائق التي لا يجب تجاهلها؛ فالهياكل الإدارية أصبحت غير متكيفة مع المهام الجديدة للدولة الحديثة، والفاعلين الجدد يطالبون بحقهم في المشاركة في تسيير شؤون الدولة والمجتمع؛ وعلى الصعيد الدولي، ساهمت العولمة والانتشار المكثف لتكنولوجيا الإعلام والاتصال، والانتقال من التكتلات السياسية والعسكرية إلى التكتلات الاقتصادية، في انفتاح الجزائر على التجارب الدولية في التحديث و تبني الأنماط الجديدة في التسيير محاولة بذلك وضع نموذج جديد لتسيير التنظيمات الحكومية لحل المعضلة الأساسية التي تعترض عملية التحديث في الجزائر "كيفية إدارة التحديث بنجاح".

تم تتصيب لجنة عرفت بلجنة إصلاح الدولة من خلال المرسوم الرئاسي رقم: 2000\372 المؤرخ في 22 نوفمبر 2000؛ وتتكون هذه اللجنة من عدد معتبر من المختصين، وقد كلفت بدراسة الوضع العام للقطاع العمومي الجزائري منذ الاستقلال وتشخيصه أولاً، ثم اقتراح مخارج ومقاربات لتصويب الخلل المسجل لاحقاً؛ وعليه عمدت لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها إلى الاعتراف بالثغرات الموجودة في الإصلاحات السابقة ونظرتها المحدودة، إلى جانب الهوة المسجلة بين النص والفعل، وتداعيات ذلك على علاقة المواطن بالدولة ثم قدمت آليات لإصلاح الوضع، وكان التركيز على تحديث التسيير العمومي واضحا، باعتباره اللبنة المتينة لإصلاح الدولة.

والى جانب تنصيب لجان متخصصة؛ ركز مشروع إصلاح الدولة على ست ورشات للإصلاح، سميت بـ: "الورشات الكبرى للإصلاح" وهي:

1. **الإدارة المركزية:** قامت اللجنة بتشخيص المهام التي يجب إسنادها للإدارات المركزية، ومستويات تدخل مختلف إدارات الدولة وهياكلها.
2. **الإدارة المحلية والجماعات الإقليمية:** عرض التقرير مسار الإصلاحات المحلية منذ الاستقلال وبين الثغرات الموجودة فيها، ثم عرض سبل النهوض بالتنمية المحلية.
3. **الاستشارة، الضبط، والمراقبة:** فتفعيل الاستشارة والضبط والمراقبة من شأنه أن يعطي الصبغة العقلانية لعمل الدولة، حيث تلجأ هذه الأخيرة إلى استشارة الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين لضمان فعالية السياسات العامة، وإلى عملية ضبط تجعل من آليات تقدير النفقات العمومية أكثر نجاعة؛ بالإضافة إلى إعادة الاعتبار لوظيفة الرقابة، للوقاية من الفساد وحماية حقوق المواطنين؛ ولبلوغ ذلك، اهتمت لجنة إصلاح الدولة بدراسة معمقة للمجالس الاستشارية ودراسة وظيفة الضبط والرقابة داخل الإدارات المركزية.
4. **أعوان الدولة:** ومن خلاله دراسة موضوع إصلاح الوظيفة العمومية لتصبح أكثر تكيفا مع رهانات وتحديات القرن الحادي والعشرون.
5. **المؤسسات العمومية:** المؤسسة العمومية هي المكلفة الرئيسية بتسيير المرفق العمومي، لذا سعت لجنة إصلاح الدولة إلى تفعيلها وإصلاح إطارها المؤسساتي والقانوني، وضمان استقلاليتها لتحقيق الغاية من تواجدها (ضمان خدمة عمومية ذات جودة).
6. **المواطن:** وضعت اللجنة المواطن في قلب الإصلاح، واهتمت بموضوع استرجاع ثقة المواطن بإدارته، من خلال تحديث الإدارة وإشباع حاجاته الأولية، كالصحة والتعليم والتشغيل.

إلا أنه يعاب على سياسة وضع اللجان في الجزائر، انحصارها في كتابة التقارير والتوصيات وإعادة كتابتها في كل مناسبة، دون التركيز على تصويب الإخفاق المسجل على مستوى التطبيق وهذا ما يؤثر سلبا على الخزينة العمومية والتسيير العمومي على حد سواء.

لقد عمدت الإدارة المحلية إلى إدخال جملة من الإصلاحات الإدارية، وذلك بغية تطوير جهازها الإداري، وتسريع وتحسين الخدمة العمومية؛ وبذلك تحسين علاقتها مع المواطن. ومن بين الأساليب الحديثة التي اعتمدها ما يلي:

المطلب الأول: 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"؛ وللإدارة الإلكترونية فوائد عديدة تتمثل في:

- ✓ توفير الخدمة المناسبة للأفراد.
- ✓ نقل الوثائق إلكترونيا بشكل أكثر فعالية، تقليل التكلفة، وتبسيطا الإجراءات.
- ✓ تسهيل إجراء الاتصال 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 الاستفادة منها في أمور أخرى.¹

¹ موسى عبد الناصر ومحمد قریش، "مساهمة الإدارة الإلكترونية في تطوير العمل الإداري لمؤسسات التعليم العالي -دراسة حالة كلية العلوم والتكنولوجيا-"، مجلة الباحث، جامعة بسكرة، العدد 9، 2011، ص 8.

وتهدف الإدارة المحلية من خلال تبنيتها لنظام الإدارة الإلكترونية، إلى تحسين مستوى أدائها، وتطوير هيكلها التنظيمي؛ من أجل تحسين علاقتها مع السلطة المركزية؛ وقامت الجزائر بإدخال نظام الإدارة الإلكترونية، حيث وضعت مجموعة من الآليات وتكيفها مع التقدم التكنولوجي، فقامت برقمنة سجل الحالة المدنية وكانت أول تجربة على مستوى بلديتي حسين داي وباب الواد بالعاصمة، قبل تعميمها على جميع بلديات الوطن، كذلك قامت الجزائر بتدشين أول بلدية إلكترونية ببلدية حي 500 مسكن بباتنة، حيث قامت بإدخال تكنولوجيا معلومات حديثة تسمح للمواطنين بسحب الوثائق الإدارية خلال ثواني عن طريق النشاط الإلكتروني.¹

الجدول رقم 06 : 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 أو 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 الإنتظار و التلكؤ 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 مرحة 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 الطعمانة : الحكومة الإلكترونية : مدخل معاصر لتحديث و تطوير الإدارة العامة في الأردن ،

المؤتمر العلمي الأول للإدارة العامة جامعة مؤتة الأردن 20 - 22 أفريل 2004.

¹ نموشي ايمان، لعور رتاج قمر، مرجع سابق، ص 7.

المطلب الثاني: إدارة الجودة الشاملة.

يعتبر مفهوم إدارة الجودة الشاملة من المفاهيم الحديثة والتي أصبحت تطبق داخل الإدارات، وذلك من أجل تحسين وتطوير نوعية خدماتها، والمساعدة في مواجهة التحديات الشديدة، ونيل رضا الجمهور؛ وقد لقي تطبيق هذا المفهوم في المؤسسات الحكومية تحقيق العديد من النجاحات داخل الإدارة؛ ويمكن أن نعرفها 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 أجل تحسين وتطوير كل مكوناتها، للوصول إلى أعلى جودة في مخرجاتها سلعا أو خدمات وبأقل تكلفة؛ بهدف تحقيق أعلى درجة من الرضا لدى العملاء، من أجل إشباع حاجاتهم ورغباتهم وفق ما يتوقعونه"؛ وتكمن أهميتها في:

- ✓ تلزم الإدارة المحلية بتغيير سلوكيات موظفيها، بذلك تضمن جودة الخدمات.
- ✓ تعمل على تحسين العلاقات المتبادلة بين الموظفين، تحسين سمعة الإدارة، رفع 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 الإشراف 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.

✓ الاهتمام بكفاءة الأداء في العمل، على النتائج بدلا من النشاط.¹

حيث سعت الجزائر منذ الاستقلال إلى ترقية الوظيفة العمومية لضمان جاذبيتها بدءا من شروط التوظيف إلى غاية إنهاء الخدمة مروراً بتقويم شروط البلدية بشكل يثمن الموارد البشرية ويساهم في بلوغ النوعية في التسيير، وإضفاء المرونة على القوانين، وتحديث مناهج إدارة الأفراد، فقد تم عقد شراكة من أجل تحسين أداء الموظفين داخل الإدارة المحلية:

✓ عقد شراكة مع المدرسة الوطنية للإدارة لتكوين رؤساء الدوائر.

✓ عقد شراكة مع جامعة التكوين المتواصل لتكوين رؤساء البلديات.

✓ عقد شراكة مع معهد متخصص في التسيير والتخطيط لتكوين موظفي الإدارة المحلية.

المطلب الثالث: 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.

وتقوم إعادة الهندسة في الإدارة على جملة من المبادئ:

✓ التنظيم على أساس النتائج وليس المهام.

✓ وضع نقطة القرار حيث ينجز العمل.

✓ إعادة النظر في كل العناصر مهما صغر حجمها، من المدخل حتى وصول الخدمة للمواطن.

✓ معرفة الأشخاص الذين يستعملون مخرجات العملية.

✓ تصنيف عمل تشغيل المعلومات إلى الأعمال الحقيقية التي تتيح المعلومات.

¹ محمد جاسم شعبان ومحمد صالح اللابع، "إدارة الموارد البشرية في ظل استخدام الأساليب العلمية الحديثة - الجودة الشاملة والهندسة"، دار الرضوان، عمان، ط 1، 2014، ص 186.

✓ 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 كأسلوب العمل الجامد، والتحول إلى الحرية والمرونة داخل الإدارة.

✓ تحويل عمل الموظفين من رقابة وإشراف لصيق يمارس عليهم، إلى عمل يتمتعون فيه بصلاحيات وتحمل مسؤوليات.

✓ تحقيق الجودة العالية في الأداء.

✓ تقديم الخدمات السريعة والتميزة للمواطنين.

✓ إحداث التكامل والترابط بين مكونات العملية الواحدة.

المطلب الرابع: الشراكة مع القطاع الخاص في إطار تبني آليات السوق:

تختلف الشراكة عن الخصخصة، فالخصخصة تعني عدم مساهمة الدولة في تحديد إنتاج المؤسسة المخصصة، بالتالي تبحث المؤسسة عن تعظيم أرباحها دون أي قيود على عكس الشراكة حيث تحدد فيها الدولة مع الشريك الخاص كمية وجودة الخدمة وكذا الأسعار، بذلك يسعى الشريك الخاص إلى تعظيم أرباحه بناء على العقد المبرم من حيث الكم والجودة والأسعار¹.

¹ Organisation de coopération et de développement économiques, **les partenariats public-privé partager les risques et optimiser les ressources**,] on line [, Paris : éditions OCDE, 2008, Disponible sur : <http://www.oecd.org/document/48/0,3746,fr_2649_33735_40786096_1_1_1_1,00.html>, (Consulté le 05 aout 2014), p 19.

يعرف Franz الشراكة بأنها: "تعاون هادف بين كيانات عامة وخاصة من أجل الوصول إلى الفوائد المتبادلة المطلوبة، استنادا إلى إطار مرجعي مشترك، وبأنها مفهوم تنموي بعيد المدى يحتاج تحقيق التعاون فيه تجاوز المصالح المتداخلة والمتضاربة -أحيانا- بين الأطراف المعنية".

وتعرفها اللجنة البريطانية للشراكة بين القطاعين العام والخاص: "هي علاقة مشاركة بالمخاطرة بين القطاعين العام والخاص بناء على طموح مشترك من أجل تحقيق هدف مأمول للسياسة العامة للبلد"؛ بالتالي فهي تعبر عن مختلف أشكال التفاعل والتعاون بين القطاعين العام والخاص والتي تتم بدمج مواردهما المادية والبشرية لتحقيق أهداف معينة تصب في إطار السياسة العامة للدولة¹.

وتتعدد أنواع الشراكة بين القطاعين وفق طبيعة العقود كعقود الخدمة التي تقدم بموجبها المؤسسة الخاصة خدمات كجمع القمامة، تنظيف الشوارع² وغيرها؛ وعقود الإدارة حيث تكون المؤسسة الخاصة مسؤولة عن إدارة خدمة يقدمها القطاع العام، لا تكون مسؤولة عن الجوانب التمويلية المتعلقة بالعمليات أو الصيانة أو الاستثمار، حيث تتراوح مدة العقد من ثلاث إلى خمس سنوات كإدارة مؤسسات عمومية (توزيع المياه، الطاقة...)، إضافة إلى عقود الإيجار التي تمكن المؤسسة الخاصة من استئجار مرفق عمومي واستغلاله وتكون المؤسسة الخاصة مسؤولة عن تكاليف تشغيل وإصلاح وصيانة هذه التجهيزات.

وتعتبر عقود البناء، التشغيل، والتحويل (B.O.T) الأحدث في مجال عقود الشراكة مع القطاع الخاص، حيث يتعهد المتعامل الخاص بتمويل وتصميم وبناء التجهيزات اللازمة لتزويد

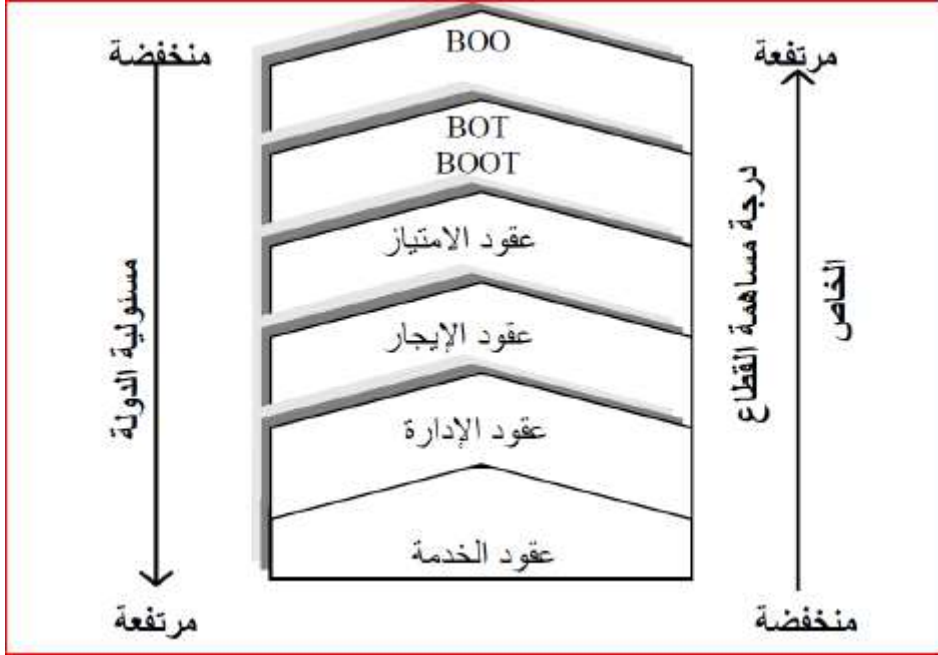
¹ عادل محمود الرشيد، "إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص (المفاهيم النماذج التطبيقات)", الطبعة الثانية، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2007، ص 3-4.

² Organisation de coopération et de développement économiques, **Perspectives de l'investissement international**, [on line], Paris : éditions OCDE , 2005.] on line [, Disponible sur : <http://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/perspectives-de-l-investissement-international-2005_iip-2005-fr>, (consulté le 06 aout 2014), p 166

خدمة ما وصيانتها وإصلاحها طيلة مدة استغلاله للمرفق، على أن يحصل على عوائد من المستفيدين من الخدمة، ويتم تحويل ملكية المرفق إلى القطاع العمومي بعد مدة محددة متفق عليها في إطار العقد، وهو من أكثر الأدوات فعالية في مجال تمويل البنية التحتية وتقديم بعض الخدمات العمومية.

تُمكن الشراكة مع القطاع الخاص من تحصيل مردود أعلى للموارد المستخدمة، فإذا كان القطاع العمومي هو مقدم الخدمة، فإن جودة الخدمة أو فعالية الآليات التي تقدم بها الخدمة (تقديم خدمة بأدنى تكلفة) ليست مضمونة، لهذا تلجأ الدولة إلى الشراكة مع القطاع الخاص لاستغلال إمكانيات هذا القطاع في تقديم الخدمة المطلوبة بفعالية من حيث الكم والكيف، فالمؤسسة الخاصة تراعي جانب الجودة بشكل كبير نتيجة المنافسة كما تسعى لتدنية التكاليف في نفس الوقت من أجل تعظيم الأرباح، كون الربح هو الهدف الرئيس لها، إضافة إلى ذلك فإن هذه الشراكة تسمح بتفادي مشكل البيروقراطية الذي غالبا ما يرافق عمل الهيئات العمومية التي تخضع للوائح تنظيمية تطيل مدة التنفيذ؛ إضافة إلى ذلك فإن الشراكة تشكل بالنسبة للقطاع العام تخفيفا لدرجة الخطر الذي يتحمله فكلما كانت الشراكة أكثر كثافة كلما كانت درجة الخطر التي يتحملها القطاع العام أقل.

الشكل رقم 07: أساليب شراكة القطاع العام مع القطاع الخاص ودرجة مساهمته فيها.



المصدر: غربي وهيبة، "الشراكة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص ودورها في تحقيق التميز في تقديم

الخدمات العامة"، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد السادس عشر، ديسمبر 2014، ص 211.

المطلب الخامس: مراقبة التسيير:

الفرع الأول: ماهية مراقبة التسيير.

إن وظيفة مراقبة التسيير كقيلة بضمان التحكم في التسيير، من خلال تصحيح الأخطاء والانحرافات وتحسين أداء المؤسسة ككل وأيضا لما تحققه من ضبط في تسيير النشاطات والتنسيق فيما بينها بالإضافة إلى ما توفره من أدوات وإجراءات المتابعة لأجل تحقيق الفعالية والكفاءة في استغلال الموارد لبلوغ الأهداف المسطرة.

أولا. تعريف مراقبة التسيير:

1. تعريف التسيير:

يمكن تعريف التسيير على أنه: "عملية تهدف إلى تحقيق الأهداف المسطرة من قبل المؤسسة باستخدام مواردها المتاحة"، ويعتبر هذا التعريف كلاسيكي لا يتماشى وتطورات اليوم، لذا المعنى الحالي للتسيير يتضمن بعدين هما:

- التسيير الاستراتيجي : الذي يتابع نشاط المؤسسة على المدى البعيد.
- التسيير العملي: الذي يتابع نشاط المؤسسة على المدى القصير.

وعليه فالتسيير نشاط متميز يستلزم استخدام قدر عال من المهارة والمعرفة، وتتميز النشاطات التي يقوم بها المسير بأنها: متعددة، سريعة، موجهة.¹

2- تعريف الرقابة:

"الرقابة هي عملية مستمرة، يتم من خلالها التحقق من أن الأداء يتم على النحو الذي حدد في الأهداف والمعايير، وذلك من خلال قياس الأداء الفعلي ومقارنته بالأهداف والمعايير بغرض التقييم واتخاذ الإجراءات التصحيحية".¹

¹ صفاء لشهب، "نظام مراقبة التسيير وعلاقته باتخاذ القرار"، رسالة ماجستير، تخصص إدارة أعمال، جامعة الجزائر، 2006، ص 16.

كما تعرف المراقبة على أنها: "وظيفة إدارية تهدف إلى التأكد من سلامة العمليات المنقذة ومطابقتها للقواعد والأصول والتعليمات الموضوعية من أجل كشف الأخطاء وتصحيحها بما يمنع ظهورها في المستقبل"؛ وعلى مستوى الاقتصاد الجزئي تعرف على أنها: "البحث، المقارنة، الحراسة، التقدير، التحكم في أدوات التسيير".²

3- تعريف مراقبة التسيير:

تعرف مراقبة التسيير على أنها: "تلك العملية التي تسمح للمسيرين بتقييم أدائهم وبمقارنة نتائجهم مع المخططات والأهداف المسطرة باتخاذ الإجراءات التصحيحية لمعالجة الوضعيات غير الملائمة".³

كما تعرف: "مراقبة التسيير هي التأكد من أن النتائج المحققة تطابق وتوافق تلك المرسومة من قبل الانحرافات عن هذه النتائج المرسومة يتم اكتشافها فتتخذ في الحال الإجراءات اللازمة لتصحيحها وفي الشكل الذي يضمن عودة الأنظمة إلى السير في الطريق المخطط له وبالتالي تحقيق الأهداف".⁴

وعرفت: "مراقبة التسيير هي الطريقة التي من خلالها تستطيع توجيه موارد المؤسسة وضمانها نحو الاستخدام الأمثل لتحقيق أهداف التنظيم".⁵

كما أن مراقبة التسيير هي: "المسار الذي يتأكد من خلاله المسيرون من أنه تم الحصول على الموارد وأنه تم استعمالها بفعالية وكفاءة من أجل تحقيق أهداف المؤسسة".⁶

¹ الطاهر نعيم أبراهيم، "أساسيات الإدارة، المبادئ والتطبيقات الحديثة"، ط1، عالم المكتبات الحديثة، الأردن، 2009، ص 189.

² حميدوش مليكة، "مراقبة التسيير في المؤسسة الاقتصادية"، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2000، ص 09.

³ ناصر دادي عدون، "مراقبة التسيير في المؤسسة الاقتصادية"، دار المحمدية، الجزائر، 2003، ص 10.

⁴ محمد عبد الفتاح ياغي، "مبادئ الإدارة العامة"، مطبعة الفرزدق، السعودية، 1994، ص 309.

⁵ قورين حاج قويدر، "نظام مراقبة التسيير في المؤسسة الاقتصادية ودوره في تحسين الأداء"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة الشلف، السنة الخامسة، العدد 37، 2008، ص 45.

⁶ ناصر دادي عدون، "المحاسبة التحليلية"، الجزائر، دار المحمدية، 1999، ص 8.

وترتكز مراقبة التسيير على ثلاث مفاهيم أساسية وهي معايير يعتمد عليها مراقب التسيير في تقييم الأداء والتي تتمثل في: الكفاءة، الفعالية، الملائمة.

الفعالية: التطابق مع الأهداف.

الفاعلية: مقارنة النتائج المحققة بالنسبة للوسائل المستعملة.

الملائمة: العلاقة بين الأهداف والموارد.

ثانياً - خصائص مراقبة التسيير:

من الممكن تبيان نقاط يمكن اعتبارها خصائص أساسية لمراقبة التسيير؛ كما يلي:¹

1- الرقابة وظيفة وليست سلطة تملك حق المساءلة: الرقابة تعتبر من وظائف الإدارة وليست سلطة قائمة بذاتها تملك حق المتابعة وكشف الأخطاء ومحاسبة المسؤولين عن هذه الأخطاء، وإنما الرقابة تهدف أساساً إلى متابعة النشاط للتحقق من أن ما يجري داخل المؤسسة يسير في مساره الطبيعي وفقاً للخطط الموضوعية والكشف عن الأخطاء والانحرافات واتخاذ القرارات التصحيحية اللازمة.

