

جامعة سعيدة، الدكتور مولاي الطاهر



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

من البيروقراطية إلى التسيير العمومي الجديد نحو مقاربة تنافسية لدعم وتعزيز الإدارة العامة

مذكرة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة الماستر في العلوم السياسية

تخصص إدارة محلية

تحت إشراف الأستاذ:

د. طارق عاشور

من إعداد الطالبة:

- بلولة مروى

أعضاء لجنة المناقشة

د. أحمد بن زايد	أستاذ التعليم العالي	جامعة سعيدة الدكتور مولاي الطاهر	رئيسا
د. طارق عاشور	أستاذ التعليم العالي	جامعة سعيدة الدكتور مولاي الطاهر	مشرفا ومقررا
د. محمد شاربي	أستاذ التعليم العالي	جامعة سعيدة الدكتور مولاي الطاهر	مناقشا

السنة الجامعية: 2024-2025م

كلمة شكر

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات

أتقدم بجزيل الشكر والعرفان لكل من ساندني

ووقف إلى جانبي خلال مسيرتي شكري العميق لأسرتي العزيزة

ولأساتذتي الكرام على ما بذلوه من علم وجهد

لكل من كان له اثر جميل في رحلتي

جزاكم الله خيرا عني خير الجزاء

كما أتقدم بجزيل الشكر والتقدير

إلى الأستاذ المشرف "طارق عاشور"

على كل ما قدمه لي من توجيهات قيمة ساهمت في

إثراء موضوع الدراسة.

إهداء

﴿ وَقُلِ اعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ ﴾ سورة التوبة [الآية: 105]

باسم الله الذي علّم بالقلم، علّم الإنسان ما لم يعلم، وبحمده وشكره أبدأ، فلولاه ما كانت للخطى ثبات، ولا للأحلام سبيل ...

أرفع أكفّ الامتنان لخالقي، الذي ألهمني الصبر، ووهبني القدرة، ورافقني بلطفه الخفي في كل مراحل هذا الدرب الطويل.

وإلى نفسي، التي قاومت وواجهت، وسارت رغم التعب، وشهدت كل التحديات صامته، ثم وقفت اليوم بكل فخر ... أقول لك: شكراً على الثبات، شكراً لأنك كنتِ دوماً أقوى مما ظننتِ.

إلى والديّ، تاج رأسي ونبراس طريقي، لك يا أبي، يا من غرست فيّ العزيمة وأيقظت في قلبي معنى الإرادة... ولك يا أمي، يا دفء الروح ونبع الحنان، يا من صنعت من دعواتك سلاماً للنور ... شكراً بحجم السماء. إلى أخواني العزیزات وعائلي الكريمة، منبع السند والدعم، أنتم الأمان حين تضطرب الحياة، وأنتم الوطن حين تغرب الأحلام... دمت قلبي الذي لا يخون.

إلى رفيقات دربي، الزهرات اللاتي تفتحت بهنّ أيام الدراسة، كنتن الضحكة في زحام المسؤوليات، والنور في محطات التعب.

وإلى رفيقة القلب والنجاح "أحلام"... كنتِ الأخت، والصديقة، والسند، فشكراً لأنك كنتِ هناك، دائماً.

وإلى جدي الطيب، رحمك الله، يا من زرعت فينا القيم، ورحلت بجسدك، وبقيت حاضراً في الدعاء والوجدان... أسأل الله أن يجعل هذا الإنجاز صدقة جارية لك.

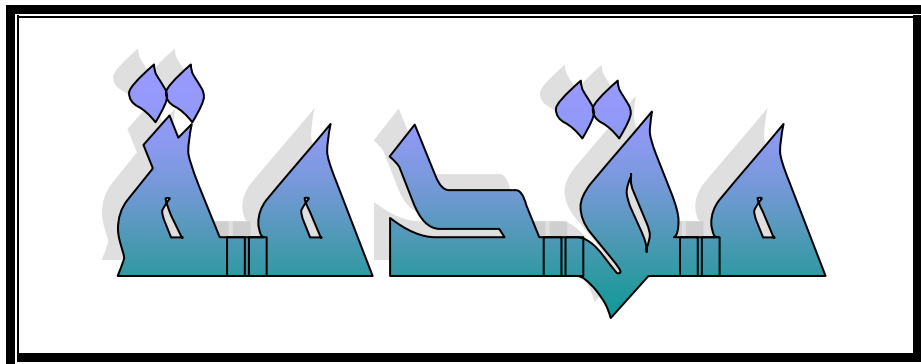
وإلى أساتذتي الأفاضل، منكم تعلمنا كيف نكون، فلکم کل التقدير علی عطائکم النبیل.

وإلى أستاذي المشرف "د. طارق عاشور"، الذي رافقني في كل خطوة، وفتح لي أبواب الفهم والتوجيه، شكري لا يفي مقامكم، ولكنه وعد بالدعاء والامتنان الدائم.

"بلولة مروي"

قائمة المختصرات

المختصرات	الدلالة
باللغة العربية:	
ص-ص	من الصفحة إلى الصفحة
د.ط	دون طبعة
مج	مجلد
تر	ترجمة
ع	عدد
ط	طبعة
ص	الصفحة
ج	الجزء
م	ميلادي
باللغة الأجنبية:	
P	Page
P-P	De la page à la page
N	Numéro



مقدمة:

يمكننا أن نسمي أولى مراحل تطوّر القطاع العام التي بدأت في أواخر القرن الثامن عشر بـ "سيادة القانون". في ذلك الوقت، كان القانون الإداري أداة مهمة (إن لم تكن جوهرية)، ممّا يعني أنّ المؤسسات العامة (والإدارة العامة بالمعنى الدقيق للكلمة) كانت تُعامل كأداة لضبط القانون وتطبيقه، وقد تغيّر هذا الوضع قليلاً في منتصف القرن التاسع عشر، فمنذ ذلك الوقت لم تعد الإدارة مجرد أداة لممارسة القانون. عند النظر إلى تاريخ تلك الفترة [...] نجد تفسيراً لهذا التغير، إذ كانت الإدارة العامة ما تزال تُشكّل جزءاً كبيراً من نشاط الدولة، وكان لها تأثير كبير على أنشطتها. مع ذلك، اختلف هدف هذا التأثير، إذ أصبحت الإدارة العامة منذ ذلك الحين آلية مستقلة، ولم تعد أداة مُنشأة لتطبيق القانون فحسب، بل كانت أساساً لتطبيق القرارات السياسية التي كانت لها تأثير على تسويات القوانين، والتي كانت تُحدّد قواعد تطبيقها. يعود ذلك إلى الفترة التي بدأت فيها تلك المرحلة التي سمّيت في الأدبيات بمرحلة الإدارة العامة، والتي كانت في وقت عصيب بالنسبة لمعظم البلدان، فالتقسيمات والنضال من أجل الاستقلال، والحكومات غير المستقرة، وبداية الحرب العالمية الأولى، كل ذلك أدّى إلى أن تكون جميع أنشطة الدولة تقريباً سياسية، وأن تُدار من قِبل الحكّام والحكومة. بناءً على الأدبيات، يمكننا أن نُطلق على تلك الفترة بمرحلة النموذج التقليدي للإدارة العامة. إلى ذلك، نستطيع أن نُميّز المرحلة اللاحقة في أوروبا الغربية بداية من ثمانينات القرن العشرين، والتي سمّيت بـ "التسيير العمومي الجديد" New Public Management. لقد حلّت هذه الإدارة الجديدة محلّ نموذج الإدارة التقليدي المركزي الهرمي البيروقراطي، لقد تبين أنّ هذه الأخيرة غير مجدية وغير قادرة على تحقيق أهداف المجتمع "الحديث" الذي يسعى إلى استقراره والتخلص من آثار الحرب العالمية الثانية.¹

¹ - طارق عاشور، "مطبوعة بيداغوجية في الإدارة ونظريات التنظيم والتسيير (مقدمة في بعض المفاهيم الأساسية)"، محاضرات موجهة لطلبة السنة الثانية ليسانس L.M.D علوم سياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة الدكتور مولاي الطاهر، 2024-2025م، ص-ص 95-96.

من هذا الباب، وفي سياق يتّسم بتطوّر البيئات الاجتماعية-اقتصادية، والتغيّرات السريعة، وتزايد التحدّيات التنظيميّة، بالإضافة إلى ارتفاع توقّعات المواطنين وأصحاب المصلحة الآخرين، اضطرتّ المؤسسات العامّة إلى تكييف أساليب إدارتها لتلبية متطلّبات الكفاءة والشفافيّة والمشاركة، وقد أدّت هذه بالضرورة إلى الانتقال بعيداً عن البيروقراطية النموذج التنظيمي التقليدي المستوحى إلى حدّ كبير من أعمال ماكس فيبر. وبينما أسّس هذا النموذج لإدارة منظّمة وهرميّة تتمحور حول القواعد والإجراءات الرسمية، إلّا أنّه غالباً ما تعرّض لانتقادات لكونه جامداً وغير فعّال، وقد أدّت هذه العيوب إلى ظهور نماذج جديدة، بما في ذلك التسيير العمومي الجديد (كما أسلفنا)، الذي يتضمّن مبادئ إدارية مستوحاة من القطاع الخاص لتعزيز ثقافة النتائج والكفاءة في المؤسسات العامّة. مع ذلك، وعلى الرغم من مقارنته المبتكرة، فقد النهج الجديد أيضاً عن بعض القيود، لاسيما تركيزه المفرط على الأداء الكمّي على حساب التعاون ومشاركة المواطنين.¹

عموماً، يُشير التسيير العمومي الجديد (NPM) إلى إصلاح إداري عام يُدمج مبادئ وممارسات إدارة الأعمال في القطاع العام، ويهدف إلى تحسين كفاءة مؤسساته وفعاليته وجودة خدماته من خلال تبني مقارنة قائمة على السوق وتقنيات إدارة موجّهة نحو الأداء. حظي التسيير العمومي الجديد بتقدير كبير كإستراتيجية لإصلاح الإدارة العامّة تركّز على إدخال مبادئ وممارسات إدارة الأعمال في القطاع العام لدعم أدائه واستجابة لاحتياجات مُرتَفِقيّه، وترى بعض المصادر أنّ التسيير العمومي الجديد يحتاج إلى مبادئ متماسكة، وغالباً ما يُنظر إليه على أنّه اتّجاه أو موضوعة عابرة. وهو مقارنة لمؤسسات ووكالات الخدمة العامّة التي تُجنّد أساليبه في إدارة عملياتها، وكان الأكاديميّون في أستراليا والمملكة المتّحدة أوّل من استخدم المصطلح.²

استكمالاً لما سبق، يتضمّن أحد مكوّنات نظام الإدارة العامّة المعروف باسم "التسيير العمومي الجديد" إدارة الشؤون بما يخدم الصالح العام. صيغ هذا المصطلح في النصف الثاني من القرن العشرين

¹- Khaoula LEBKHACHI and Abdeslam CHRAIBI, "Revolutionizing Public Management: From Bureaucracy to New Public Governance," **INTERNATIONAL JOURNAL OF RESEARCH IN ECONOMICS AND FINANCE**, Vol. 2, No. 1 (2025), p01.

²- Farah Mohamed Abdullahi, "Introduction to New Public Management (NPM)," **Global Scientific Journals**, Vol. 12, Issue 5 (May 2024), p1405.

(كما ذكر سابقاً) لمعالجة قضايا العولمة والصراعات الدولية والتغيرات المرتبطة بالأتمتة في القطاع العام، وتُعدّ رقابة المؤسسات المالية وتعزيز كفاءة الإدارة العامة من الأهداف الرئيسة للإدارة العامة المعاصرة. ويُستخدم في التسيير العمومي الجديد العديد من أدوات التسويق، مثل إدارة الجودة الشاملة، وتقنيات بحوث العمليات ... التي يتمّ توظيفها لتعظيم إنتاجية القطاع الخاص، وتتضمّن مجالات الإدارة العامة قطاعات متنوّعة بما في ذلك الصّحة العامّة، والتعليم، والنقل، وإنفاذ القانون والنظام إلخ.¹

من هذا الباب، تهدف الدراسة إلى تقديم تأمل نظري حول ديناميكية تطوّر مقاربات الإدارة العامة من النموذج البيروقراطي التقليدي إلى التسيير العمومي الجديد، وتسعى إلى تحليل أسس كل نموذج ومساهمته وقيوده. بعبارة أخرى، تُرسي هذه الدراسة إطاراً نظرياً لفهم التحوّلات الجوهرية التي شكّلت المنظّمة العامة، وتقدّم مقارنة منظّمة لتحليل النموذج الجديد وفهم آثاره العملية على المؤسسات العامة. في هذا السياق، يتمّ التأكيد على السؤال البحثي التالي: هل أدّى التحوّل من النموذج البيروقراطي التقليدي إلى التسيير العمومي الجديد إلى تغيير في المنظّمات العامة بما يدعم ويعزز فعاليتها وكفاءتها؟

نقوّي الإشكال البحثي الرئيس بتساؤلات فرعية تركّز على: ماهية أسباب الانتقال بعيداً عن النموذج التقليدي؟ وما هو التسيير العمومي الجديد؟ وما هي أهم مرتكزاته؟ ثمّ ما هي آثاره الإيجابية في الرفع من أداء الإدارة العامة وما هي حدوده؟ من هذا المنظور، تُطرح مجموعة من الفرضيات للإجابة على ما سبق من تساؤلات تقوم على أنّه:

- كلّما اعتمدت المنظّمات العامة على النموذج التقليدي البيروقراطي في إدارة عملياتها كلّما ضعفت فعاليتها وتراجعت كفاءتها.
- يقود التوجّه نحو التسيير العمومي الجديد إلى دعم وتعزيز كفاءة وفعالية المنظمة العامة.
- الاعتماد المفرط على التسيير العمومي الجديد دون مراعاة السياق يؤدّي إلى قيود في أداء المنظّمات العامة.

¹ - Idem.

- مناهج الدراسة:

وُصِفَ المنهج الوصفي التحليلي في هذا البحث كونه يسمح لنا بالجمع بين وصف الظاهرة وتحليلها بعمق لفهم أسبابها وعلاقاتها بالظواهر الأخرى، فهو يتضمن جمع البيانات التفصيلية عن الظاهرة وتحليلها واستخلاص نتائج دقيقة وإيجاد حلول مناسبة للمشكلات المطروحة. فباستخدام مختلف المصطلحات والجداول، وكذا الاعتماد على المعلومات الموثقة التي كانت نتيجة لدراسات وتقارير علمية منشورة، ورصد أحدث الأدبيات في موضوع البيروقراطية والتسيير العمومي الجديد، يمكن التعرّف على الضوابط والمعايير التي تحكم الظاهرة، ومن ثمّ تفسيرها والوصول إلى نتائج منطقية تساعد في اقتراح الحلول المناسبة للمشكلات التي تتعلق بالظاهرة المدروسة.

تكمن أهمية موضوع الدراسة لاندراجه ضمن موضوعات حقوق الإنسان وحياته الأساسية، كما أنه يقع ضمن أولويات الحكومات الراغبة في إعادة كسب الثقة بين مؤسساتها وإدارتها العمومية وبين مواطنيها خاصة تلك التي تعاني من تدني مستوى الخدمات بصفة تهدد حقوقهم، مما عجل من ضرورة إصلاح الخدمة العمومية والحد من المظاهر السلبية للبيروقراطية، ويتم ذلك عن طريق تبسيط الإجراءات الإدارية وتسهيل الحصول على الخدمة باللجوء إلى التسيير العمومي الجديد كمقاربة لدعم وتعزيز الإدارة العامة.

- أهداف الدراسة:

وتتجلى أهداف الدراسة في معرفة أهم الأسباب التي تقف عائقا أمام الإدارة العامة في مجال تقديم الخدمات العامة والعمل على تفاديها من خلال وضع إستراتيجية مناسبة لتحسين تقديم الخدمات. كما تهدف الدراسة أيضا إلى البحث في أهم الآليات القانونية والحلول المقدمة لمعالجة مشكلة كفاءة وفعالية القطاع العام ومبررات التوجه نحو إصلاحه.

- أسباب اختيار الموضوع:

تتعدّد دوافع اختيار الموضوع إلى أسباب موضوعية وأخرى ذاتية. فتعود الأخيرة في الرغبة لتناول هذا الموضوع من منطلق ضرورات التخصص، وكذلك لاعتبارات ترتبط بأنّ ظاهرة البيروقراطية وأمراضها أصبحت من الروتين اليومي للجمهور وأصحاب المصلحة ومتلقّي الخدمات العمومية،

علاوة على أنّ ازدياد تسارع التطوّرات في السياقات الاجتماعيّة-اقتصاديّة وحتىّ السياسيّة أصبح من الضروريّ معها البحث عن مناهج ومقاربات تعالج إشكالات جودة التسيير العام. من نفس الباب، يأتي إثراء المكتبة بموضوع مهم يحتاج إلى تنوّع في الدراسات المتناولة وتعدّد في التحليل كضرورة أكاديميّة تسهم بتعظيم المعرفة بهذا المجال بشكل عام والموضوع بشكل خاص، في إطار كيف يمكن الاستفادة من التجارب الإنسانيّة وكيف يمكن لها أن تضيف لتجربتنا الخاصّة من الناحية الإيجابيّة.

في السياق نفسه، ترجع الأسباب الموضوعية إلى حاجة الإدارة العامّة -في تقديرنا- إلى الـ NPM لتصبح أكثر كفاءة وفعالية من حيث التكلفة واستجابة لاحتياجات المواطنين من خلال تبني ممارسة عمليّة، والتركيز على النتائج، وإدخال المنافسة، والتأكيد على المساءلة وقياس الأداء، كما تعالج المقاربة الجديدة قضايا ضعف الأداء وانعدام الكفاءة والانفصال عن احتياجات المواطنين التي اتّسمت بها النماذج البيروقراطيّة التقليديّة، بهدف تحسين جودة الخدمات ورضا الجمهور. فتساهم الدراسة في تحديد وفهم منهجي لطبيعة التسيير العمومي الجديد وأهمّيته وتأثيره متعدّد الأبعاد على مؤسّسات القطاع العام.

- الدراسات السابقة:

لقد اعتمدنا في دارستنا على مجموعة من الأدبيات السابقة التي تناولت موضوع البيروقراطية والتسيير العمومي الجديد، ولكن ما يلاحظ هنا هو نقص الدراسات التي تناولت الموضوعين معاً، إلا أن هناك مجموعة من الأدبيات التي تم الاستعانة بها لا يمكن لأي دراسة أن تنطلق من فراغ وهذه الدراسات هي على النحو التالي:

البيروقراطية في التنظيم بين الرؤى النظرية والإمبريقية: رسالة دكتوراه في علم الاجتماع للطالبة سميرة لغويل حيث تناولت الدراسة موضوع التنظيم البيروقراطي من ناحية التنظير حيث أوضحت أن أزمة المجتمع الغربي كانت الباعث الأساسي للتنظير للبيروقراطية وعلى اعتبار أن هذه النظريات ليست حكراً على هذه المجتمعات فإنها تتطلب إبراز قضية المحاكاة السوسيو تنظيمية وأهم ما ميز هذه الدراسة هو إرفاقها بدراسة ميدانية تحليلية وهو ما يعطي الدراسة مصداقية خاصة من ناحية النتائج وخلصت الباحثة إلى جملة من النتائج والتوصيات من بينها أن الاحكام الصادرة في حق

التنظيم على مستوى المؤسسة يجب أن تكون محددة بدقة في شكل قيم مضبوطة وليست مجرد أقوال وأحكام مسبقة.

مذكرة ماجستير ليلي حسيني بعنوان: "بيروقراطية الإدارة ومشكلة بناء الحكم الرشيد في الجزائر"، حيث حاولت الباحثة من خلال هذه الدراسة تقييم دور الجهاز البيروقراطي في عملية إرساء معالم الحكم الرشيد انطلاقاً من فرضية وجود علاقة عكسية سلبية بين عجز أداء البيروقراطية الإدارية وتحقيق أهداف الحكم الرشيد في الجزائر، مركزة في ذلك على أسباب تعاضم بيروقراطية الإدارة الجزائرية والآليات التي تبنتها الدولة في إطار مشروع إعادة صياغة دور الدولة، وتكمن أهمية هذه الدراسة في طرحها لأهم مداخل تعزيز قدرات الجهاز البيروقراطي من العنصر البشري والإصلاح الإداري.

بن عيسى ليلي: "أهمية التسيير العمومي 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.

فوغالي أحلام: "التسيير العمومي الحديث وإصلاح البيروقراطية الدولة"، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الحاج لخضر باتنة 2012/2013.

عطار نادية: "التسيير العمومي الجديد كأداة لتحسين القطاع العام التجربة الجزائرية في مجال تفويض تسيير المياه"، مذكرة التخرج لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان الجزائر، 2014/2015.

وفي الأخير فإن الذي يمكن أن نلاحظه هو أنه هذه الدراسات اهتمت بمتغيرات مختلفة كالإصلاح الإداري والحكم الرشيد والتنمية السياسية ودراستنا ستكون مختلفة من حيث إنها تركز على التحول من البيروقراطية إلى التسيير العمومي الجديد نحو مقاربة تنافسية لدعم وتعزيز الإدارة العامة.

صعوبات الدراسة:-

لايقوم أيُّ بحث أو دراسة إلاّ وتواجهها مجموعة من التحدّيات والإكراهات، وعلى هذا الأساس، لم نحد عن هذه القاعدة، فواجهنا عدد من الصعوبات يمكن حصرها في الآتي:

- ضيق الوقت الممنوح لدراسة موضوع من هذا النوع.

- تعذر الوصول إلى بعض المراجع التي كان بمقدورها إثراء الموضوع أكثر.

- هيكلة الدراسة:

تُبنى الدراسة على إطار عام يتمّ من خلاله تقسيمها لعدد من المفردات الأساسية التي تساعد الدارس أو القارئ على فهم مشكلة البحث والخطوات التي تمّ إتباعها للوصول إلى نتائج موضوعية. بناءً عليه، تمّ رسم خطة قامت على فصل أول يتضمن البيروقراطية واشكالاتها: إطار مفاهيمي وذلك في ثلاثة مباحث، بحيث طرحنا في المبحث الأول ماهية البيروقراطية، وعالج المبحث الثاني البيروقراطية من منظور حتمية التحوّل بعيداً عنها.

أمّ في الفصل الثاني فتطرّقت الدراسة إلى اصلاحات التسيير العمومي الجديد: الدفع نحو إدارة عامة كُفأة وفعّالة، وتمّ البحث فيها من خلال ثلاث نقاط أساسية: فعّال الأول منها ماهية التسيير العمومي الجديد، وتناول الثاني خصائص ومميزات التسيير العمومي الجديد، وثالثا تناولت فيه تقليص البيروقراطية في حدود تسيير عمومي جديد كنموذج لإصلاح الإدارة العمومية.

ليتمّ في الأخير الإجابة على الإشكالية المطروحة واثبات الفرضيات الموضوعية وطرح النتائج المتوصّل إليها وتقديم مجموعة من التوصيات العامة في سياق خاتمة الدراسة.

الفصل الأول :

البيرورة راطية واشكالها: إطار

مفاهيمي

إن البيروقراطية كعنصر في النظام السياسي سمة عامة لكل المجتمعات مهما اختلفت فلسفتها وطبيعتها النظام الاقتصادي والسياسي والاجتماعي السائد فيها، وهي تتموقع كجسر يربط الحاكم والمحكوم وتشكل جهازا عاما مهمته تنفيذ سياسات الدولة. ولأن البيروقراطية كمفهوم يمثل محور الإدارة العامة، ويشكل أهمية بالغة لأي نظام سياسي، فإن الدراسة ستحاول التعرف عليه خاصة مع ما يحمله من دلالات تجعله غامضا سواء في المعنى أو في الاستخدام، كما أنها ستعمل على تحديد مفهوم الخدمة العمومية وعلاقته تأثير البيروقراطية عليها، وسيتم تناول ذلك من خلال ثلاث مباحث، حيث سيخصص المبحث الأول لمفهوم البيروقراطية وأهم الاتجاهات التقليدية والحديثة التي نظرت له وبعدها المبحث الثاني الذي سيعمل على تحديد مفهوم الخدمة العمومية، ليخصص المبحث الثالث العلاقة البيروقراطية والخدمة العمومية بتشخيص إصلاح البيروقراطية في آخر مطلب من المبحث.

المبحث الأول:

ماهية البيروقراطية.

تعتبر البيروقراطية من المفاهيم المركزية في الفكر الإداري والسياسي، إذ ارتبط ظهورها بتطور الدولة الحديثة وبرز الحاجة إلى التنظيم العقلاني يضمن الانسجام والكفاءة في تسيير الشؤون العامة. وقد اعتبرت بأنها تجسيدا للانضباط والفعالية، وبالرغم من تعدد المقاربات التي عالجت هذا المفهوم وتعدد الخلفيات النظرية التي تناولته فإن فهم البيروقراطية يقتضي على الوقوع على أبعادها المفاهيمية والتمييز بين القراءات التقليدية وبين الاتجاهات الحديثة التي سعت إلى مراجعتها وإعادة صياغتها وفق متطلبات والتحول المعاصرة¹. وعليه فتم تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب؛ المطلب الأول خصص لمفهوم البيروقراطية، أما المطلب الثاني تناول لاتجاهات النظرية التقليدية في البيروقراطية، والمطلب الثالث الاتجاهات النظرية الحديثة في البيروقراطية.

المطلب الأول:

مفهوم البيروقراطية.

يولد كل مصطلح في ظل بيئة معينة تحدد معاله وتكسبه خصائص ترتبط بالظروف التاريخية المحيطة بهذه البيئة والبيروقراطية كمفهوم ارتبطت بالتطورات التي عرفها النشاط البشري منذ الأزل، حيث ساهمت كل مرحلة تاريخية في ميلاد معاني وتصورات نظرية معينة لمفهوم البيروقراطية²، وهذا ما سنحاول إبرازه فيما يلي.

أولاً: السياقات التاريخية لنشأة وتطور البيروقراطية.

رغم أن الاستخدامات الأولى لمصطلح البيروقراطية كان على يد الفلاسفة الفرنسيين في القرن 18م والذي عنوا به التنظيم الإداري المتبع في الحكومات والقوة التي تمارسها³، إلا أن نشأة البيروقراطية مرتبطة بنشأة الإدارة وكلاهما جاء نتيجة التعقيدات والمشاكل التي عرفت المجتمعات، فالبيروقراطية ضرورة تاريخية

¹- عمار بوحوش، دور البيروقراطية في المجتمعات المعاصرة، دط، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، 1983، ص 14.

²- احمد صفر عاشور، الإدارة العامة مدخل بيني مقارن، ط1، دار النهضة العربية، بيروت، 1979م، ص 85.

³- نفس المرجع، ص 86.

استوجبتها ظروف التطور الحضاري في المجتمعات الإنسانية ومنذ القديم اقتضت المهام التي كانت تلقى على عاتق الحكومات كتوفير الأمن وجباية الضرائب أن يقوم الحكام باختيار الموظفين المؤهلين للقيام بهذه الوظائف¹، ويرى " جاكوبي (Jakoby) " في كتابه "بقرطة العالم" أن الأجهزة البيروقراطية تطورت حينما وجدت مناطق واسعة تسكنها جماعات كبيرة بحاجة إلى جهاز مركزي يعالج مشاكلها².

لكن ما هي المرحلة التاريخية التي يمكن القول إنها تمثل بداية لظهور الإدارة، وبالتالي التنظيم البيروقراطي ؟ يعتقد الفريد صوفي (Alfred Sauvy) "أن المجتمعات البدائية التي كانت قائمة على أساس العائلة أو الجماعة لم تعرف أي مؤسسات يمكن تسميتها بالبيروقراطية فخضوع الناس لم يكن لقوانين محددة بل للعادات والتقاليد، لذلك فمفهوم الإدارة لم يولد إلا مع مفهوم الدولة ذاته الذي تحدد في مفهوم المدينة والحاجة إلى خوض الحرب وجباية الضرائب، مما دعى الحكام إلى استخدام أعداد كبيرة من الموظفين لذلك يعتبر "كارل فيتفوجال Karl Fitfogel" في كتابه السلطة المطلقة في الشرق "دراسة مقارنة" أن الأنظمة القديمة التي أدت إلى نمو الأجهزة البيروقراطية قد ظهرت فيما يسميه المجتمعات الهيدروليكية التي تتمثل في حضارات ضفاف الأنهار الشرقية.

وعلى هذا الأساس ستنتقل الدراسة من الحضارات القديمة باعتبارها أساس نشأة ونمو البيروقراطية، وهي تنقسم إلى ثلاث مراحل، تقسيم يقوم على أساس طبيعة البيروقراطية السائدة في كل مرحلة والغاية التي وجدت من أجلها، فالمرحلة الأولى تضم الحضارات القديمة والعصور الوسطى والمرحلة الثانية تبدأ منذ قيام الثورة الفرنسية إلى غاية نهاية القرن التاسع عشر والمرحلة الأخيرة تبدأ مع بداية القرن العشرين.

1. الحضارات القديمة والعصور الوسطى:

أ- أن الحضارات القديمة:

- الحضارة المصرية: إن حضارة مصر التي وجدت منذ أكثر من 500000 سنة عرفت بانجازاتها الضخمة، ويرجع ذلك إلى النظام المتقدم في الإدارة العامة الذي عرفته، ويعتبر توفر المستوى العالي والمتقدم

¹ - عمار بوحوش، المرجع السابق، ص15.

² - هيدي فيريل، الإدارة العامة منظور مقارن تر: محمد قاسم القريوتي، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1979م، ص89.

والكفاءة في الخدمات الإدارية من أسباب طول فترة حياة المؤسسات المصرية¹، وقد أشار "ماكس وير" (Max Weber) أن الجذور التاريخية للبيروقراطية المصرية هي جذور موعلة في القدم ويصح أن تكون هذه البيروقراطية نموذجاً تاريخياً للنظم البيروقراطية والإدارية المعاصرة².

لقد اعتمدت البيروقراطية المصرية على حكومات محلية كوحدات إدارية وكان فرعون هو الرئيس ذو السلطة المطلقة يليه الوزير الذي يشرف على عدة مصالح، وكانت الإدارة الحكومية تضم ثلاثة أنواع من الموظفين هم موظفو الإدارة العليا المنحدرين من ملاك الأراضي الموظفون العاديون ذوي أصول من الطبقة الوسطى، وأخيراً فئة العمال من العبيد³، وكان تكوين الموظفين خليطاً من رجال العائلة المالكة، الكهنة، الرسامين، والمهندسين، أما شروط التوظيف فكانت إتقان القراءة الحساب، والكتابة الهيروغليفية.

إن الجهاز الإداري في الحضارة الفرعونية تميز بخصائص حديثة كوجود تسلسل في نظام السلطة ونظام السجلات والوثائق والأجور، مع مراعاة الكفاءة والدراية في التوظيف والاعتماد على التخطيط والإحصاء المعرفة عدد السكان والأموال المستخلصة منهم⁴.

— الحضارة الصينية: اتسمت الحضارة الصينية بالاستمرارية والاستقلالية، وعرفت خدمة مدنية منذ القدم استمرت حوالي 2000 عام، ويعتبر "غلادين (Gladene)" "أن أهم عامل ساهم في استمرار قوة الحضارة الصينية حتى العصور الحديثة هو البيروقراطية الصينية⁵.

وتظهر البيروقراطية في الحضارة الصينية القديمة في قيام نظام إداري متميز بوجود أجهزة إدارية أشرف عليها تسعة وزراء برئاسة الإمبراطور والذي يعتبر أول من وضع اجتياز امتحان الخدمة المدنية كشرط للتعيين بالوظائف الحكومية، وفي ذلك قال الفيلسوف الصيني القديم "كنفشيوس" من أن الإدارة السليمة هي وسيلة الحكم الصالح، لذلك تميزت البيروقراطية الصينية بوجود اهتمام بتكوين الموظفين الحكوميين من

¹ - عادل حسن، مصطفى زهير، الإدارة العامة، دط، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، 1978م، ص153.

² - على شريف، الإدارة العامة مدخل الأنظمة الدار الجامعية، بيروت، لبنان، 1989م، ص46.

³ - عادل حسن، مصطفى زهير، المرجع السابق، ص-153-154.

⁴ - عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة : دراسة لأصول ومبادئ علم الإدارة وتطبيقاتها في الإسلام و ال.م.أ وفرنسا مصر لبنان، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، 1983م، ص-46-47.

⁵ - هيدي فيريل، المرجع السابق، ص95.

خلال البرامج الدراسية التي وفرها مع اعتماد نظام الاختبارات لاختيار الموظفين على أساس القدرة والكفاءة.

- **الحضارة اليونانية والرومانية:** كانت مختلف الوظائف بالنسبة للمدن اليونانية تمنح لأشخاص يتم اختيارهم عن طريق القرعة لمدة عام واحد من الطبقة الغنية ومالكي العقارات، أما الرجال من الطبقة الفقيرة والعيبد فكانوا مبعدين عن هذه الوظائف، وكان يجري تحقيق مسبق حول المرشحين قبل إخضاعهم للاختبارات.

تميزت الوظيفة عند اليونان بكثرة مسؤولياتها وصعوبتها مقابل أجور زهيدة وغياب الترقية، مع وجود رقابة صارمة، ولقد اتسم النظام الإداري بالطابع الجماعي ووجد مجلس يتكون من 500 عضو ووجدت الجان تمثل كل واحدة منها أسرة أو عشيرة لمزاولة السلطة¹، وعموما فإن الموظفين في الإدارة العامة في المدن اليونانية لم يكونوا محترفين لأن اختيارهم يتم من بين الأغنياء والطبقات العليا لهذا فالإدارة لم تكن مؤهلة بالإطارات والكفاءات العالية.

أما الإمبراطورية الرومانية فقد عرفت تقسيما للسلطة والموازنة بين مختلف القوى المتمثلة في مجلس الشيوخ، مجلس النواب المجالس الشعبية، ومفهوم الحكومة كان مفهوما إداريا واعتبرت الرومان أنها من 6 الدول التي أنشأت أكبر جهاز إداري بيروقراطي للأعمال العامة في التاريخ².

كانت البيروقراطية كنظام للإدارة مصدر قوة للإمبراطورية الرومانية حيث استطاعت أن تحافظ بها على وحدتها في مواجهة النزعات الثورية المتعددة، لكن مقابل ذلك أهلكت المزارعين وصغار المنتجين من أبناء الشعب بتكاليف باهظة، وبالنسبة لتعيين الموظفين فقد كان يتم بقرارات إمبراطورية وعندما توسعت الإمبراطورية أصبح كل أمير يعين الموظفين من بين أتباعه، إضافة إلى بيع الوظائف لمن يدفع الثمن الأكبر وهذا ما ساهم أكثر في إضعاف السلطة المركزية للملك، وتقوية السلطات المحلية للأمرأ³.

¹ - عادل حسن، مصطفى زهير، المرجع السابق، ص 155.

² - على شريف، المرجع السابق، ص 49-50.

³ - كوري زهيرة، البيروقراطية والتحول الديمقراطي في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه بكلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية قسم التنظيم السياسي والإداري، جامعة الجزائر 3، الجزائر، 2021-2020م، ص 33.

ب العصور الوسطى:

بعد تفكك الإمبراطورية الرومانية ساد أوروبا في العصور الوسطى نظام إقطاعي تميز بنظام إداري استمر إلى غاية القرن 16م، واتسم هذا النظام بإدارة حكومية لامركزية مع امتلاك الأقاليم المحلية لسلطات واسعة حيث إن كل أمير يدير مقاطعة يساعده فيها موظفون يختارهم من بين أفراد عائلته وأصدقائه، وبسبب بيع الوظائف وتوريثها بالغ الموظفون في إنشاء وظائف كثيرة لاسترجاع أموالهم وأصبحت الوظيفة بالنسبة لهم مصدر ثروة¹.

واستطاع النظام الإقطاعي مقابل إخضاع المحكومين له أن يحافظ على استمرار وبقاء المجتمع الزراعي وتقديم الخدمات الأساسية الأولية كالحماية والأمن، ولكنه من جهة أخرى وسع من صلاحيات الملوك والأمراء وزاد من ثراء طبقة النبلاء المتحالفة معهم، لكن مع استقلالية المدن وظهور الطبقة الوسطى التي تحالفت مع الملوك ضد الارستقراطية بدأ التحول من الأنماط السياسية الإقطاعية يتم تدريجيا إلى أن ظهرت محله الأنظمة الملكية المطلقة التي سادت ما بين القرنين 16م و 18م، وما ميز هذه الأنظمة الجديدة هو حلول مفهوم التعاقد كأساس للملكية - بفتح اللام - بدل قيامها على فكرة حق الملوك القديمة، ومحاولة من الملوك للحفاظ على سلطتهم وامتيازاتهم وعلى حد أدنى من النظام عمدوا إلى تطوير الخدمة العامة ونجحوا بذلك في ربطها بالملكية كمؤسسة أكثر منها كفرد لهذا أعادوا بناء مفهوم الدولة والحياة والموظفين واعتمدوا على الكفاءة في التوظيف والترقية.

وكانت فرنسا من بين الدول الأولى التي اهتمت بنظام الإدارة فسعت إلى تحقيق وحدة سياسية من خلال اختيار البيروقراطيين من أبناء الطبقة الوسطى البرجوازية وجعل مدة التوظيف لعدة سنوات بدلا من عام واحد، إلا أن الاستبداد في الوظيفة وممارستها بطريقة تحكمية كان سببا في انهيار النظام المركزي بها عام 1789 وكان أيضا بداية ظهور الصورة السلبية للبيروقراطية.

¹ - عادل حسن، مصطفى زهير، المرجع السابق، ص 157.

لكن بريطانيا وبعكس فرنسا أقامت نظاما لا مركزيا في الإدارة واتبعت الأساليب الرشيدة في التنظيم وبهذا اعتبرت الخبرة الإدارية في فرنسا وبريطانيا ذات أثر كبير على تطور الأنظمة الإدارية والبيروقراطية في الدول النامية وعلى نظرية "ماكس ويبر" وآخرين¹.

إن الفكرة الأساسية التي يمكن أن نلخص بها المرحلة الأولى هي أن الأنظمة السياسية قد عرفت تقاليد اجتماعية أعطيت بموجبها وظائف الإدارة العليا لكبار الإقطاعيين وأفراد الأسر المالكة، أي أن البيروقراطية كانت أداة في خدمة الطبقة الحاكمة.

2. بداية الثورة الفرنسية ونهاية القرن التاسع عشر:

ساهمت الثورة الفرنسية عام 1789 وما صاحبها من مفاهيم جديدة كمفهوم الدولة القومية الذي أصبح يمثل شكلا من أشكال الأنظمة السياسية السائدة آنذاك في إحداث تغييرات عميقة في طبيعة الدولة وطبيعة البيروقراطية كأداة للقيام بالأعمال الحكومية². فقد عمدت هذه الثورة إلى إجراء إصلاحات إدارية موسعة تمثلت في إلغاء نظام شراء وبيع الوظائف العامة والقيام بالتوظيف على أساس الكفاءة والمساواة بين المواطنين، ونجحت بذلك في تغيير الصفة الشخصية للدولة التي أصبحت ملكا للأمة وتغير ولاء الموظفين من كونه ولاء للملك إلى ولاء للأمة، واعتبر نابليون مؤسسا للبيروقراطية المعاصرة لما ساهم به من إصلاحات إدارية عززت القضاء على الأنظمة الإدارية الإقطاعية وأقامت إدارة تميزت بالنظام والتخصص والعقلانية الإدارية³.