2- الرقابة عملية مستمرة باستمرار المؤسسة في أداء وظائفها: فهي تبدأ مع النشاط وتستمر معه ولا تتوقف ولا تنتهي بل تبدأ من حيث تنتهي كذلك فإن الرقابة لا تقتصر على نشاط دون نشاط ولا على أفراد دون آخرين ولا على مرحلة دون مرحلة، بل تشمل جميع الأوضاع وتسري على كافة الأفراد.

3- الرقابة ليست عملية تقتصر على مستوى إداري معين: فالرقابة لا تقتصر على مستوى إداري معين دون المستويات الإدارية الأخرى، فالاهتمام بالرقابة على أداء مستوى إداري دون الآخر يؤدي إلى فشل نظام الرقابة المتبع مما يتطلب الاهتمام بجميع المستويات الإدارية.

4- الرقابة تسعى لقياس الأداء وفقاً لمعايير مالية وغير مالية، محددة سلفاً.

¹ قرشي محمد الصغير، رفاع شريفة، "مطبوعة دروس في مراقبة التسيير"، جامعة ورقلة، 2015، ص 26.

5- الرقابة تمكن من متابعة تنفيذ الخطة لمعرفة مدى تحقيق الأهداف المقررة.

6- الرقابة تساعد على اكتشاف الأخطاء والانحرافات وتسعى إلى تصحيحها من خلال البحث عن الأسباب التي أدت إلى وجودها وإيجاد الوسائل لمراجعتها.

ثالثا- أهداف و مهام مراقبة التسيير:

1- أهداف مراقبة التسيير:

تهدف مراقبة التسيير إلى التحكم في أداء الأفراد والمؤسسة ككل وذلك عن طريق محاولة تحقيق الأهداف ونذكر من بينها:¹

أ. الربط بين الإستراتيجية والمستوى التنفيذي: حيث أن الدور الأساسي لمراقبة التسيير هو مساعدة الإدارة على قيادة أفضل لاستراتيجية وهذا من خلال متابعة تنفيذها.

ب. تصميم نظام للمعلومات: يعمل مراقب التسيير عند وصوله للمؤسسة على إقامة نظام للمعلومات خاص به، يسمح هذا النظام بتزويد مختلف المسؤولين بالمعلومات الضرورية التي تساعد على اتخاذ القرارات.

ج. المساهمة في تصميم هيكل المؤسسة: لمراقبة التسيير مسؤوليات أخرى فلها مهمة المساهمة في تصور هيكل المؤسسة على أساس اللامركزية الفعالة.

د. تحقيق اللامركزية: يعتبر نظام مراقبة التسيير وسيلة قوية لتحقيق اللامركزية حيث يشكل آلية قوية للتنظيم تضم مسؤولية مختلفة الأطراف والمسؤولين وتنسق من نشاطاتهم.

أما الأهداف الجزئية فتتمثل في:²

- العمل على تحسين الإنتاجية وزيادة رقع الأعمال.

¹ صفاء لشهب، "نظام مراقبة التسيير وعلاقته باتخاذ القرار"، رسالة ماجستير، الجزائر، 2006، ص 39.

² Michel Gervais, *contrôle de gestion*, édition dund, paris, 1976, p16.

- مراقبة مستوى استغلال الطاقات الإنتاجية والموارد الاقتصادية المتاحة واتخاذ القرارات التي تضمن استغلال الطاقات الإنتاجية والموارد الاقتصادية المتاحة واتخاذ القرارات التي تضمن استغلالها أفضل استغلال.
- مراقبة التكاليف عن طريق تحديد المعايير والتقديرات لعناصر التكاليف المختلفة.
- متابعة تنفيذ الخطط الموضوعة والمعبر عنها بالميزانيات التقديرية.
- تحديد الانحرافات وتحليلها واتخاذ القرارات اللازمة لمعالجتها.
- مراقبة الوضع المالي والمصادر المالية واستخداماتها ومحاولة ضمان التوازن المالي على المدى القصير والمتوسط والبعيد.

2- مهام ودور مراقبة التسيير :

يمكن تحديد أهم مهام مراقب التسيير في النقاط التالية:¹

- تحديد الغايات والأهداف العامة للمؤسسة.
 - اختيار الإستراتيجية المناسبة.
 - التنبؤ: من خلال إعداد الخطط وضمان محاسبة الميزانيات لجميع المصالح.
 - الاستشارة: توفير المعلومات الضرورية لمراكز المسؤولية لإعداد الإمكانيات.
 - الرقابة: تحديد المسؤوليات وضمان المتابعة الدائمة لأنشطة.
 - العمليات: إعداد المؤشرات وتوحيدها بهدف مقارنة المؤسسة مع محيطها.
- كما أن مراقب التسيير مطلوب منه أن يمتلك مؤهلات، متخصصة عامة، عملياتية، وظيفية، تقنية.

- المتخصصة : التحكم في أدوات مراقبة التسيير.
- عامة: تنظيم وتنسيق العمليات.
- عملياتية: إدارة الإجراءات.
- وظيفة: تقديم الاستشارة.

¹ دعاس عادل، "مطبوعة دروس في مراقبة التسيير"، قسم المالية والمحاسبة، 2016، ص11.

- تقنية بشرية: إدارة الوسائل وإدارة الموارد البشرية.

رابعاً- خطوات مراقبة التسيير:

خطوات مراقبة التسيير يمكن تلخيصها في الخطوات التالية:

1. **تحديد المعايير الرقابية:** وتعتبر المعايير مقاييس يمكن بواسطتها قياس النتائج (الأداء) الفعلية لما هو مطلوب تحقيقه من عمل ما، أي الأهداف الحقيقية التي ينبغي الوصول إليها.¹

2. **قياس الأداء الفعلي وتحديد الانحرافات:** بعد تحديد المعايير الرقابية تحديداً واضحاً وربطها بمراكز مسؤولية تأتي الخطوة التالية فتتمثل في:²

- جمع المعلومات اللازمة من خلال نظام المعلومات والتي تخص النشاط المراكز و المؤسسات ككل.

- مقارنة الأداء الفعلي من الأداء المخطط أو المعايير الرقابية المحددة مسبقاً.

- الوصول إلى الانحرافات الناتجة عن المقارنة.

3. **تقييم الأداء وتحليل الانحرافات:** تأتي بعد وضع المعايير الرقابية والتنفيذ الفعلي وتتمثل في:³

- **تقييم الأداء:** هو قياس ومراجعة النتائج التي تحقق مقارنة بالأهداف وتحديد العوامل المؤثرة على النتائج وتشخيص المشاكل وتحديد المسؤولية الإدارية (الأفراد ، الإنتاجي ، التمويل ، التسويقي ، المؤسسة ككل).

- **تحليل الانحرافات:** وجود الانحراف لا يعني بالضرورة أن الأداء ليس في حالة جيدة إلا إذا زاد عن حدود الموضوعية حيث تركز عملية المراقبة على تحليل الانحرافات التي تكون محل تقييم، و للانحرافات أسباب متعددة منها:

¹ قريشي محمد الصغير ، مرجع سبق ذكره، ص 42.

² دعاس عادل، نفس المرجع، ص 11.

³ دعاس عادل، مرجع سبق ذكره، ص 36.

- ✓ وجود عيب على الخطة أو المعيار كعدم واقعيته، يتعين إعادة النظر فيه.
- ✓ وجود قصور في الأداء الفعلي مقارنة بما تم التخطيط له.
- ✓ ظهور عيوب التنظيم والتعقيد في إجراءات العمل أو اللوائح.
- ✓ قصور في التوجيهات الصادرة وعدم وجود اتصال بين الإدارة والأفراد.

4. **تصحيح الانحرافات:** تمثل الخطوة السابقة المتمثلة في تحليل الانحرافات و معرفة أسبابها هي الأساس الذي يركز عليه تصحيح هذه الانحرافات ، وقد تكون الإجراءات التصحيحية فورية أو على المدى الطويل ، ففي كل الحالات يجب مراعاة أثر القرارات التصحيحية على التنظيم والأفراد ومدى انسجامها مع استراتيجية المؤسسة.

وتتطلب عملية تصحيح الانحرافات من أجهزة الرقابة القيام بثلاثة أمور تتمثل في:¹

- **تحديد أسباب الانحراف:** من خلال نظام معلومات المتاح للمؤسسة يمكن من معرفة الأسباب التي أدت إلى وقوع الانحرافات.
- **اختيار أنسب الطرق العلاجية:** فقد يكون هناك أكثر من بديل لمعالجة انحراف معين والقضاء على سبب أو أكثر من الأسباب التي أدت للانحراف، وعلى مراقب التسيير أن يعمل على تقييم كل البدائل واختيار أكثرها ملائمة.
- **التأكد من نجاح تطبيق إجراء التصحيح:** اختيار وفحص البديل العلاجي المختار من حيث قدرته على معالجة الانحرافات والسيطرة.

الفرع الثاني: أدوات مراقبة التسيير.

نظراً للأهمية التي تتمتع بها مراقبة التسيير كان لا بد من التركيز على الأدوات التي تمارس بها عملية الرقابة، حيث هذه الأدوات تختلف من مؤسسة إلى أخرى وذلك حسب درجة تطور المؤسسة وحجمها وهدفها، وثقافة المسيرين فيها ونوع مراقبة التسيير المعتمدة، ولا يوجد مانع من استخدام أكثر من طريقة أو أداة من الأدوات الرقابية؛ وواضح أن مراقبة التسيير

¹ قريشي محمد الصغير، "واقع مراقبة التسيير في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الجزائر"، مجلة الباحث العدد

ليست وظيفة منعزلة عن باقي وظائف المسيرين وإنما هي عمليات مستمرة تمارس بكافة المستويات وحتى تكون مراقبة التسيير فعالة في تسيير المؤسسة والتحكم في تحسين أدائها، يجب أن تعتمد على بعض الأدوات لتعزيز وظيفتها ومنها:

أولاً. المحاسبة:

المحاسبة نظام تنظيم وتسجيل كل المعلومات المتعلقة بالمؤسسة وتعتبر أداة أساسية للممارسة الحسنة للتسيير ومراقبة التسيير، ويوجد العديد من المحاسبات وأهمها لمراقب التسيير (المحاسبة العامة والتحليلية).

1. المحاسبة العامة:

تهدف المحاسبة العامة إلى تسجيل كل النشاطات التجارية والمالية للمؤسسة وحساب النتيجة العامة للنشاط وكذلك تبيان الذمة المالية للمؤسسة عن طريق الميزانية؛ ورغم كل المعلومات التي توفرها المحاسبة العامة، ورغم أهميتها وضرورتها فإنها تبقى غير كافية للتعرف على خبايا النشاط، والإلمام بها جيداً وهذا راجع لعدة أسباب من بينها:

- ✓ المحاسبة العامة مجبرة لمراعاة قواعد التقويم والتسجيل.
- ✓ تستخدم المعطيات الفعلية (المتحققة في الماضي).
- ✓ لا تجمع الحقائق إلا في شكلها القيمي (نقدي).

في ظل كل هذه الأسباب تبقى المحاسبة العامة أداة ضرورية وغير كافية في مراقبة التسيير.¹

2. المحاسبة التحليلية:

¹ أحمد طرطار، "تقنيات المحاسبة العامة في المؤسسة"، ديوان مطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 28.

هي تقنية لمعالجة المعلومات المتحصل عليها من المحاسبة العامة، بالإضافة إلى مصادر أخرى وتحليلها من أجل الوصول إلى نتائج يتخذ على ضوءها مسيرو المؤسسات القرارات المتعلقة بنشاطها، وتسمح بدراسة ومراقبة المردودية وتحديد فعالية تنظيم المؤسسة، كما أنها تسمح بمراقبة المسؤوليات سواء على مستوى التنفيذ أو على مستوى الإدارة¹؛ تمكن المحاسبة التحليلية من تحديد التكاليف الوحودية لمخرجاتها، فمخرجات المنظمات العمومية هي الخدمات التي تقدمها للمنتفعين، ودراسة تكاليفها يساعد على تخفيضها (تحقيق الفاعلية في الأداء)؛ وتعود المحاولات الأولى لتطبيق المحاسبة التحليلية في القطاع العمومي الإداري إلى الثمانينات، وذلك بدءا بقطاع الصحة قصد التحكم في تكاليف المنظمات العمومية الصحية²؛ حيث أن قطاع الخدمات الصحية من حيث خصائصه يحتل موقعا وسطا بين القطاعين العام والخاص ما يسهل تطبيق آليات القطاع الخاص فيه.

وانطلاقا من ذلك سعت العديد من المنظمات العمومية في العديد من الدول لنقل استخدام المحاسبة التحليلية إلى الإدارات العمومية الخدمية رغم العوائق الناتجة عن خصوصية هذه المنظمات. كما تعتمد مراقبة التسيير على عدة أدوات أخرى كالتحليل المالي وغيرها، والتي يمكن تكييفها واستخدامها في المنظمات العمومية. إن اعتماد نظام لمراقبة التسيير في المنظمات العمومية يساعد مسؤولي المصالح والمسيرين العموميين على اتخاذ قرارات صائبة؛ واستغلال الموارد استغلالا أمثلا، وتحسين الأداء على مستوى الأفراد أو الأجزاء المكونة لهذه المنظمات.

الفرع الثالث: الموازنات التقديرية:

¹ ناصر دادي عدون، "المحاسبة التحليلية"، الجزائر، دار المحمدية، 1999، ص 8.

² نيشات سلوى، "آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد بالنظر لبعض التجارب الأجنبية (نيوزلندا، فرنسا، والولايات المتحدة الأمريكية)"، أطروحة دكتوراه، علوم التسيير، جامعة امحمد بوقرة، بومرداس، 2014\2015، ص 150.

تعرف الموازنات التقديرية على أنها: "خطة كمية وقيمة يتم تحضيرها والموافقة عليها قبل فترة محددة، وتبين الإيراد المخطط المنتظر تحقيقه أو النفقات المنتظرة تحملها خلال هذه الفترة".¹

كما تعرف على أنها: "صورة شاملة لأهداف الإدارة وخططها المستقبلية وكيفية إنجازها لفترة معينة".²

الموازنة التقديرية هي: "خطة كمية أو رقمية أو الإثنيين لاستغلال موارد المؤسسة لتحقيق الأهداف المرسومة لفترة مالية مستقبلية محددة".³

- إعداد الموازنات التقديرية لا بد من احترام مجموعة من القواعد التي تتحكم في إعدادها:⁴
- ✓ الموازنة تعبير مالي بخطة يراد تنفيذها في مركز مسؤولية: وبالتالي يتطلب إعداد الموازنة التقديرية ضرورة تواجد تنظيم إداري تكون فيه مراكز المسؤولية واضحة حتى تتمكن من ربط الموازنات بتلك المراكز وهذا ما يمكننا من تحديد المسؤولية وتقييم الأداء.
 - ✓ إعداد الموازنة على التنبؤ: التنبؤ هو توقع أحداث مستقبلية، وتشمل عملية التنبؤ دراسات إحصائية للفترة الماضية وكذلك الاتجاهات في المستقبل، وعلى ضوء هذه الدراسات نضع افتراضات الفترة القادمة لكل بند من بنود الموازنة.
 - ✓ الشمول: يجب أن تشمل الموازنة على كل أنشطة المؤسسة، بنود التكاليف والإيرادات وكل المستويات الإدارية وكذلك الجوانب الكمية والمالية.

¹ فركوس محمد، "الموازنات التقديرية أداة فعالة للتسيير"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001، ص 4.

² كمال خليف أبوزيد، عطية عبد الحي مرعي، "مبادئ المحاسبة الإدارية الحديثة"، الدار الجامعية، الإسكندرية،

2004، ص 88.

³ سليمان سفيان، مجيد شرع، "المحاسبة الإدارية؛ إتخاذ قرارات ورقابة"، دار الشروق للنشر والتوزيع، الأردن، 2002، ص 255.

⁴ فركوس محمد، مرجع سابق، ص 09.

- ✓ توزيع الموازنات توزيعاً زمنياً وجغرافياً: لكي نتابع ونقيم أداء كل منطقة في فصل أو شهر معين وحتى نوجه الاهتمام للمناطق ذات الأداءات الضعيفة.
- ✓ المشاركة في الإعداد: يجب إشراك جميع المسؤولين عن تنفيذ الموازنة في إعداد الموازنات للرفع من المعنويات والتحفيز وهذا ما يجعلهم يرفعون من أدائهم.

1. أنواع الموازنات التقديرية:

تقسم الموازنات التقديرية في معظم المؤسسات إلى قسمين:

- أ. الموازنة العملية: هي ترجمة بالأرقام لمخططات النشاط، التي أعدت لكل مركز مسؤولية، والتي تغطي مجموعة العمليات المتعلقة بدورة الاستغلال العادية للمسؤولية وتشير إلى الأهداف الواجب تحقيقها من طرف كل مسؤول أو إلى الوسائل المسخرة في فترة زمنية قادمة محددة.
- ب. الموازنات التقديرية الاستثمارية: تتضمن هذه الموازنة للعمليات المتعلقة بالتحديدات والإصلاحات الكبيرة للأصول الثابتة المختلفة (المباني، العتاد والمعدات، معدات النقل....)، وكيفية تمويلها والرقابة على تنفيذها.¹

¹ عبد الرحمان الصباحي، "مبادئ الرقابة الإدارية - المعايير - التقييم - التصحيح"، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان،

كما تقسم من ناحية الفترة الزمنية التي تغطيها الموازنة التقديرية إلى:

- موازنات تقديرية قصيرة الأجل وموازنات تقديرية طويلة الأجل: تحدد المدة التقديرية من سنة حتى خمس سنوات، تبعاً لطبيعة نشاط المؤسسة ودورة الإنتاج، وجرت العادة في معظم المؤسسات أن توضع الموازنات التقديرية لفترة زمنية تشمل السنة والغرض من ذلك هو الرغبة في التوافق مع دورة الاستغلال، الأمر الذي يسهل عمليات المراقبة ومتابعة التنفيذ.

كما تنقسم الموازنة التقديرية إذا أخذنا بعين الاعتبار قدرة المؤسسة على التكيف مع عدم اليقين الكامن في التنبؤات إلى قسمين هما:¹

- الموازنة التقديرية الثابتة: المرتكزة عند إعدادها على فرضية واحدة لمستوى النشاط وهي موازنة يجري العمل بها عادة في ظل الظروف المستقلة والروتينية.
- الموازنة التقديرية المرنة أو المتغيرة: فيها يتم تحديد عدة مستويات للنشاط وهي موازنة يجري العمل بها عادة عند وجود صعوبات في التقدير بدقة أو عند توقع تغيرات في الظروف خلال فترة الموازنة.

¹ عبد الحي مرعي، "المحاسبة الإدارية، مفاهيم اتخاذ القرارات"، الدار الجامعية للطبع، مصر، 1997، ص 203.

الفرع الرابع. لوحة القيادة:

لقد كان أول ظهور للوحات القيادة في الولايات المتحدة الأمريكية في حوالي سنة 1890، ولكن تطورها وظهورها الفعلي والحقيقي كان في فرنسا مع ظهور الثورة الصناعية؛ وتم الانتقال من لوحة قيادة كأداة بسيطة إلى أداة مساعدة على اتخاذ القرار، مع إمكانية تعميمها على كل وظائف المؤسسة (تسويق، توزيع، إدارة إنتاج، موارد بشرية).¹

أولاً. تعريف لوحة القيادة:

تعرف لوحة القيادة على أنها: "أداة مشفرة مهيكلية للاتصال في المؤسسة تحتوي على مجموعة من المعلومات المالية وغير المالية عن الأداء ومدى تحقيق الأهداف المسطرة وهي وسيلة قيادة".²

في حين قاموس التسيير (Daloz) في طبعته الخامسة ، عرّف لوحة القيادة بأنها: "تمثيل للمعلومات الرئيسية والضرورية للمسؤولين (رجال أعمال، حكومة) من أجل مراقبة تنفيذ برنامج نشاط ما، والتوجيه في حالة الانحرافات مقارنة بالخطط الموضوعية أو بالإسقاط عليها".

كما عرفت على أنها: "لوحة القيادة هي وثيقة تجمع بطريقة واضحة مجموعة معلومات منظمة ومرتبطة حول متغيرات للمساعدة في اتخاذ القرار، التنسيق، الرقابة على عمليات للقسم المعني، وظيفة، فريق عمل".³

¹ Pierre maurin, **le tableau de bord en claire**, éd ellipses, paris, 2009, p4.

² Caroline Selmer, **concevoir le tableau de bord**, 2eme édition dunod, paris, 2003, p48.

³ Claude alazard, Sabine sépari, **contrôle de gestion**, éd dunod, paris, 2e éd, p552.

وعليه نستخلص أن لوحة القيادة في الأداة التي تعرض معلومات المؤسسة الخاصة بنظام التسيير في شكل واضح وشامل ومبسط للمسؤولين، ومن خلالها يتم اتخاذ القرار المناسب في الوقت المناسب للوصول للأهداف المسطرة.

ثانيا. مميزات لوحة القيادة:

تتميز لوحة القيادة بما يلي:¹

1. لوحة القيادة الجيدة هي اللوحة التي تنطبق عليها قاعدة : U3
 - أن تكون قبل كل شيء مفيدة: Utile تسمح للمسؤول بتقييم الوضعية والأخذ بالإجراءات الواجب اتخاذها.
 - أن تكون صالحة للاستعمال : Utilisable أن يستطيع المسؤول وبسهولة أن يستخرج منها معلومات قابلة للاستغلال.
 - وفي النهاية يتم استخدامها: Utilisé بإدخال بعض الرسوم المتحركة على لوحة القيادة فإن هذه الأخيرة يمكن أن تصبح أداة جيدة لإدارة المؤسسة.
2. تعتبر لوحة القيادة أداة تلخيصية حيث لا تشمل سوى على المعلومات الضرورية لقيام كل مسؤول بتشخيص سريع لتقدم العمليات الواقعة تحت مسؤوليته، ولهذا فإنه من الضروري أن تتميز لوحة القيادة بسهولة الفهم والوضوح.
3. يركز فيها على أهم المؤشرات التي تسمح بمتابعة أداء كل مسير، وذلك بمراعاة طبيعة وحجم نشاط كل مسؤول عملي.

¹ شعبان سهام، "محاولة تصميم لوحة قيادة استشرافية لمؤسسة صحية"، رسالة ماجستير، جامعة بومرداس، 2014،

4. تكون واضحة وسهلة التفسير، حيث تسمح لجميع أعضاء الفريق بالتداول بلغة مشتركة حول نتائج أدائهم، ومن ثم التفاهم حول الإجراءات التصحيحية المناسبة وفي الوقت المناسب.
5. يتم إعدادها وتمثيلها في وقت قصير بشكل مناسب وهادف للفت الانتباه.
6. يتم إعدادها بشكل دوري حسب احتياجات المسؤولين ولمواكبة التغيرات، سواء الداخلية أو الخارجية.

ثالثا. خصائص لوحة القيادة.

1. يتم إعدادها وتمثيلها في وقت قصير بشكل مناسب وهادف للفت انتباه المعنيين، يركز فيها على أهم النقاط التي تسمح بمتابعة أداء كل مسير، وذلك بمراعاة طبيعة وحجم نشاط كل مسئول عملي.
2. تكون واضحة وسهلة التفسير، حيث تسمح لجميع أعضاء الفريق بالتداول بلغة مشتركة حول نتائج أدائهم، ومن ثم التفاهم حول الإجراءات التصحيحية المناسبة وفي الوقت المناسب.
3. يتم إعدادها بشكل دوري حسب احتياجات المسؤولين ولمواكبة التغيرات، سواء الداخلية منها أو الخارجية.
- ويمكن تلخيص أهم خصائص لوحات القيادة، مقارنة بالأدوات الرقابية الأخرى فيما يلي:

جدول رقم (08): خصائص لوحات القيادة مقارنة بالأدوات الرقابية الأخرى.