تعود فترة حكم "نابليون" بوجود العاملين اللذان ساهما فقط في تغيير طبيعة البيروقراطية، وإنما كان أيضا للتغييرات الكبيرة التي حدثت في بريطانيا والثورة الأمريكية في القرن الثامن عشر الدور الأكبر في هذا التغيير، ففي بريطانيا حيث لم يسد النظام الإقطاعي بقوة كما كان في باقي الدول الأوروبية خاصة فرنسا لم يجد الملوك أنفسهم بحاجة ماسة إلى جعل الإدارة مركزية لذلك سادت في بريطانيا اللامركزية الإدارية، فبعد أن استطاع البرلمان أن يفرض سلطته على الملك عام 1868 وحدثت الثورة الأمريكية تم الاعتماد على

¹ - هيدي فيريل، المرجع السابق، ص 107-108.

² - عادل حسن مصطفى زهير، المرجع السابق، ص 163.

³ - نفس المرجع، ص 164.

الانتخابات كأسلوب جديد يسمح باختيار الرجال الذين لهم شعبية لتولي المناصب العليا وهم بدورهم يختارون البيروقراطيين الذين يساندون سياسة الحزب الفائز، وبهذا أصبح التعيين في الوظائف العامة يتم على أساس الولاء للأحزاب¹.

وإذا كانت بريطانيا هي من ساهم في بلورة الاتجاهات الحديثة لمفهوم البيروقراطية فإن الولايات المتحدة الأمريكية كانت الرائدة في ميدان الإصلاح الإداري فقد ركز كل من "جاكسون (Jackson)" و"واشنطن" (Washington) على الكفاءة في التعيين وإلغاء احتكار الوظيفة من طرف أسرة أو جهة معينة، وتعززت هذه المبادئ أكثر في بداية النصف الثاني من القرن التاسع عشر بصدور قوانين تخص الوظيفة العامة.

إن هذه التطورات التي حصلت في بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية مثلت عاملا مهما ساهم في تغيير الدور الذي تلعبه البيروقراطية كأداة من أدوات خدمة الحكام والإقطاعيين إلى جهاز إداري وطني يشرف على تنفيذ السياسات التي تضعها الأحزاب في مختلف المستويات الإدارية².

3. القرن العشرين وما صاحبه من تغيرات:

إن تعاون البيروقراطية والأحزاب السياسية بعد التغيرات التي أحدثتها كل من الثورة الفرنسية والأمريكية فسمح بمجالات واسعة لظهور عناصر جديدة كعنصر المنافسة وإتباع الأساليب الديمقراطية في المناقشة، وهذا ما أدى إلى حدوث تغيير في مجال الخدمات الإدارية وطبيعة عمل البيروقراطية، والغاية من وجودها، فالقرن العشرين وما صاحبه من تقدم حضاري وتقني وتقدم في المعايير الاجتماعية المعاصرة قاد إلى إحداث تغيير كبير في عمل البيروقراطية، وفرض التخصص والتقنية أن يشارك البيروقراطيون في اتخاذ القرارات على جميع المستويات لما تميزوا به من مؤهلات عالية³.

لقد أصبحت الوظيفة العامة في ظل انتشار الديمقراطية تقوم على أسس قانونية وتخضع لنصوص تحدد عملها، ولم تعد تخضع أو تخدم جهة معينة كما كانت سابقا كأداة في يد الحكام وبعدها الأحزاب

¹ - كوري زهيرة، المرجع السابق، ص36.

² - نفس المرجع، ص39.

³ - عمار بوجوش، المرجع السابق، ص-ص23-26.

السياسية، وأصبح الاتجاه إلى أن يتكامل العمل السياسي والإداري، كما تميزت هذه المرحلة الجديدة بتوسع في الأجهزة المالية والإدارية وزيادة عدد الموظفين سواء في الدول الرأسمالية أو الاشتراكية، وصاحب بداية الستينيات ظهور دول جديدة كان للبيروقراطيين الدور الكبير في إنشائها وبالخصوص في قارة إفريقيا، حيث كان الدور الفعال للمكاتب البيروقراطية التي كانت امتدادا للبيروقراطية الاستعمارية في إنشاء دول جديدة لكن محدود لم ترع المعايير الإثنية.

إن كلا من المرحلة الأولى والثانية والثالثة ساهمت في بلورة مفاهيم معينة ومحددة للبيروقراطية حسب خصائص كل مرحلة والظروف السياسية الاقتصادية الاجتماعية والتاريخية التي سادت فيها، لهذا وجد اختلاف وتنوع في المقاربات النظرية لهذا المفهوم، وهذا ما ستحاول الدراسة إبرازه في العنصر التالي من خلال التطرق لأهم مفاهيم البيروقراطية.

ثانيا: تعريف البيروقراطية.

إن دراسة أي مفهوم تستلزم بالضرورة تناوله من ناحيتين أساسيتين وهما الاشتقاق اللغوي والمعنى الاصطلاحي الذي يشمل دراسة مجمل التصورات والاتجاهات النظرية التي تناولته.

1. التعريف اللغوي: اشتقت كلمة بيروقراطية *Bureaucratie* من الكلمة الفرنسية والانجليزية *Bureau* أي مكتب وأصلها اللاتيني *Burus* أي اللون المعتم، أما كلمة *Craton* فهي يونانية الأصل بمعنى الحكم، وبهذا فإن كلمة بيروقراطية تعني حكم المكاتب، كما ذكر قاموس العلوم السياسية والاجتماعية عام 1854 بأنها تعني نوعا من القماش يستعمل كغطاء للمناضد التي يجتمع عليها بالخصوص رجال الحكومة ما يعني أن كلمة *Bureau* مشتقة من القماش الذي يغطيها، وأنها تعني السلطة والقوة التي تمنح للأقسام الحكومية وفروعها وتمارسها على المواطنين¹.

وقد اكتسب مصطلح البيروقراطية معاني محددة في قواميس اللغة، ففي عام 1798 عرفه قاموس الأكاديمية الفرنسية بأنه القوة والنفوذ اللذان يمارسهما رؤساء الحكومة وموظفو الهيئات الحكومية"، ويرى

¹ - عبد الوهاب الكيالي وآخرون، موسوعة السياسة، ج1، دط، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، لبنان، 1994، ص644.

فريتز مورشتاين ماركس Fritz Morestei Marx أن فانسون دي غورناي وزير التجارة الفرنسية في القرن 18 أول من نظر إلى المكاتب العاملة في الحكومة وتحدث عنها باسم Bureaucrate. وعليه فالاشتقاق اللغوي لمصطلح البيروقراطية يعبر عن القوة والنفوذ اللذان يمارسهما موظفو الجهاز الإداري في الدولة.

2. التعريف الاصطلاحي: تعتبر البيروقراطية من أكثر المصطلحات التي تحمل أكثر من معنى وتعرف غموضاً في الاستخدام وعليه سنحاول جمع أغلب المعاني التي تحملها هذه الكلمة والتي تم تلخيصها في سبعة مفاهيم أساسية هي:

- **البيروقراطية بمعنى حكم الموظفين:** يعبر عن التصور الأصلي للكلمة الذي ظهر في كتابات فنسون ديغورناي، بمعنى حكم المكاتب أو الموظفين ويعبر عن نمط حكم بيروقراطي ولقد شاع في الفكر الاجتماعي خلال القرن 18 وكان من رواده جون ستيوارت ميل (J.S.Mills)، ثم عرف انتقالاً من اعتبار البيروقراطية شكلاً من أشكال الحكم إلى اعتبارها نخبة مهيمنة، وظهر ذلك في كتابات "موسكا" (Mosca) و"ميلز" (Mills) الذين اعتبروا البيروقراطية نخبة حاكمة تميز الدولة الحديثة¹.

استمر هذا التصور سائداً مع المفكرين المعاصرين ومن أهم هؤلاء "لاسكي" (laski)، فاينر FINER وشارب Lasswell، Sharp لازويل، و Kaplan كابلان الذين اعتبروا البيروقراطية شكلاً من أشكال الحكم تكون فيه النخبة الحاكمة مكونة من الموظفين².

رغم أهمية كل هذه التصورات إلا أن هذا المفهوم فقد أهميته في القرن 20م بسبب الإنجازات الحديثة في مجال تصنيف النظم السياسية والأهمية التي اكتسبها مفهوم الديمقراطية، والتركيز أكثر على البيروقراطية كتنظيم رشيد يستبعد البعد السياسي.

- **البيروقراطية تنظيم عقلي:** يعبر هذا المفهوم عن وجهة نظر "ماكس ويبر"، وركز كمفهوم حديث على فهم العلاقة بين العقلانية وخصائص نموذج فيبر، ويمثل هذا الاتجاه الحديث "بيتر بلو" (Peter)

¹ - محمد علي محمد، البيروقراطية الحديثة، دط، دار الكتب الجامعية الإسكندرية، مصر، 1975م، ص 290.

² - السيد الحسيني، علم الاجتماع السياسي "المفاهيم والقضايا"، دط، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1994م، ص 286.

(Blau) كما اتفق معه كل من "فرونسي (Francis)" و "ستون (Stone)" في أن البيروقراطية كتنظيم تؤدي إلى تحقيق الفعالية.

إن النظر إلى البيروقراطية كنوع من التنظيم يتميز بالعقلانية يمثل على العموم نظرة علم الاجتماع إلى مفهوم البيروقراطية والتي تمثل بالنسبة لهم تنظيماً سياسياً يهدف إلى التحديث وتغيير الأوضاع الاجتماعية وتنفيذ السياسات بفعالية وكفاءة عالية¹.

المفهوم السلبي للبيروقراطية:

ظهر بعد المقاربات النقدية لنموذج "ويبر" وخصائصه الإيجابية هو تصور يؤكد عدم فعالية البيروقراطية، وكان "بالزاك (Balzac)" من أوائل من أشار إلى هذا المفهوم وكذلك "ستون" و "ديموك (Dimock)"، فبالنسبة لهؤلاء تعبر البيروقراطية عن كل جوانب النقص في بناء التنظيمات وعن عدم المرونة².

يعتبر " ميشال كروزييه (Michel Crozier)" عالم الاجتماع الفرنسي وصاحب كتاب "الظاهرة البيروقراطية (le phénomène bureaucratique)" الصادر عام 1963 المدافع الأكبر عن هذا المعنى الذي يشير حسبه إلى عدم التوازن والتأثير والنفوذ داخل المؤسسة أو المنظمات الإنسانية، وقد تناول الظاهرة من مدخل إنساني وعرف البيروقراطية بأنها حكومة مكونة من دوائر الدولة يعمل بها موظفون معينون ومنظمة بشكل تسلسلي وتعتمد على سلطة حاکمة، ورأى أن الأفراد يستخدمون القواعد التنظيمية لخدمة مصالحهم وامتيازاتهم وتدعيم هذه المصالح من شأنه أن يصيب التنظيم بالجمود والركود.

-البيروقراطية بمعنى الإدارة العامة:

يمثل هذا الاتجاه "موسوليني (Mussolini)" ودعاة الفاشية ومعالجات ميشلز (Michels) " المفهوم القوة، ويركز هذا التصور على الجماعات التي تؤدي وظائف البيروقراطية أكثر من الاهتمام بالوظائف ذاتها، ظهرت عدة دراسات تناولت البيروقراطية من هذا المنظور منها دراسة قام بها "لا بارومبرا"

¹ - عمار بوحوش، المرجع السابق، ص 13.

² - كوري زهيرة، المرجع السابق، ص 38.

(Laparambra) ازانستات (Eisenstadt) ومورستين ماركس هذا الأخير الذي أكد على ضرورة التمييز بين البيروقراطية كنوع من التنظيم وكشكل عام تمارس الإدارة العامة به نشاطها وبين البيروقراطية كأحد أدواء التنظيم ومرض يعرقل الإدارة السليمة، وعرف البيروقراطية بأنها "الحكومة عن طريق المكاتب أو الإدارات العامة"¹.

لقد ساهم ربط هذا المفهوم بالإدارة العامة في استخدامه كوحدة للتحليل في الدراسات المقارنة.

- البيروقراطية بمعنى إدارة الموظفين:

ساهم نموذج "ويبر" للبيروقراطية وما تضمنه من خصائص في انتشار هذا المفهوم خصوصاً عند الذين انطلقوا في دراستهم من أفكار "ماكس فير" وحاولوا فحص نموذجهم منهم "باندريكس (Bendix)" صاحب كتاب "السلطة والعمل الذي فحص من خلاله كفاءة النموذج المثالي نموذج ويبر و "آيلمر Aylmer وأولبراو " Albrow و كارل فريديريك عرف "Friedrich Carl الذي عرف البيروقراطية بأنها "هيكل الموظفين الذين هم في خدمة الدولة".

- البيروقراطية بمعنى التنظيم:

يمثل هذا المفهوم بين البيروقراطية والتنظيم، انطلاقاً من فكرة أن الخصائص التي حددها "ويبر" يمكن أن تتحقق بدرجات متفاوتة في أي نموذج للتنظيم².

يرى كل من أن هاينمان Hyneman وبيرتوس Perthus و إيتزيوني Itizioni البيروقراطية منظمة كبيرة وكل منظمة كبيرة هي بيروقراطية ويجب استبدال البيروقراطية بمصطلح التنظيم نظراً للسلبات التي أصبحت تتميز بها، أما "هيدي فيريل Heady Ferrel" فعرف البيروقراطية بأنها: "مؤسسة تعرف بواسطة بعض الخصائص الهيكلية الأساسية وهي شكل من أشكال التنظيم، لكن التنظيمات قد تكون

¹ - محمد علي، المرجع السابق، ص 291.

² - نفس المرجع، ص 292.

بيروقراطية وقد لا تكون ويعتمد ذلك على ما إذا كانت تتمتع بهذه الخصائص ولخصت هذه الخصائص كما جاءت في كتابات العديد من المفكرين الذين سبق ذكرهم فيما يلي¹:

- تسلسل سلطوي دقيق - تقسيم العمل على أساس التخصص الوظيفي - نظام من القواعد يعطي حقوق لشاغل الوظيفة، وواجباته - نظام من الإجراءات يتعلق بالعمل - اللاشخصية في العلاقات بين الأفراد داخل التنظيمات - اختيار الموظفين وترقيتهم على أساس المؤهلات الفنية.

إن هذا المفهوم رغم أهميته إلا أن هناك من اعتبره قد وسع من مفهوم البيروقراطية، وصعب بذلك من الفصل بين التنظيم والإدارة.

- البيروقراطية بمعنى المجتمع الحديث:

يعتبر هذا المفهوم أن البيروقراطية تعبر عن المجتمع الحديث، ويرى "أولبراو (Albrow)" أن الكلمة لا يمكن أن تعبر فقط على نمط من الحكم أو عن منظمة ولكن عن المجتمع الحديث مثلما عبرت كل من الديمقراطية والرأسمالية والاشتراكية عن أنماط اجتماعية وليس فقط عن هياكل سياسية واقتصادية.

ساعدت صياغات "ماركس (Marx)" ومن تبعه على ظهور هذا المفهوم، وفي كتاب "برونو ريزي Rizzi Bruno" عام 1939 بعنوان "البيروقراطية في العالم The Bureaucratisation of the World" اعتبر أن جهاز الدولة في الاتحاد السوفيتي أصبح يمثل طبقة حاكمة شكلت مجتمعا بيروقراطيا.

كما تبني هذا المفهوم كل من "ما ينهائم (Mannheim)"، "بورنهام (Burnham)"، و"بيرتوس (Perthus)"، الذين اتفقوا على أن البيروقراطية أصبحت تمارس سيطرتها على المجتمع ولا ضرورة للفصل بينها وبين الدولة لأنهما امتزجتا، وأن طبيعة الحياة الجديدة فرضت هذا النوع الجديد من التنظيم².

¹ - هيدي فيريل، المرجع السابق، ص 46.

² - نفس المرجع، ص 48.

المطلب الثاني:

الاتجاهات النظرية التقليدية في البيروقراطية

لقد ساهم علماء القرن 19 في صياغة تصورات هامة حول مصطلح البيروقراطية الذي ارتبط بنشأة الإدارة، وكلاهما جاءا نتيجة للتعقيدات والمشاكل التي لم يمكن التغلب عليها إلا بالاعتماد على التخصص 4 وتقسيم العمل وبالخصوص العمل وفق قوانين وقواعد مدروسة وهذه التصورات ساهمت في ظهور ثلاثة مفاهيم أساسية للبيروقراطية، هي¹:

- اعتبارها شكلا أساسيا للحكومة كالديمقراطية والارستقراطية.
 - التركيز على النظم والترتيبات الإدارية التي ظهرت بالخصوص في المجتمع الألماني، ومثل هذا الاتجاه علماء الإدارة.
 - اتجاه انطلق من التعارض والتناقض الذي انطوى عليه النظام الحكومي.
- إلا أن مفهوم البيروقراطية عندما ارتبط بقضايا معينة كتمايز الوظائف الاجتماعي وترشيد وعقلنة الوظائف وتطور ونمو الاتجاهات الأوليغارشية، وعندما ارتبط أيضا بنظريات السلطة واتخاذ القرارات في التنظيمات وجدت الحاجة إلى مناقشة معاني أخرى حديثة ومختلفة للبيروقراطية².
- وستعرض الدراسة في هذا المطلب للتصورات النظرية التي صاغها المفكرون الأوائل، باعتبار أن ما قدموه يشكل أهم الاتجاهات النظرية الكلاسيكية حول البيروقراطية.

أولا: النظريات الماركسية.

كان "هيجل (Hegel)" من أوائل من حاول تحديد وظائف البيروقراطية ومبادئها دون أن يستخدم هذا المصطلح وذلك في كتابه "فلسفة القانون (philosophy of Law)" عام 1818م، حيث اعتبر فيه أن الدولة تجسد المصلحة العامة ووسيلتها في ذلك الجهاز البيروقراطي، وأن هيكل الموظفين يمارس

¹ - محمد علي محمد، المرجع السابق، ص 255.

² - السيد الحسيني، المرجع السابق، ص 281.

دور الوسيط في الدولة ويحقق التجانس بين المصلحة العامة والخاصة والعوائق التي يمكن أن يتعرض لها الجهاز هي إمكانية أن يصبح محافظاً ومنغلقاً على نفسه.

أما "كارل ماركس (Karl Marx) فطور فكرته حول البيروقراطية من خلال نقده الفلسفة هيغل حول الدولة في مؤلفه نقد فلسفة القانون الهيغل (Law critique Hegel's philosophy of) عام 1842، حيث توصل من خلاله إلى أن "هيغل" اكتفى فقط بوصف البيروقراطية والتفرقة بين المجتمع المدني والدولة وبين المصالح العامة والخاصة، ليؤكد "ماركس" أن البيروقراطية لا تمثل سوى المصلحة الخاصة والشخصية للأفراد، وأن دورها هو تدعيم الانقسام الطبقي في المجتمع الرأسمالي مع البحث عن كل الوسائل للحفاظ على مصالحها الخاصة، فأهداف الدولة تتحول إلى أهداف للبيروقراطية وأهداف البيروقراطية إلى أهداف للدولة¹.

كما اعتبر هو وأتباعه أن البيروقراطية مرتبطة بمجتمع الطبقات وهي لا تشكل طبقة، وإنما تستمد استمرارها من انقسام المجتمع إلى طبقات ووظيفتها مراقبة هذا الانقسام والحفاظ عليه وخدمة الطبقة الحاكمة، حيث ربط "ماركس" البيروقراطية بفكرة "الاغتراب" معتبراً أن البيروقراطية كتنظيم تحطم كفاءة الفرد وتدعم الانقسام الطبقي والحل لزوالها هو قيام الثورة والمجتمع اللاتبقي².

وكان "ليون تروتسكي (Leone Trotski)" من أبرز من انتقدوا نمو البيروقراطية في الاتحاد السوفيت، ولاحظ أنها تتبنى تقاليد البرجوازية دون وجود برجوازية وطنية، وبما أنها لا تمتلك وسائل الإنتاج فهي أشبه ما تكون بجماعة اجتماعية متطفلة على المجتمع الاشتراكي وقيام دولة اشتراكية في كل العالم هو الحل للقضاء عليها³.

ونفس الفكرة ذهب إليها "ريزي (Rizzi)" و "شاتمان (Shatman)" و "جلاس (Djilas)" حيث أكد "ريزي" على وجود طبقة جديدة مالكة لفائض القيمة الذي يحققه العمال وأطلق عليها (الجماعة البيروقراطية).

¹ - Karl Marx, Critique of Hegel philosophy of right, trad Joseph Omalley. New York: Oxford university presse, 1970, pp 287-297.

² - ريمان بودرن فرنسوا بور يكو، المعجم النقدي لعلم الاجتماع تر: سليم حداد، ط1، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986م، ص29.

³ - ليون ترو تسكي، الثورة المغدورة نقد التجربة الستالينية، تر رفيق سليم، ط2، دار الطليعة للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 1980م، ص-ص37-36.

لقد تعرضت النظريات الماركسية لعدة انتقادات حيث رأى بعض من معاصري ماركس الذين أنه قد أهمل احتمالاً ممكن الحدوث وهو أن تتحكم قلة من العمال في بقية الجماهير في ظل دولة مركزية قوية كما انتقد على وضعه مشكلة البيروقراطية في إطار نظريته عن صراع الطبقات ونظرته إلى التنظيمات البيروقراطية بوصفها شكلاً من أشكال الاغتراب، إضافة إلى رفضه الاعتراف بأنها تشكل الطبقة الحاكمة حينما تتوفر كل عناصر القوة للدولة¹.

ثانياً: نظريات النخبة.

إن إسهامات هؤلاء المفكرين كانت ذات أهمية بالغة، إلا أن مفهوم البيروقراطية قد تطور أكثر مع "جيتانو" موسكا، "روبرتو ميشلز" و "ماكس وير"، حيث شكلت البيروقراطية بالنسبة لهم مركز اهتمام علم الاجتماع والمجتمع الحديث وارتبطت معهم دراسة البيروقراطية والمسار البيروقراطي بمشكلة السلطة ومراقبتها وشرعيتها ومن جهة أخرى ارتبطت بتحليل مصطلحات الفعالية، التخصص، والترشيد.

1. تصورات "جيتانو موسكا":

- يعد موسكا من علماء القرن 19م الذين ساهموا في تحديد معنى البيروقراطية، وتوصل إلى تصنيف نظم الحكم على أساس واقع العمليات السياسية، وعلى أساس ذلك ميز بين شكلين من أشكال الحكم، هما: النظام الإقطاعي الذي تكون فيه الطبقة الحاكمة بسيطة في تركيبها وتمارس السلطة مباشرة.
- النظام البيروقراطي الذي يتميز بالتخصص وبذلك تصبح المهام منفصلة.
 - وتوصل إلى أن الطبقة الأساسية الحاكمة في الدولة الحديثة هي البيروقراطية، واختار لذلك مصطلح البيروقراطية المطلقة، وأشار إلى فكرتين مهمتين تتعلقين بالبيروقراطية هما:
 - حكم الأقلية يتعارض بالأساس مع أي نظرية للديمقراطية .
 - الموظفون العموميون لا يشكلون فقط جزءاً من الطبقة الحاكمة لكنهم يمثلون أبرز سمة تميز الدولة الحديثة. ورأى أنه حينما تحتكر البيروقراطية الثروة والقوة العسكرية فذلك يشير إلى وجود طغيان بيروقراطي قائم على وجود أوليغارشية قوية، إضافة لذلك حدد موسكا بعض خصائص الدولة البيروقراطية والمتمثلة في

¹ - السيد الحسيني، المرجع السابق، ص272.

التخصص المركزية تقسيم العمل، ووجود موظفين يؤدون الخدمات العامة، وبذلك اعتبر فئة الموظفين نخبة وهي سمة تميز الدولة الحديثة¹.

2. تصورات "ميشلز (Michels)":

ذهب "ميشلز" في نفس نمط تحليل "موسكا" ونظر إلى البيروقراطية كضرورة في الدولة الحديثة، وهو من خلال كتابه "الأحزاب السياسية (Political parties)" عام 1911 ركز تحليله حول العمليات السياسية داخل التنظيمات الكبرى، وعرف البيروقراطية بأنها مجموعة الموظفين والعمال الذين يتقاضون أجرا لقاء عملهم ويخضعون لسيطرة رؤسائهم وقادتهم، واعتبر الأوليغارشية هي المصير المحتوم الذي ستنتهي إليه البيروقراطية"، كما اعتبرها وسيلة أو أداة تقنية لتحقيق أهداف معينة وتقديم الخدمات، وكلما زاد نمو 3 البقرطة واحتكار السلطة كلما انحرفت عن الأهداف الرئيسية والأهداف السياسية².

ورأى "ميشلز" أن النمو الاقتصادي عامل رئيسي في التغيير الاجتماعي لكن هناك قوى أخرى تجعل من تحقيق الديمقراطية والاشتراكية أمرا بالغ الصعوبة، وهذه القوى هي:

- طبيعة الكائن الإنساني - طبيعة الصراع السياسي - طبيعة التنظيم.

وأولى نتائج هذه القوى هي أن الديمقراطية تحمل بين جوانبها الأوليغارشية.

وفي كتابه السالف الذكر رأى أن تقسيم العمل يؤدي إلى ظهور هياكل جديدة في المنظمة، وهذه الهياكل تولد معها أهدافا ومصالح خاصة ويمثل ذلك بداية الأوليغارشية، فمن خلالها تبدأ المنظمة بالانحراف عن أهدافها الأولية وتصبح المصالح الخاصة هي الغاية إلى درجة تفصل فيها المنظمة عن مصالح الطبقة التي تمثلها، كما أكد في هذا الكتاب الذي خصصه لدراسة الأحزاب الاشتراكية والنقابات العمالية بالخصوص في ألمانيا على أن كل المنظمات محكومة ب القانون الحدي للأوليغارشية " Iran Law of oligarchy الذي ينزع إلى إعطائها بنية أوليغارشية حتى ولو كانت ديمقراطية، ويتلخص هذا القانون

¹- Fred Riggs, Introduction sematique du terme bureaucratie, Revue internationale des sciences sociales, V.31, N. 04, 10-1979, p613.

²- ريمان بودرن فرنسوا بور يكو، المرجع السابق، ص30.

في أن القادة يميلون في مختلف المستويات إلى الاستمرار في السلطة أو تعيين خلفهم بنوع من الاختيار أو الانتخابات ويميلون إلى تشكيل دائرة داخلية مغلقة وتأمين ديمومتهم بطرق استبدادية¹.

كما أن "ميشلز" توصل إلى أن كل التنظيمات البيروقراطية كبيرة الحجم تشهد نموا كبيرا في جهازها الإداري نمو يستبعد تحقيق الديمقراطية الحقيقية بسبب:

- أن الديمقراطية الحقيقية تعني المشاركة الفعلية من جانب أعضاء التنظيم في العملية السياسية؛
 - تعقد المشكلات التنظيمية وحاجتها إلى خبرة فنية متخصصة؛
 - الخصائص البنائية تدعم مراكز القوة وانحصارها بين مجموعة قليلة من القادة، مما يجعل الأوضاع التي يشغلونها تعمل على إيجاد نظام سياسي داخلي يقوم على حكم الأقلية.
- ويرى "ميشلز" أن البيروقراطية تفرض وجود معرفة متخصصة وتدريب فني، وهذه الخصائص يكتسبها القادة من خلال ممارستهم لوظائفهم وتشجيعهم لتحقيق مصالحهم وأهدافهم وذلك ما يجعلهم يحافظون على أوضاعهم، أي أن البيروقراطية وسيلة سيطرة سياسية وأداة تستخدمها القلة الحاكمة.
- من خلال هذا التصور يقترب "ميشلز" من تصور "ريزي"، الذي اعتبر أن البيروقراطية هي الطبقة المسيطرة والمتحكمة في مصير المجتمع سواء في الدول الرأسمالية أم في الاتحاد السوفيتي، والفرق هو أن الاستيلاء على الموارد يتم بصفة فردية في الدول الرأسمالية وبصفة جماعية في الاتحاد السوفيتي .
- إن "ميشلز" انطلق في دراسته من الأحزاب السياسية لكنه توصل إلى نتائج لا تقتصر فقط عليها بل اعتبرها سمة عامة، فالتنظيم البيروقراطي يتحول إلى وسيلة في يد القادة السياسيين لتنمية سلطتهم والادعاء باتخاذ القرارات الاعتبارية المصلحة العامة².

لكن "موريس دو فرجييه (Maurice Duverger)" انتقده واعتبر أن النزعة الأوليغارشية لا

¹ - كوري زهيرة، المرجع السابق، ص 44.

² - إبراهيم أبراش، علم الاجتماع السياسي، دط، دار الشروق عمان، الأردن، 1998م، ص 190.

تظهر بالقوة نفسها في كل مكان وأن المنظمات الديمقراطية تصمد أمامها عكس المنظمات غير الديمقراطية التي يرى أن "ميشلز" قد أهملها وأهمل طبيعة الأغراض التي يسعى إليها على التوالي القادة وأعضاء المنظمة، ويعتقد "دو فرجيه" أنه يمكن التمييز بين نوعين من التنظيم، وهما:

- المنظمات التي يسعى جميع أعضائها إلى نفس الأغراض الأساسية كالأحزاب، النقابات، ومجموعات الضغط.

- منظمات تتميز بالتباعد الجذري بين أغراض القادة ومساعدتهم وبين أغراض الأعضاء العاديين وذلك ما ينمي الخصومة بينهم، ويرى أن النوع الثاني هو الذي يتجه أكثر في الاتجاه نفسه للقانون الحديدي للأوليغارشية.

رغم هذه الانتقادات إلا أن دراسة "ميشلز" تعد بداية الدراسة الديمقراطية الخارجية في مقابل مشكلة الديمقراطية الداخلية التي ركز هو عليها، كما أن العديد من المفكرين اعتمدوا على أفكاره لدراسة أثر التنظيمات البيروقراطية في النسق السياسي الديمقراطي ككل خاصة مع اتجاه المجتمعات الحديثة نحو البيروقراطية في المجالين السياسي والاقتصادي، إضافة إلى تأكيد ميشلز على حرية البحث والنقد كعوامل أساسية تدعم الديمقراطية والتي يمكن غرسها في نفوس الجماهير¹.

3. تصورات ماكس ويبر (Max Weber)

يعتبر "ماكس ويبر" مؤسس نظرية البيروقراطية ويدين له مفهوم البيروقراطية بالكثير لأنه تناوله في ضوء مفاهيم أخرى منها السلطة والشرعية.

لقد كانت إسهامات "ويبر" النظرية حول البيروقراطية ذات أهمية بالغة وكانت من أهم ما أنتج حول هذا المفهوم ضمن التصورات الكلاسيكية له، وقد انطلق من أفكار "ماركس" و "هيغل" وحاول وضع نموذج يشمل خصائص يصلح أن تميز كل من بيروقراطية الدولة وبيروقراطية المؤسسة لأنه رأى في البيروقراطية نمودجا بسيطا للتنظيم الاجتماعي، نمودج عقلاي يتميز بالفعالية.

¹ - محمد على، المرجع السابق، ص-80-81.

لقد أثرت في فكر ماكس فيبر ثلاثة عوامل رئيسية، هي:

- تضخم المؤسسات الصناعية بعهدته في ألمانيا.
- البيروقراطية العسكرية بما تتميز به من التنظيم والانضباط (كونه كان ضابطا بالجيش الألماني).
- كعالم اجتماع اهتم بدراسة المجتمعات والأفراد، خبرته جعلته يدرك عوامل الضعف في البشر والقواعد والتنظيم المحكم الذي وضعه هو كمبرر لهذا الضعف¹.

لقد ركز "ويبر" دراسته حول أسس التنظيم البيروقراطي الحكومي وحاول معرفة الأسس التي تقوم عليها الإدارة الرشيدة، كما ركز تحليله على تصوره لطبيعة علاقات القوة في المجتمع ليتوصل إلى أن السلطة تعتمد على مجموعة من المعتقدات التي تجعل ممارسة القوة شرعية في نظر كل من الحكام والأفراد ومن ثم تصبح مسؤولة عن الاستقرار النسبي الأنساق السلطة المختلفة، وحاول أن يصنف نماذج السلطة وفقا للمعيارين: الاعتقاد في شرعية السلطة - وجود الجهاز الإداري الملائم.

وانطلاقا من هذين المعيارين ميز بين ثلاثة نماذج مثالية للسلطة تعتمد على تصورات مختلفة للشرعية وتنظيمات إدارية متباينة تصاحبها، وهي²:

أ. النموذج الأول: السلطة الملهمة.

هي التي تقوم على الولاء المطلق لقدسية معينة، ويتألف الجهاز الإداري السائد فيها غالبا من عدد قليل من الأشخاص المقربين للقائد الذي قد يكون بطلا أو نبيا أو غير ذلك.

ب. النموذج الثاني: السلطة التقليدية.

تستمد شرعيتها من الاعتقاد في مبلغ قوة العادات والتقاليد والأعراف السائدة وشرعية المكانة التي يحتلها أولئك الذين يشغلون الأوضاع الاجتماعية الممثلة للسلطة التقليدية، ويتخذ الجهاز الإداري الذي يتولى مهمة ممارسة هذه السلطة شكلين: أحدهما وراثي والآخر إقطاعي.

¹ - عبد الكريم درويش، ليلي تكللا، الإدارة العامة، دط، مكتبة الانجلو مصرية، القاهرة، مصر، 1974م، ص201.

² - كوري زهيرة، المرجع السابق، ص52.

ت. النموذج الثالث: السلطة القانونية.

هي التي تقوم على أساس عقلي رشيد مصدره الاعتقاد في قواعد ومعايير موضوعية وتنفوق للمعايير القانونية، ويرى "ويبر" أن هذا النمط العقلي القانوني هو السائد بصفة عامة في المجتمع الغربي الحديث ويطلق على الجهاز الإداري الذي تعتمد عليه السلطة القانونية مصطلح البيروقراطية، وهذا الجهاز يفصل تماما بين الإدارة والملكية فالمكانة تستند بصفة مطلقة إلى معايير رسمية¹.

كما أن هذه النماذج التاريخية حسب "ويبر" لا يمكن أن تتحقق في الواقع لأن السلطة غالبا ما تضم عناصر مختلطة من هذه النماذج الثلاثة.

إن الجهاز الإداري الذي يميز النموذج الثالث والذي أطلق عليه مصطلح البيروقراطية قد حدد له "ويبر" مجموعة من الخصائص والعناصر، وهي²:

- تحديد كل وظيفة بمجموعة من القوانين والقواعد تبين مجالات التخصص وتقسيم العمل.
- التوزيع الرسمي للواجبات.
- توفير نظام يضمن تنفيذ الواجبات وممارسة الحقوق، مع تحديد واضح للجزاءات الملائمة لكل مستوى.
- وجود تسلسل رسمي للمستويات الإدارية، مع الربط بدرجات متفاوتة للسلطة بالمستويات المذكورة.
- توظيف الموظفين القادرين والمؤهلين لكل وظيفة.
- وضع نظام يحدد العلاقة بين الرؤساء والمرؤوسين، ونظام يوفر إمكانية رفع الشكاوى من مستوى إلى آخر.

- بناء إدارة التنظيم على قواعد مكتوبة وموثقة، يجري حفظها في ملفات للرجوع إليها عند اللزوم.
- الفصل بين الأعمال الرسمية للموظف وبين نشاطاته الخاصة الفردية والحد من العلاقات الشخصية بين الأفراد العاملين في التنظيم وغلبة العلاقات الرسمية البعيدة عن العاطفة والتحيز وعدم الموضوعية.

أي أن البيروقراطية التي يقصدها "ويبر" هي ذلك الجهاز الإداري القائم في التنظيمات المتميزة

¹ - عبد الكريم درويش، ليلي تكللا، المرجع السابق، ص 201.

² - كوري زهيرة، المرجع السابق، ص 52.

بوجود قواعد محددة، موضوعية، تسلسل رئاسي، ورشادة، وهي ظاهرة اجتماعية شكلت نقطة نهاية لتطور المنظمة الاجتماعية من النمط التقليدي إلى نمط أكثر عقلانية.

لقد درس "ويبر" ظاهرة البيروقراطية من منظور واسع وأثار قضايا كبرى كالديمقراطية والرأسمالية والحرية فالنسبة للحرية الشخصية للأفراد ذهب إلى أن ظهور البيروقراطية الحديثة عمل على ظهور أنماط جديدة للشخصية وأدوار رسمية جديدة كالخبير الفني والموظف الإداري الذي يجد السياسي نفسه في مواجهتهما، كما أكد على علاقة البيروقراطية بالديمقراطية واعتبر أن وجود البيروقراطية أمر ضروري لإقامة مجتمع ديمقراطي من خلال استعمال المستويات والمقاييس البيروقراطية في الاختيار والترقية والمعاملة وتطبيقها على المجتمع ككل، أما عن علاقتها بالرأسمالية فأوضح أن الرأسمالية قد ساهمت في تطوير البيروقراطية وهذه الفكرة هي من أهم الأفكار التي تم انتقادها باعتبار الرأسمالية كنظام اقتصادي ارتبطت ارتباطاً وثيقاً بالديمقراطية لكن الديمقراطية تضاربت مع النمو البيروقراطي¹.

إن من أبرز من وجه الانتقادات لأفكار "ويبر" هو "كارل فريدريك" (Car Frederick) في مقال له بعنوان "بعض الملاحظات حول تحليل فيبر للبيروقراطية"، وتتلخص هذه الانتقادات فيما يلي²:

- تحليله للتحويل العالمي نحو العقلانية فكرة قديمة هجرها علم الاجتماع بعد التقدم الذي حققه؛
- اصطلاح النموذج المثالي أثار الجدل فهو صاغه دون أن يحاول اشتقاق مفاهيم أكثر عمومية، ومن بيانات واقعية كفروض يمكن التحقق منها؛
- إن "ويبر" أكد على ضرورة قيام علم اجتماع متحرر من الأحكام القيمية إلا أن تحليله لا يخلو من هذه الأحكام ويظهر ذلك في استخدامه عبارات مثل الشرعية والسلطة القانونية، فهو اعتقد أنها مفاهيم واضحة بينما تشير في الواقع إلى حالات متغيرة، كما أن النموذج المثالي لا يمكن أن يكون بديلاً للنظرية في العلوم الاجتماعية ومن الأفضل إقامة نماذج واقعية عن طريق البحوث ثم التدرج بعد ذلك إلى مستويات أعلى.

¹ - السيد الحسيني، المرجع السابق، ص 254.

² - محمد علي، المرجع السابق، ص-ص 118-120.

- الخلط الشديد في المفاهيم، فهو يستخدم كلمتي بيروقراطية وبيروقراطي للإشارة إلى البناء الطبيعي الذي يميز الإدارة الحديثة وهذا يتعارض مع الاستخدام الشائع لهاتين الكلمتين؛
 - ومن أقوى من انتقده أيضا "ميرتون (Merton)" في مقاله "البناء البيروقراطي والشخصية" الذي رأى أن البناء الذي يعتبر رشيدا في نظر "وير" قد يؤدي إلى ظهور نتائج غير متوقعة ومعوقة وظيفيا نتيجة التأكيد على الدقة وثبات السلوك في التنظيم البيروقراطي¹.
- رغم الانتقادات التي قدمت "الوير" إلا أن النموذج المثالي والأفكار التي طرحها حول البيروقراطية تعد ذات أهمية بالغة، فقد تأكدت نظرياته بشكل واسع عبر تطور المجتمعات الصناعية في السنوات الخمسين التي تلت ظهورها واستعملت في اتجاهات مختلفة فطور الماركسيون بعد "لينين" والتجربة السوفيتية حزبا سياسيا ومنظمة جماهيرية من نمط جديد، كما حاول "برنهام (Burnham)" إثبات أن منظمات الدول الشيوعية والرأسمالية على السواء تميل إلى البيروقراطية كنمط إلى أن تتشابه أكثر فأكثر.
- وكانت أفكاره وتصوراته نقطة انطلاق لدى معظم دارسي التنظيمات وأداة منهجية تستخدم في الحصول على المعلومات، وبسبب النقد الذي قدم له أصبح اتجاهها متميزا في دراسات التنظيم واستفادت منه البحوث الحديثة بطرق مختلفة².