الأدوات الرقابية الأخرى للرقابة الإدارية	لوحات القيادة
- معلومات مالية بحتة.	- تتضمن معلومات غير مالية (نوعية).
- مصدر المعلومات يكون من داخل المؤسسة.	- إمكانية وجود معلومات تخص المحيط الخارجي للمؤسسة.
- محتواها معياري لكل المسؤولين.	- محتواه يتناسب مع احتياجات مختلف المسؤولين.
- عرض المعلومات يكون في العموم شهريا.	- عرض المعلومات فيها يتماشى مع النشاط اليومي للمسؤولين.
- معطيات كثيرة، جد مفصلة، شمولية.	- معطيات قليلة، مركز حول النقاط الأساسية المهمة والتي تسمح بالعمل.
- تمثيل البيانات يكون معقدا.	- تمثيل البيانات يكون بشكل جذاب وفعال.
- تأخذ وقتا في تحليل معلوماتها.	- سرعة في القراءة، والتحليل.
- صعوبة في تطوير هذه الأدوات.	- مرنة وقابلة للتجديد والتعديل.
- بطئ في تحصيل المعلومات (يوم+10 إلى يوم+25).	- سرعة في تحصيل المعلومات (يوم+1 إلى يوم+3).

المصدر: بونقيب أحمد، رحيم حسين، "دور لوحات القيادة في دعم فعالية مراقبة التسيير"، أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد الرابع، ديسمبر 2008، ص 04.

رابعاً. أنواع لوحة القيادة:

يوجد نوعان من لوحة القيادة:

✓ لوحة القيادة التسييرية (TBG) Le tableau de bord de gestion

✓ بطاقة الأداء المتوازن (BSC) Balanced scorecard

1. لوحة القيادة التسييرية Management Dashboard

استعملت في فرنسا، خاصة من طرف الفروع الفرنسية المستقلة للشركات الأمريكية مثل (IBM France) وصنفت إلى أنواع رئيسية هي:¹

أ. لوحة القيادة الوظيفية: تستعمل في التسيير الإداري لمصلحة أو لقسم ما أو لباقي الوحدات الأخرى وهي تتمحور حول النشاط العام للمنظمة، في هذا النوع تتواجد أنواع فرعية خاصة لكل وظيفة (لوحة القيادة التسويقية، لوحة القيادة المالية، لوحة القيادة الإنتاجية، لوحة قيادة الموارد البشري...).

ب. لوحة القيادة الاستراتيجية: وهي معدة لاحتياجات المدير ومساعدته، تحتوي على مؤشرات تخص الصحة المالية المؤسسة وموقعها التنافسي، وتتعلق بالمحيطين الداخلي والخارجي للمؤسسة.

ج. لوحة قيادة المشاريع: وهي لوحة قيادة خاصة بتسيير المشاريع الكبيرة تتمحور حول إدارة ومتابعة المشروع من ناحية الجوانب التقنية، الجودة، التكاليف، والآجال، وبهذا تحتوي على معلومات ومؤشرات متعلقة بهذه المحاور الأربعة.

¹ Charles T. HORNGRE et autre, **contrôle de gestion et gestion budgétaire**, 4ème édition, nouveaux horizons, paris, 2009, p 07.

2. لوحة القيادة الاستشرافية (بطاقة الأداء المتوازن).

ترتكز الأنظمة المحاسبة التقليدية على القياس المالي لأداء المنظمات، مما يؤدي إلى خلط بين استراتيجية المنظمة وطرق قياس الأداء، بالإضافة إلى أنها لا تعكس قيمة أغلب الأصول غير الملموسة؛ كالمعرفة والمهارة، لأن المؤشرات المالية تعالج الأداء المتوازن الحالي والماضي؛ فقد اتجهت المنظمات إلى ابتكار أنظمة ومؤشرات أداء تعالج المستقبل، وتأخذ في اعتبارها الأصول غير الملموسة.

ولا تعتمد بطاقة الأداء المتوازن عملية تجديد مطلق في أساليب تقييم الأداء، حيث تعود جذور فكرة هذه الطريقة إلى سنوات الخمسينيات حيث تم التوصل إلى أن المسير لا يستند في بناء نظام معلوماته على النظام المحاسبي فحسب بل هناك مجموعة من الأنظمة ينتقي منها معلوماته، بالإضافة إلى استخدام المؤشرات المادية كوسيلة للمتابعة اليومية.¹

كان أول ظهور رسمي لبطاقة الأداء المتوازن بشكل كامل سنة 1992، بأمريكا الشمالية على يد المستشار Kaplan.Robert والمستشار المؤسس لوحدة البحث (KPMG) David Norton

أ. تعريف بطاقة الأداء المتوازن:

وتعدد التعاريف التي أعطيت لهذه الأداة ويمكن إبراز بعضها:

تعرف بطاقة الأداء المتوازن على أنها: "نظام إداري يهدف إلى مساعدة المنشأة على ترجمة رؤيتها واستراتيجيتها إلى مجموعة من الأهداف والقياسات الإستراتيجية المترابطة،

¹ طاهر محسن منصور العالي، وائل محمد صبحي إدريس، "أساسيات الأداء وبطاقة التقييم المتوازن"، دار وائل للنشر، ط1، عمان، 2009، ص21.

حيث لم يعد التقرير المالي يمثل الطريقة الوحيدة التي تستطيع المؤسسات من خلالها تقييم أنشطتها ورسم تحركاتها المستقبلية".

وعرفت على أنها: "أول عمل نظامي حاول تصميم نظام لتقييم الأداء يهتم بترجمة استراتيجية المنظمة إلى أهداف محددة ومقاييس ومعايير مستهدفة ومبادرات للتحسين المستمر، كما أنها توجد جميع المقاييس التي تستخدمها المنظمة".¹

وتعرف على أنها: "مجموعة من المقاييس المالية وغير المالية، تقدم لإدارة العليا صورة واضحة وشاملة وسريعة عن أداء المنظمة".²

وبالتالي بطاقة الأداء المتوازن لا تركز على المقاييس المالية وما يرتبط من أهداف مالية؛ بل تتضمن محاور مختلفة يمثل كل منها محركاً من محركات الأداء لتلك الأهداف.

ب. محاور بطاقة الأداء المتوازن:

تحتوي على أربعة محاور متكاملة ومتراصة فيما بينها، تتلاءم مع عدد كبير من المؤسسات على اختلاف قطاع نشاطاتها، وهذا لا يعني أن المحاور كافية لكن يمكن إضافة محاور جديدة تتناسب وحاجة المؤسسة؛ تسمح هذه المحاور بتحقيق التوازن بين الأهداف الطويلة الأجل، النتائج المرجوة ومحددات هذه النتائج والقياسات المستعملة، وكل محور من هاته المحاور يتكون من أربع عناصر والأهداف، المقاييس، (المستهدفات المبادرات).

¹ عبد الحميد عبد الفتاح، "قياس الأداء المتوازن، المدخل المعاصر لقياس الأداء الاستراتيجي"، متاح على الخط www.elmaghrebycom/userdre/doc. تاريخ الاطلاع: 2017/01/6.

² بوشعور راضية، طويل أحمد، بوطوية أحمد، "قياس أداء مؤسسات التعليم العالي باستخدام بطاقة الأداء المتوازن، وسيلة لضمان الجودة"، المؤتمر العربي الدولي لضمان الجودة التعليم العالي، 2016، ص 05.

❖ **المحور المالي:** يقيس هذا المحور ربحية الاستراتيجية، لأن تحقيق الأرباح المحرك الأساسي للمبادرات الإستراتيجية التي تمارسها المنظمة، ويعتمد الجانب المالي على كم من الدخل التشغيلي والفوائد المحققة لأن بقاء المنظمة مرهون بمدى الفوائد والأرباح المحققة.

❖ **محور العميل أو الزبون:** يتضمن هذا المحور المؤشرات الخاصة برضا الزبائن، تحقيق رغباتهم، الاستجابة للشكاوى، تحسين الخدمة وأسلوب البيع، الجودة، التكلفة، يعني التعرف على احتياجات الزبائن من المؤشرات الهامة بالنسبة لأي مؤسسة تطمح للبقاء في السوق.

❖ **العمليات الداخلية:** يتم من خلالها عرض الأعمال المتميزة المقدمة للزبائن والمساهمين من أجل ضمان تحقيق الربحية، ويرتكز على العمليات الداخلية والاجراءات التشغيلية التي تمكن المنظمة من التميز وبالتالي تحقيق رغبات العملاء بكفاءة و فعالية.

❖ **محور النمو والتعليم:** يركز هذا الجانب على القدرات والمهارات الداخلية الواجب تتميتها لتحقيق أهداف المنظمة في الأجل الطويل، ولسد الفجوة بين القدرات والمهارات الحالية والقدرات والمهارات المطلوبة لتحقيق أهداف المنظمة في الأجل الطويل، وذلك من خلال:

- الأفراد: سياسة الأجور والحوافز.
- الأنظمة: تفعيل نظم المعلومات.
- الإجراءات التنظيمية: استثمار قدرات العاملين عن طريق التدريب وتنمية المهارات وتطوير الكفاءات (الابتكار والتحسين في كل الجوانب).

ج-وظائف بطاقة الأداء المتوازن:

إن أهم ما يميز بطاقة الأداء المتوازن أنها أداة للإدارة الاستراتيجية فهي ليست وسيلة متعددة الجوانب لتقويم الأداء، بل حجر الأساس لنظام جديد للإدارة الاستراتيجية؛ فستخدم للتركيز على العمليات الإدارية ووظائفها هي أربع عمليات:

- توضيح وترجمة رؤية المؤسسة واستراتيجيتها.
- تسهيل عملية الاتصال والربط بين أجزاء المؤسسة :
- التخطيط وتحديد الأهداف :
- التغذية العكسية والتعلم.

المطلب السادس: الحوكمة العمومية (Gouvernance)، والأساليب الأخرى.

يعد مصطلح الحوكمة (Gouvernance) من المصطلحات الإدارية الحديثة الذي يطلق عليه أيضاً الإدارة الرشيدة، إذ يعبر عن مجموعة الطرق والأساليب الحديثة والآليات والإجراءات والنظم والقرارات، التي تضمن تفعيل مبادئ الاستقلالية والنزاهة والشفافية والانضباط والمساءلة والعدالة وغيرها من مبادئ الحوكمة، التي تهدف إلى تحقيق الجودة والتميز في الأداء من خلال تصرفات إدارة الشركة تجاه هذه المبادئ، واستغلال الموارد الاقتصادية المتاحة لديها، وبما يحقق أفضل منافع ممكنة لكافة الأطراف، وبما يضمن تحقيق العدالة ويحفظ للمساهمين وللأطراف الأخرى المتعاملة مع الشركة حقهم؛ ولتحقيق ذلك لابد من التزام الإدارة والعاملين

بالقواعد الأخلاقية والمهنية، للحد من ممارسات تهدد مستقبل الشركة في النمو والبقاء والاستمرار.¹

تتعلق الحوكمة العمومية بكيفية تعامل المنظمة العمومية مع شركائها، المساهمين، والشبكات للتأثير على مخرجات السياسات العمومية²، يتضمن التسيير العمومي الجديد إعطاء مساحة أكبر للقطاع الخاص في الشأن العام، ونظرا لتعارض مصالح كل من القطاعين (الأول غير هادف للربح والثاني يهدف للربح) في أغلب الأحيان، فإن تبني مجموعة من المعايير (معايير الحوكمة كالشفافية، المساءلة...) التي تضبط العلاقة بين هذه الأطراف يعد أمرا ضروريا لضمان مصالح كل طرف، خاصة المواطنين.

إضافة إلى ذلك يجب إعطاء دور أكبر لكل من منظمات المجتمع المدني والمواطنين في اتخاذ القرارات التي تتعلق بهم لأنهم أطراف معنيون بالمنظمات العمومية، ومن بين الأدوار التي تلعبها منظمات المجتمع المدني هو الدور الرقابي على الدولة وعلى القطاع الخاص وعلى المجتمع ككل، لذلك فإن تبني التسيير العمومي الجديد يتطلب خلق منظمات مجتمع مدني نشطة ومستقلة حتى تساهم في الرقابة على القطاع الخاص في إطار نشاطه في الشأن العام، وإلزامه تحمل درجة كافية من المسؤولية الاجتماعية، إضافة إلى ضرورة إشراكها وإشراك المواطنين في تسيير الشأن العام وفق الآليات المتاحة.

ومن الأساليب الأخرى نذكر ما يلي:

➤ المسؤولية الاجتماعية للقطاع الخاص (Social Responsibility):

¹ السعدي إبراهيم خليل حيدر السعدي، "حكومة الشركات ورفع مستوى الإفصاح وآثاره في معالجة الأزمة المالية المعاصرة"، (2011)، دراسة منشورة، التحديات التي تواجه منظمات الأعمال المعاصرة، الجزء الثاني، مكتبة المجتمع العربي للنشر والتوزيع.

² Tony Bovaird, **Public Management and Governance**, New York : Rutledge, 2nd edition, 2009, p6

المسؤولية الاجتماعية هي الالتزام المستمر للمؤسسات بالتصرف على نحو أخلاقي وبالمساهمة في التنمية الاقتصادية، وتحسين نوعية حياة العاملين وأسرهم والمجتمع المحلي والمجتمع ككل¹، في إطار تبني التسيير العمومي الجديد يحظى القطاع الخاص بدور محوري في تقديم الخدمات العمومية كشريك أو بعمله بشكل مستقل، ويكمن التحدي في صعوبة إلزامه بالمسؤولية الاجتماعية لأن القطاع الخاص يهدف لتحقيق أرباح بالدرجة الأولى وليس خدمة المصلحة العامة، لذلك قد يستغل القطاع الخاص وضعه لتحقيق أرباح إضافية على حساب المصلحة العامة للمجتمع، بالتالي يصبح لدوره أثرا عكسيا، من بين أبرز المشاكل المطروحة في هذا الصدد إهمال مؤسسات القطاع الخاص للجوانب الصحية والبيئية والتي قد يسببها النشاط الذي تقوم به.

➤ إمام المسيرين العموميين بمبادئ وآليات التسيير العمومي الجديد:

غالبا ما يكون الموظفون البيروقراطيون غير ملمين بأدوات التسيير المستخدمة في القطاع الخاص، خاصة أولئك الذين لم يسبق لهم العمل فيه، وتبني مبادئ التسيير العمومي الجديد يستدعي وجود حد أدنى من المعلومات التي تمكن الموظفين ومسيري المنظمات العمومية لمواكبة أي تطوير تنظيمي على مستوى المنظمة؛ إذ يوفر التسيير العمومي الجديد على مسيري المنظمات العمومية أن يستخدموا بشكل مكثف تقنيات التسيير المالي، وتطوير روح مقاولانية لديهم بمعنى التعود على استغلال الفرص ومحاولة تدنئة المخاطر، ربط الحوافز بالأداء وتشجيع الإبداع، ووضع جودة الخدمة كمحور اهتمام لهم² وغيرها، بعض هذه الأدوات

¹ هدى رزق، "المسؤولية الاجتماعية وحوكمة الشركات، في: دور القطاع الخاص في مسار التنمية المستدامة وترشيد الحكم في الأقطار العربية"، ندوة أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد في سبتمبر 2011، بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2013، ص 226.

² Nelson Michaud, *Secrets D'États ? Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains*, Québec : presses de l'université du Québec2, 2011, p. 310 – 30.

والآليات يسهل اكتسابها والتعود عليها ولكن البعض الآخر يصعب فيها ذلك نظرا لارتباطها بمكونات الثقافة التنظيمية.

➤ مبدأ المساواة:

الشكل التنظيمي الإداري البيروقراطي، رسخ في ذهن المواطنين والموظفين العموميين فكرة المساواة أمام القانون حيث توجد قاعدة واحدة مطبقة في كل مكان، على الجميع وبنفس الطريقة وقد أصبح تطبيق هذه القاعدة هدفا في حد ذاته، فعند التوظيف مثلا يصبح البحث عن الكفاءة أمرا ثانويا، إن تبني التسيير بالنتائج يجعل تحقيق الفعالية أمرا رئيسيا ما يتطلب تكيف قاعدة المساواة وفقا لذلك أي خلق مرونة أكبر في اتخاذ القرارات؛ إضافة إلى ذلك هناك عائق أساسي وهو إقناع المواطنين بضرورة التخلي عن قاعدة المساواة الشكلية، والعامل الحاسم في ذلك هو الثقة، ففي مجتمع تتعدم فيه الثقة، يسعى كل شخص لتحقيق منافع شخصية من الدولة، لشكهم في قدرة الدولة على تحسين أداءها لمصلحة الجميع فمن الصعب إقناع مواطنين محبطين بقبول تغييرات قد تفاقم الوضع في نظرهم، لذلك فإن التحدي يكمن في استرجاع الثقة بكفاءة الدولة وقدرتها على تحقيق مصلحة الجميع.

➤ تغيير ثقافة المنظمات العمومية:

مصطلح الثقافة هو محاولة لتفسير الاختلافات السلوكية لمختلف الجماعات في أوضاع متشابهة¹، والثقافة في المنظمة هي مزيج من القيم والاعتقادات والافتراضات والمعاني والتوقعات التي يشترك بها أفراد منظمة أو وحدة معينة، ويستخدمونها في توجيه سلوكياتهم وحل مشكلاتهم²، إن الثقافة التنظيمية تتشكل تلقائيا في المنظمة، وبإمكان مسيري المنظمة التأثير عليها أو تغييرها لخدمة أهداف المنظمة، وهو ما تسعى لتحقيقه المنظمات الخاصة في أغلب

¹ Kuno Schedler , Isabella Proeller, **public management as a cultural phenomenon. Revitalizing societal culture in international public management research.**] on line [, International Public Management Review, · electronic Journal, disponible sur : <<http://www.ipmr.net>>, Volume 8 · Issue 1, 2007, (consulté le 22 décembre 2015), p187.

² حسين حريم، إدارة المنظمات منظور كلي، عمان: دار الحامد للنشر والتوزيع، 2003، ص 262.

الأحيان؛ تطغى على المنظمات العمومية ثقافة بيروقراطية تسودها العديد من الجوانب السلبية، كالالتزام الحرفي باللوائح والقوانين، انعدام الحافز لدى العمال، انعدام الإبداع، الإهمال، التأخر في العمل، عدم الالتزام بالأخلاقيات، عدم تبني أهداف المنظمة...، وينظر للثقافة التنظيمية كـ "يد خفية" في تسيير منظمات القطاع العام، لما لها من تأثير على أدائها، تتشكل هذه الثقافة غالبا بشكل تلقائي في المنظمات العمومية البيروقراطية لأنها لا تهتم بإدارة هذا العنصر المهم في بيئتها الداخلية؛ إضافة إلى ذلك فإن الموظفين العموميين قد يقاومون أي تغيير يحدث في المنظمات التي يعملون بها على أساس أن هذا التغيير سيحرمهم من العديد من المكاسب.

إن تبني التسيير العمومي الجديد يفرض على المنظمة العمومية تغيير ثقافتها لتتماشى مع مبادئ هذا النمط التسييري، كخلق جو إبداعي، الولاء للمنظمة وتبني أهداف المنظمة من طرف الموظفين، الإنتاجية....، فالتحدي يكمن في القدرة على تغيير الثقافة السائدة في المنظمة والتحكم فيها لاستغلالها لصالحها، لأن المنظمات البيروقراطية تتصف بالجمود، ودرجة مقاومة التغيير بها قوية جدا.

➤ التعامل مع الضغوط السياسية:

يتم تسيير المنظمات العمومية من طرف إداريين تحت إشراف سياسيين منتخبين أو معينين ويتدخل السياسيين في كثير من الأحيان في القرارات المتخذة فيها، قد يكون هذا التدخل غير عقلاني يصب في إطار تحقيق مكاسب انتخابية أو شخصية؛ في هذه الحالة تتغلب السياسة على الاقتصاد في تسيير المنظمة¹؛ وخاصة في حال عدم وضوح الحدود بين السياسي والإداري أو عدم وجودها تماما، وهو ما يخلق تداخلا في المهام بين عدة أطراف،

¹ أحمد رشيد، "نماذج من الإدارة الحكومية البريطانية، ندوة إدخال آليات القطاع الخاص وقوى السوق في إدارة الأجهزة الحكومية"، القاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، أكتوبر 1998، ص 67.

لذلك فإن تبني التسيير العمومي الجديد يتطلب تحديد أكبر لدور كل من السياسي والإداري في المنظمة، وتحديدًا أكبر لآليات اتخاذ القرار.

➤ صعوبة تطبيق بعض أدوات التسيير المطبقة في القطاع الخاص:

إن ما تتسم به المنظمات العمومية من خصوصيات، يجعل تبني بعض أدوات القطاع الخاص في بعض هذه المنظمات صعبًا جدًا، فمثلاً يصعب قياس مخرجات المنظمات العمومية بشكل كمي، فالمنتج الذي تقدمه غير ملموس (خدمات)، بما يجعل من الصعب قياس الأداء المؤسسي الذي يتطلب التقييم الكمي للمدخلات والمخرجات.

➤ توفير موارد مادية وبشرية:

إن تطبيق بعض مبادئ التسيير العمومي الجديد يتطلب موارد بشرية كفؤة، فتبني الشراكة مع القطاع الخاص يتطلب قدرة كبيرة على إدارة عقود الشراكة من طرف قانونيين ومختصين في الجوانب المالية، وتبني الحكومة الإلكترونية يتطلب مورد بشري كفؤ يستطيع مواجهة تحديات الحكومة الإلكترونية، إضافة إلى الموارد المادية المطلوبة لذلك، ولهذا فإن تبني إصلاحات التسيير العمومي الجديد يتطلب توفير الموارد المادية والبشرية اللازمة لذلك.

➤ أطر قانونية ملائمة:

إن تبني مبادئ التسيير العمومي الجديد، يتطلب تكيف الكثير من القوانين لتناسب مع مبادئه، أي يجب خلق منظومة قانونية مناسبة، كتتنظيم العلاقة بين السياسيين والإداريين وتحديد المهام بدقة، تنظيم العلاقة بين القطاعين العام والخاص من خلال قوانين محددة تضمن تسييرا راشدا (حوكمة)، القوانين التي تضبط تسيير المستخدمين، ضف إلى ذلك آليات الرقابة المطلوبة وغيرها.

المبحث الثالث: الاطار القانوني و التنظيمي لتجسيد مقاربة التسيير العمومي الجديد في الجزائر.

قامت السلطة الجزائرية بجملة من الإصلاحات في العديد من المجالات، منها القانونية والمالية، والتي تسعى من خلالها إلى تطوير الجهاز الإداري في الجزائر.

المطلب الأول: المجال القانوني.

لقد قامت الدولة بتنفيذ 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 كالقضاء العادم، 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 وإنهاء العمل وتحديد وسائل عمله.
- ✓ تعديل قانوني البلدية والولاية لعام 1990.

الفرع الأول: تعديل قانون البلدية.

قامت الحكومة بإحداث قانون جديد خاص بالبلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 والذي جاء بصدد إجراء جملة من التعديلات على المنظومة التشريعية المسيرة للبلدية، وقد قامت بهذه التعديلات من أجل معالجة بعض الاختلالات في القانون القديم، وذلك بسن أحكام من أجل تصحيح النقائص المسجلة، في إطار احترام قواعد وإجراءات سير هيئة المداولة، والتحديد الدقيق للإطار العام والشروط المتعلقة بممارسة العهدة الانتخابية، كما جاء هذا القانون من أجل تعزيز الديمقراطية التشاركية.

جاء في المادة 12 إمكانية إقامة مجالس بلدية واسعة يشارك فيها المواطنون، تخرج بقرارات بعد مصادقة رئيس المجلس الشعبي البلدي عليها وكذلك مصادقة الوالي.

نصت المادة 13 بالسماح لرئيس البلدية بالاستعانة بشخصيات تقيم في البلدية، أو بجمعية معتمدة، للحصول على اقتراحات تخص مشاريع تنموية، للجان أن تتبناها بعد المناقشة؛¹ وقد أعطى القانون الجديد صلاحيات واسعة للمجلس الشعبي البلدي، وذلك في مختلف المجالات التنموية الآتية:

❖ **المجال الاجتماعي:** أعطى المشرع بموجب المادة 122 من القانون الجديد للمجلس الحق في المبادرة بإنشاء مؤسسات التعليم الابتدائي وضمان صيانتها، إنجاز وتسيير المطاعم المدرسية، السهر على ضمان توفير وسائل النقل، التكفل بالفئات المعوزة، وإنجاز المراكز الصحية وصيانتها.

❖ **مجال السكن:** يتم تكليف البلدية بتشجيع كل مبادرات تستهدف الترقية العقارية على مستوى البلدية وإنشاء المؤسسات العقارية وتشجيع التعاونيات.

¹ سليمة حمادو، إصلاح الجماعات المحلية كمدخل استراتيجي، رسالة ماجستير، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص إدارة الجماعات المحلية، جامعة الجزائر، 2012، ص ص 139-138.

❖ **المجال المالي:** يتولى المجلس بناء على المادة 180 سنويا المصادقة على ميزانية البلدية سواء الأولية أو التكميلية.

❖ **المجال الاقتصادي:** طبقا للمادة 109 فالمجلس يتولى إنجاز مشاريع الاستثمار أو التجهيز على مستوى إقليم البلدية، وحماية البيئة والأراضي الفلاحية؛ كما أعطى له المشرع الحق في القيام بكل مبادرة من شأنها تطوير الأنشطة الاقتصادية المسطرة في برنامجها التنموي، والعمل على ترقية الجانب السياحي في البلدية، وتشجيع المتعاملين الاقتصاديين.

❖ **مجال تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة:** طبقا للمادتين 107، 108 يكلف المجلس الشعبي البلدي بوضع برامج تنموية سنوية طيلة عهده، في إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم، وكذا المخططات التوجيهية القطاعية، والتي تنفذ على المدى القصير، المتوسط، والطويل.

جاءت المادة 295 من قانون البلدية لتعترف صراحة للأمين العام بممارسة أمانة المجلس الشعبي البلدي، أما المادة 129 فجاءت أكثر توضيحا لمهامه حيث يتولى تنشيط وتنسيق المصالح الإدارية والتقنية وضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات المتضمنة للهيكل التنظيمي ومخطط سير المستخدمين؛ وقد عرف هذا القانون أهمية بالغة، من خلال تفعيل دور المرأة وزيادة تمثيلها في المجالس الشعبية وترقية حقوقها، وزيادة مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية.¹

¹ مصطفى درويش، "الجماعات المحلية بين القانون والممارسة"، مجلة النائب، العدد 01، 2003، ص 46.

الفرع الثاني: تعديل قانون الولاية.

جاء قانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية حيث قامت الحكومة بإدخال جملة من التعديلات والتي جاءت كالتالي:

- ✓ تكريس المبادئ الأساسية للولاية باعتبارها جماعة إقليمية مركزية، ومقاطعة غير ممرضة.
- ✓ تفويض السلطات لفائدة الولاية باعتبارها جماعة المركزية، مع إعطائها استقلالية مالية واستقلالية في التسيير.
- ✓ التحديد بدقة لسير المجلس الشعبي الولائي كهيئة مداولة للجماعات الإقليمية، لاسيما فيما يتعلق بتنظيم القانون في حالة الكوارث، ومدتها ومكاف انعقادها الذي يتم وجوبا بمقر الولاية، وطريقة استدعاء المجلس.
- ✓ إعادة تحديد صلاحيات المجلس، لتمكينه من أن يصبح قوة مشاركة في التكفل بالانشغالات المشتركة لكل مواطني الولاية.
- ✓ مشاركة المجلس الشعبي الولائي في تنفيذ السياسات المقررة على المستوى الوطني، كما يعطي رأيه كلما تطلبت القوانين والتنظيمات ذلك.
- ✓ تم تقليص المداورات التي تخضع إلى الموافقة الصريحة للمجلس إلى أربعة وهي: الميزانيات والحسابات، التنازل واقتناء وتبادل العقارات، اتفاقيات التوأمة، الحسابات والوصايا وذلك حسب المادة 55 من قانون الولاية.
- ✓ تكريس الجهاز القانوني لحماية المنتخب، المعمول به في قانون الولاية.
- ✓ تكريس الوالي كهيئة تنفيذية وممثلا ومفوضا للحكومة، وتم تعديل علاقاته مع مسؤولي المصالح غير الممرضة، قصد تحقيق الشفافية، التنسيق، والفعالية.
- ✓ كما أدخل الفصل المخصص للوالي أحكاما قانونية تقرر بإنشاء سلك الولاية الذم يحدد قانونه الأساسي عن طريق التنظيم.

- ✓ تم تحديد أحكام تقليدية تحكم تنظيم وسير الجماعات المحلية في الجزائر.
- ✓ إدراج أحكام جديدة تتعلق باستقلالية المالية، وتطبيق مستخدمي التأطير على حساب ميزانية الولاية، ومسؤولية الولاية.

المطلب الثاني: المجال المالي.

قامت الجزائر بجملة من الإصلاحات من أجل تجاوز التعقيدات المتعلقة بالجباية.

الفرع الأول: إصلاح الجباية المحلية.

إن أسباب عجز الجباية المحلية الجزائرية في تغطية العجز المالي للبلديات متعددة، ويمثل عدم استقرار النظام الضريبي أحد أبرز هذه الأسباب، كما تعد القوانين التي تصدر كل سنة سببا في تدمير المكلفين، بالإضافة إلى سوء التسيير الذي تعاني منه الإدارة المحلية.¹ وإصلاح الجباية يجب التركيز على النقاط التالية:

✓ محاربة ومجابهة التهرب الضريبي، ومكافحة كل أشكال الغش، من خلال تبسيط الإجراءات الإدارية المتعلقة بربط وتحصيل الضرائب، وتحسين الجهاز الضريبي بتوفير إدارة ضريبية تمتاز بدرجة عالية من الكفاءة، سواء من ناحية الإمكانيات البشرية أو المادية، وكذلك من خلال تحسين العلاقة 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 والولاية في إعداد نظام الجباية، حيث أن البلدية أدرى بإمكاناتها المحلية التي يمكن أن تنتج حصيلة ضريبية.

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 أمحمد بوقرة، بومرداس، ص 151.

² أحمد بلجيلالي، "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.

- ✓ الابتعاد عن التوزيع التمييزي في حصيلة الضرائب 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، والتي كانت تمنح لبلديات يمر عبر إقليمها قنوات نقل المحروقات، لكن يجب التفكير في كيفية توزيع هذا الرسم على كافة بلديات 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.

الجدول رقم 07: نصيب البلديات في أهم الضرائب المفروضة.

توزيع الضرائب	الضرائب والرسوم
<ul style="list-style-type: none"> - ميزانية الدولة 75 % - صندوق الضمان والتضامن (2) 15 % - البلدية 10 % 	الرسم على القيمة المضافة TVA (المتأتية من السلع المنتجة محليا)
<ul style="list-style-type: none"> - الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث 50 % - البلدية 25 % - ميزانية الدولة 15 % - الصندوق الوطني للممتلكات الثقافية FNPC 10 % 	الرسم على مطاط العجلات الجديدة والمستوردة TPNI
<ul style="list-style-type: none"> - الدولة 15 % - البلدية 35 % - الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث 50 % 	الرسم على الزيوت والوقود THL
<ul style="list-style-type: none"> - البلدية 66 % - الولاية 29 % - صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية 5,5 % 	الرسم على النشاط المهني (المعدل 2%)
100 % لفائدة البلديات	الرسم العقاري TF
<ul style="list-style-type: none"> - الدولة 60 % - البلدية 20 % - الصندوق الوطني للسكن 20 % 	الضريبة على الممتلكات ISP
100 % لفائدة البلديات	رسم التطهير TASS
<ul style="list-style-type: none"> - ميزانية الدولة 49 % - ميزانية البلديات 40,25 % - صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية 5 % - الولاية 5 % - غرفة الصناعة والتجارة 0,5 % - الغرفة الوطنية للصناعة التقليدية 0,01 % - غرفة الصناعات التقليدية والمهن 0,24 % 	الضريبة الوحيدة الجزافية IFU التي عوضت كل الضرائب في النظام الجزافي بدأ من 2007

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة

لسنة 2018 و قانون الرسوم على رقم الأعمال لسنة 2018.

الفرع الثاني: إصلاح الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

منذ إنشاء الصندوق المشترك للجماعات المحلية سنة 1986، شهدت الإدارة المحلية الجزائرية مجموعة من التحولات، والتغيرات الاقتصادية، الاجتماعية، والتنظيمات الإدارية لذا تم وضع جملة الإصلاحات لمجابهة ذلك؛ 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 توكيل مهمة تسييرها للأعضاء المنتخبين على المستوى المحلي، والذين يجب أن يكونوا ذو كفاءة علمية ومهارات وتتوفر فيهم الخبرة الفنية الكافية والقدرة على المراقبة.
- ✓ إصلاح آليات الاقتراض المصرفي؛ بالاعتراف 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، بتجنيد الادخار المحلي.
- ✓ إصلاح مداخيل الأملاك وترقية الأنشطة المحلية؛ بحيث تعتبر الأملاك العقارية والمنقولة مصدرا ماليا معتبرا يجب تنميته والرفع من مردوديته، بالإضافة إلى التركيز على ترقية الأنشطة المحلية، عن طريق استغلال المناجم، المحاجر، وموارد البناء المحلية، وتطوير الصناعات التقليدية، وأنشطة الصيد البحري، تربية البرمائيات، وعملية استرجاع النفايات.
- ✓ توجيه وتخصيص الموارد المالية للصندوق المشترك والعمل على توازن الميزانية المحلية للبلديات.
- ✓ توجيه الادخار المحلي وتوجيه التجهيزات واستثمارات الجماعات المحلية.
- ✓ السماح للجماعات المحلية بإيجاد رؤوس الأموال اللازمة لتحقيق تنميتها المحلية.

خلاصة الفصل:

بشكل عام، وأبعد من هذه التيارات المختلفة من (ت.ع.ج)، فإن هذا الأخير يدعو بصفة ملخصة إلى العناصر التالية، التي بدورها تظهر حلقة تسيير الأداء العمومي المتمحورة حول النتائج:

- تعزيز نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين، والعملاء، على أساس تقييم الاحتياجات وتقييم الخدمات المقدمة فعلا من قبل المؤسسة العمومية، وذلك باستخدام المؤشرات المناسبة؛ بذلك نزيد من كفاءة الخدمات العمومية، التي تقيم على أساس أهداف أداء محددة تحديدا واضحا مسبقا من قبل السلطات السياسية (التوجيه على المخرجات بدال من المدخلات).
- يجب تحديد أو خلق مراكز خدمات داخل المؤسسات، تحت إشراف مديرين عموميين، الذين يمنحون حرية تصرف أكبر بالمقارنة مع النظام التقليدي.
- التفاوض على عقد (أو عهدة) لخدمات، بين السلطات السياسية ومسيرو الهيئة العمومية، والذي يحدد أهداف الخدمات التي ينبغي تحقيقها، المؤشرات المحددة، وكذا الظرف المالي المخصص لذلك الغرض؛ رسميا، هذا "العقد" هو الوثيقة التي تلخص "النتائج" التي ينبغي تحقيقها والمؤشرات التي تسمح بتقييمها.
- يجب إعداد نظام مؤشرات للرصد والذي يتم على أساسه تقييم مساهمة الهيئات المعنية.
- تبسيط هياكل وطريقة عمل هذه المراكز الخدمانية وجعل عملياتها مرنة أكثر مع احترام مبدأ التساوي في المعاملة للترويج لظهور شكل من أشكال روح المؤسسة، من خلال التأثير على تسيير الموارد (المالية والبشرية).

الفصل الثالث:

تحديات تطبيق التسيير العمومي الجديد

في الإدارة المحلية بالجزائر.

تمهيد:

تعتبر الإدارة العامة المرآة العاكسة لمدى نجاعة أداء الحكومات، خصوصا فيما يتعلق بتقديم الخدمات العامة التي تعتبر المسؤولية الأولى للدولة؛ لذا اجتهدت الكثير من الدول ومن بينها الجزائر في البحث عن أفضل الطرق والوسائل لإصلاح الإدارة العامة من أجل الدفع بها إلى تقديم خدمات تتماشى وتطلعات المواطن؛ وبعد ظهور التسيير العمومي الجديد كنموذج إصلاح للتسيير العمومي والذي لاقى نجاحا مميّزا في الدول الأنجلو سكسونية، وبعد تطبيق الجزائر لمبادئه على العديد من قطاعاتها، وعليه فإن البحث يهدف إلى إبراز حدود تطبيق هذا النموذج لإصلاح الإدارة الجزائرية وذلك من خلال دراسة تحليلية لتاريخ الإدارة الجزائرية وواقعها، مع تحديد أهم العقبات التي تحول دون تحقيق الأهداف المرجوة.

وقد خلصت الدراسة أن الإدارة الجزائرية لا تزال تتخبط تحت وطأة البيروقراطية الجامدة التي ولدت مقاومة لأي تغيير، بحجة عدم موافقة هذه الإصلاحات، ولمحاولة معرفة متطلبات تطبيق التسيير العمومي الحديث في الإدارة العمومية الجزائرية، لا بد من البحث في إسقاط وتطبيق حيثيات ومعطيات الجانب النظري على أرض الواقع.

وجب في البداية إعطاء لمحة حول الإصلاح الإداري في الجزائر.

المبحث الأول: القيود المفروضة على تنفيذ إصلاح إداري فعال في الجزائر

من الضروري الاعتراف بالتأخير في تكييف الإدارة الجزائرية مع الواقع الجديد، ويعكس مدى آثاره في القدرة التنافسية للمنظمات، ونمو تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ونتائجه على العمل الإداري، الحكم، وآثاره على الإدارة العامة؛ إن هذا الوضع الإداري للإدارة العمومية يتبع السياق الخاص للدولة الجزائرية التي تتميز بالعناصر التالية:

- ✓ دولة سائرة في طريق النمو.
- ✓ التأثر بالموروث الاستعماري (الإداري والإقليمي).
- ✓ بلد سابق من الاقتصاد الخاضع للرقابة (اقتصاد موجه وقائم 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.

نتيجة لهذا السياق، أشارت الإدارة الجزائرية منذ فترة طويلة صورة من عدم الحركة والجمود، 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.

المطلب الأول: نشأة الإصلاح الإداري في الجزائر.

الدولة، الإدارة العامة، تنظيمها، دورها، طريقة عملها، وعلاقتها بالمجتمع والاقتصاد؛ كانت دائما في قلب اهتمامات السلطات العامة الجزائرية.

التعريف الإجرائي للإصلاح الإداري:

"مجموعة من التغييرات المقصودة لهياكل وعمليات المنظمات المختلفة، بهدف التشغيل بصورة أفضل وتحقيق عدة غايات منها: تحقيق وفرة في النفقات، تحسين جودة الخدمات العامة، زيادة الكفاءة ضمان أن السياسات العامة سيتم تنفيذها بفاعلية"¹.

➤ فترة الستينات (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 السلوكيات الإدارية التي استمرت حتى ظهور سياسة التعددية الحزبية لاحقا.

➤ فترة السبعينات.

بتأسيس قاعدة صناعية متطورة نسبيا، تركزت على المؤسسة العامة؛ وتنفيذ التخطيط المركزي، من خلال خطط التطوير المتتالية التي تركزت تأثير قرار الإدارة على تخصيص الموارد؛ وكان منطق الدولة الحمائية، 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، وعليه فإن الدولة والإدارة هي الأداة الوحيدة للتنمية الاقتصادية والتماسك الاجتماعي.

➤ فترة الثمانينات.

¹ ليلي مصطفى البرادعي، "الاتجاهات المعاصرة في دراسة الإصلاح الإداري"، دراسة مسحية، ص 38.

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 وجو السرعة، باتخاذ تدابير هيكلية، اعتبرت شجاعة.

➤ فترة التسعينيات.

عرفت تحولات اقتصادية وسياسية صعبة وجذرية، 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، واتباع سياسات الخصخصة؛ 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.

المطلب الثاني: 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؛ وهذا من خلال:

✓ تمت إزالة بعض الضوابط أو تخفيفها فيما يتعلق بالقرارات المركزية، وتوجيه 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 لتنمية المنطقة الجنوبية، ونقل إلى الولاية العديد من العمليات الأساسية التي كانت في السابق مركزية.

الفرع الأول: الجماعات المحلية ونظام "التسيير العمومي الجديد".

اختتم لقاء جمع الحكومة بالولاية خلال أيام 12-13 نوفمبر 2016، بالعديد من التوصيات الهامة والكبيرة حجما وتحديا، وجاءت هذه الأشغال كما وصفتها الحكومة في ظرف "دقيق وحساس"، وهذا لما تعرفه الدولة من دخول في أزمة مالية، أثرت على مواردها وعلى قدرتها على الحفاظ على مستوى الإنجاز والتحقيق للمشاريع العمومية، وصعوبة الالتزام بحماية مكتسبات فترة "البجوحة المالية"، التي أنتجت حالة من الرفاه الاجتماعي "النسبي"، والذي اعتبرته الحكومة في محطات عديدة أنه مسار لا رجعة فيه ولا تنازل عنه، غير أن الوضعية المالية أوجدت خطابا مختلفا وتعاملا مغايرا لما كان يقال رسميا.¹

لقد حاولت الحكومة في هذا اللقاء أن تظهر بصورة المتحكم بالوضع والمدرک لطبيعة التحديات والقادرة على تجاوزها، غير أن المسجل في هذا الموقف وبمتابعة كلمات وأشغال اللقاء، يلمح أنها كانت تعطي صورة مخالفة للصورة السابقة؛ فقد برزت الكثير من المؤشرات التي دلت على أن الحكومة تسعى إلى أن تتقاسم مع كثير من الشركاء (الرسميين والاجتماعيين)، حالة القلق والغموض الذي يسود التسيير العمومي مع هذه الأزمة.

ومن بين أهم هذه المؤشرات، هو أن يتحول الفعل التسييري العمومي والتحكم في تداعيات الأزمة المالية، وخلق الثروة التي يمكنها أن تصنع بعض الإمكان للإنفاق العمومي، والعمل

¹ عبد القادر سعيد عبيكشي، 9 ديسمبر 2016، الجماعات المحلية ونظام "التسيير العمومي الجديد"، موقع الحوار،

<https://elhiwar.dz/contributions/68934>، أطلع عليه بتاريخ: 2023\06\10.

على استرداد أموال الجباية المستحقة للخزينة العمومية مهما كبرت أو صغرت قيمتها، وتبني مراجعة دقيقة ومستمرة لبرامج الإنفاق العمومي على كل المستويات، هو أن تتحول كل هذه المهام وهذه التحديات الإدارية والاقتصادية والاجتماعية، وتنقل من المستوى المركزي ويتم "تحميل" المستوى المحلي كل مسارات حلها وتجاوزها، وهذا ملتح مهم وأساسي في فهم فلسفة اللقاء المنعقد.

أولاً. توصيات تقاسم الاختلال والأعباء:

لقد انتبهت الحكومة أنه لا يمكن لها أن تكون منفردة في إدارتها المركزية وتسييرها العلوي، بكل هذا العبء لوحدها ومن دون شريك تلقي عليه جانبا من المسؤولية والقرار؛ وهذا ما دفعها إلى أن تعود إلى "الجماعات المحلية" وتفرض عليها بحكم الوصاية والهرمية التنظيمية، الجزء الأصعب والأثقل في فاتورة الأزمة المالية، وهو خلق الثروة والتكفل التام بالجباية المستحقة للدولة، بالإضافة إلى القيام بفعل "الطمأنينة" كوظيفة مستمرة ودائمة للمواطن، والتقليل أو التخفيف من حالة الخوف والترقب التي يعيشها وهذا بكل الإمكانيات والوسائل.¹

برزت هذه التفسيرات من خلال رصد أهم النقاط التي تضمنتها توصيات اللقاء، والتي جاء على رأسها:

1. إعادة النظر في الإطار القانوني والتنظيمي الذي يسير مهام أمناء الخزائن للبلديات وقابضي الضرائب، من أجل تحسين التحصيل الجبائي لهذه الجماعات مع إعداد قانون خاص بالجباية المحلية، إضافة إلى استحداث عدد من الرسوم الهادفة لتعزيز القدرات المالية للجماعات المحلية.

¹ عبد القادر سعيد عبيكشي، المرجع نفسه.

2. ترقية دور الجماعات المحلية في مرافقة الاستثمار خاصة فيما يتعلق بتحسين

العرض العقاري وتطوير الفلاحة والسياحة وتبسيط الإجراءات الإدارية.

3. العمل على ضرورة "خلق الثروة" على المستوى المحلي بالبلديات بهدف "دعم

الخبزينة العمومية"، وإذكاء روح المقاوالتية لدى المسؤولين المحليين والانتقال من

الالتكالية المفرطة إلى الإبداع الفعال، يتعين الانتقال وفي ظرف قياسي من اقتصاد

أحادي الإنتاج إلى آخر متنوع قوامه الابتكار والمبادرة.

كل هذه التصورات المبدئية والنظرية التي تحملها الحكومة، في رؤيتها لموقع الجماعات

المحلية في المرحلة القادمة، تُظهر أن الرؤية لا تزال قاصرة على فهم إشكالات هذه الوحدات

الإقليمية، وطبيعة التعثرات الهيكلية والوظيفية التي تعاني منها. وإن كانت حالة القصور هذه لا

تعني عدم إطلاع من قبل الوصاية والحكومة، بقدر ما تعني حالة التأجيل والمماطلة في التوجه

إلى الحلول الجذرية والحقيقية.