لقد مثلت الاتجاهات الكلاسيكية في البيروقراطية تصورات فكرية هامة حول هذا المفهوم وحاول كل اتجاه أن يعالجه حسب الظروف التي عايشها وما صاحب ذلك من زيادة المنظمات كبيرة الحجم في المجتمعات الحديثة، فالماركسيون اعتبروا البيروقراطية جهازا تستخدمه الطبقة الرأسمالية لتحقيق مصالحها الخاصة والتأكيد عليها وهم يعتقدون بزوالها بزوال هذه الأخيرة، أما "ميشلز" و"موسكا" فقد تناولا البيروقراطية في إطار دراستهما لمفهوم النخبة واعتبراها وسيلة في يد النخبة الحاكمة لتحقيق المصالح العامة لكنها تخفي وراءها التسلط مع تأكيد ميشلز على كون البيروقراطية تبقى دائما بناء أوليجارشيا، وأخيرا تحليل "ماكس وير" الذي عرف انتشارا كبيرا وأصبح نموذجه في البيروقراطية أساس دراسة التنظيمات على

¹ - السيد الحسيني، المرجع السابق، ص 260.

² - محمد علي، المرجع السابق، ص 181.

أساس أن البيروقراطية نموذج عقلي رشيد للتنظيم ينطبق على الأجهزة الإدارية المختلفة داخل نطاق الحكومات وخارجها، وربط ذلك بالترشيد لأنه رأى في البيروقراطية جهازا يحقق أكبر قدر من الكفاءة. أهم ما يمكن أن نستخلصه من خلال ما عرضناه من المفاهيم والتصورات النظرية الكلاسيكية هو أن المفكرين لم يتمكنوا من تحقيق إجماع حول مفهوم البيروقراطية وكل واحد منهم درسها حسب السياقات الفكرية والتاريخية التي ترعرع فيها، ومع ارتباط البيروقراطية بظواهر اجتماعية وسياسية جديدة وبقضايا كتمارس السلطة ونمو عمل المنظمات وتطور المجتمعات الحديثة بدأ أمر الحصول على إجماع حول هذا المفهوم أكثر صعوبة، وهذا ما ستبينه الدراسة من خلال التطرق للمفاهيم والتصورات النظرية الحديثة للبيروقراطية¹.

المطلب الثالث:

الاتجاهات النظرية الحديثة في البيروقراطية.

إن سوء فهم كتابات "وير" أدى إلى نقص في البحث باعتباره قدم وصفا للبيروقراطيات بدل أن يقدم خطة ذهنية مجردة، لكن بعد الحرب العالمية الثانية بدأت الدراسات بالتعمق في تناول هذا المصطلح بقيادة رواد علم الاجتماع في شمال أمريكا في الخمسينيات والستينيات وبالضبط المدرسة الوظيفية البنيوية. انطلق رواد هذه المدرسة من نفس السياق الفكري لـ "ماكس وير" معتبرين البيروقراطية الشكل الأساسي والضروري للسلطة الشرعية في المجتمعات الحديثة لما تقوم عليه من الخصائص التي حددها "وير"، ويمكن تلخيص هذه الاتجاهات في ثلاثة محاور أساسية، وهي²:

- اتجاه ركز على تبيان مساوئ الاعتماد الشديد على اللوائح والقواعد.
- اتجاه ناقش علاقة الحرية والديمقراطية بالبيروقراطية.
- اتجاه نادى بالقضاء على مساوئ البيروقراطية وبإمكانية زوالها.

¹ - كوري زهيرة، المرجع السابق، ص 60.

² - فيصل فخري مرار، البيروقراطية بين الاستمرارية والزوال المنظمة العربية للعلوم الإدارية، دط، القاهرة، مصر، 1978م، ص 08.

أولاً: رواد الاتجاه الأول.

1. "سيلزنيك" Seleznick:

ركز على مسألة تفويض السلطة من المستويات الإدارية العليا إلى المستويات الدنيا ورأى أن التفويض ينتج عن الحاجة إلى الرقابة، واعتبر أنه بقدر ما للتفويض من نتائج ايجابية له أيضا نتائج سلبية، فالتفويض يزيد من التخصص واكتساب المعرفة والتكوين في مجالات معينة وهو ما يؤدي إلى انغلاق كل جماعة متخصصة في المنظمة على نفسها بطرقها ووسائلها الخاصة، وتتخذ أهداف هذه الجماعات أهمية عند اتخاذ القرارات هذا ما يدخلها في تعارض مع أهداف المنظمة ويؤدي إلى تبلور إيديولوجيات متضاربة للجماعات الجزئية، وبذلك فإن "سيلزنيك" اعتبر التفويض نتيجة للحاجة إلى الرقابة بهدف تحقيق النظام وقد تكون له نتائج ايجابية أو سلبية.

2. روبرت ميتون Robert Merton:

ابتداءً من 1940 بدأ "ميرتون" في دراسته كيفية تأثير الهياكل البيروقراطية على الشخصية وانطلاقاً من نقده لـ "ويبر" لاحظ أنه ركز على ايجابية النموذج البيروقراطي لكنه أغفل العناصر غير العقلانية ودورها في عجز وفشل الهيكل البيروقراطي في تحقيق أهدافه، كما رأى "ميرتون" أن القواعد التي حددها "ويبر" تؤدي إلى درجة عالية من الفعالية لكن بالمقابل من ذلك يحدث تحول في الأهداف التي وجدت من أجلها البيروقراطية، فالنظام البيروقراطي يتطلب الانضباط من الموظف لتحقيق أهداف التنظيم غير أن الأفراد لهم أهداف لا تتفق مع أهداف المنظمة وعدم الفعالية تأتي من خلال هذا التعارض بين الأهداف الذاتية وأهداف النظام، أي أن نموذج "ميرتون" يتلخص في وجود جدلية بين القواعد والنتائج من خلال حدوث اختلال وظيفي ناجم على الانضباط التام بالقواعد والقوانين.

رغم أهمية هذا النموذج إلا أنه وصف بالبساطة لمعالجته نتيجة واحدة متوقعة لنوع واحد من الرقابة المستخدمة في التنظيمات وإهماله النظر إلى التنظيم كنظام مفتوح متفاعل مع البيئة المحيطة به¹.

¹ - محمد على، المرجع السابق، ص 105.

3. غولدنر Gouldner:

انطلق "غولدنر" من فكرة انحراف البيروقراطية عن أهدافها ليتوصل إلى ثلاثة أنواع من البيروقراطيات وهي:

- البيروقراطية المحرفة حيث ليس لأي طرف مصلحة، وتكون القواعد فيها غير معمول بها، وهذا لا يخلق صراعات لكن يقلل من فعالية القواعد لأنها مغتصبة بطريقة روتينية.
- البيروقراطية التمثيلية حيث توضع القواعد جماعيا وتمثل مصالح حقيقية رغم وجود بعض الصراعات المفتوحة فيها.
- البيروقراطية العقابية حيث يتم وضع القواعد من طرف جماعة وتقوم بفرضها على الجماعات الأخرى داخل المنظمة.

ولاحظ أن صياغة القواعد الرسمية بطريقة موسعة يؤدي إلى نتائج وظيفية أهمها وضوح علاقات القوة بين المستويات مما يؤدي إلى إضعاف التوتر في العلاقات الشخصية ويدعم التعاون¹.

إن كل من "سيلزنيك" و "ميرتون" و "غولدنر" عملوا من خلال تحليلاتهم على التأكيد أن العرض الآلي للسلوك الإنساني الذي يشكل قاعدة البيروقراطية يؤدي إلى خلل وظيفي خطير وأن بنية المنظمة تؤدي إلى إشراف متزايد من قبل القادة على انتظام سلوكيات المرؤوسين، وذلك ما يؤدي إلى جمود التنظيم البيروقراطي، وقد شكلت نماذجهم أداة مفيدة لتحليل وتقييم مواقف التنظيمات البيروقراطية لكنها عجزت بالمقابل عن التحري عن مساهمة المدخلات السيكلوجية وأثرها في النماذج غير الوظيفية للتنظيم البيروقراطي وعن وضع إطار كافي للتنبؤ بأثر النموذج البيروقراطي على سلوك الأفراد².

¹ - محمد علي، المرجع السابق، ص 106.

² - فيصل فجري مرار، المرجع السابق، ص 21.

ثانيا: رواد الاتجاه الثاني.

إن الدراسات الحديثة للبيروقراطية لم تتوقف فقط عند النماذج التي صاغها كل من "غولدرنر" "سليزنيك" و "ميرتون"، بل ظهرت دراسات أخرى ركزت أكثر على علاقة البيروقراطية بالحرية وهي التي مثلت الاتجاه الثاني.

1 . دراسة "مور بيرجر More Berger :

توصل "برجر" من خلال دراسته لدور البيروقراطية في المجتمع المصري التي اعتمد فيها على مفاهيم "وير" في التحليل إلى أن إحدى المعايير التي يجب أن تكون في التنظيم البيروقراطي هي الحرية في اتخاذ القرارات لكل موظف في وظيفته، ويجب أن تحدد الحرية الشخصية بالتركيز على المبادرة والقبول بالمسؤولية واستعمال القدرات الذاتية في حدود القواعد والقوانين المرسومة¹.

2 . دراسة "بيتر بلو Peter Blau :

انطلق "بيتر بلو" من نموذج "وير"، فبدأ تحليله على أساس اعتبار الهيكل البيروقراطي أساسى سواء في الإدارات العامة أو الخاصة وضرورة في الحياة المعاصرة لكنه يشكل خطرا على الديمقراطية ومن الضروري إيجاد الوسائل الممارسة الرقابة عليه، كما أن المشاركة الواسعة والنشطة للمواطنين في الحياة السياسية أهم عنصر للتقليص من خطر الجهاز البيروقراطي، وركز أيضا على فكرة العلاقة بين الترشيح والمبادرة الفردية فاعتبر أن المبادرة الفردية لا تتركز فقط في المستويات العليا وأنه توجد أنواع أخرى من الرقابة غير شخصية وغير مركزية تسمح بممارستها في المستويات الدنيا.

إن رواد هذا الاتجاه لم يقصدوا إنكار آثار الهيكل البيروقراطي على شخصية الأفراد العاملين بل أرادوا أن يبينوا أنه يمكن تصور بدائل تضطلع بالفحص الدقيق لوظائف ومهام الجهاز البيروقراطي².

¹ - مور بيرجر، البيروقراطية والمجتمع في مصر الحديثة دراسات عن موظفي الحكومة، دط، تر، محمد توفيق رمزي، مكتبة النهضة المصرية القاهرة، مصر، 1969م، ص-ص 269-270.

² - فيصل فجري مرار، المرجع السابق، ص22.

ثالثاً: رواد الاتجاه الثالث.

انطلاقاً من الاتجاهين السابقين برز الاتجاه الثالث الذي ضم دراسات حاولت الرد على مساوئ البيروقراطية والمناداة حتى بزوالها.

1 . دراسة "بنيس": (Bennis):

يرى "بنيس" أن البيروقراطية تمثل شكلاً تنظيمياً نمت وتطور مع الثورة الصناعية وقد أصبح الآن أقل كفاءة وفعالية، كما يرى أنه هناك أشكالاً جديدة من الأنماط الآخذة في النمو تلبي متطلبات التصنيع والتقدم العلمي، ومن العوامل التي أدت إلى انحطاط النموذج البيروقراطي برأيه المشكلات الاجتماعية والسياسية والنفسية بالإضافة إلى الفساد السياسي والإداري والاجتماعي واستنزاف الموارد الطبيعية والاغتراب والاستغلال، ونتيجة لهذه العوامل تنبأ "بنيس" بتطور كبير في القيم الحضارية للمنظمات، وذلك ما سيؤدي إلى مجموعة من التحولات، وهي¹:

- التحول من اندفاع المنظمات نحو الإنجاز بأي أسلوب إلى الاتجاه نحو إشباع رغبات العاملين.
 - التحول من الرقابة الداخلية إلى الرقابة الخارجية.
 - التحول من الاستقلالية إلى التعاون المتبادل.
 - التحول من تحمل التوتر إلى الرغبة في تحقيق الراحة والاستخدام الكامل لطاقت الإنسان .
- إن هذا التحول في القيم حسب "بنيس" سيؤدي إلى تطوير المنظمة لتصبح ذات هياكل مرنة وعلاقات تعاونية بدل تنافسية مع تركيزها على تحقيق الأغراض المتكاملة للعاملين وللمنظمة، ورغم أهمية الدراسة التي قدمها إلا أن الأسباب التي قدمها لزوال البيروقراطية لم يتم اعتبارها كافية وتركيزه على ضرورة الاهتمام بالأهداف قبل تكوين الأجهزة يعد أمراً بالغ الصعوبة.

¹ - نور الله كمال، البيروقراطية والتغيير، دط، طلاس للترجمة والدراسات والنشر، دمشق، لبنان، 1992م، ص-ص 45-46.

2. دراسة "كيركهارت" (Kirkhart)

بني نموذج على نفس أسس النموذج الويبري، ورأى أن هناك ثلاثة عوامل تتحكم في النموذج المثالي هي:

- معايير الفاعلية وتتمثل في القيم الرشيدة والقوانين المحترمة؛
- المميزات الهيكلية وتعني التنظيم المستمر للوظائف من خلال القواعد والقوانين؛
- النتائج الاجتماعية للرقابة البيروقراطية.

أي أن نموذج "كيركهارت" مبني على السلطة الشرعية والترشيد كما النموذج الويبري، لكن بموظفين متحدين ومتعاونين بدلا من الموظفين البيروقراطيين بالمفهوم الويبري إن الاتجاهات الثلاثة التي عالجت نموذج "ويبر" المثالي قد قدمت دراسات متنوعة ومختلفة حاولت كل واحدة منها تبيان سلبيات هذا النموذج ونقائصه أو اقتراح بدائل له، لكن الإشكالية التي تطرح سواء تعلق الأمر بالنموذج المثالي أو بالدراسات التقليدية والحديثة هي أنها في مجملها دراسات غربية ركزت على واقع الدول الصناعية والمتقدمة لكنها بالمقابل أهملت واقع الدول النامية ولم تحاول وضع نماذج تتلاءم مع واقعها السياسي والاجتماعي والاقتصادي والثقافي، وهذا ما يشكل صعوبة لدى الباحثين عند دراسة البيروقراطية في الدول النامية، لأنهم لن يجدوا بديلا عن الآليات الغربية في الدراسة¹.

¹ - فيصل فخري مرار، المرجع السابق، ص-ص 37-40.

المبحث الثاني:

البيروقراطية حتمية التحوّل بعيداً عنها.

رغم ما وفرته البيروقراطية من أسس تنظيمية للإدارة العامة، إلا أن تراكم سلبياتها جعل التحوّل عنها ضرورة تفرضها متطلبات الكفاءة والفعالية. فالأصل النظري لهذا النموذج بما يحمله من مبادئ الشكلية والعقلية، أفرز مع مرور الزمن أمراضاً تنظيمية وممارسات سلبية أدت إلى إضعاف الجهاز الإداري وعجزه عن الاستجابة عن مقتضيات التغيير، ومن هنا يأتي هذا المبحث لتفصيل أصول النموذج البيروقراطي ثم عرض تصنيف الأمراض التي تصيبه وأخيراً إبراز الممارسات السلبية التي تجعل تجاوزه شرطاً لبناء إدارة أكثر مرونة وفعالية¹. فتم تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب؛ المطلب الأول خصص أصول النموذج البيروقراطي، أما المطلب الثاني تناول تصنيف الأمراض التي تمس الجهاز البيروقراطي، والمطلب الثالث الممارسات السلبية للبيروقراطية.

المطلب الأول:

أصول النموذج البيروقراطي

يعود -عمومًا- أصول النموذج البيروقراطي إلى نشأة الدولة القومية الأوربية في القرن السادس عشر، ومع تزايد مركزية السلطة في أيدي الحكّام، أصبح من الضروري إرساء سلطة إدارية على مجموعة من الموظّفين المتخصّصين التابعين مباشرة للحكّام، وكان هؤلاء الموظّفون مسؤولون عن إدارة شؤون العدالة والدفاع وتحصيل ضرائب الدولة، وفي أعقاب الثورات البرجوازية الكبرى أدّى الانتقال من الدولة المطلقة إلى الدولة القانونية إلى تحوّل في مفهوم التنظيم العام، فلم يعد هذا الأخير مصمّمًا لخدمة سلطة الحاكم، بل لإرساء القانون الذي يضمن المساواة بين جميع المواطنين. صمّم نموذج فيير البيروقراطي لمعالجة سياق تاريخي محدّد عملت فيه المنظّمات العامة. مع ذلك، وبمرور الوقت، تطوّرت البيئة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية بسرعة، ممّا أدّى إلى ظهور حقائق جديدة لم تتمكّن الفيرية من استيعابها، كاشفة عن محدودية أو

¹ - بومدين طامشة، "التوسّع البيروقراطي الحلقة المنسية في عملية التنمية في الوطن العربي"، دفاتر السياسة والقانون، ع7، جوان 2012م، ص-ص 07-

حدود النموذج. بالتالي، ثمة حاجة متزايدة لاستكشاف نماذج جديدة لما بعد البيروقراطية في القطاع العام¹.

بناء على نموذج فيبر، تُعدّ البيروقراطية أوسع مجموعة من القواعد واللوائح التي تتجلى في جميع الافتراضات المتعلقة بالتصميم. مع ذلك، فإنّ الإفراط في مراعاة القواعد والمعايير سيؤدي حتمًا إلى انحرافات عن الأهداف. في المقابل، قد تؤدي التفسيرات الحرة/ الفردية والاعتماد المفرط على الاجتهادات لفهم روح القواعد، لا على شكلها الخارجي، بل بإساءة استخدام القواعد، وهي مسألة مُدانة. في الواقع، لا تكون القواعد واللوائح قيمة إلاّ عندما تُستخدم لتحقيق الأهداف. بناءً عليه، يجب عدم استبدال الأهداف بالأدوات. إنّ الأساليب البيروقراطية بطيئة في خطاها وتؤدي إلى تأجيل اتخاذ القرارات والأداء بناءً عليها. كما تؤدي المنظّمات البيروقراطية إلى نوع من عدم المرونة وتقليل الكفاءة، حيث يلجأ الأفراد إلى كبار المسؤولين للتهرب من إجراءات اتخاذ القرار وعدم قبول المسؤوليات. فيما يؤجل الموظفون أعمال العملاء أو المرتفقين، في حين أنّهم قادرون على تلبية احتياجاتهم في وقت قصير. مع ذلك، فإنّهم يُلزمون أنفسهم بأعمالهم من خلال مراعاة القواعد واللوائح، ويُطيلون عمل العملاء بالرغم من أنّهم يُدركون أنّه ليس من الضروري تطبيق الكثير من هذه القواعد واللوائح².