ثانيا. الضريبة ليست مطلق التنمية:

أن تحفل توصيات اللقاء الدوري للحكومة مع الولاية، وتوسيعه إلى رؤساء المجالس

الشعبية الولائية والبلدية وبعض الفعاليين الاجتماعيين والاقتصاديين، بكثير من التمرکز حول

"الضريبة المحلية" وضرورة تحصيلها، وتحويل الجماعات المحلية بكل ما تحمله من موقع

دستوري ووظيفي في الإدارة العمومية الجزائرية، إلى مجرد "قباضة ضرائب" سوف لن يكون

إضافة فعلية وعملية للدور الذي تتوخاه الحكومة من هذه الوحدات¹.

إن الفعل التنموي النوعي والابتكاري الذي تبحث عنه الحكومة وتتكفل به الولاية والبلدية،

لا يمكن أن يقتصر على تحصيل الجباية وتوسيع وعائها، وزيادة نسبتها على كاهل المواطن.

¹ عبد القادر سعيد عبيكشي، المرجع نفسه.

وهذا ما قد يجعل من التصور المركزي للفعل التنموي على المستوى المحلي مرتبط بحدود ضيقة، لا تتعدى فهم أن الوحدات الإقليمية سبب عجزها وضعفها وتراجع مشاريع وبرامج التنمية المحلية فيها مرتبط بالعائد المالي والإنفاق العمومي وحسب.

إن المشكلة الحقيقية في تسيير هذه الوحدات الدستورية ليس متعلق بصورة دائمة ومستمر بالضريبة، ولا هي طوق النجاة النهائي والدائم لها للخروج من حالة التخلف التي تتساوى فيها أغلب ولايات وبلديات الوطن؛ التحصيل الجبائي واسترجاع أموال الدولة المستحقة، وتطوير الضريبة المحلية، لن تكون ممكنة ولا مساهمة في الدور الجديد للجماعات المحلية، إذا غاب عن السلطات المركزية والمحلية على السواء أهمية مراجعة آليات تسيير هذه الأخيرة، فالحالة المزرية التي تعرفها الهياكل والموارد البشرية في بلديات وولايات في كل إقليم الجمهورية، لا تعطي أية إمكانية أدائية لتحقيق وظيفة "خلق الثروة" محليا؛ ويعرف الناتج المحلي على أنه: "مجمّل ما ينتجه الاقتصاد المحلي"، يعني القيمة السوقية لكل السلع والخدمات النهائية التي ينتجها المجتمع في فترة زمنية محددة.¹

من خلال كل هذا، وجب عدم اللجوء إلى مضاعفة أنواع وأنماط الجباية، وتسخير أجهزة الدولة المحلية لجمعها والاستفادة منها بصورة مطلقة ووحيدة. بقدر ما كان عليهم التوجه إلى صلب المشكل الذي أفرز كل هذا التدهور على المستوى المحلي وهو مراجعة آليات التسيير العمومي للمرافق العمومية محليا، ومراجعة آليات التوظيف لأنماط جديدة من الأداء الإداري الذي يحقق هذه الآمال، وليس التوجه إلى مرحلة "ما بعد البترول" بنفس أدوات وميكانيزمات العمل المحلي السائدة والمتهاكة.

¹ عبد الرزاق مولاي لخضر، "متطلبات تنمية القطاع الخاص بالدول النامية-دراسة حالة الجزائر"، (أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية: تخصص اقتصاد التنمية)، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2010، ص 267.

ثالثا. التسيير العمومي الجديد "محليا" وواقعية التمكين:

تحرص جميع الأدبيات التي أصلت وأستت وناقشت مفهوم التسيير العمومي الجديد **New Public Management (NPM)**، على أن هذا الأسلوب من الإدارة الجديدة يبني على فكرة أساسية وهي أنه خيار جديد ومختلف قابل لتعويض النظام الإداري القائم وليس إصلاحه فقط؛ وهذه الفكرة تعطي ملمحا مهما في أحد أهم آليات التمكين الإداري والوظيفي، التي يمكنها أن تسهم في تطوير وتفعيل عمل الجماعات المحلية؛ فحقيقة التعثر الذي تعيشه هذه الأخيرة مرجعه كما سبق التنويه، يعود إلى تقليدية الأنظمة والوظائف، في مرحلة يراد لها أن تكون نهضوية وانبعث جديد لدورها الاستراتيجي في مسار التنمية الوطنية.

ومما يستند إليه هذا النظام الإداري الجديد أن يعطي مجموعة من المؤشرات والمقاييس، تسمح بمعرفة مسار التحول وحدوده والإمكانيات التي يتطلبها، والتي بفحصها تستطيع الجهود التنظيمية على المستوى المركزي أن تفعلها في تجارب جزئية حتى تثبت سلامتها، بمعنى أن تعطي الوصاية بتوافق مع مؤسسات النظام هامشا من التجربة والتراكم الذي يمكنه أن يسهم في الانتقال السليم والهادئ في وظائف الجماعات المحلية وليس التوجه إلى انتقال عنيف غير مدروس.

إن من بين أهم الأسس التي يعتمد عليها (NPM) والتي ترتبط بهذا التحليل، هو التشديد على نمط القطاع الخاص في الممارسات الإدارية، بمعنى أن تتحول الوظائف في نطاق الجماعات المحلية بصفاتها العمومية، إلى نمط تصبح فيه هذه الأجهزة تستعمل أسلوب إدارة القطاع الخاص، حتى تستطيع أن تكون متحررة وقادرة على التفاوض والتعاون والشراكة بصورة أكثر أريحية لها، ومن دون "الهيمنة الاحتكارية" التي تتبناها الأنظمة الإدارية التقليدية،

والوصول إلى مرحلة يصبح الخط الفاصل بين إدارة القطاعين العام والخاص متلاشيا، وهو ما يمكن من تحقيق المبادرة والابتكار والإبداع الذي تبحث عنه الحكومة.¹

كما يتطلب هذا النظام أن يتحقق التسيير المحترف في القطاع العام، ومعنى ذلك أن يتم التوجه نحو النتائج والتغيير، بدلا عن احترام القواعد والإجراءات والعمليات بصورة جامدة؛ وهي الآلية التي يمكنها أن تؤدي إلى تفكيك الإدارة التقليدية إلى هياكل شبه مستقلة، فالتسيير العمومي الجديد يعمل على التقليل من البيروقراطية وتحجيم دورها، مقابل زيادة في الاعتماد على فلسفة إدارة الأعمال.

وبالتالي تسهم هذه الآليات في دفع هذا الدور الاستثنائي للوحدات الإقليمية، الذي تطالبها به الحكومة من قيام بتحويلات سريعة ومنتجة في فترة وجيزة ودقيقة؛ وهو ما قد يسهم أيضا بأن يسيطر ويهيمن على عمل هذه الوحدات وأن تشتغل وفق مبدأ التنافسية وهو ما يعني التحول إلى منافسة أكبر في القطاع العام، والذي يعد من المرتكزات القوية في (NPM)، كل هذا مرتبط بمدى قناعة الحكومة بوجود التحول المحلي بداية والمركزي انتهاء بهذا النظام الإداري الجديد.

زيادة على كل هذه الآليات يضاف إليها وجوب تجاوز جذر التعطيل ومركزه، وهو زيادة استقلالية المسيرين العموميين ولاسيما من ضوابط رقابة الوكالات المركزية، وهذه القاعدة تدخل في سياق منسجم مع كل هذا التهويل بإلزام الجماعات المحلية بالتكفل بكل احتياجاتها ومواردها المالية، من خلال تفعيل كل شروط ومقومات الاستثمار داخل الإقليم المحلي، فلا يمكن أن تكون هذه الوظيفة (القديمة/الجديدة) دون أن تحقق جوهرها من تفويض الصلاحيات بواقعية وعملية، زيادة إلى بناء شبكية للحكومة المحلية تسهم في تقويم الأداء وتطويره.

رابعا. المورد البشري ومعضلة الكفاءة والانسجام:

¹ المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

يُعد تجاوز الدور الريادي والمحوري لكفاءة الموارد البشرية، التي بإمكانها قيادة المرحلة "الحساسة" في الأدوار الجديدة للجماعات المحلية، من قبيل القفز على حقائق التمكين الواقعي ومضاغفة لعوامل التعثر والانحصار مجدداً؛ ذلك أن الاهتمام والاستثمار في المورد البشري الكفاء يندرج بكل ثقله في أساسيات وقواعد (NPM) وهو ما تغفله الوصاية والحكومة على السواء، من خلال تعمدهما إلى عدم توضيح الأدوات الممكنة والقادرة على أن تعطي الدفع اللازم في قضايا التعليم والتكوين والتوظيف والاستثمار البشري؛ فمحمل ما ألمحت إليه توصيات ومقترحات اللقاء، أنها تركت القضية فضفاضة وسطحية ومن دون روح للتفعيل والتجديد في هذه المسألة المحورية والهامة.

إن إتاحة الموارد البشرية والتكنولوجية التي يحتاجها المسيرون لأداء نشاطهم بشكل جيد، يعد من القواعد الأساسية التي يبني علي (NPM)، وعليه فإن قدرة الجماعات المحلية على التكفل بهذه الوظيفة في إطار إعادة بعث الدور التسييري الجديد لها، يكون من خلال فهم أن المورد البشري هو عامل تفوق إذا تجاوزت الأطر التنظيمية والتوظيفية التي أثرت على نتائج هذا المورد ومردوديته؛ وهذا ما تسعى قواعد هذا النظام الجديد إلى أن تبينه من خلال التركيز على تحسين هذه الموارد البشرية، وفق مبدأ تحفيز الموظفين على أساس الطابع الفردي للأجر وهو ما يعني أن تتوافق الجهود مع المقابل المادي للموظف، ثم المكافآت على أساس الأداء وهو ما يرفع من مردودية العمل ويضعه في خدمة برامج التنمية المحلية وليس في تراجعها، والتوجه نحو مراجعة مكثفة أنظمة التعاقد والتوظيف.

هذه الآليات التي وجب على الحكومة أن تنتبه لها، من خلال إعادة فهم وبناء للمورد البشري الذي يعرف الكثير من المشاكل وسوء التوجيه والاعتناء، ذلك أن سلامة الخطط التنموية على المستوى المركزي، ورشادة التسيير والإنفاق في البرامج والمشاريع، وكل ما قد يكون منسجماً وملائماً للوحدات الإقليمية، سيصطدم بجبل الجليد المتنامي في الجماعات

المحلية وهو تراجع كفاءة الموارد البشرية التي سنقوم بتنفيذ وتنزيل هذه البرامج في وحداتها؛ وبالتالي فالإشارة بصورة وجيزة وربما متسعة وحتى روتينية (ربما) في التوصيات لقضايا الموارد البشرية محليا، سيُبقى واقع الجماعات المحلية على حاله بل سيفاقم مشاكلها، ويُضعف من أدائها حتى في تحصيل الضريبة المحلية التي هي محل الاهتمام الأكبر من قبل الحكومة، وسيكون هذا الإهمال أو عدم الانتباه، هو العثرة التي ستقضي على آمال الانتقال والتطوير في الفعل المحلي في المرحلة القادمة للجماعات المحلية التي تراهن عليها الحكومة في عزيز الإصلاح الكلي لها، وإعطائها دعما جديدا من الوظائف والمهام التي تمكن لوحدات مسؤولة وفاعلة.

في الأخير، إن ما تُوج به لقاء الحكومة-الولاية، من توصيات ومقترحات، والعمل على إنشاء لجنة متابعة لتنفيذ هذه الأخيرة، ليست كافية ولا هي قادرة على أن تنتقل بهذه الجماعات المحلية بواقعها الحالي، إلى أن تكون منتجة وخالقة للثروة؛ فإذا لم تصارح الحكومة نفسها بالزامية التوجه إلى نمط التسيير الإداري الذي يطور من أداء البلديات والولايات، وإذا لم تراجع مبدأ اللامركزية في كثير من التفاصيل، وإذا لم تهتم بحقيقة الاختلال القائم في الهياكل التنظيمية لها، والتداخل الحاصل بين الجانب المعين والجانب المنتخب، وما أفرزه من مشاكل دائمة ومستمرة وانسدادات في كثير من الوحدات، وإذا لم تضع الموارد البشرية في صميم الاهتمام والعناية؛ وإذا بقيت تراوح مكانها في قضايا التحديث والتطوير لعمل وأداء الجماعات المحلية، من خلال مراجعة للنصوص القانونية (كما أعلن) وإبقاء أجزاء المشكلة (في نظرها) في تحصيل الضريبة وإنفاقها محليا.

المبحث الثاني: معوقات وصعوبات تطبيق مقاربة التسيير العمومي الجديد، وتنفيذ 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 نظام 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، إدارة المشاريع، أو نهج الجودة.

✓ منطوق إداري للترشيد الرسمي؛ دون أي إشارة إلى التغييرات 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.

المطلب الأول: رهانات التحديث بين الخيارات العالمية والممارسات المحلية.

قبل الغوص في جوهر عرض وتحليل رهانات تحديث إدارة القطاع العمومي، لا بد من التأكيد على ثلاث حقائق لا يجب تجاهلها:¹

¹ ديفيد أوزبورن، تيد غابيلر، "إعادة اختراع الحكومة: كيف تحول روح المغامرة القطاع العام"، تر: محمد توفيق البجيرمي، الرياض: مكتبة العبيكان، 2010، ص ص 11-14.

- الحكومة ليست شرا لا بد منه، وانما هي عبارة عن آلية لاتخاذ قرارات مجتمعية لصالح المواطنين.
 - الحكومة ليست شيئا ثابتا، حيث لم تكن تهتم بشأن الفقراء ودفع تكاليف الرعاية الصحية قبل ظهور دولة الرفاهية.
 - عرفت الحكومة تغيرا عميقا في عملها مع ظهور الاقتصاد الصناعي المبني على المعرفة¹؛ وأكد أنها ستعرف تحولا أيضا مع التغيرات والتحديات الحالية والمستقبلية المتنامية.
- فالحكومة شأنها شأن كل تنظيم، تعمل في ديناميكية تارة، وتصاب بالعجز والضعف تارة أخرى؛ كما أنها تعيش في نظام مفتوح على البيئة المحلية والدولية، مما يفرض ضرورة تأقلمها مع المتطلبات الداخلية والتعامل مع الضغوطات الخارجية بحذر؛ وهذا ما يجعل وظائفها وأولوياتها تتغير حسب المحيط السياسي، الاقتصادي والاجتماعي العام؛ ولضمان جودة الفعل الحكومي من الأهمية بمكان الاستجابة لضرورة التحديث وإيجاد الآليات الكفيلة بلوغ رهاناته.
- وتتقاطع أسباب ودواعي تحديث التسيير العمومي، بين تطور الأفكار النظرية لمدارس الفكر التنظيمي مع الممارسات العملية للحكومات؛ بما يستدعي تطوير وتحديث أنماط التسيير العمومي حتى تكون بمستوى الرهانات والتحديات المرفوعة.
- ويمكن تلخيص رهانات تحديث إدارة القطاع العمومي في ثلاث نقاط رئيسية؛ أما الرهان الأول فيتمثل في تحقيق تكيف واستمرارية الدولة، في حين يتمثل الرهان الثاني في استرجاع العلاقة الصحية بين المواطن وحكومته، أما الرهان الثالث فيتمثل في ترشيد النفقات العمومية في عصر الأزمات الاقتصادية المتتالية.

¹ ديفيد أوزبورن، تيد غايلر، المرجع نفسه، ص ص 11-14.

الفرع الأول: تحديث إدارة القطاع العمومي لتحقيق التكيف والاستمرارية.

برز في نهاية السبعينات نقد شديد من طرف التيار النيولبرالي لحجم وتكاليف ودور الحكومة؛ كما شكك الليبراليون الجدد في قدرة هذه الأخيرة (الحكومة) على تصحيح الأخطاء الاقتصادية؛ وعليه، لوحظ إلى دولة الرفاه الكنزوية على أنها غير فعالة، ولم تكن تعير اهتماما كبيرا للنتائج وتحقيق رضا المستهلك؛ واستند في ذلك كتاب التسيير العمومي على آراء الاقتصاديين الليبراليين أمثال Hayek ورواد نظرية الخيار العام مثل Buchanan و Niskanen .

ومن جهتها، أكدت مشاريع إصلاح القطاع العمومي في الدول الغربية كأستراليا، كندا، نيوزلندا، وبريطانيا في سبعينيات القرن الماضي أن التغيير الحاصل في الميدان الاقتصادي، والاجتماعي، والسياسي، والتكنولوجي يفرض إحداث تغيير في نمط التسيير الحكومي بما يضمن الفعالية، الكفاية والاقتصاد في التكاليف.

وبغض النظر عن كون الدولة متقدمة أو نامية، فهي تشترك في محاولتها للتأقلم مع مقومات الدولة الحديثة في أبعاد كثيرة، أهمها:

أولا. التكيف مع العولمة:

لقد أصبح التسيير العمومي في ظل العولمة وسيلة لتطور المجتمع الدولي، ومطبقة لفكرة التفكير العالمي والتطبيق المحلي (Glocalisation). حيث تقوم العولمة على نزع الحدود بين الدول وتسهيل عملية تنقل السلع والأفراد في العالم؛ (هناك من وصفها بالقرية الصغيرة، ومن شبهها بالبيت الواحد بجدان من زجاج).¹

¹ سعيد مقدم، "التنمية والإدارة في ظل تحديات العولمة: حالة الجزائر"، مجلة الإدارة، مجلد 16، العدد 01، 2006،

وللتكيف مع هذا المحيط الدولي الجديد، يتوجب على القطاع العمومي أن يستوعب واجباته الجديدة والتمثلة في:

- أن يعمل كمشارك مع الفواعل العالمية الأخرى (هيئات ومنظمات دولية وإقليمية، حكومية وغير حكومية)، ولا يبقى جاهلا لما يدور حوله؛ فالمشكلات والتحديات العالمية تستوجب حلولا عالمية.
- تهيئة وتحصيل المعلومات المطلوبة لوضع سياسات عمومية عالمية؛ ولذلك تعمل الدول بطلب المساعدة الفنية من غيرها (manque d'expertise) التي تتصف بنقص الخبرة حتى تكون سياساتها أكثر واقعية.
- ألا تتعارض السياسات العمومية مع برامج المؤسسات الدولية، وهو أكبر التحديات على الإطلاق.¹

ولالإشارة، تظهر العولمة أكثر نجاحا في الاقتصاد عنه في السياسة، وهذا ما يجعل من مهمة إدارة القطاع العمومي أيضا التعامل مع هذه المعطيات، حتى لا يسمح بانتشار ظواهر خطيرة ذات بعد دولي؛ كالجرائم المنظمة، تبييض الأموال، استغلال الأطفال في مواقع العمل....إلخ.

خلاصة القول؛ للعولمة قيم وأهداف مهمة لا يستطيع ضمان تطبيقها إلا القطاع العمومي. كما أن بروز العولمة بشكل قوي في المجال الاقتصادي لابد أن ينتقل إلى إدارة الاقتصاد وكل القطاعات الحيوية في الدولة.

ثانيا. إرساء القدرة على الحكم:

¹ Gerald Caiden, « The administrative state in a globalizing world: some trends and challenges » in: Comparative public administration: the essential readings, edited by: Eric E. Otenyo and Nancy S. Lind, research in public policy analysis and management, volume 15, ELSEVIER, 2006, pp 518-519.

في الوقت الحاضر، هناك بعض الدول قد استوعبت المحيط الجديد لها، بينما لم تستوعب دولا أخرى هذه التحولات؛ وبالتالي، لم تستفد من الفرص المقدمة لها من المحيط العالمي الجديد لتحسين موقعها حسب نموذج الـ:

(FFOM: Points Faibles, points Forts, Opportunités, Menaces)

ولم يعد الأداء الحكومي يرقى إلى تطلعات المواطنين لأسباب عديدة، منها:

- ارتفاع سقف تطلعات الشعوب بعد فترات الحروب.
- ضعف قدرة الحكومة لبلوغ مطالب مواطنيها.
- الوعود المبالغ فيها من طرف القادة السياسيين.

وتعالج هذه الفكرة الأسس الفلسفية للحكم، نظرا لبروز وظائف جديدة للحكومة إلى جانب التقليدية؛ ولهذا لا بد من تحضير النخب وتأهيلهم عن طريق التعلّم الديمقراطي.¹

ثالثا. التوجه نحو الديمقراطية:

تختلف طريقة تطبيق الدول المتقدمة لمفهوم الحكامة عما هو عليه الأمر في الدول النامية؛ وثمة مجموعة من الشروط، تمثل الحد الأدنى للحكامة يجب تحقيقها، وهي:

- إعداد السياسة العامة من طرف هيئة عامة منتخبة.
- أن ينتخب أعضاء تلك الهيئة في إطار انتخابات حرة ونزيهة.
- كل مواطن بالغ له الحق في الانتخاب.
- كل مواطن بالغ له الحق في تأسيس جمعية، الدخول في أحزاب أو جماعات ضغط.
- للأعضاء المنتخبين شعبيا الحرية في ممارسة قوتهم الدستورية دون مضايقة.

¹ Gerald Caiden, « The administrative state in a globalizing world: some trends and challenges », op.cit, pp 522-523.

- على الحكومة أن تقوم بعملها بكل استقلالية.

وفي هذا المقام، يلاحظ أن الدول الديمقراطية كثيرا ما تميل إلى الاستقرار لكونها متماسكة داخليا، وتسعى إلى إرساء النظام والقانون، كما تشجع الاستثمار وتعمل على ترقيته؛ وهي بذلك تخلق محيطا ثقافيا للحكومة.

يعبر فوكوياما عن هذه الفكرة في كتابه "نهاية التاريخ وخاتم البشر" بضرورة عولمة الديمقراطية اللبرالية الغربية كشكل نهائي للحكومات البشرية؛ وإذا كان الهدف هو عولمة الديمقراطية (أي كان مصدرها)، فإنه على الإدارة العمومية أن تقوم بمهام أساسية لتهيئة الأرضية المناسبة لعملية الديمقراطية، فانتخاب مترشح على سبيل المثال لا يعني أنه يعلم بالفطرة ما يجب أن يقوم به.¹

من ناحية ثانية، تعتمد عملية الديمقراطية على "التجربة والخطأ"، فما يصلح في دولة معينة لا يصلح بالضرورة في دولة أخرى، وما يرضي مواطني دولة معينة قد لا يرضي مواطني دولة أخرى، وهذا ما يجعل كل التعميمات والمبادئ العامة في موضع تجربة؛ وعلى أساس ذلك تباشر الإدارة العمومية بتغيير الهيكلة والعمليات وتحديث طرق عملها حتى تطور من أدائها.

رابعا. التكيف مع مجتمع المعلومات:

تسمح تكنولوجيا المعلومات بتقليص المسافة بين المواطنين والحكومة، فهي الأسلوب النهائي للوصل بين الحدود من خلال ما يسمى بالإدارة الإلكترونية (e-administration)؛ فمن دعائم تحديث الدولة تعميم الإدارة الإلكترونية؛ وهذا استجابة لتحديين اثنين:

1- التحدي السياسي: إن وجود إدارة أكثر انفتاحا وتطورا يعد مطلبا أساسيا لبلوغ عملية الديمقراطية مقاصدها.

¹ Ibid, pp 527-529.

2- التحدي الاقتصادي: ساعدت الثورة التكنولوجية والاستعمال المطرد للإنترنت في بروز

التجارة الإلكترونية على المستوى العالمي، وهذا ما ازد من حدة المنافسة.¹

الفرع الثاني: تحديث إدارة القطاع العمومي لاسترجاع العلاقة الصحية بين المواطن وحكومته.

تعتبر الثقة السياسية سلوكا معياريا أخلاقيا يحدد مضمون التفاعلات بين جهتين: حامل الثقة (قائد، نخبة سياسية، مؤسسات سياسية أو شخصيات اجتماعية)، وصاحب الثقة (المواطن)؛ بحيث يحاول حامل الثقة دعم مصداقيته لدى المجتمع حتى يتحصل على دعم هذا الأخير والمحافظة على الاستقرار السياسي.²

وعليه، تتجسد الثقة السياسية من خلال قدرة الحكومة على تلبية احتياجات مواطنيها، بينما تهتز عندما يحس المواطن أن حكومته قد تحولت عن الوعود والبرامج التي وضعتها لتوفير الخدمات الاجتماعية والاقتصادية، وحتى السياسية؛ لأن المواطن لا ينظر برؤية إيجابية طويلة المدى؛³ ومن المؤكد أن هذا التقييم السلبي للمواطن ناتج عن التناقض المسجل بين الخطاب السياسي والواقع - أقصى حد انعدام الثقة بالنظام السياسي ككل وبالتالي تآكل شرعيته-؛ ومهما كانت الدولة متقدمة، فطموحات شعوبها عادة ما تفوق مواردها المادية؛ ولهذا يجب على الحكومة تقديم خدمات عمومية ذات جودة كمنفذ رئيسي لكسب الثقة، والحفاظ عليها.

¹ Peter Korzun, « Le processus de la modernisation d'Etat en France et en Russie dans le contexte du développement de l'administration électronique », Master en Administration publique- cycle international long, ENA, février 2007, pp 13-20.

² اسماعيل صبري مقلد، محمد محمود ربيع (محرارن)، "موسوعة العلوم السياسية"، ج 1، جامعة الكويت، 1994، ص ص 480-481.

³ وفاء علي علي داود، "دور المواطن في مراقبة الجهاز الإداري في مصر"، د.ب.ن: دم.ن، ص 07 . نقل عن:

S. Feldman « the measurement and meaning of political trust, Political methodology, vol: 09, 1983, p 54.

كما تسمح حالة وجود ثقة سياسية بخلق بيئة ممكنة للجهات المختلفة، للتفاعل مع بعضها البعض؛ سواء كان الفاعلون من القطاع العمومي أو الخاص؛ والعمل معا لإيجاد صيغة توافقية لتغيير عملية الحكم والإدارة بما يحقق الصالح العام؛ وعليه يفرز الأداء الجيد حالة الثقة بينما يفرز الأداء الرديء حالة عدم الثقة.

وغالبا ما تغيب أو تنقص هذه الثقة أكثر لدى الدول الريعية والمعتمدة على المنح الخارجية؛ حيث توصل (Mick Moore) في أطروحته، أن مثل هذه الدول لا تستطيع إنشاء حكم يقوم على المشاركة في رسم السياسات العامة وتنفيذها مع مواطنيها؛ وهذا ما يؤدي إلى شرح العلاقة بينهما نتيجة لظهور حالة "عدم الرضا" لدى المواطنين، وحالة من "الاستعلاء" من جانب الجهاز الحكومي؛ في حين تزداد درجة المشاركة وكذا الثقة في الدول التي تعتمد على نظام ضريبي عادل في مداخلها.¹

من جانب آخر، تحل المواطنة من الناحية النظرية والتطبيقية جوهر الإدارة الحكومية، كما أن تجسيدها مدعم لشرعية الإدارة العمومية؛ وفي سيرورة التطور المفاهيمي، أصبحت فكرة المواطنة أكثر تعقيدا وذات أبعاد متعددة، فبعدما كان التركيز على البعد الاجتماعي، القائم على ضرورة ضمان الدولة لحقوق المواطنين المرتبطة بالخدمات القاعدية كالتعليم والصحة، عرف المفهوم صعود أولوية الحقوق المدنية للأفراد في الفترة الممتدة ما بين 1980-1990 في سياق جديد يسوده احتكار إيديولوجية السوق، وبروز النظام النيولبرالي في الحكم؛ ونتيجة لذلك عرفت العلاقة بين المواطن والإدارة تغييرات عميقة في مختلف المجتمعات، حيث لوحظ اتجاه لإضعاف دور القطاع العمومي في خدمة المواطن، ليس فقط في الدول المتقدمة كالولايات

¹ المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

المتحدة الأمريكية، كندا، بريطانيا وأستراليا، وإنما أيضا بالنسبة للدول النامية والدول ما بعد الاشتراكية.¹

وعليه، تراجعت ثقة المواطنين في حكوماتهم في معظم الدول؛ وقد كتب كل من (Philip D. Zelikow, Joseph .S. Nye, David.C. King) مؤلفهم: "لماذا لم يعد المواطنون يثقون في الحكومة"؛ للدلالة عن انحدار الثقة المدنية في أداء الجهاز الحكومي بمختلف تنظيماته، كما أكدته استطلاعات للرأي العام في معظم الدول الصناعية مطلع التسعينات.

وفي سبيل استرجاع الثقة، على الحكومة الابتعاد عن الأساليب التقليدية البالية في تقديم الخدمات العمومية، وعدم التركيز على التنظيم الهرمي؛ ولتسهيل المهمة على نفسها، عليها الاعتماد بصورة متزايدة على الشركاء غير الحكوميين؛ وهذا بحثا عن الجودة العالية والتكلفة المنخفضة؛ وهنا تظهر الجودة كرهان واستراتيجية في نفس الوقت لاسترجاع العلاقة الصحية بين المواطن وإدارته.

ومن المداخل المعروفة لتحقيق هذا التوجه في علاقة الإدارة بالمواطن، لجأت الدول إلى وضع ما يعرف بـ: "وثيقة المواطن"؛ والتي تشكل إطارا لهذه العلاقة، خاصة في الدول المتقدمة بعد انتشار النظم الديمقراطية، وبروز قضايا حقوق المواطنين في شتى المجالات، وبروز دور المجتمع المدني المتنامي.

وعليه، كانت المواثيق أساس تغيير الموظفين العموميين لسلوكهم وتحسين طرق تقديم الخدمات للمواطنين. حيث طبقت في حكومة (John Major) ببريطانيا سنة 1991م، ثم توبعت من طرف حكومة العمال لتوني بلير سنة 1998 م ببرنامج معنون: "الخدمة أولا"؛ وقد حصلت 227 منظمة حكومية على علامة الميثاق في الفترة الممتدة بين 1992-1994م؛

¹ M. Shamsul Haque, « Relation entre citoyens et l'administration publique : analyse des changements », dans : Revue Internationale des Sciences Administratives, institut international des sciences administratives, vol : 65, n° 3, septembre 1999, p p. 365-367.

والعلامة عبارة عن جائزة تمنح للمنظمات العمومية المتميزة؛¹ وهي عبارة عن شهادة تقدير معتمدة من رئيس الوزراء البريطاني اعترافا بمجهودات المنظمات الفائزة في تقديم خدمات عمومية ذات جودة، كما تسلم لها ميداليات من الكريستال منقوشة تعبر عن العلامة؛ وبإمكان المنظمات الفائزة وضع العلامة على تجهيزاتها وعلى أوراق عملها لمدة ثلاث سنوات؛ ولكن في حالة ما إذا انخفض الأداء تنزع منها علامة الميثاق؛ وهذا دليل على تحقيق أهداف الميثاق، المتمثلة أساسا في مخاطبة المواطنين كزبائن، وتحسين الخدمات المقدمة إليهم.

كما عرفت اليابان صدور "القانون الوطني لأخلاقيات الإدارة العامة"، والمطبق منذ أبريل 2000م، وفي إطاره أنشئ "المجلس القومي لأخلاقيات الوظيفة العمومية"؛ وهو قانون يهدف بالدرجة الأولى إلى المحافظة على القيم السائدة لدى الموظفين الحكوميين ومنع انحرافهم؛ وعلى سبيل المثال لا الحصر، جاء القانون بتعيين مكلفين بالرقابة الأخلاقية في كل وزارة والزام كبار الموظفين بالإبلاغ الدوري عن دخولهم وعن كل الهدايا والهبات التي تزيد عن 65 دولار.²

صفوة القول، تمنح العلاقة الصحية بين المواطن والإدارة الصبغة الشرعية للحكومة، وهذا ما يجعلها رهانا جوهريا في كل عمليات الإصلاح والتحديث؛ وبذلك تظهر حتمية توجه الحكومات إلى وضع برامج من شأنها توطيد هذه العلاقة وتعزيزها إيمانا منها أنها مصدر الثقة بينها وبين مواطنيها، وهذا استنادا إلى مقولة Seiyes :

« L'autorité doit venir d'en haut, la confiance d'en bas » :

¹ العربي غويني، "إصلاح الإدارة المحلية كطريق لتحقيق التنمية المحلية في الوطن العربي مع الإشارة لحالة الجزائر"، الجزائر: النشر الجديد الجامعي، 2016، ص 77.

² نليلي الأمير، " دور الجهاز الإداري في مواجهة الأزمات: دراسة للحالة اليابانية"، في: جابر عوض (محرر)، الجهاز الإداري والتنمية في الخبرة الآسيوية، جامعة القاهرة: مركز الدراسات الآسيوية، 2012، ص 70.

فاحتكار الحكومة للقوة والسلطة لتقديم خدمات عمومية ذات جودة، سيفرز ثقة من جانب المواطنين (هناك نتيجة إيجابية لاستعمال سلطة القوة والإكراه) في حين يتذمر المواطنون عندما يحسون باستعمال مفرط للسلطة مقابل خدمات رديئة.

الفرع الثالث: تحديث إدارة القطاع العمومي ورهان ترشيد الإنفاق العمومي.

تعد الميزانية العامة بمثابة الإطار العام الحاضن للعملية التنموية في المجالات المختلفة؛ كما تترجم نية الحكومة في استجابتها لحاجيات مواطنيها؛ وتبين من ناحية أخرى درجة تدخل الدولة.¹

ولترشيد القطاع العمومي تتخذ الدول إحدى المدخلين الآتيين:

- مدخل إعادة الهيكلة التنظيمية، إما من خلال الخصخصة أو التعاقد أو دمج/تفكيك بعض الوحدات الحكومية. إلخ.
- مدخل إعادة الهيكلة المالية، وهو قائم على الانتقال من سياسة تخفيض الإنفاق الحكومي إلى سياسة ترشيده.²

فالسؤال البسيط والمعقد في آن واحد، الذي كان ولا يزال محور كل عمليات الإصلاح والتحديث، يدور حول كيفية التجاوب مع متطلبات المواطنين المتزايدة دون الوقوع في أزمة ميزانية، ومحاولة خفض ميزانيتها في ظل الدور الجديد للدولة.

وقد برز الاتجاه نحو تخفيض الإنفاق الحكومي أكثر مع وصول الحكومات المحافظة إلى سدة الحكم في كل من بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية (وقد اتهمت كلا الحكومتين على

¹ أحمد دسوقي محمد إسماعيل، "الإصلاح الإداري بين إدارة الموازنة والتوجه نحو الإدارة الحكومية"، مجلة النهضة، العدد 01، المجلد 08، جامعة القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، يناير 2007، ص 166.

² العشاوي، محمد عبد الفتاح. "آليات حوكمة الخزنة العامة"، ورقة عمل مقدمة في ملتقى حوكمة الخزنة العامة،

الرباط، يوليو 2007 في الحوكمة والإصلاح المالي والإداري، القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية 2009.

أنهما ضد القطاع العمومي، لاتجاههما المفرط نحو تقليص دور القطاع العمومي، وفتح المجال أكثر أمام القطاع الخاص) في أواخر السبعينيات تزامنا مع تبني صندوق النقد الدولي والبنك العالمي لفلسفة اقتصاد السوق؛ وإذا اتجهنا نحو الدول النامية، فإن العديد منها إن لم نقل جلها، تبنت إصلاحات القطاع العمومي إثر أزمات اقتصادية، مثل ما حدث في جنوب إفريقيا، إندونيسيا، ماليزيا وكوريا الجنوبية؛ وللإشارة، تتمثل المشكلة الرئيسية في الدول النامية (خاصة في إفريقيا)، في الضعف المؤسسي، التهرب الجبائي وضعف المنافسة الخارجية؛ لذلك يشترط كل من صندوق النقد الدولي والبنك العالمي عليها الاستقرار وتطبيق برامج التعديل الهيكلي - وهي تعتبر سياسة مشجعة لتقليص حجم الحكومة من خلال إشراك القطاع الخاص بدرجة كبيرة في الأنشطة الاقتصادية- مقابل الحصول على القروض المالية.

ونتيجة لذلك، باشرت معظم الدول إصلاح نظامي الميزانية والمحاسبة العموميتين، اللذان يهتمان بالمخرجات والنتائج النهائية الملموسة للسياسات العمومية التي يباشرها موظفو الحكومة؛ كما يسهلان إمكانية متابعة سير المال العام، وإظهار الحكومة أكثر شفافية في أداء مهامها؛ فإدارة المالية هي العمود الفقري الذي تستند عليه باقي الإصلاحات.¹

وتختلف طريقة تطبيق هذا الإصلاح من دولة إلى أخرى، فعلى سبيل المثال، تتبع نيوزلندا سياسة ميزانية تضع فيها الحكومة أهدافها السياسية العريضة، وتضع ميزانية كل وكالة على حدا؛ أما في كندا، فيتمتع المديرون بمرونة أكبر في اتخاذ القرارات حول مبادرات جديدة يمولونها من خلال إعادة تخصيص ميزانياتهم الموجودة؛ وكنتيجة منطقية لقياس النتائج، ظهر الاهتمام بشكل أوسع بموضوع "إدارة الأداء" في تسيير الموارد البشرية (الأجر حسب الأداء، التقييم على أساس الأداء، التحفيز...) كمدخل جديد لإصلاح إدارة الدولة، وبلوغ الرشادة في التسيير.

¹ George A. Larbi, "The New Public Management approach and crisis states", UNRISD Discussion Paper, N°112, September 1999, p p. 2-6.

من ناحية أخرى، يساهم إدخال التقنيات الجديدة في التسيير، وخاصة تعميم استعمال الإدارة الالكترونية، في تجسيد شفافية أكبر على منظومة التسيير العمومي وهذا من خلال تحقيق العدالة في تقديم الخدمات العمومية، وتحسين جودتها؛ إضافة إلى المحافظة على أموال الدولة من النهب والسرقة؛ خاصة مع تعالي الأصوات المناادية بشرعية الإدارة وشفافيتها.

وعليه، لما أصبحت مؤشرات العجز الاقتصادي أكثر وضوحا وعمقا، ظهرت الحاجة إلى تقليص الإنفاق على القطاع العمومي، وضرورة إعادة تنظيم وتحديث البيروقراطيات العامة؛ وهذا ما جعل من موضوع "تحديث القطاع العمومي" في لب الأجندة السياسية للدول؛ ولأن الموارد المالية هي المحرك الرئيسي للتنمية، سواء من حيث عدد المشاريع التنموية أو طبيعتها، وأمام عجز ميزانيات الدول جراء الضغوط الموجودة على مواردها المالية، أصبح مدخل ترشيد النفقات العمومية من أهم مداخل تحديث إدارة القطاع العمومي.¹

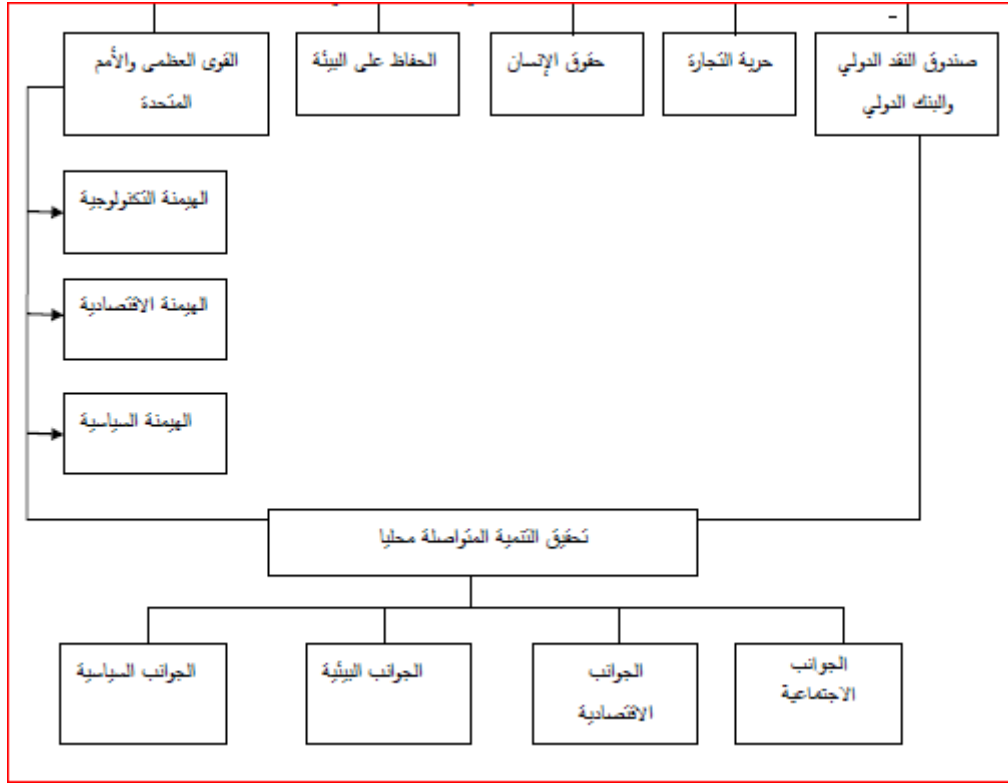
ومن خلال هذا المبحث، يتضح أن الدولة قد مسّها تغيير ملموس على مستوى وظائفها وأنشطتها الاجتماعية، والاقتصادية، السياسية، والإدارية بفعل تحولات طرأت على البيئتين المحلية والدولية؛ ولبوغها التنمية في شتى القطاعات، لا بد عليها من تحديد دورها تحديدا دقيقا على أن تكون شريكا في التنمية ومراقبا لها، ومعتمدة على أفكار وأساليب مستجدة لتوائم نفسها لتأدية مهامها على ضوء المستجدات الحاصلة.

وعندما تتمكن الدولة من السيطرة على التحديات الموضحة في المخطط، فإن هذا سيسمح لها بالتركيز على وضع الإطار التنظيمي والمؤسسي للتنمية الوطنية، بما يحدد مكانة القطاع الخاص فيها لبلوغ التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛ وبالتالي القيام فقط بالأدوار الرئيسية لحكومات القرن الواحد والعشرين، بما يحقق رشادة في إنفاقها العمومي وكسبا لثقة مواطنيها؛

¹ OCDE, L'administration à l'écoute du public, op.cit, p 10.

ويضمن استمراريتها في ظل المنافسة وحالة اللاتأكد، بعدما كان القطاع العمومي في موضع احتكاري، وفرضية زواله كانت غير قائمة.

شكل رقم 02: المستجدات في النظام العالمي والتنمية



المصدر: سعد طه علام، "التنمية والدولة"، ط 2، القاهرة: مطابع الدار الهندسية، 2004، ص

المطلب الثاني: التسيير العمومي الجديد كنهج بديل لإصلاح الإدارة الجزائرية.

إن الإدارة الجزائرية في السياق الحالي متهمة بالعديد من النقائص؛ بما في ذلك عرقلة المجتمع، كونها عبئا ومؤسسة متصلبة، إن لم تكن قديمة؛ لذا لا بد من تحديث الإدارة للوصول إلى الكفاءة والفعالية المطلوبة، وهذا هو الوقت المناسب لأن الظروف الاقتصادية (النمو المنخفض، والمنافسة الدولية القوية، وارتفاع معدلات البطالة، وسوق العمل غير المستقر...)، والظروف 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.

الفرع الأول: التسيير العمومي الجديد وسيادة القيم التجارية.

لقد ساهمت مقارنة الزبون (تصنف الخدمات إلى صنفين: خدمات المستهلكين، وخدمات المنشآت)¹، والتي تزامنت مع بروز التسيير العمومي الجديد الحامل للأفكار النيولبرالية- في فردانية العلاقة بين المواطن والدولة؛ - . وبعدها لعب القطاع العمومي دورا فعالا في خدمة المواطنين ما بين 1950-1970، وتحسين التنمية السوسيو اقتصادية بصفة عامة، انتقل دوره في نهاية السبعينات من تسيير مباشر إلى تسيير غير مباشر (تمويل المستثمرين، تنظيم المتعاقدين، منع الاحتكار)؛ هذا الدور الجديد المتمثل أساسا في تبسيط عمل قوى السوق عوضا من إنتاج وتوزيع الموارد والخدمات، من شأنه أن يخفض من درجة تفاعل الدولة مع مواطنيها.

¹ محمد صالح المؤذن، مبادئ التسويق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، عمان، الأردن، 2002، ص 223.

كما تغيرت القيم السائدة في الإدارة العمومية من القيم الديمقراطية (عدالة، إنصاف، حيادية، مساواة...)، إلى القيم التجارية؛ وعليه، شوهد ميل متنامي لتهميش قيم الخدمة العمومية المذكورة أعلاه، لتحل محلها قيم السوق كالاقتصاد، الفعالية، المنافسة، الإنتاجية والمردودية؛ حيث اعتمدت ماليزيا مثلا: الإنتاجية، جودة الخدمة، الوعي بالتكاليف، والاهتمام بالزبون كقيم للوظيفة العمومية... هذا الانتقال من القيم الديمقراطية إلى القيم التجارية له تداعياته على سلوكيات الموظف، التي كثيرا ما لا تصب في خدمة المواطن البسيط.

ومن جهة أخرى، ساهمت هذه الإصلاحات في إضعاف المحفزات المادية للموظفين، كما حدث في بريطانيا إثر إلغاء امتيازات الموظفين السامين، والاتجاه نحو التعاقد في الوظيفة (CDD)¹؛ وفي حين غياب محفزات وأخلاقيات الخدمة العمومية، فمن المحتمل جدا أن يكون موظفو الدولة أقل اهتماما بواجبهم في إرضاء المواطنين العاديين.

كما سجلت في المقابل محاولات جادة لتقليص ميزانيات البرامج التي تديرها الدولة كالسكن العمومي والنقل العمومي؛ ففي الولايات المتحدة انخفضت نفقات التعليم من 5.3% إلى 3% ما بين 1980-1988 م، والسكن من 1.7% إلى 1.3% من النفقات الفيدرالية؛ ومرت الدول النامية بنفس السيناريو مما ضاعف من ظاهرة الفقر وأدى إلى تدني المستوى المعيشي للعائلات ذوي المدخول الضعيف، وحرمان المواطنين من تأمين حقوقهم في الخدمات القاعدية (الصحة والتعليم خاصة)، بسبب التعديل الهيكلي للقطاع العمومي القائم على نظام السوق؛ ناهيك عن تحقيق الحقوق السياسية التي أصبحت أقل فاعلية خصوصا في إفريقيا أين ارتفع عدد المواطنين تحت خط الفقر من 270 مليون سنة 1986 م إلى 335 مليون سنة 1990 م.²

الفرع الثاني: مقارنة الخدمة العامة الجديدة: تصحيح لأبعاد التسيير العمومي الجديد.