إلى ذلك، تُنفّذ جميع الأنشطة الرسمية للمنظمة كتابيًا، وهذا من شأنه أن يُهدر الوقت والموارد البشرية، ويُعطى وتيرة الأحداث، ويؤدي في النهاية إلى مشاكل أخرى. يُمكن وصف هذه الإجراءات الشكلية غير الضرورية والمعقدة بـ "البيروقراطية Red-Tape". إنّ فرض السلطة للتركيز على الانضباط سيدفع المرؤوسين إلى إخفاء العيوب لجذب انتباه الرؤساء أثناء أداء المهام. بالتالي، ستتقل المعلومات غير الكاملة أو المحرّفة إلى تلك السلطات العليا. في النهاية، سيؤدي هذا إلى انخفاض كفاءة المنظمة. علاوة على ذلك، يُجمع فايول وتايلور وفيبر على أنّ الهيئة الرسمية مقبولة، وأنّ العلاقات الشخصية تُخالف النظام وتُكشف. مع ذلك، يُرفض اليوم الإفراط في الرقابة بسبب إضاعة الوقت وزيادة عدد الموظفين. تؤدي

¹- Khaoula LEBKHACHI, "Revolutionizing Public Management: From Bureaucracy to New Public Governance," **INTERNATIONAL JOURNAL OF RESEARCH IN ECONOMICS AND FINANCE**, Vol. 2, No. 1, pp. 3-4.

²- Karamollah Daneshfard and Fatemeh Sadat Aboalmaali, "Max Weber's Philosophy of Bureaucracy and Its Criticism," **International Journal of Scientific Management and Development**, ol.4, No.6 (une 2016), p. 219.

السلطة في هذا المجال إلى انعدام الكفاءة، ويعود ذلك إلى سعي كبار المسؤولين إلى رسم مخطط يُمكن الموظفين من فرض سلطتهم. من جهة أخرى، يتفوق آخرون على هذه الإدارة العليا، ويتعين عليهم الالتزام بالقواعد نيابة عنها، يُقلّل هذا النوع من الدورات من كفاءة النظام¹.

إلى ذلك، يُعدّ تركيز فيبر على العلاقات الشخصية أو الرسمية نقدًا مباشرًا لـ"المحسوبية" التي كانت سائدة في عصره، فقد ركّز على قواعد محدّدة ومسافة حقيقية بين الأفراد في إدارة المعايير واللوائح والترقية واختيار الموظفين بناء على كفاءتهم واختيارهم الدقيق، ويعتقد النقاد أنّ فيبر بالغ في التركيز على العلاقات الرسمية في المؤسسات من ناحية، ولم يذكر شيئًا عن العلاقات الشخصية في المنظّمات التي قد تؤثر على مرونة عمل الفرق من ناحية أخرى. فالمحسوبية ظاهرة شائعة في معظم المنظّمات، فعندما يقع أيّ فعل يُلام عليه في منظّمة ما، يُصبح تدريجيًا أمرًا عاديًا ومعتادًا. في الوقت الحاضر، أصبحت المحسوبية في المؤسسات الرسمية وغير الرسمية أمرًا شائعًا، ولا يُركّز الناس على المؤهلات والكفاءة. زيادة على ذلك، فإنّه في معظم المنظّمات لا تمثل القواعد واللوائح جميع الحالات. يقول مورتون Morton: "إنّ التركيز المفرط على مراعاة المعايير البيروقراطية وخبرة الأفراد ومهاراتهم يؤدي إلى نقص المرونة". إنّ التننّت البيروقراطي يمكن تنفيذه من خلال إتباع القواعد واللوائح، وهي ضد المنظّمات و نموّها وتقدّمها. فمن جهة يرى فيبر أنّ البيروقراطية أداة عقلانية حتمية لظروف الحياة الجديدة (آنذاك). ومن جهة أخرى، يعتبرها آلة حيّة تصنع أقفاص العبوديّة للمستقبل. في الواقع، الجوانب السلبية للبيروقراطية من وجهة نظر فيبر أكثر أهميّة من الجوانب الايجابية لها في السنوات الأخيرة. لذلك "البيروقراطية ظاهرة يعيشها جميع الناس، ويتحدّثون عنها يوميًا. مع ذلك، فإنّ البيروقراطية نفسها تُصعب عملية تصوّرها أو فهمها". فيشير المصطلح في الغالب إلى مفاهيم سلبية، بما في ذلك الشكليّة المفرطة، وتكرار الأمور، والقواعد الصارمة التي تحكم الإجراءات الرسميّة، والأنظمة الرسميّة والصارمة والأوامر الهرميّة، وبطء إنجاز المهام، والتركيز على اتخاذ القرار، وإهدار الوقت والموارد، وما إلى ذلك. إنّ للبيروقراطية معان متعدّدة، ويمكن رؤيتها من زوايا مختلفة، لكن في معظم

¹-Idem.

البلدان غالبًا ما يُنظر لها بشكل سلبي، ومن العوامل التي ساهمت في تكوين هذا المزاج العام تجاهها هو إهدار الوقت والموارد وإطالة أمد معالجة القضايا¹.

من هذا الباب، أدّى وجود اختلالات في نموذج فيبر للإدارة المثالية إلى تغيير في تقييم أدائها، فَقَدْ فَقَدَ مصطلح "البيروقراطية" معناه الإيجابي، واستمرّ هذا حتّى يومنا هذا، ووفقًا لتعريف قاموسيّ حاليّ، فإنّ البيروقراطيّة هي نظام حكم يؤدّي فيه الدور الرئيس جهاز إداري كتابي، يتميّز بالإفراط في الشكليّة اتّجاه نشاط المسؤولين، والروتين الذي يؤدّي إلى قسوة في معاملة المتقدّمين للخدمة والتعامل مع شؤونهم. علاوة على عملية فصل المنظّمة عن احتياجات المجتمع التي يُفترض أن تخدمها. بالتالي، يجب أن نتفق مع رأي ب. دولنيكي B. Dolnicki بأنّ البيروقراطية، كما يُفهم عادة، هي آلية لنشاط جامد وبطيء وروتيني، قائم على قواعد ومبادئ ووجهات نظر صارم ومعقّدة، يصاحبها ثقافة موظّف معزول عن الشؤون التي يتعامل معها، وعن المصلحة العامّة التي يخدمها، والهدف الوحيد من أنشطته هو بناء مسيرته المهنيّة².

بشكل عام، تعتبر البيروقراطية داءً يُصيب بيروقراطيات الدول، وينجم عن تصرّفات البيروقراطيين والبيئات الاجتماعية والثقافية والسياسية والتكنولوجية التي تزدهر فيها. على سبيل المثال، يُقرّر سياجيان Siagian (1994) بوجود داء بيروقراطي، يتميّز بميول مرضية ناجمة عن التصرّوات والسلوك والأسلوب الإداري، ومشاكل المعرفة والمهارات، والأعمال غير القانونية، والمواقف، والأوضاع الداخليّة. وبالمثل، يُشير كارتاساسميتا Likewise Kartasasmita (1995) إلى أنّ البيروقراطية تميل إلى إعطاء الأولوية لمصالحها الخاصّة (الأنانية)، والحفاظ على الوضع الراهن ومقاومة التغيير، وتركيز السلطة، وهو ما يُعطي انطباعًا بأنّها تميل إلى الاهتمام بالإجراءات أكثر من الجوهر، وأنّها بطيئة وتعيق التقدّم. ووفقًا لإسلامي Islamy (2001)، فإنّ البيروقراطية في معظم البلدان النامية تميل إلى أن تكون أبويّة، وغير فعّالة،

¹ Idem.

² Dorota Fleszer, "BUREAUCRACY AND PUBLIC MANAGEMENT AS CONCEPTS OF MANAGEMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION," ZN WSH Zarządzanie, No. 2 (2014), p. 365.

<https://www.google.com/url?sa=i&url=https%3A%2F%2Fpublisherspanel.com%2Fapi%2Ffiles%2Fview%2F115989.pdf&psig=AOvVaw2NY3Ts4aokwa3u4fU2ywXf&ust=1753995582739000&source=images&cd=vfe&opi=89978449&ved=0CAQQn5wMahcKEwjooZ6mveWOAxUAAAAAHQAAAAAQBA>.

وليست كفاءة (مفرطة في الاستهلاك وقليلة الإنتاج)، وغير موضوعية، وتغضب عند التعامل مع الرقابة والنقد، ولا تخدم المصلحة العامة، ولم تعد أداة في يد الشعب، بل أصبحت وسيلة في أيدي الحكام وغالبًا ما تظهر كحاكم متسلط وقمعي للغاية. ووفقًا لإسلامي، قد تعاني البيروقراطية العامة من تراخي تنظيمي لأسباب متعددة. تشمل هذه الأسباب، على سبيل المثال، صرامة النهج أو التوجه الخدمي، وضيق رؤية الخدمات وعدم إتقان الهندسة الإدارية وتزايد حجم وحدات البيروقراطية العامة غير المجهزة ببنية تحتية بيروقراطية فعالة وكافية وموثوقة (الموظفون والمعدات والميزانية)¹.

المطلب الثاني:

تصنيف الأمراض التي تمس الجهاز البيروقراطي.

أصبح الجهاز البيروقراطي العام بطيئًا، وكثيرًا ما ينغمس في أعمال روتينية. علاوة على ذلك، فهو لا يستجيب لطموحات ومصالح عامة الناس، ويواجه صعوبة في التكيف مع التغيرات في بيئتهم المحيطة. ووفقًا لسياجيان يمكن تصنيف الأمراض البيروقراطية إلى خمسة أنواع هي²:

- أمراض تنشأ نتيجة لنظرة المسؤولين البيروقراط وأسلوب إدارتهم، وتشمل الفئة من الأمراض إساءة استخدام السلطة والمناصب، وقبول الرشوة، والغطرسة والترهيب، وضعف المصادقية والمحسوبية.
- اضطراب ناتج عن نقص أو ضعف الكفاءة أو الخبرة لدى المسؤولين الذين ينفذون عمليات تشغيلية مختلفة، يتميز هذا الاضطراب بعدم الدقة والعجز، والفشل في شرح سياسات القيادة، والرضا عن الذات، والتصرف باندفاع، وانخفاض الكفاءة وقلة الإنتاجية والارتباك.
- المرض الذي يتطور عندما يخالف أعضاء البيروقراطية المعايير القانونية والقواعد واللوائح المناسبة، ويشمل هذا الاضطراب الرشوة والفساد والخداع وتجاوز الميزانية.
- إن السلوكيات المرضية التي تتجلى في البيروقراطية هي سلوكيات مختلفة أو سلبية، ويشمل هذا النوع التوجهات السلوكيات التعسفية والتآمرية والتمييزية وعدم الانضباط.

¹ - Endang Try Setyasih, "Creating an Effective Bureaucracy by Reducing Bureaucratic Pathology in Local Governments," **International Journal of Science Review**, Vol. 5, No. 1 (2023), p. 139.

² - Ibid, pp. 139-140.

■ أمراض ناتجة عن أوضاع داخلية في مختلف الجهات الحكومية، يشمل هذا النوع منها: استغلال المرؤوسين وسوء التحفيز، وعبء العمل المفرط وظروف العمل غير المواتية¹.

وهكذا كانت البيروقراطية وما تزال في مرحلة ما بعد استقلال معظم الدول النامية بما فيها البلدان العربية، تتصف بمجموعة من المظاهر السلبية أثرت حتى على عملية التنمية، يمكن تحديد أهمها فيما يلي:

➤ اتّجاه الدولة إلى أسلوب المركزيّة المشدّدة، وتركيز السلطات في أيدي فئة من البيروقراطيين .

ينتج عن ذلك اعتبار أنّ الإدارة البيروقراطية كانت موضع انتقادات عديدة وردود فعل مناهضة لها antibeaurocratic يمكن تلخيصها من قبل عالمي الاجتماع الأمريكيين سيلزنيك وميرتون في أربع فئات:

1- تحديد الأوضاع التي تسبّب الاستياء والعداء من الجمهور، فغالباً ما يوضع أعضاء البيروقراطية في مناطق غير مريحة اتّجاه المواطنين عندما ينفّذون أدوارهم الاجتماعية المستمدّة من مناصبهم البيروقراطية التي يشغلونها. على سبيل المثال الشرطي الذي قطع/أوقف مسيرة، مسؤول البلدة الذي يصرف المستأجرين أو يغرمهم...إلخ.

2- جمود المهام، فيجب على أعضاء البيروقراطيات أن يتصرّفوا وفقاً لمجموعة قواعد محدّدة والتي لا تعترف بالاستثناءات، فإذا كان الوضع الحقيقي يتماشى مع القواعد التي وضعتها البيروقراطية فهي تعمل بكفاءة، أمّا في الحالات غير المتوقّعة فإن تطبيق القواعد الإدارية قد لا يمثّل الاستجابة المناسبة. فكثير من البيروقراط واعٍ بعيوب الصرامة/الصلابة ويحاولون إعطاء المسؤولين حريّة أكبر في انجاز المهام، ولكن تبين أن زيادة حريّة العمل قد تنطوي على تشجيع المحسوبية.

3- تقسيم المسؤولية division of responsibility من أجل التنفيذ الموحد للأحكام واللوائح، فغالباً ما يكون من الضروري إعداد ملف حول قضية مختلف فيها للتشاور مع الرؤساء. يمكن القضاء على

¹ - Ibid, p140.

هذا النقص عن طريق تطبيق اللامركزية من خلال إسناد المسؤولية لحل المشاكل الفردية والإدارية، ولكن بإمكانها أيضاً خلق المحسوبية والعجز في حل المشاكل¹.

4- تشعب/تفرع المرفق attachment bifurcation حيث يعمل أعضاء البيروقراطيات في اتجاهين، يمكن تقسيمهما بين الالتزام اتجاه الزبائن، والالتزام بالقواعد البيروقراطية، وضعية أخرى قد تؤدي إلى التزام وطني لمعالجة قواعدها. وقد يتخذ رد الفعل ضد البيروقراطية أشكالاً مختلفة، كالسخرية، والاحتجاج العام، والتوسع في العلاقات غير الرسمية، وتجنب البيروقراطيين إن أمكن، وعندما تصبح البيروقراطية غير فعالة فإنها تحتاج لإصلاح جذري لنظامها².

في الآونة الأخيرة، وصف واعتمد منظرو التنظيمية التحول من البيروقراطية إلى ما بعد البيروقراطية post-bureaucracy، الذي ينطوي على انخفاض في التركيز على رسمية الهياكل التنظيمية الداخلية وآليات الرقابة. تتضمن قيم البيروقراطية (كما هو مبين أعلاه) هيكل هرمية وأنظمة عقلانية تعتمد على القواعد والإجراءات ورسمنة formalisation عملية صنع القرار والترقي على أساس الخبرة الإدارية. في المقابل، تتميز منظمة ما بعد البيروقراطية بالتعاون والثقة والتفاوض والاعتماد على المجموعات والعمل الجماعي ولا مركزية السلطة وخفض مستويات الإدارة management layers. على مستوى واسع، يمكن اعتبار التحول التنظيمي بمثابة انعكاس للتطورات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية الأوسع نطاقاً (بما في ذلك التكنولوجيات سريعة التغير التي أحدثت ثورة في تقنيات الإنتاج) إضافة إلى الضغوط التنافسية المرتبطة بالعمولة والتنوع الأكبر في القوى العاملة وتزايد الاعتماد على عمال المعرفة knowledge workers في الصناعات التكنولوجية الحديثة. أدى هذا إلى اعتبار الهياكل التنظيمية الداخلية الرسمية وآليات الرقابة أقل ملاءمة في العصر الحالي، أين يظهر جلياً الانتقال من النمطية/التوحيد standrdisation إلى التنوع deversity. التراجع المرتبط بالبيروقراطية له علاقة أيضاً بتغير علاقة

¹ - بومدين طامشة، المرجع السابق، ص10.

² - طارق عاشور، "البيروقراطية والمقاربات الحديثة للإدارة العامة: نقاش من ثلاثة عقائد (البيروقراطية والتسيير العمومي الجديد وما بعده)" ورقة بحث مقدمة في المؤتمر الدولي الافتراضي حول: البيروقراطية الالكترونية بين المرونة والتعقيد المركز الديمقراطي العربي للدراسات الإستراتيجية والسياسية بالتعاون مع جامعة طبرق- ليبيا، ومخبر إدارة أعمال المؤسسات الاقتصادية المستدامة- جامعة حمة لخضر الوادي-الجزائر، ومخبر القانون والمجتمع- جامعة أحمد دراية أدرار-الجزائر يومي 21 و 22 /05/2022م عبر تطبيق ZOOM. ص13.

المنظّمات بيئاتها الخارجية، أين أصبحت الشبكات Networks أو العلاقات بين المنظّمات أكثر أهميّة، وأضحت حدود المنظمات معها غير واضحة، الأمر الذي جعل الرسمية/ الشكليّة والرقابة أقلّ ملائمة. من جهة أخرى، تدفع المرونة الحتمية the flexibility imperative المنظّمات إلى تطوير القدرة على الاستجابة للأسواق المتغيّرة بسرعة وإلى تفضيلات المستهلكين من خلال إنشاء هياكل وعمليات تنظيمية لا مركزية. وبغية الاستفادة من معرفة العمّال بشكل صحيح، يتطلب الأمر استقلالية أكبر للموظّف، ويتمّ تسهيل ذلك من خلال إشراكه أكثر في صنع القرار، والعمل الجماعي بدلاً من التحكم المركزي والتخطيط¹.

تأسيساً عليه، وفي سياق القطاع العام، يجري اعتماد تقنيات إدارية جديدة في محاولة للتغلب على الأمراض البيروقراطية bureaucratic pathologies، بما في ذلك عدم الكفاءة والمرونة. هناك اهتمام متزايد بمقاربات التسيير التي تعتبر أكثر ملائمة للبيئة الاقتصادية العالمية التنافسية (التي تتطوّر بشكل مضطرد). علاوة على ذلك، هناك حاجة معترف بها إلى أن تكون مؤسّسات القطاع العام أكثر مرونة واستجابة في تعاملاتها مع الجمهور، وأن تكون أكثر حساسية للاحتياجات المتنوّعة للمواطنين الذين تخدمهم. بهذا المعنى، وضع السياق الاقتصادي والاجتماعي المتغيّر ضغوطاً على مؤسّسات القطاع العام لتصبح أكثر قدرة على المنافسة (أو أكثر كفاءة) وأكثر مرونة من أجل الاستجابة للاحتياجات والهويات الاجتماعية المتنوّعة. لذلك قد يكون من المتوقّع أن تعكس منظّمات القطاع العام قيم ما بعد البيروقراطية استجابة للتغيّرات في كل من الإدارة المهيمنة dominant management والخطابات التنظيمية والبيئة الخارجية، وهو ما سيتمّ معالجته في الفصل الثاني.

¹ - طارق عاشور، المرجع السابق، ص 115.

المطلب الثالث:

الممارسات السلبية للبيروقراطية.

الخصائص السلوكية والممارسات السلبية التي يمكن تحديدها في النقاط التالية:

1. ضعف الأداء الوظيفي للجهاز البيروقراطي، وما يعيشه من المظاهر المختلفة كالإجراءات الروتينية والتعقيد في الأساليب، مما يجعل الجهاز البيروقراطي عاجزاً عن الوفاء بمتطلبات الخدمة التي يحتاجها المواطن.
2. اتصاف الأجهزة البيروقراطية بالإسراف وارتفاع التكلفة الاقتصادية للخدمات والإنتاج. ومرد ذلك التوسع في الإنفاق غير الضروري على المظاهر الخارجية في استخدام الخبرات الأجنبية العالية التكاليف دون مبرر، والاستخدام غير الاقتصادي للتكنولوجيا .
3. ضعف الأجهزة البيروقراطية المعنية بشؤون الأفراد وقلة تدريب القائمين عليها وافتقارها إلى استراتيجيات وخطط واضحة ومحددة من القيام بدورها في تدريب الكوادر البشرية وفي إحداث التغيير في المفاهيم والأساليب السلوكية التقليدية.
4. انخفاض انتاجية وكفاءة العمل الإداري الحكومي، وارتفاع تكلفة وحدات الخدمة، وشيوع ظواهر الإهمال، والتسيب، والتراخي في ممارسات العمل¹.
5. انتشار واستفحال ظاهرة الفساد الإداري كاستغلال المال العام، واستغلال الوظيفة العامة والرشوة، والاختلاس، وشيوع ظواهر المحسوبية والمحاباة، وتبادل المنافع في تعامل أفراد الجهاز البيروقراطي مع المواطن. وتدعيماً لهذه الطرح، فقد أوضح الأستاذ " فخري مرار " أن تشكل مظاهر البيروقراطية في الدول النامية مر بمرحلتين تاريخيتين رئيسيتين . الأولى، عندما كانت الدول النامية مرتبطة بالاستعمار ونظمه وقيمه من واقع الاحتلال التسلطي والقهر، وفي هذه المرحلة تم حجز الوظائف القيادية والهامة لأفراد معينين المرحلة الثانية، وهي مرحلة بعد الاستقلال وإرساء أسس الدولة الوطنية، حيث ورثت بيروقراطية هذه البلدان تبعات كبيرة وأعباء ثقيلة مستجدة لم تكن قادرة ولا مستعدة للوفاء بها. فقد افتقرت تلك

¹- فيصل فخري مرار، المرجع السابق، ص55.

البيروقراطيات للوسائل والأساليب الحديثة في الإدارة، كما عجزت عن إحلال القيادات الإدارية المدربة والمؤهلة محل القيادات البيروقراطية السابقة التي كانت مرتبطة بالدولة المهيمنة¹.

وهكذا كانت البيروقراطية ولا تزال في مرحلة ما بعد الاستقلال تتصف بمجموعة من المظاهر السلبية التي تؤثر سلباً على عملية التنمية، والتي يمكن تحديد أهمها فيما يلي:

1. اتجاه الدولة إلى أسلوب المركزية المشددة وتركيز السلطات في أيدي فئة قليلة من البيروقراطيين ويعزى ذلك إلى سببين الأول: أن هناك مفهوم ساد بأنه لا يمكن الوصول إلى الوحدة الوطنية دون توطيد نظام مركزي للحكم.

الثاني: يعتبر النظام المركزي في كثير من الدول نموذجاً ورثته بعد زوال الحكم الاستعماري، ولم تقم بإجراء تعديل أو تبديل جذري فيه لكي يتلاءم مع الحكم الديمقراطي في البلدان المتقدمة².

وبالتالي فإن الميل لفرض النظام من أعلى السلطة، يؤدي إلى هدر المزايا المتعددة التي يمكن أن تكتسب من جراء تطبيق نظام اللامركزية، كما يؤدي إلى إضعاف الروح المعنوية لدى المرؤوسين واختناق العمل وإضعاف الكفاءات الإدارية والتنازع والصراع وهجرة المؤهلين. إضافة إلى ذلك تؤدي المركزية الشديدة في صنع القرارات وانعدام تفويض السلطة إلى تحمل الوحدات الإدارية أعباءً جسام ثقيلة. ذلك أن النظام المركزي يميل عادة إلى تأجيل أداء العمل أو المطالب التي تؤدي على المستوى المحلي، كما أنه ينكر على المواطنين الحق في المشاركة في وضع القواعد واللوائح التي تطبق عليهم. كما تحد المركزية المشددة من المبادرة الفردية إذ يعتمد الناس عادة على المركز أملاً في أن يحقق لهم مطالبهم وتقدم حلول لكل مشاكلهم، كما لو كانت مصدر المعرفة والحكمة. إضافة إلى عدم تقبل البيروقراطيين مبدأ تفويض السلطة لمن هم أدنى منهم في السلم الوظيفي، فالسلطة بالنسبة لبعض الموظفين العموميين تعني التفرد بالمعرفة والإحاطة بهالة من النفوذ، ولذلك يظنون أن تفويض بعض من سلطاتهم لبعض مرؤوسيهما يعني تنازلاً عن مركزهم الصفوي وفقداناً لنفوذهم، مما يجعلهم يترددون كثيراً قبل أن يقدموا بالتفويض متى كانت اللوائح أو

¹- فيصل فخري مرار، المرجع السابق، ص 57.

²- هنري رياض، السياسة والبيروقراطية، دط، دار الجيل، بيروت، لبنان، 1993م، ص 117.

القوانين تخول لهم ذلك. من هنا كان سلوك كبار الموظفين المستمد من جذور البيروقراطية الممتدة في الوزارات والمديريات المركزية التي يعملون بها يمثل إغراء لبناء وتشديد إمبراطوريات جديدة لدى تركيز كل الاختصاصات والقرارات والأعمال لديهم. ومن ثم تصبح القرارات والأعمال الإدارية خاضعة للأشخاص لا لمقتضيات اللوائح والنظم العامة.

2. التضخم في الجهاز الإداري، ومردده كون الدولة هي الموظف الأول للكفاءات البشرية المتزايدة.

3. تعدد مستويات التنظيمات الإدارية مما أدى إلى صعوبة في الاتصالات، وزيادة الفجوة بين القمة والقاعدة، وبطء في اتخاذ القرارات، وتشويه وتحريف للسياسات العامة والقرارات، وتعدد أجهزة الرقابة واللجان الفرعية أدى إلى بطء العمل والتنازع في الاختصاصات.

4. التمسك بحرفية القوانين واللوائح والتحايل عليها، وذلك لأن في تلك القوانين مصدر من مصادر القوة تستخدم بهدف السيطرة على المواطن بدلا من تكريسها لخدمته والسهر على مصلحته وقد ساعد على ذلك جهل المواطن وعدم ثقته بنفسه، والسعي الحثيث لموظفي الدولة الدفاع عن مصالحهم وتحقيق أهدافهم أولا.

5. الإسراف والتبذير وزيادة التكلفة الاقتصادية مع قلة الإنتاجية، وقد صاحب ذلك اهتمام بالمظهر دون الجوهر، وانعكس على ذلك استقدام الخبرات الأجنبية في محاولة للإصلاح، ووضع المقترحات التي لا تؤخذ بعين الاعتبار في غالب الأحيان.

6. إهمال الأساليب العلمية، وغياب التخطيط والتنظيم الجيد والتدريب الكفؤ سببه ضعف القيادات الإدارية غير القادرة وغير المؤهلة وذلك لانشغالها بالمشاكل اليومية الروتينية وبعدها عن الأهداف والسياسات العامة¹.

7. إضافة إلى اقتصار وضع الخطط التنموية على صفوة من الموظفين الكبار، دون إشراك أفراد الشعب، ذلك أن الشعب قد حرم حتى من الحصول على المعلومات الأساسية التي قد تعطيه فكرة عامة عن مشروعات الاستثمار والخدمات والمرافق العامة وغيرها. وإني أميل إلى الاعتقاد بأنه لا يكفي بأن

¹ - هنري رياض، المرجع السابق، ص 118.

تدرك الطبقات الحاكمة الحاجة إلى تنمية مخططة، لكن من الضروري والأكثر أهمية أن تشارك الشعب الذي توضع المشروعات لصالحه، لذلك يجب أن يكون أفراد الشعب على علم بأهمية وأهداف البرامج المختلفة¹.

8. إلى جانب هذه السمات المرضية التي تبصم الأداء البيروقراطي²، نجد أيضا تغلب العنصر الذاتي في الأداء الإداري الناتج عن تلك الروابط والالتزامات العائلية التي تعد أكثر اتساعا في المجتمعات النامية منها في المجتمعات المتقدمة، فإن الموظفين العموميين ليس من اليسير على أي منهم التنصل أو التهرب من التزاماته في مواجهة عائلته. ومن ثم كان من الطبيعي أن يخلق هذا المفهوم الواسع للأسرة ضغطا كبيرا ومستمر على الموظف العام، لكي يبدي المجاملة لأقاربه أكثر من باقي المواطنين. لذا نجد كثيرا من الموظفين العموميين يلحون في طلب توظيفهم بعيدا عن المنطقة التي ولدوا فيها أو تربوا فيها، تجنبا للمشاكل التي تثيرها طلبات الأقارب والأصدقاء والمعارف، مما يغري بإصدار قرارات تنطوي على المحاباة. لذا، فمن الضروري استبعاد العنصر الذاتي من الأداء الإداري لتوفير الكفاءة في كل من الأعمال والقرارات الإدارية. ذلك أن السلوك الشخصي لا يؤدي إلى مزيد من الاستغلال فحسب، بل يؤدي أيضا إلى نشر عدم الثقة في الموظفين العموميين، وتعطيل أعمال الأشخاص المستحقين لو اتبعت الإجراءات القانونية السليمة. ومن هنا فإن حسب اعتقادي أن تعطيل الأعمال الإدارية لا يعزى إلى الروتين على ما يدعي البعض، وإنما يعزى أساسا لتفشي المحاباة والوساطة والمحسوبية والجهوية، التي تؤدي بدورها إلى إضعاف الخلق الإداري المتمثل في الرشوة، وعدم المسؤولية، والكسب غير المشروع، والاتجار بالوظيفة والاختلاسات المتزايدة، إن لم نقل النهب العلني لثروة الصالح العام³.

ومن هذا، فإن الأعراض المرضية للبيروقراطية - والتي تعد عقبات أساسية في التعجيل بعملية التنمية في المجتمعات النامية وخاصة منها المجتمعات العربية - كثيرة ومتشعبة بتشعب الموضوع ذاته ومما زاد في تعقيدها وتشابكها أنها متداخلة ولا يمكن فصلها عن بعضها البعض، إلا من حيث الضرورة المنهجية التي

¹ - هنري رياض، المرجع السابق، ص 117.

² - فيصل فخري مرار، المرجع السابق، ص 58.

³ - هنري رياض، المرجع السابق، ص 118.

تتطلبها الدراسة للفهم والتوضيح. إلى جانب كل ذلك هناك إشكالية أولويات هذه المشكلات والعقبات البيروقراطية التي تعترض العملية التنموية. ولذا نجد الكثير من الباحثين يختلفون في إيجاد تصور موحد لهذه المشكلات لسبب كل واحد ينطلق من تخصصه في فرع من فروع العلوم الاجتماعية وكذا تأثير العامل الإيديولوجي والقيمي الذي ينطلق منه كل مفكر في تحديد الأعراض المرضية للبيروقراطية، فالبعض منهم ينطلق من خلال توصيف وتشخيص الملامح الرئيسية للبيروقراطية، والبعض الآخر يشخص العلاقات الشخصية غير المرضية الناتجة عن الهياكل البيروقراطية مثل ميول الأشخاص في المستويات الهيراركية ومساهمة الفوارق بين المراتب في تشجيع مقاومة الإبداع والمجموعة الثالثة تعتقد أن المشكلة الأساسية تتمثل في البيروقراطية في حد ذاتها التي لا تنسجم مع إدارة التنمية ولهذا يجب استبدالها بنموذج أو بديل آخر.

وتأسيسا على ما سبق، يمكن أن نجزم أن جوهر مشكلات التنمية السياسية يكمن في أن فئة البيروقراطيين أقوى نسبيا من الأحزاب السياسية والهيئات والجماعات السياسية في المجتمعات العربية عامة وفي مجتمعنا خاصة، والتي كانت وراء كل التعثرات التي عرفتتها النماذج التنموية المتلاحقة منذ تشكيل وإرساء أسس الدولة الوطنية باعتبار أنهم هم أصحاب النفوذ والسلطة الذين يحركون أجهزة الحكم، ويتحكمون في تطبيق النصوص كيفما شاءوا. ومما زاد من تعميق سلطتهم من جهة، وتضاعف أعراضها المرضية وانحرافاتهما من جهة ثانية، وجودها في بيئة سياسية واجتماعية، واقتصادية وثقافية متخلفة قائمة على عدم الاستقرار السياسي وضآلة الفعاليات السياسية. ومن ثم كان من الطبيعي أن يكون لهذه البيئة المتخلفة، ولهذا الضعف السياسي أثر على القرارات التي تتخذها الإدارة البيروقراطية. ويؤكد الأستاذ "بلاكمر « Blackmer » في هذا الصدد أن عدم وضوح السياسة وعدم استقرارها غالبا ما يجد صداه في محيط الإدارة من ناحية عدم الفعالية في الأداء والشلل في اتخاذ القرارات¹.

وفي الأخير، من غير المحتمل على الأقل على المدى القريب. أن يكون هناك حلول هيكلية سهلة ومحدودة لهذه الأمراض المكتيبة في المجتمعات العربية. التي لا تتوافر فيها الخبرات والمهارات الأساسية وإن

¹- هنري رياض، المرجع السابق، ص 107.

كانت موجودة فهي معطلة - حيث الظروف والقيم الثقافية السائدة غير ملائمة، وغياب الخبرات التنظيمية والقيم الإدارية الملائمة.

من خلال ما تم دراسته في هذا الفصل المتعلق بالبيروقراطية والخدمة العمومية بين الأزمة والإصلاح يمكن استخلاص ما يلي: لقد كان للعامل التاريخي دور كبير في تكوين هوية الإدارة بما هي عليه الآن وذلك من خلال تأثير العامل التاريخي في رسم هوية البيروقراطية عبر الفترات التي مرت، الشيء الذي ساهم في تكوين جهاز بيروقراطي غير مرن. وعلى اعتبار أن الجهاز البيروقراطي في موروث منذ الحقبة الاستعمارية لزاماً أن تبقى بعض المظاهر السلبية للبيروقراطية فيما بعد كالمحاباة والمحسوبية والرشوة والإهمال والتي تؤثر بشكل أو آخر على مجال تقديم الخدمات العامة للمواطن، إضافة إلى تسلط الإدارة على منظومة القوانين والتشريعات والتي تتم من أجل ضبط علاقة الإدارة مع المتعاملين معها. كما سبق وأن ذكرنا فإن الجهاز الإداري هو المنوط به تقديم الخدمات العامة للمواطن ولهذا سعت الدول إلى يومنا هذا إلى إصلاح منظومة الوظيفة العامة من أجل توفير المورد البشري الكفاء حتى تتمكن من الدفع بعملية التنمية على مختلف المستويات، كما سعت كذلك إلى ضبط علاقة الإدارة مع المواطن عبر الإصلاحات المتعاقبة في محاولة إلى تقريب الإدارة من المواطن فنجحت في بعض المرات وأخفت في الكثير منها نظراً لغياب رؤية واضحة المعالم في هذا المجال¹.

¹ - هنري رياض، المرجع السابق، ص 107.

الفصل الثاني: اصلاحات التسيير

العمومي الجديد: الدفع نحو إدارة عامة

كفاءة وفعالة

اعتمد الإنسان منذ القدم أساليب مختلفة لإدارة حياته، وضبط أموره كل حسب البيئة التي كان يعيش فيها، ومع تطور البشرية واتساع نظرة الإنسان البدائية أصبح يفكر في طرق ووسائل يسيّر بها حياته وأموره المهنية، حتى ظهرت فكرة الإدارة العمومية والتي تسعى بدورها إلى تقديم الخدمات المختلفة للمواطنين وإدارة شؤونهم بشكل قانوني ومنضبط، ومن هنا بدأ يتكون مفهوم التسيير أي كيفية تسيير شؤون المواطن.

فجاءت فكرة التسيير العمومي الذي يعتبر الغاية أو الهدف العملي للحكومة، من أجل إنشاء مشروعات عامة تلبي رغبات الأفراد وحاجياتهم التي يعجز الفرد عن تليتها بمفرده، حيث اعتمد التسيير العمومي القديم في تطبيقاته على مبادئ استمدتها من العلوم القانونية والإدارية، ورغم الجهود والأفكار التي جاء بها هذا النموذج إلا أنه فشل بسبب احتكار الدولة للوظائف وتهميش الأفراد وعدم دمجهم في الحياة العملية للمؤسسات العمومية، هذا ما أدى إلى ظهور أفكار جديدة ومحاولة المجيء بنموذج من شأنه إدماج الفرد في الحياة العملية.

وبهذا ظهر نموذج التسيير العمومي الجديد الذي يستمد أفكاره ومبادئه من العلوم القانونية والإدارية وسياسات القطاع الخاص، والذي فتح بدوره المجال أمام الأفراد للتوجه بأفكارهم لتحسين مستوى الأداء في المنظمات العمومية.

المبحث الأول:

ماهية التسيير العمومي الجديد.

يعد التسيير العمومي الجديد احد أهم التحولات في الفكر الإداري المعاصر إذ جاء ليعكس توجهها متزايدا نحو تحديث أساليب إدارة القطاع العام استجابة للانتقادات الموجهة للنموذج البيروقراطي التقليدي الذي اتسم بالجمود والتعقيد والإفراط في الإجراءات الشكلية، وفي هذا الإطار برزت الحاجة إلى نموذج إداري أكثر مرونة وفعالية يركز على النتائج والكفاءة ويستفيد من آليات السوق والممارسة الإدارية المطبقة في القطاع الخاص. ومن هنا جاءت أهمية التطرق في هذا المبحث إلى تسيير العمومي الجديد باعتباره مقارنة إصلاحية¹. فتم تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب؛ المطلب الأول خصص مفهوم التسيير العمومي الجديد، ث أما المطلب الثاني تناول أسباب ظهور التسيير العمومي الجديد، والمطلب الثالث لمقارنة بين التسيير العمومي البيروقراطي و التسيير العمومي الحديث.

المطلب الأول:

مفهوم التسيير العمومي الجديد

التعريف اللغوي للتسيير العمومي الجديد يعتبر "المناجمت" مصطلح إنجليزي الأصل مشتق من الفعل "To Manage" الذي يعني أدار وسير، وقد يكون هذا المفهوم قريب من كلمة الفرنسية "Management" التي تعني حسن التسيير والصيانة.

كما يتطابق مع الفعل يسير "Manage"، بالفرنسية الذي يعني يدير "Administre"، ويسير "Géré" وهذا حسب القاموس الفرنسي - "L'interneute".²

أما اصطلاحا: لقد تعددت التعاريف الموجهة لهذا النموذج: عرفته لجنة الإدارة العامة التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية Organisation for بأنه: (نموذج جديد يقوم على نشر

¹ - طارق عاشور، المرجع السابق، ص112.

² - شريف موسى حمودي وليد، تطبيق المناجمت العمومي في إدارة الجماعات المحلية"، مذكرة مقدمه ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص إدارة الجماعات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، الجزائر، 2014-2015م، ص18.

ثقافة تحسين) Economic Co-operation and Development الأداء في القطاع

العام، وتقليل المركزية، حيث يدعو هذا النموذج إلى:

✓ تركيز الاهتمام على النتائج من منظور الكفاءة والفعالية وجودة الخدمة.

✓ منح المسيرين نوع من الحرية وبدائل الإدارة المباشرة للمرفق العام، ووضع أنظمة تسمح بتحسين مردودية السياسات المعتمدة.

كما يعرف التسيير العمومي الجديد بأنه اتجاه عام لتسيير المنظمات العمومية، حيث تعود أولى معالم ظهوره إلى بداية التسعينات في الدول الانجلوسكسونية، وانتشر لاحقا في معظم دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وعلى عكس التسيير العمومي القديم الذي يستمد مبادئه من العلوم الإدارية والقانونية، فإن معالم وأفكار التسيير العمومي الجديد مستوحاة من العلوم الاقتصادية، ومن سياسات التسيير في القطاع الخاص، ومن بين أسباب التي ساعدت في ظهور هذا النوع الرغبة في تحسين ومعالجة الاختلالات التي ميزت التسيير العمومي القديم، والتي من بينها البيروقراطية وكذا محاولة الارتقاء بالإدارة العمومية إلى مستوى الكفاءة والفعالية.

ومن هنا يعتبر التسيير العمومي الجديد الفلسفة والأسلوب المناسب لإدارة المؤسسات العمومية بتقنيات ومناهج تطبق بنجاح في القطاع الخاص.

حيث يقوم هذا النموذج والذي كرسه تجارب بعض الدول على تحسين مستوى الأداء داخل المؤسسات العمومية، من خلال إصلاح أنماط التسيير فيها. وكذلك ترشيد استغلال الموارد العمومية، وبهذا يعتمد التغيير الذي يجمله هذا الاتجاه في طياته على محاكاة قواعد تسيير المنظمات الاقتصادية الخاصة وآليات السوق¹.