¹ M. Shamsul Haque, « Relation entre citoyens et l'administration publique : analyse des changements », dans : Revue Internationale des Sciences Administratives, institut international des sciences administratives, vol : 65, n° 3, septembre 1999, p p. 369-373.

² Ibid, p p. 374-375.

تعتبر حركة الإدارة العامة الجديدة (New Public Service) من أهم التطورات التي شهدتها العالم في القرن الواحد والعشرون في مجال الفكر الإداري؛ كما تعتبر حصيلة مجموعة من التغيرات كالعولمة، والتقنيات التكنولوجية الحديثة، والضغط المالي، بالإضافة إلى تعدد الخدمات العمومية سواء في الدول الصناعية أو النامية؛ وهذا ما دفع الحكومات الحديثة للبحث عن فعالية أكبر، تكلفة أقل واستجابة أفضل لمتطلبات المواطن والسوق.

وتعود جذور "الخدمة العامة الجديدة" إلى تقرير صادر عام 1999 عن قسم الإدارة والاقتصاد العام للأمم المتحدة، المعنون: "تحول الخدمة العامة: تعزيز دورها في ممارسة المهنة والمعايير والقيم الأخلاقية"؛ وفي الوقت الذي تستمر فيه الدول النامية في استيراد التجارب والممارسات التطبيقية الغربية في التسيير والإدارة، تواصل الدول الغربية البحث عن طرق معاصرة لتسيير القطاع العمومي؛ حيث عرفت الدول المصنعة العديد من الدراسات والنماذج لإصلاح القطاع العمومي؛ وعندما كان الانتقال من التسيير العمومي الكلاسيكي إلى التسيير العمومي الجديد في فترة (1980-1990)، برز في مطلع الألفية الثالثة نموذج ناشئ متعدد المصطلحات ك: "الخدمة العامة الجديدة"، "الحكومة العامة الجديدة"، أو "ما بعد الخدمة العامة الجديدة".¹

ويمكن اعتبار تيار "الخدمة العامة الجديدة" كنظرية كاملة ومتجانسة مثلها مثل النظريات الكلاسيكية في الإدارة، وتتشرك في العديد من النقاط مع التسيير العمومي الجديد؛ حيث تركز على المواطن والقطاع الخاص والمجتمع المدني، ولكنها تجعل من مساعدة المواطنين وتحديد المصالح المشتركة بينهم هو الهدف الأساسي للمسيرين العموميين.²

¹ James L.Perry, "Democracy and the new public service", in: The American review of public administration, vol 37, number 1, march 2007,Sage publications, pp 3-16.

² Mark Robinson (author), **From old public administration to the new public service: implications for public sector reform in developing countries**, UNDP, Global Centre for public service excellence,2015, p.10.

وكغيرها من المقاربات، ظهرت "الخدمة العامة الجديدة" لإصلاح النفاثص والثغرات الموجودة في النظريات السابقة في التسيير؛ وقد ساهمت العديد من العوامل في تهيئة الجو الملائم لوضع أسسها، والتي يمكن سردها فيما يلي:

1. نظريات المواطنة الديمقراطية:

المواطن حسب الخدمة العامة الجديدة هو النواة الأساسية، حيث يتوجب على المسيرين اعتبار المواطنين «مواطنين» بدلا من كونهم ناخبين، أو زبائن، أو مستهلكين؛ كما يتعين عليهم تقاسم السلطة وتقليل الرقابة، لأن المواطنة الديمقراطية تهدف إلى إشراك الأفراد بكل نشاط في الحكم.

2. التوجه نحو المجتمع والمجتمع المدني:

تم إحياء فكرة المجتمع والمدنية مؤخرا في الولايات المتحدة الأمريكية،¹ وأكد بوتنام (Putnam) أن تقاليد أمريكا تعتمد على وجود مواطنين، يساهمون بنشاط في مجموعات، جمعيات أو وحدات حكومية أين يعمل الناس من أجل مصالحهم الشخصية في إطار اهتمامات المجتمع؛ وفي هذا المقام، يمكن للحكومة أن تلعب دورا حاسما في الرد، تسهيل ودعم هذه الاتصالات بين الناس ومجتمعاتهم.

¹ Robert B. Denhardt, Janet Vinzant Denhardt, « The new public service: serving rather than steering », in: Public Administration review, November/ December 2000, vol 60, n°6, p 552.

3. النظرية الإنسانية ونظرية الخطاب (الحوار):

الحكامة مبنية على حوار صادق وصريح، ومفتوح بين كل الأطراف الموظفين والمسيرين والإداريين، كما أن الخطاب العام مطلوب من أجل تنشيط البيروقراطية العامة، واستعادة معنى الشرعية لمجال التسيير العمومي؛ بمعنى آخر، هناك حاجة ماسة إلى إعادة صياغة المجال عمليا وفكريا من أجل بناء خدمة عامة جديدة.¹

الفرع الثالث: خصائص الخدمة العامة الجديدة:

في كتابهما الموسوم "The new public service serving rather than steering" أوضح المؤلفان دينهاردت مجموعة من الخصائص لنظرية الخدمة العامة الجديدة:

1. الخدمة العامة الجديدة "خدمة بدلا من تسيير":

سابقا كانت الحكومة تلعب دورا هاما في تسيير المجتمع، الأمر الذي أصبح غير لائقا، بل مستحيلا في الوقت الحالي لتعدد جهات النظر، وتعدد الجمعيات، والمنظمات، والوعي القوي للمواطن؛ وهكذا أصبح شعار الحكومة "لنعمل سويا" في عالم المواطنة النشطة؛ وأصبح دور المسيرين العموميين منحصرا أكثر في التوسط والفصل في الشكاوي.

2. المصلحة العامة هي الهدف:

على الحكومة أن تسهل خدمة المواطنين بالحوار العام، والمشاورات، مع الالتزام الأخلاقي بتطبيق معايير العدالة والإنصاف والديمقراطية؛ وهنا سيلعب المسيرون العموميون دورا فعالا في خلق أجواء التفاهم، وتوضيح القيم المشتركة، وتطوير مفهوم شامل للمصلحة العامة وسبل تحقيق الفائدة المجتمعية.

¹ Ibid, p 553.

3. "فكر منهجيا، تفاعل ديمقراطيا":

هو شعار الخدمة العامة الجديدة. فالسياسات والمشاريع يجب أن تكون أكثر فعالية ومسؤولية، من خلال توحيد الجهود الجماعية، والأعمال التعاونية، وصياغة نظرة جماعية. بحيث لا يكفي تسطير الأهداف والمسؤوليات وتكليف أعوان الحكومة وإنما لابد من السهر على توحيد الجهود.¹

4. خدمة المواطنين لا المستهلكين:

تعترف الخدمة العامة الجديدة أن العلاقة بين الأعمال والمستهلكين ليست مثل العلاقة بين الحكومة والمواطنين؛ وعكس منطق "الزبونية"، لا تخدم الحكومة فئة معينة فحسب؛ بل يستوجب عليها الاستجابة لاحتياجات كل مواطنيها؛ كما عليها أن تراعي معايير الإنصاف والعدالة.

5. المساءلة ليست بعملية سهلة:

تعترف حركة الخدمة العامة الجديدة بأن المساءلة عملية معقدة، ينبغي على المسيرين العموميين ألا يركزوا فقط على السوق، أو يتقيدوا فقط بالقانون الدستوري؛ بل يجب أن ينتبهوا للقيم والمعايير السياسية والمواصفات المهنية ومصالح المواطنين؛ ففي الإدارة البيروقراطية كان المسيرون مسؤولون أمام السياسيين، بينما ركز التسيير العمومي الجديد على إعطاء المسيرين مجالا أوسع للقيام بدور رجال الأعمال؛ في حين تعترف الخدمة العامة الجديدة بصعوبة مسألة المساءلة، وتضع موضوع خدمة مصلحة المواطنين والمجتمع محور عمل المسيرين العموميين، وموضوع مساءلتهم.

¹ Ibidem.

6. تقييم الأفراد ليس فقط لإنتاجيتهم :

تؤكد الخدمة العامة الجديدة ضرورة التسيير بواسطة الأفراد، فالمسيرون العموميون في ظل الخدمة العامة الجديدة ليسوا مجرد موظفين يتوقون إلى الأمن الوظيفي وهيكل الوظيفة البيروقراطية، ولا كمشاركين في السوق كما هو الحال بالنسبة لتيار التسيير العمومي الجديد؛ وإنما هم أشخاص يريدون أن يحدثوا تغييرا مع المواطنين، ومن خلالهم؛ وهذا بتحويل اهتماماتهم إلى مستوى أعلى في القيم.

7. الاهتمام بخدمة المواطنة والخدمة العامة أكثر من المقابلة:

يشجع التسيير العمومي الجديد المسيرين ويحفزهم على العمل والتفكير مثل رجال الأعمال، وفقا لذلك، ففي تصور الموظفين الإداريين فالبرامج العامة والأساليب ليسوا بحوزتهم بل إنهم تقبلوا مسؤولية خدمة المواطنين بالعمل كوكلاء للموارد العامة.¹

إن مقارنة الخدمة العامة الجديدة تعترف بتيار التسيير العمومي الجديد، وتبقي على العديد من آلياته ومركزاته؛ وفي المقابل تقترح تصويب اختلالاته الناجمة أساسا، من ابتعاده عن تطبيق النظرية الديمقراطية وانحصاره على الجانب التقني البحث؛ ويمكن تلخيص شروط النجاح وفقا لـ (Yves Cannac و Sylvie Trosa)، 2007- في نقاط أساسية هي:

- ✓ التزام فعال من المديرين، بدعم من إدارة فعالة.
- ✓ الخيار القاطع للحوار والمشاركة.
- ✓ الإدارة الفعالة للوقت للإصلاح.
- ✓ الاندماج الكامل للإصلاح في العمل.
- ✓ توفير وسائل كافية.

¹ Robert B. Denhardt , Janet Vinzant Denhardt ,op.cit, pp.553-556.

خلاصة الفصل:

يعد التسيير العمومي الجديد السبيل التي تتحول به السياسة العامة للدولة إلى أهداف قابلة للتنفيذ، حيث أصبح تقدم الدول يقاس بمدى كفاءة الجهاز الإداري الذي يقوم بتنفيذ السياسة العامة للدولة، لذلك أصبحت معظم الدول في الوقت الحاضر تهتم بدراسة المشاكل الإدارية بأجهزتها العامة من أجل الرفع من كفاءتها، وتقع الإدارة العمومية تحت ضغوطات مرتبطة بتراكمات نمط التسيير، والذي نجم عنه العديد من المشكلات والآثار السلبية خاصة على مستوى أداء الخدمات العمومية، لذلك فالإدارة العامة في الجزائر كما باقي دول العالم أمام متطلبات سوسيواقتصادية جديدة، كفيلة بأن تجعل من المؤسسة العمومية كفاءة وفعالة، ويتم من خلالها الاستغناء على الخصوصيات التقليدية التي تتصف بها.

خاتمة

خاتمة:

لقد تناولت هذه الدراسة التسيير العمومي الجديد باعتباره أحد المداخل الحديثة للإصلاح الإداري التي تبنتها العديد من دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في سبيل تحسين أداء أجهزتها الإدارية، نتيجة لوعيها أن الإدارة البيروقراطية لم تعد قادرة على التعامل مع المتطلبات المتسارعة للدولة الحديثة، ومن خلال هذه الدراسة توصلنا إلى النتائج التالية:

✓ لقد تسببت البيروقراطية في ضعف أداء الإدارة العمومية وسوء تقديمها للخدمات، وارتباطها بالممارسات الاحتكارية، وارتفاع الديون العمومية، وهو ما أدى إلى تزايد مشاريع الإصلاح الإداري في العديد من الدول، والتي يعتبر المناجمنت العمومي الجديد أحد أهم مداخلها.

✓ يعتبر التسيير العمومي الجديد من أبرز المساهمات النظرية والتجريبية الرامية إلى إصلاح نمط التسيير في الإدارة العمومية، طبق لأول مرة في الدول الأنجلو سكسونية، يستمد مبادئه من العلوم الاقتصادية، ومن سياسات التسيير في القطاع الخاص لاسيما اعتماد آليات السوق والاهتمام برأي المواطن (الزبون)، وذلك من خلال تحسين مستوى الخدمات المقدمة له، وكذلك تبني لامركزية التسيير في الوحدات والهيئات الإدارية، واعتماد مبدأ المنافسة بين القطاع الخاص والمنظمات العمومية لضمان فعالية أكبر في القطاع العمومي الإداري.

✓ يقوم التسيير العمومي على تبني نفس وسائل القطاع الخاص، هذه الوسائل منها ما هي نوعية كالاتصال الذي يمثل حلقة الربط بين الإدارة العليا وموظفيها في

مختلف مستويات الهيكل التنظيمي وهذا يصب في إطار الاتصال الداخلي، وبين المنظمة الإدارية ككل وزبائنها في إطار ما يعرف بالاتصال الخارجي الذي يعتمد أساسا على التسويق العمومي، هذا بالإضافة إلى الوسائل الكمية والتي من بينها المحاسبة التحليلية التي دخلت حيز التطبيق في المنظمات العمومية الإدارية بعد سنوات الثمانينات نظرا لما تحققه من شفافية في التسيير، كما نجد الميزانية التي كانت تطبق في المنظمات العمومية الإدارية منذ زمن طويل لكن بمنطق مختلف (منطق الوسائل)، عن المنطق الذي أصبحت تطبق به في إطار المناجمنت العمومي الجديد (منطق النتائج).

✓ في النهاية نشير إلى أن الإصلاحات الإدارية في الدول المذكورة في الدراسة تمثل تجارب يمكن الاستفادة من إيجابياتها وتجنب سلبياتها، وليس تطبيقها بصورة كاملة نتيجة لاختلاف نظام الإدارة العمومية من دولة إلى أخرى وفق عوامل عديدة أهمها: البعد الاجتماعي، الثقافي، التاريخي، والجغرافي... ولذلك فإن الاستفادة من هذه التجارب قد تتفاوت من دولة إلى أخرى، إلا أنها في النهاية تبقى تجارب تستحق الاهتمام لعمق الإصلاحات التي أوجدتها.

التوصيات:

إن خصوصية الأجهزة الإدارية في كل دولة يجعل تطبيق التسيير العمومي الجديد ليس بالأمر الهين، ولكن ومن خلال هذه الدراسة نوصي المسيرين العموميين الذين يرغبون في إنجاحه باتباع الخطوات التالية:

- ✓ الربط بين الاستراتيجية للإدارة العليا والمستويات التنفيذية.
- ✓ تحقيق مقاربة المواطن - الزبون.
- ✓ قيادة البرامج الإصلاحية وفقا لمنطق النتائج.
- ✓ تعزيز ثقافة الأداء في الأجهزة الإدارية.
- ✓ تعزيز ثقافة الحوار والمشاركة.
- ✓ استخدام تكنولوجيات الإعلام والاتصال الحديثة ووضعها تحت تصرف الموظفين والمواطنين.

قائمة المراجع

قائمة المصادر والمراجع.

أولاً. باللغة العربية:

أ. المراسيم والقوانين:

1. الأمر رقم: 06-15 المؤرخ في: 15 جويلية 2006 المتضمن "القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية".
2. الجريدة الرسمية، العدد 6، لسنة 1967
3. القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية، المؤرخ في: 07/04/1990، الجريدة الرسمية، العدد 15، المؤرخة في 11 أبريل 1990.

ب. التقارير:

1. حنان عبد القادر بن خليفة، "التخطيط الإقليمي ودوره في التنمية المحلية دراسة مقارنة"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بدون ط، مصر، 2016.

ج. الكتب

1. أحمد محمد غنيم: "سياسات واستراتيجيات الإدارة"، المكتبة العصرية، مصر، 2004.
2. إيلين سيولا كامارك، "العولمة وإصلاح الإدارة العامة"، في الحكم في عالم يتجه نحو العولمة، تحرير: جوزيف س. ناي وجون د. دوناهيو، تر: محمد شريف الطرح، ط. 1 (الرياض: مكتبة العبيكان، 2002).
3. بشير عباس العلق: "الإدارة مبادئ وظائف وتطبيقات"، الدار الجماهيرية للنشر، ليبيا، 2004.
4. توفيق عبد الرحمان، "الإدارة الالكترونية". القاهرة: مركز الخبرات المهنية للإدارة، 2003.
5. جيلالي شبيه، القانون الإداري بالمغرب (الجزء الأول) التنظيم الإداري.
6. حسن محمد عواضه، "الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية - دراسة مقارنة"، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى 1983.
7. حسن مصطفى حسن، "الإدارة المحلية المقارنة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط 2، 2782، ص 135.
8. حسين حريم، إدارة المنظمات منظور كلي، عمان: دار الحامد للنشر والتوزيع، 2003، ص 262.
9. رجاء وحيد دويدري: "البحث العلمي أساسياته النظرية وممارسته العلمية"، دار الفكر، دمشق، 2000.
10. سامي حسن نجم عبد الله، "الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة"، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط1، القاهرة، 2014.

11. سعد غالب ياسين، "الإدارة الإلكترونية"، دار اليازوري للنشر والتوزيع الأردن، 2010.
12. سعيد عبد العزيز عثمان: "اقتصاديات الخدمات والمشروعات العامة"، ط2، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2000.
13. صبحي محرم، "اصلاح الحكم المحلي". القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1977.
14. صفوان المبيضين، "الإدارة المحلية (مداخل التطوير)"، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، ط1، الأردن، 2014.
15. صفوان المبيضين، "المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية". عمان: دار اليازوري للنشر والتوزيع، 2001.
16. طارق المجذوب: "الإدارة العامة - العملية الإدارية والوظيفية العامة والإصلاح الإداري"، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 2000.
17. عبد الرزاق الشخلي، "الإدارة المحلية-دراسة مقارنة. الإسكندرية": منشأة المعارف، 1987.
18. عبد الرزاق بن حبيب: "اقتصاد وتسيير المؤسسة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
19. عبد المطلب عبد الحميد: "التمويل المحلي"، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001.
20. عدنان كركور : "استراتيجية بديلة لتحقيق أهداف جامعة دمشق" مجلة جامعة دمشق - المجلد 18 - العدد الأول 2002.
21. عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 2012.
22. غازي سلطان فلاح القبلان، "تنمية المجتمع المحلي والعوامل المؤثرة على قرارات الحكام الإداريين"، الأردن: عمان، دار الخليج للنشر والتوزيع، 2014.
23. محمد اسماعيل فرج، التخطيط للتنمية الريفية، مكتبة الإسكندرية، مصر، 1983.
24. محمد جاسم شعبان ومحمد صالح اللابعج، "إدارة الموارد البشرية في ظل استخدام الأساليب العلمية الحديثة - الجودة الشاملة والهندرة-"، دار الرضوان، عمان، ط1، 2014.
25. محمد جمال علي هلال، "المحاسبة الحكومية"، دار صفاء للطباعة والنشر والتوزيع، عمان، 2002.
26. محمد رياض عاتيمي، نظريات ومفاهيم الاتجاه التكاملية للتنمية الريفية، مكتبة الإسكندرية، مصر، 1989.
27. محمد سعيد عبد الفتاح محمد فريد الصحن: "الإدارة العامة: المبادئ والتطبيق"، الإسكندرية: الدار الجامعية، 2003.
28. محمد صالح المؤذن، مبادئ التسويق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، عمان، الأردن، 2002.
29. محمد قاسم القريوتي، "مقدمة في الإدارة العامة". الأردن: عمان، دار وائل للنشر، 2006.
30. محمد محمود طعمانة، "الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير"، بحوث ودراسات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2005.
31. محمود جاسم الصميدعي، بشير عباس العلاق: "أساسيات التسويق الشامل والمتكامل"، دار المناهج للنشر والتوزيع ، عمان، 2002.

32. مختار حمزة، دراسات في التنمية الريفية المتكاملة بمصر، مكتبة الخانجي، القاهرة، مصر، 1994.
33. مريم أحمد مصطفى، التنمية بين النظرية وواقع العالم الثالث، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1997.
34. مصطفى أبو زيد فهمي، حسين عثمان: "الإدارة العامة- الإطار العام لدراسة الإدارة العامة- فن الحكم والإدارة في السياسة والإسلام- العملية الإدارية"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2003.
35. مصطفى الجندي، "الإدارة المحلية واستراتيجيتها"، الأردن: دار المسيرة للنشر والتوزيع، 2001.
36. مصطفى الجندي، "الإدارة المحلية واستراتيجيتها"، منشأة المعارف، ط 1، الإسكندرية، 1987.
37. مصلح ممدوح الصرايرة، "القانون الإداري"، الجزء الأول. الأردن: عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2012.
38. ملكية الصروخ، القانون الإداري، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، الطبعة السادسة.
39. ميشال تودارو، ترجمة محمود حسن حسني ومحمود حامد محمود، "التنمية الاقتصادية"، دار المريخ، السعودية.
40. ناصر داددي عدون، "المحاسبة التحليلية"، الجزائر، دار المحمدية، 1999، ص 8.
41. ناصر لباد، "الوجيز في القانون الإداري"، سطيف: مخبر الدراسات السلوكية والقانونية، مذكرات لسلسلة القانون، ط2، 2006.
42. نبيل مرسي خليل: "الإدارة الاستراتيجية، تكوين وتنفيذ استراتيجيات التنافس"، دار المعارف، القاهرة، 1995.

د. الرسائل والاطروحات:

1. أحمد بلجيلالي، "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.
2. باديس بن حدة، "الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة الحديثة في الوطن العربي"، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2011.
3. باديس بن حدة، "الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي (دراسة مقارنة لنماذج مختارة)". رسالة ماجستير (جامعة قاصدي مرباح- ورقلة: كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2012/2011).
4. بسمة عولمي، "دور الجباية المحلية في تمويل التنمية المحلية في الجزائر"، دراسة حالة بلدية تبسة، مذكرة ماجستير في العلوم التجارية، المركز الجامعي تبسة.
5. بن عيسى ليلي، "أهمية التسيير العمومي الجديد في قطاع التعليم العالي دراسة حالة: جامعة محمد خيضر - بسكرة -"، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في علوم التسيير تخصص تسيير عمومي، جامعة محمد خيضر - بسكرة -، 2005\2006.

6. جديدي عتيقة، "إدارة الجماعات المحلية في الجزائر"، بلدية بسكرة نموذجا، مذكرة ماستر في العلوم السياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2010.
7. سليم عماد الدين، "مراقبة التسيير في الجماعات المحلية: محاولة لعرض سيرورة مراقبة التسيير في بلدية الجزائر الوسطى" (مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، فرع تسيير المنظمات، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، 2007).
8. سليمة حمادو، "إصلاح الجماعات المحلية كمدخل استراتيجي"، رسالة ماجستير، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص إدارة الجماعات المحلية، جامعة الجزائر، 2012.
9. صالح ساكري، "المعوقات التنظيمية و أثرها على الجماعات المحلية"، مذكرة ماجستير في علم الاجتماع، كلية العلوم الاجتماعية، كلية العلوم الاجتماعية و الإسلامية، جامعة باتنة، 2008.
10. عبد الرزاق مولاي لخضر، "متطلبات تنمية القطاع الخاص بالدول النامية-دراسة حالة الجزائر"، (أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية: تخصص اقتصاد التنمية)، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2010.
11. كواشي عتيقة، "اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية"، رسالة لنيل شهادة الماجستير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2011/2010.
12. محسن يخلف، "دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية دراسة حالة والية بسكرة"، مذكرة ماستر في العلوم السياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2014.
13. محمد بلخير، التنمية المحلية و انعكاساتها الاجتماعية (دراسة ميدانية لولاية تمنراست)، مذكرة ماجستير في علم الاجتماع التنظيم والعمل، كلية العلوم الإنسانية و الاجتماعية، جامعة الجزائر، 2004.
14. مريم بن سعدون وإيمان بوعطية، "آليات تطوير أداء الإدارة المحلية ودورها في ترقية التنمية المحلية المستدامة - دراسة حالة الجماعات المحلية لولاية سكيكدة"، مذكرة استكمال متطلبات نيل شهادة الماستر، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم التجارية، تخصص تجارة دولية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، 2015.
15. 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 قالمة 2015 - 2016.
16. نوال بوكعباش، "تأثيرات 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.
17. 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 أمحمد بوقرة، بومرداس.

هـ. المجالات العلمية والجرائد:

1. أحمد رشيد، "نماذج من الإدارة الحكومية البريطانية، ندوة إدخال آليات القطاع الخاص وقوى السوق في إدارة الأجهزة الحكومية"، القاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، أكتوبر 1998، ص 67.
2. بسمة عولمي، "تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر"، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة باجي مختار، عنابة، العدد 4، 2006.
3. بن عيسى ليلي، "الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد"، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، الجزائر: جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الرابع عشر، 2013.
4. صالح جواد الكاظم، "هل ينبغي منح أجزاء الدولة الاتحادية صلاحيات تعهديه"، مجلة القانون المقارن، العدد 15، بغداد، 1983.
5. عادل محمود الرشيد، "إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص (المفاهيم النماذج التطبيقات)"، الطبعة الثانية، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2007، ص 3-4.
6. عبد الحليم بن مشري، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي، ع 06، جامعة محمد خيضر، بسكرة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2009.
7. قاسم ميلود، "علاقة الإدارة والمواطن في الجزائر بين الأزمنة ومحاولات الإصلاح"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرياح، العدد 5، جواف 2011.
8. لخضر مرغاد، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، ع 07، جامعة محمد خيضر-بسكرة: كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، فيفري 2005.
9. ليلي مصطفى البرادعي، "الاتجاهات المعاصرة في دراسة الإصلاح الإداري"، دراسة مسحية، ص 38.
10. محمد عبد الشفيق عيسى، "مفهوم ومضمون التنمية المحلية ودورها العام في التنمية الاجتماعية"، مجلة بحوث اقتصادية عربية، العدد 43-44، الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية، صيف-خريف 2008.
11. مريم خالص حسين/ الحكومة الإلكترونية، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية، عدد 2013.
12. مصطفى درويش، "الجماعات المحلية بين القانون والممارسة"، مجلة النائب، العدد 01، 2003.
13. موسى عبد الناصر ومحمد قريش، "مساهمة الإدارة الإلكترونية في تطوير العمل الإداري لمؤسسات التعليم العالي - دراسة حالة كلية العلوم والتكنولوجيا-"، مجلة الباحث، جامعة بسكرة، العدد 09، 2011.
14. ناجي عبد النور، "دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة- تجربة البلديات الجزائرية"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرياح، الجزائر، العدد 2، 2007.

و. الملتقيات العلمية:

1. عبد الرزاق بن حبيب وصحراوي بن شيحة: "توجيه التنمية المحلية إلى إطار الأسلوب الجديد للتنظيم والتسيير والمهام والموارد في الجماعات المحلية (إدخال لتسويق في الجماعات المحلية)"، الملتقى الدولي حول الحكم المحلي والتنمية الإقليمية - حالة الدول المغاربية - جامعة قسنطينة، أبريل 2003.
2. هدى رزق، "المسؤولية الاجتماعية وحوكمة الشركات، في: دور القطاع الخاص في مسار التنمية المستدامة وترشيد الحكم في الأقطار العربية"، ندوة أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد في سبتمبر 2011، بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2013، ص 226.

ز. المحاضرات:

1. السعدي إبراهيم خليل حيدر السعدي، "حكومة الشركات ورفع مستوى الإفصاح وآثاره في معالجة الأزمة المالية المعاصرة"، (2011)، دراسة منشورة، التحديات التي تواجه منظمات الأعمال المعاصرة، الجزء الثاني، مكتبة المجتمع العربي للنشر والتوزيع.
2. قروش عيسى: دروس في مقياس الإدارة العمومية الإلكترونية، جامعة محمد بوضياف المسيلة، 2017-2018.
3. محمد السعيد جوال، "ترقية أداء المنظمات العمومية في ظل مقاربة التسيير العمومي الجديد (NPM)؛ دراسة نظرية تحليلية"، جامعة الجلفة - الجزائر.

ثانيا. باللغة الأجنبية:

أ- القواميس والموسوعات:

1. Dictionnaire suisse de politique sociale, En Ligne.

ب- التقارير والقرارات:

1. AbdElaziz SEGHIR, "**Le Management De Services Publics**", communication au colloque national sur: "Le Management Et La Formation En Gestion" Institut Sup De Gestion Et De Planification, Alger, 27-29/06/99.
2. Bharat Raj Gautam, "**Factors Affecting Application of New Public Management Oriented Reforms for Reforming Nepalese Public Administration**". (Paper presented at the Third Annual Himalyan Policy Research Conference, Nepal Study Center, Madisson, New Mexico, USA, October 16, 2008).
3. 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).
4. Christopher Walker, "**From New Public Management to Public Value: An examination of how programs of voluntary self-regulation build public value and contribute to regulatory growth**". (Paper presented at the: " Regulation in the Age of Crisis, Third Biennial Conference of the Standing Group on Regulation and Governance", University College, Dublin, Ireland, June 17 to 19, 2010).
5. George A. Larbi, "**The New Public Management Approach and Crisis States**". (Geneva: United Nations Research Institute for Social Development-Discussion Paper No. 112-, September 1999).
6. Jean-Daniel Delley, "**Nouvelle gestion publique: quand l'état se donne les moyens de son action**". (Document de recherche présenté lors d'un colloque sur la "**nouvelle gestion publique: chances et limites d'une réforme de l'administration**", l'Institut universitaire Kurt Bôsch (Sion) et Centre d'étude, de technique et d'évaluation législatives de la Faculté de droit (Université de Genève), Sion, du 2 au 4 octobre 1996).
7. Judy Whitcombe, "Contributions and Challenges of 'New Public Management': New Zealand since 1984". **Policy Quarterly**, Volume 4, Issue 3, September 2008.
8. Marius Petrescu et al. "Public Management: between the Traditional and New Model". **Review of International Comparative Management**, Volume 11, Issue 3, July 2010.
9. Nelson Michaud, **Secrets D'États ? Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains, Québec** : presses de l'université du Québec, 2eme édition, 2011.

ج- الكتب:

1. Annie BARTOLI: "**Le Management Dans Les Organisations Publiques**", 2ème édition, ed Dunod, Paris, 2005.
2. Bernard MARTORY et Daniel CROZET: "**Gestion des Ressources Humaines – pilotage Social Et Performances**", 4ème édition, Ed, DUNOD, Paris, 2001.
3. Denis Maillat, **Comportement Spatiaux Et Milieux Innovateurs, In Encyclope die D'Economie Spatial**, Ed Economica, Paris, 1995.
4. Didier LINOTTE et Raphaël ROMI: "**Service public et Droit Administratif et Economique**", 5ème, édition, Juris -Classeur, Paris.
5. Dominique ROUX, Daniel SOULIER: "**Gestion**", Edition presse Universitaires de France, Paris, 1992.
6. Elodie Portelli, **L'essentiel de la Gestion publique locale, Fiches de cours et cas pratiques corrigés, Paris** : Ellipses Edition, 2011, p 31 – 32.
7. Equipe De Recherches: "**Strategor**", (Politique Générale De L'entreprise) 3ème édition, Ed Dunod, Paris, 1997.

8. Jacques LENDREVIE, Denis LINDON: "Mercator-Theorie et Pratique du Marketing", 5émeediton, Ed DALLOZ, Paris, 1997.
9. Jean- Louis Guigou, **Le Developpement Local** : Espoirs Et Freins ; In Developpement Local.
10. Joseph Lajugie, Pierre Delfaud Et Claude Lacour, **Espace Regional Et Amenagement Du Territoire**, Edition.
11. Lewis B. Dzimbiri, "**Experiences in New Public Management in Africa: The Case of Performance Management Systems in Botswana**», Africa Development, Vol. XXXIII, No.4, 2008.
12. Maris CHristone ROUANT : "**Droit Administratif**", Gualino Edition, Paris, 2001.
13. Mark Robinson (ahthor), **From old public administration to the new public service: implications for public sector reform in developing countries**, UNDP, Global Centre for public service excellence, 2015.
14. Philip KOTLER: "**Marketing Management**", 10th ed, Prentic Hall International editions, USA, 2000.
15. Philippe Aydalot, **Economie Regional Et Urbane**, Ed. Economica, Paris, 1985.
16. René CHAPUS: "**Droit Administratif Général**", Tome I, 15éme édition, ed Montchrestien, Paris, 2001.
17. T. HAFSI: "**La Gestion De L'Entreprise Publique En Algérie**", vol II, OPU, Alger, 1988.
18. Tony Bovaird, **Public Management and Governance**, New York: Rutledge, 2nd edition, 2009, p6. Jean- Pierre Rey, **Le contrôle de Gestion des services publics communaux**, Paris : Dunod, 1991.
19. Weaver. C, **Le Développement Par Le Bas : Vers Une Doctrine De Développement Territorial**, Ed Litec, Paris, 1988.

د. الرسائل والاطروحات:

1. Salima Salah Mansour, **les produits de terroir levier du développement locale dans les zones rurales et montagneuses: cas des fromageries artisanale de Saint Amour et de fromagerie artisanale de Fatma Iberissen**, Mémoire Master (université Mouloud Mammeri-Tizi Ouzou: faculté des Sciences économiques, Commerciales et Sciences de gestion, 2013).

ه. المجلات العلمية والجرائد:

1. James L.Perry, "**Democracy and the new public service**", in: The American review of public administration, vol 37, number 1, march 2007,Sage publications.
2. M. Shamsul Haque, « **Relation entre citoyens et l'administration publique : analyse des changements** », dans : Revue Internationale des Sciences Administratives, institut international des sciences administratives, vol : 65, n° 3, septembre 1999.
3. Robert B. Denhardt, Janet Vinzant Denhardt, « **The new public service: serving rather than steering** », in: Public Administration review, November/ December 2000, vol 60, n°6.

و. المواقع الإلكترونية:

1. Androniceanu, A., **New Public Management: a Key Paradigm for Reforming Public Management in Romanian Administration**, En Ligne: https://www.researchgate.net/publication/265271757_New_Public_Management_a_Key_Paradigm_for_Reforming_Public_Management_in_Romanian_Administration_New_Public_origin=publication_detail. Le: 09/02/2016.
2. C. FAVOREAU: **Réflexions Sur Les Fondements De La Stratégie Et Du Changement Stratégique Au Milieux Public**, Internet (www.strategie-aims.com/monreal/favoreau.pdf) consulté le 24/11/2004.
3. Favoreu, C., **Réflexions Sur les Fondements de la Stratégie et du Management Stratégique en Milieux Public**, En Ligne: <http://www.strategie-aims.com/events/conferences/17-vieme-conference-delaims/communications/1049-reflexions-sur-les-fondements-de-la-strategie-et-dumanagement-strategique-en-milieu-public/download>, Le: 19/05/2023.

4. Kuno Schedler, Isabella Proeller, **public management as a cultural phenomenon. Revitalizing societal culture in international public management research.**] online [, International Public Management Review, · electronic Journal, disponible sur : <<http://www.ipmr.net>>, Volume 8 · Issue 1, 2007, (consulté le 22 décembre 2015).
5. Organisation de coopération et de développement économiques, **les partenariats public-privé partager les risques et optimiser les ressources.**] on line [, Paris : éditions OCDE, 2008, Disponible sur : <http://www.oecd.org/document/48/0,3746,fr_2649_33735_40786096_1_1_1_1,00.html>, (Consulté le 08 juin 2023).
6. Organisation de coopération et de développement économiques, **Perspectives de l'investissement international.**] online [, Paris : éditions OCDE, 2005.] on line [, Disponible sur : <http://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/perspectives-de-l-investissement-international-2005_iip-2005-fr>, (consulté le 08 juin 2023).
7. Pesqueux, Y. Le « **nouveau management public** » (ou **New Public Management**), En Ligne: Hope, K, R., The new public management: context and practice in Africa.
8. Young, D, W.; & Padovani, E., “**Moving toward the New Public Management Paradigm**”, En Ligne: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1389512. Le: 07/02/2016.

فهرس

المجداول والأشكال

فهرس الجداول والأشكال:

أولاً: فهرس الجداول:

رقم الصفحة	عنوان الجدول	رقم الجدول
46	نموذجي الإدارة التقليدية والتسيير العمومي الجديد.	01
49	تصنيف الأنشطة ضمن مجال التسيير العمومي الجديد	02
59	فئات العناصر العامة للتسيير العمومي الحديث	03
60	مقارنة ما بين التسيير العمومي التقليدي والتسيير العمومي الجديد.	04
62	مقارنة ما بين مهام المسير في ظل التسيير العمومي التقليدي ومهامه في ظل التسيير العمومي الجديد.	05
109	منافع تطبيق الإدارة الإلكترونية و القدرات الاستراتيجية لها.	06
115	أساليب شراكة القطاع العام مع القطاع الخاص ودرجة مساهمته فيها	07
131	خصائص لوحات القيادة مقارنة بالأدوات الرقابية الأخرى.	08
149	نصيب البلديات في أهم الضرائب المفروضة	09

ثانياً: فهرس الأشكال

رقم الصفحة	عنوان الشكل	رقم الشكل
31	وظائف التسيير	01
179	المستجدات في النظام العالمي والتنمية	02

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات:

الصفحة	المحتوى
	الواجهة
	البسمة
	الإهداء
	شكر وعرافان
01	مقدمة
13	الفصل الأول إطار نظري ومفاهيمي
14	تمهيد:
15	المبحث الأول: التسيير العمومي الجديد
15	المطلب الأول: التسيير العمومي "Public management"
17	الفرع الأول: ماهية الخدمات العامة
17	أولا: مفهوم الخدمة
19	ثانيا: خصائص الخدمات
21	ثالثا: تعريف و أنواع الخدمة العمومية
23	رابعا: المبادئ الأساسية لتقديم الخدمة العمومية
25	خامسا: المنظمات العمومية
27	الفرع الثاني: التسيير في القطاع العمومي
27	أولا: مفهوم التسيير
29	ثانيا: تعريف التسيير العمومي
31	ثالثا: وظائف التسيير العمومي

32	رابعاً: الفرق بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال
38	المطلب الثاني: التسيير العمومي الجديد "New Public Management"
41	الفرع الأول: البناء الفكري والعملي للتسيير العمومي الجديد (NPM)
41	أولاً: نشأة التسيير العمومي الجديد وأسباب بروزه
46	ثانياً: مفهوم التسيير العمومي الجديد وأهدافه
50	ثالثاً: خصائص التسيير العمومي الجديد ومبادئه
60	رابعاً: الفرق ما بين التسيير العمومي الجديد والتسيير العمومي التقليدي
61	خامساً: الفرق ما بين مهام المدير في ظل التسيير العمومي الجديد ومهامه في ظل التسيير العمومي التقليدي
63	المبحث الثاني: الإدارة المحلية
63	المطلب الأول: المركزية واللامركزية
63	الفرع الأول: التنظيم الإداري
63	أولاً: المركزية
66	ثانياً: اللامركزية
72	المطلب الثاني: ماهية الجماعات المحلية
72	الفرع الأول: مفهوم الجماعات المحلية
72	أولاً: تعريف الجماعات المحلية
74	ثانياً: أهمية الجماعات المحلية
75	ثالثاً: أهداف الجماعات المحلية
77	رابعاً: مقومات نظام الجماعات المحلية
79	الفرع الثاني: الفرق بين المفاهيم
83	المبحث الثالث: أهمية التسيير العمومي الجديد في تفعيل التنمية المحلية
83	المطلب الأول: ماهية التنمية المحلية

83	الفرع الأول: مفهوم التنمية المحلية
83	أولاً: تعريف التنمية المحلية
84	ثانياً: نظريات التنمية المحلية
87	المطلب الثاني: أهمية التسيير العمومي الجديد في تفعيل التنمية المحلية
87	الفرع الأول: إصلاح الإدارة المحلية أداة حتمية لتفعيل التنمية المحلية
87	أولاً: أسباب الإصلاح في الإدارة المحلية
88	ثانياً: آليات ومواطن إصلاح الإدارة المحلية
90	ثالثاً: أهداف إصلاح الإدارة المحلية
90	الفرع الثاني: عصرنة الإدارة المحلية
93	خلاصة الفصل
الفصل الثاني الأسباب الداعية إلى تطبيق مقارنة	
التسيير العمومي الجديد في الإدارة المحلية بالجزائر	
94	
95	تمهيد:
96	المبحث الأول: لمحة عن الإدارة المحلية في الجزائر
97	المطلب الأول: تطور الإدارة المحلية في الجزائر
98	الفرع الأول: نظام الإدارة المحلية في العهد العثماني
98	الفرع الثاني: نظام الإدارة المحلية أثناء فترة الاحتلال الفرنسي
100	الفرع الثالث: نظام الإدارة المحلية بعد الاستقلال
103	المطلب الثاني: مشاكل ومعوقات الإدارة المحلية في الجزائر
103	الفرع الأول: المعوقات الإدارية والفنية
104	الفرع الثاني: المعوقات المالية
105	الفرع الثالث: المعوقات الاجتماعية

106	المبحث الثاني: الأساليب الحديثة لتطبيق مقارنة التسيير العمومي الجديد لإصلاح الإدارة المحلية في الجزائر
108	المطلب الأول: نظام الإدارة الإلكترونية
110	المطلب الثاني: إدارة الجودة الشاملة
111	المطلب الثالث: إعادة الهندسة
112	المطلب الرابع: الشراكة مع القطاع الخاص في إطار تبني آليات السوق
116	المطلب الخامس: مراقبة التسيير والمحاسبة التحليلية
116	الفرع الأول: ماهية مراقبة التسيير
122	الفرع الثاني: أدوات مراقبة التسيير
125	الفرع الثالث: الموازنات التقديرية
128	الفرع الرابع: لوحة القيادة
136	المطلب السادس: الحوكمة العمومية (Gouvernance)، والأساليب الأخرى
142	المبحث الثالث: الاطار القانوني والتنظيمي لتجسيد مقارنة التسيير العمومي الجديد في الجزائر
142	المطلب الأول: المجال القانوني
143	الفرع الأول: تعديل قانون البلدية
145	الفرع الثاني: تعديل قانون الولاية
147	المطلب الثاني: المجال المالي
147	الفرع الأول: إصلاح الجباية المحلية
150	الفرع الثاني: إصلاح الصندوق المشترك للجماعات المحلية
152	خلاصة الفصل
الفصل الثالث تحديات تطبيق التسيير العمومي الجديد في الجزائر 153	
154	تمهيد

155	المبحث الأول: القيود المفروضة على تنفيذ إصلاح إداري فعال في الجزائر
155	المطلب الأول: نشأة الإصلاح الإداري في الجزائر
157	المطلب الثاني: إجراءات الإصلاح التي قامت بها الدولة الجزائرية
158	الفرع الأول: الجماعات المحلية ونظام "التسيير العمومي الجديد"
166	المبحث الثاني: معوقات وصعوبات تطبيق مقاربة التسيير العمومي الجديد وتنفيذ سياسات الإصلاح الإداري
166	المطلب الأول: رهانات التحديث بين الخيارات العالمية والممارسات المحلية
169	الفرع الأول: تحديث إدارة القطاع العمومي لتحقيق التكيف والاستمرارية
173	الفرع الثاني: تحديث إدارة القطاع العمومي لاسترجاع العلاقة الصحية بين المواطن وحكومته
177	الفرع الثالث: تحديث إدارة القطاع العمومي ورهان ترشيد الإنفاق العمومي
181	المطلب الثاني: التسيير العمومي الجديد كنهج بديل لإصلاح الإدارة الجزائرية
181	الفرع الأول: التسيير العمومي الجديد وسيادة القيم التجارية
183	الفرع الثاني: مقارنة الخدمة العامة الجديدة: تصحيح لأبعاد التسيير العمومي الجديد
185	الفرع الثالث: خصائص الخدمة العامة الجديدة
188	خلاصة الفصل
189	خاتمة
193	قائمة المراجع
203	فهرس الجداول والأشكال
205	فهرس المحتويات
ملخص الدراسة	

ملخص:

وتبرز لنا أهمية الدراسة الحالية كونها من الدراسات الحديثة المهمة بموضوع تحليل التسيير العمومي الجديد؛ حيث لاحظنا أن هناك عددًا لا بأس به من الدراسات الميدانية المرتبطة مباشرة بالموضوع؛ إنَّ إصلاح وإعادة هيكلة المنظمات العامة فرضت على الدول تطوير طرق وآليات جديدة في مجال التسيير وكذلك في الجوانب التنظيمية؛ فحركة هذا الإصلاح عرفت باسم التسيير العمومي الجديد، إنها بدأت في بريطانيا، نيوزيلندا والولايات المتحدة الأمريكية في الثمانينات، واتسعت إلى كثير من الدول المتقدمة والنامية عبر العالم؛ فيما يتعلق بالجزائر فيوجد تأخر في تكييف الإدارة العمومية مع متطلبات المناجم العمومي الحديث، هذا التأخر يتوجب عليها مواجته، لجعل الإدارة الجزائرية أكثر كفاءة وفعالية في خدمة التنمية؛ من هذا المنطلق، بحثنا في هذه الورقة مدى أهمية طرح التسيير العمومي الجديد كبراد يغم لإصلاح وتعزيز كفاءة وفعالية المنظمات الحكومية ضمن ثلاثة محاور رئيسية: الإطار المفاهيمي للتسيير العمومي الجديد، المبادئ التي ساهمت في بلورة معالمة، وحالة الجزائر من حيث متطلبات الإصلاحات الضرورية لإدخال التسيير العمومي الجديد.

الكلمات المفتاحية: التسيير العمومي الجديد (NPM)؛ الإدارة العمومية؛ الفعالية؛ النجاعة.

Abstract:

This paper aims to address the issue of the New Public Mining (NPM) in terms of its concept, its dimensions and the requirements for its application in Algeria, The reform and restructuring of public organizations forced states to develop new methods and mechanisms in the field of management as well as in the organizational aspects, The movement for this reform was known as the new public management, With regard to Algeria, there is a delay in adapting the public administration to the requirements of the modern public mines, We discussed in this paper the importance of introducing the new public administration as a refrigerator to reform and enhance the efficiency and effectiveness of government organizations within three main axes; The conceptual framework of the new public management, The principles that contributed to crystallizing its features, & The case of Algeria in terms of the requirements of the necessary reforms to introduce the new public.

Key words: the New Public Management, public management, efficiency, effectiveness.