أما بورينس فعرف New Public Management NPM على أنه المفهوم المعياري للإدارة العامة التي تتألف من مكونات مترابطة وهي توفير خدمات ذات جودة عالية للمواطنين، وزيادة الاستقلالية لدى المسيرين العموميين ولاسيما من ضوابط رقابة الوكالات المركزية، قياس

¹ - مريزق عدنان، التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة، ط1، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015م، ص-ص126-127.

ومكافأة الأفراد على أساس تلبية الأهداف، إتاحة الموارد البشرية والتكنولوجية التي يحتاجها المسيرون لأداء نشاطاتهم بشكل جيد، وكذا إدراك المزايا التي قد تنجر عن عامل المنافسة التشجيع على المنافسة)، فتح المجال للقطاع الخاص في تنفيذ الأغراض العامة بدلا من الاقتصار على القطاع العام¹. أما Pollitte فيعرفه بأنه إيديولوجية تركز على استخدام مجموعة من المقاربات التي أثبتت نجاحها في القطاع الخاص من أجل محاولة إصلاح القطاع العام وتحسين أداء المنظمات الحكومية. وبخصوص bernrath فيعرف التسيير العمومي الجديد على أنه: "مجموعة من العناصر المستحدثة في تسيير الإدارات العمومية، والتي تفرض عليها أن تتخلى عن المنطق والبعد القانوني وتصبح خاضعة للمنطق الاقتصادي، من خلال إدراج مفهوم الأداء الناجح والجودة. تعريف إجرائي : يعتبر التسيير العمومي الجديد ذلك الطريق أو المنهج الجديد الذي انتهجته الدول الغربية بهدف إصلاح وتغيير طريقة التسيير والعمل داخل القطاع العمومي، وذلك من خلال إدماج وإدخال أفكار وأساليب المتبعة في القطاع الخاص وتطبيقها داخل الإدارة العامة والمؤسسات العمومية.

المطلب الثاني:

أسباب ظهور التسيير العمومي الجديد.

إن الدارس لتاريخ الفكر السياسي والإداري في تحليله لتاريخ التسيير العمومي الجديد ينطلق أساسا من فكرة تحليل الهدف الأساسي من وجوده، حيث جاء هذا النموذج للإجابة عن الإشكالية التالية: ما هي الآليات والسبل التي يمكن من خلالها جعل المنظمات والخدمات العمومية أكثر فعالية وكفاءة؟

ففكرة التسيير العمومي الجديد جاءت نتيجة لعدة أزمات عالمية، أولها أزمة النفط البترولية 1973 والأزمة المالية الدولية التي صاحبته من هنا كانت البدايات الأولى لهذا النموذج في الولايات المتحدة الأمريكية، سبب السياسات العمومية التي كانت تعاني من عدة مشاكل، وذلك بسبب

¹ - طارق عاشور، المرجع السابق، ص 114.

فلسفة عملها الخاطئة التي كانت مبنية انطلاقاً من التركيز على الوسائل، وغياب الرقابة وإهمال النتائج، مما تسبب في ارتفاع حجم الدين العام، والذي صاحبه عجز مالي كبير للولايات المتحدة الأمريكية.

هذا ما أدى إلى اتحاد القوى المعارضة وخصوصاً الاتجاه الليبرالي، والذي جاء بفكرة التغيير أي الانتقال من منطق الوسائل إلى منطق النتائج، وتقليص حجم الدولة وذلك بإدخال فكرة الخصخصة. وإدخال فكرة التسيير الخاصة على السياسات العامة¹.

لتنقل بعد ذلك موجة الإصلاحات إلى الدول الأخرى التي عانت من نفس المشاكل، والنقص في مجال تقديم الخدمات العمومية، والتي كان يسيطر عليها نقص في الأداء وغياب فعالية الاستجابة لتطلعات ورغبات المواطنين وللخروج من هذا المشكل تم التفكير في تفعيل أدوات القطاع الخاص التي حققت نجاحات كبيرة.

بالإضافة إلى محاولة تطبيقها في القطاع العمومي. وذلك في إطار ما يسمى بالتسيير العمومي الجديد "New Public Management"

ونجد بعدها فترة الستينات والسبعينات من القرن الماضي التي تميزت بالعديد من الدراسات الأكاديمية التي حاولت تعزيز القدرات الحكومية من خلال سياسات ومبادرات.

ومن جهة أخرى للعديد من مفكري الإصلاح الحكومي الفضل في بدء حركة التسيير العمومي الجديد إلى Margaret Thatcher التي اعتلت منصبها في بريطانيا سنة 1979، بعدما ركزت في حملتها الانتخابية على إصلاح الخدمات الحكومية من خلال تفعيل فكرة القطاع العام، بعيداً عن النماذج البيروقراطية القديمة، بالإضافة إلى Ronald reagan سنة 1980 في الولايات المتحدة

¹ - محمد السعيد جوال، ترقية أداء المنظمات العمومية في ظل مقارنة التسيير العمومي الجديد دراسة نظرية تحليلية محلة اقتصاديات شمال إفريقيا، ع14، مجلة علمية دولية متخصصة محكمة، 2016م، ص-ص 65-66.

الأمريكية و Brian Mubroney في كندا سنة 1984، حيث قاد كلاهما حركة شرسة ضد البيروقراطية بهدف ترقية وتطوير أداء المنظمات في القطاع العام.

أما في الجانب الميداني، فقد تجسدت بعض مبادئ التسيير العمومي الجديد في العديد من المشاريع الإصلاحية المتعلقة بالمنظمات العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والدول الانجل سكسونية (بريطانيا، كندا، ونيوزلندا ... الخ) وذلك في ثمانينات القرن الماضي¹.

وبهذا لا بد من الإشارة إلى أن مصطلح NPM ترجع بداياته بالضبط إلى مقالين للباحثين عبارة عن تعبير مختصر يستخدمه NPM حيث يعتبران (Aucoin) 1990, (Hood) (1991) الباحثون والمختصون للإشارة إلى موضوعات متميزة لأساليب وأنماط إدارة المنظمات العمومية.

وبهذا يمكننا استخلاص أهم أسباب نشوء و بروز التسيير العمومي الجديد المتمثلة في تعاظم دور الدولة، ما أدى إلى زيادة الأزمات الاقتصادية، وبهذا كانت أولى الإصلاحات التي قام بها هذا النموذج هو تقليص دور الدولة الاقتصادي والاجتماعي وإعطاء المبادرات الخاصة أكثر مساحة للنشاط وكان لآلية السوق والمنافسة دوراً بارزاً في ضبط الاقتصاد، كرد فعل على التفكير الكينزي الذي كان سائراً قبل ذلك.

بالإضافة إلى ضعف الأداء والفعالية فنظراً لتأثير العديد من العوامل كان من الضروري رفع كفاءة أداء المرافق والقطاعات العمومية، لأن التغيير في مستوى تدخل الدولة أصبح غير كافي بالنظر إلى عدم كفاءة القطاع العمومي، من حيث مستوى الأداء وكفاءة الموارد المتاحة.

¹ - محمد السعيد جوال، المرجع السابق، ص 67.

المطلب الثالث:

لمقارنة بين التسيير العمومي البيروقراطي والتسيير العمومي الحديث.

أولاً: الفرق بين التسيير العمومي البيروقراطي والتسيير العمومي الجديد.

في ظل التغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وبيئية تتسم بالعولمة أصبح من المسلمات وجوب الانتقال بالمنظمات العمومية وإخراجها من النموذج التقليدي البيروقراطي الذي يعتمد على تطبيق القوانين واحترام القواعد والإجراءات إلى نموذج جديد للتسيير يركز على المفاهيم الحديثة لإدارة الأعمال التي تنطوي تحت الكفاءة والفعالية والتميز في الأداء والمنافسة القصوى واقتصاد المعرفة بالإضافة إلى الإبداع والابتكار¹.

والجدول التالي يوضح أهم الفروق بين التسيير العمومي البيروقراطي والتسيير العمومي الجديد.

الجدول رقم 01: أهم الفروقات بين التسيير العمومي الجديد والقديم.

عوامل المقارنة	التسيير العمومي الجديد	التسيير العمومي البيروقراطي
الأهداف.	التركيز على نتائج إرضاء العملاء (المواطنين)، البحث عن الفعالية وتحسين الأداء.	احترام القواعد والإجراءات القانونية المراسيم المناشير التعليمات ... (الخ).
التنظيم.	لا مركزية القرارات تفويض الصلاحيات هيكل تنظيمي شبكي.	مركزية القرارات هيكل تنظيمي هرمي.
الفصل بين المسؤولية السياسية والإدارية.	واضحة.	غامضة.
تنفيذ المهام.	مستقلة.	تقسيم العمل التخصص.
التوظيف	عن طريق التعاقد.	عن طريق المسابقة
الترقية	الترقية حسب الاستحقاقات والأداء.	الترقية في الدرجة الترقية في الرتبة.
المراقبة	مؤشر الأداء.	مؤشر المتابعة.
نوع الميزانية	تركز على النتائج.	تركز على الوسائل.

المصدر: محمد سعيد جوال، المرجع السابق، ص76.

¹ - محمد السعيد جوال، المرجع السابق، ص68.

ثانيا: الفرق بين دور المسير في التسيير العمومي البيروقراطي ودوره في نموذج التسيير العمومي الجديد. إن تبني أفكار نموذج التسيير العمومي الجديد أصبح يفرض على المسير العمومي تحولا في أداء مهامه يركز على ثقافة المبادرة والإبداع وروح المقاولاتية وهذا بعد ما كان مقيدا بتطبيق القوانين واحترام القواعد واللوائح، وبيروقراطية التنفيذ والمتابعة، والجدول أدناه يوضح الفروق المختلفة بين مهام المسير في كلا النموذجين¹.

الجدول رقم 02 الفرق بين مهام المسير في التسيير البيروقراطي وفي التسيير العمومي الجديد

مهام المسير البيروقراطي	مهام المسير التفاعلي
تخطيط العمل مع برمجة السلوكيات المنتظرة	إعطاء معنى للعمل مع تجسيد السلوكيات المنتظرة
تقسيم العمل، توزيع المهام، وتنظيم الموارد	تجديد المهام، توزيع المسؤوليات وأمثلة الموارد
القيادة، بالاحترام القواعد والسلطة الهرمية	التنشيط والتحفيز بواسطة الأهداف والقيم المشتركة.
مراقبة مدى احترام القواعد والامتثال للأوامر	مراقبة مدى تحقيق الأهداف المسطرة
المركزية والتخصص والمكافأة على أساس الامتثال	تشجيع المبادرة والإبداع
ضمان استقرار المنظمة	قيادة التغيير في المنظمة

المصدر: علي عبد الله أسماء بوطيش، نظام الأجور في المؤسسات الصحية العمومية في ظل المناجنت العمومي الجديد مجلة العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية جامعة المسيلة الجزائر، مج12، ع1، 2019، ص486.

¹ - محمد السعيد جوال، المرجع السابق، ص69.

ثالثا: التغيرات التي تظهر على وظائف المنظمات العمومية في ظل تطبيقات مبادئ التسيير العمومي الجديد.

للتسيير العمومي الجديد تأثيرات مهمة على وظائف المنظمات العمومية.

الجدول رقم 03 يوضح التغيرات في وظائف المنظمات العمومية في ظل التسيير العمومي الجديد

الوظيفة الإستراتيجية	- التسيير على أساس النتائج. - الاعتماد على التخطيط الاستراتيجي. - خصخصة المؤسسات العامة والاستعانة بمصادر إقامة شراكة بين القطاعين العام والخاص. - الفصل بين الوظائف السياسية والإدارية التنفيذية. - عدم التركيز أو اللامركزية. - استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الحديثة داخليا (يمكن للإنترنت مثلا إزالة الحواجز وعوائق الخدمات).
الوظيفة المالية	- تخفيض العجز. - الميزة على أساس البرنامج. - المزيد من الشفافية في الحسابات على سبيل المثال عن طريق إنشاء نظام المحاسبة التحليلية المقارنة النتائج المتوقعة، وتسمح المحاسبة التحليلية كذلك بإظهار التكاليف المباشرة وغير المباشرة و المخفية بالنسبة للتجهيز أو بالنسبة لشؤون وإدارة الدولة.
وظيفة التسويق	- تطوير وتنمية السوق العام عن طريق المشاورات التحقيقات، استطلاعات الرأي... الخ. - استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الحديثة خارجيا (من أجل تواصل واتصال أفضل).
وظيفة الموارد البشرية	- تخفيض القوى العاملة. - المساواة وتحفيز الموظفين الطابع الفردي للأجر، المكافآت على أساس الأداء...)

المصدر: طارق عاشور، مرجع سبق ذكره، ص 113.

المبحث الثاني:

خصائص ومميزات التسيير العمومي الجديد.

إن التسيير العمومي الجديد لم يكن مجرد توجه إصلاحي عابر، بل مثل مرحلة نوعية تطور الإدارة العامة من خلال التركيز على النتائج بدل الإجراءات، وعلى الفعالية بدل الجمود. فقد تميز هذا التوجه بجملة من الخصائص التي جعله أكثر مرونة وإنفتاحا على آليات السوق، كما يقوم على مبادئ مستمدة من افدارة الحديثة مثل الشفافية المحاسبة التنافسية وترشيد النفقات العمومية. وإلى جانب ذلك ظهرت عبر التجارب الدولية نماذج تطبيقية متعددة للتسيير العمومي الجديد، أبرزها التجربة الأنجلوسكسونية التي أولت أهمية قصوى للتقييم والمسائلة¹. ومن ثم، فإن هذا المبحث يهدف إلى إبراز الخصائص الجوهرية والمبادئ الأساسية وأهم النماذج المعتمدة في هذا التوجه الإصلاحي².

المطلب الأول:

خصائص التسيير العمومي الجديد.

أعلنت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OECD نموذجا جديدا قد نشأ في مجال الإدارة العامة، يتمتع بمجموعة من الخصائص التي بدورها تشكل ملامح التحول إلى التسيير العمومي الجديد وهي كالآتي :

- التركيز على النتائج من حيث الفعالية والكفاءة وجودة الخدمات.
- استبدال الهياكل التنظيمية الهرمية Hierarchical والمركزية الشديدة ببيئات تسييرية تعتمد على اللامركزية بحيث تكون عملية.
- المرونة "The Flexibility" لاستكشاف البدائل ولتوجيه الأحكام العامة والقواعد التي قد تعطي عوائد أكبر لنتائج السياسة الفعالة.

¹ - عمار بوحوش، المرجع السابق، ص15.

² - مريزق عدنان، المرجع السابق، ص131.

- زيادة التركيز على فعالية وكفاءة الخدمات المقدمة من قبل القطاع العام والتي تنطوي على وضع الأهداف الإنتاجية، وخلق بيئة تنافسية بين القطاع الخاص وبين مؤسسات القطاع العام.
- تعزيز القدرات الإستراتيجية في المركز لتوجيه عملية تطور الدولة كي تتيح لها الاستجابة للتغيرات الخارجية والمصالح المتنوعة تلقائيا وبمرونة وبأقل تكلفة¹.

وقد حاول بعض الأكاديميين والباحثين البحث عن مجموعة من الخصائص التي تميزه عن النماذج القديمة، وبهذا حددت ثلاث خصائص وهي كالآتي:

- تغيير في آلية الحكومة- تغيير في أسلوب الإدارة- تقليص دور الدولة.

1- التغيير في آليات الحكومة:

حيث جاء هذا النموذج الجديد حسب رأي الباحثين للتغيير في البناء الهيكلي للحكومة، من خلال إعادة هيكلة الأقسام والإدارات وإنشاء وحدات لتقديم الخدمة اللامركزية في السلطة والمسؤولية، وذلك من خلال إعطاء صلاحيات أوسع للمؤسسات الإدارية الدنيا، وكذلك من خلال الفصل بين السلطة وتقديم الخدمة، ويروا بأن التسيير العمومي الجديد جاء للتغيير من الثقافة التنظيمية للمؤسسات العمومية، وتحسين جودة الخدمات وتلبية حاجات العملاء، وفسح المجال للمشاركة الإدارية، الاتجاه نحو آليات السوق، واستخدام الموارد بأسلوب يتميز بالكفاءة والفعالية.

وهنا نرى بأن العديد من دول العالم ومنها المملكة المتحدة كندا وأستراليا، ونيوزيلندا، والصين اتجهت للتركيز على الاستخدام الكفء والأمثل للمدخرات المستخدمة في تقديم الخدمة وهذا لترشيد نفقاتها، بالنسبة للمملكة المتحدة اتجهت إصلاحات تحت مسمى Financial Management Initiative، وذلك لزيادة مستوى الكفاءة الإدارية.

وفي مجال طبيعة دور الإدارة العمومية وعلاقتها بالمواطنين، فقدت تبنت العديد من الدول أشكالاً معينة الميثاق المواطن،* كميثاق مستخدمي الخدمات في بلجيكا، وميثاق مستخدمي

¹ - طارق عاشور، المرجع السابق، ص114.

الخدمات العامة في فرنسا، وميثاق جودة الخدمة العمومية في البرتغال بالإضافة إلى ميثاق المواطن في المملكة المتحدة¹.

2-التقليص في أسلوب الإدارة:

ويتمثل التغيير في الإدارة في العناصر التالية:

- تبني القطاع العام الأسلوب الإداري المطبق في القطاع الخاص، والمتمثل في استخدام نموذج التميز من خلال إعادة الهندسة، وإدارة الجودة الشاملة، القيمة مقابل النقود، وقياس الأداء والخوافز، بالإضافة إلى خدمة العملاء، الربحية والتقليل من العمالة.
- التركيز على الكفاءة والفعالية.
- قياس المخرجات بدلا من الاعتماد على التحكم في المداخلات والإجراءات والأنظمة.
- تفصيل الملكية الخاصة واعتماد أسلوب التعاقد في الخدمات العمومية، وأسلوب المنافسة لتقديم الخدمات.
- إعطاء صلاحيات أكبر للمستويات الإدارية الدنيا من خلال تفويض الاختصاصات.

3- تقليص دور الدولة:

يلخص هذا المفهوم تقليص دور الدولة من خلال إدراج القطاع الخاص في المؤسسات العمومية من خلال مبدأ الخصوصية، ويشمل هذا المعنى برامج تخفيض الميزانية تشغيل الخدمات بأسلوب تجاري تخفيف القيود الحكومية على القطاعات الاقتصادية.

1- (Dérégulation):

بالإضافة إلى الخصائص التي ميزت التسيير العمومي الجديد عرف النظام الاقتصادي العالمي معالم وخصائص جديدة أسهمت في تطوره ونجاحه، تمثلت في الثورة التكنولوجية الحديثة، التي أعطت سمات جديدة للعالم الاقتصادي و تجهيزه للدخول في مرحلة التطور الحقيقي كشبكة المواصلات

¹ - مريزق عدنان، المرجع السابق، ص 133.

*ميثاق المواطن هو عبارة عن وثيقة تدخل ضمن الإصلاحات التي قدمتها الحكومة البريطانية سنة 1991 هدفها دفع القطاع العمومي إلى رفع مستوى الخدمات المقدمة للمواطن.

الدولية التي أحدثتها الثورة المعلوماتية والتكنولوجية أدت إلى قفزة نوعية في هذا النظام¹. وهنا يتبين لنا أن النظام الاقتصادي الجديد رافقه تطور تكنولوجي ومعلوماتي ساعد في نجاحه منذ نهاية الثمانينات من القرن الماضي، حيث بدأت تتزايد أهمية المعلومات والاتصالات حتى أصبحت تغلب على المجتمع الحديث، هذا ما ساعد في زيادة إنتاج المؤسسات والشركات الاقتصادية العالمية وساهمت من جهة أخرى في إنجاح طرق التسيير الذاتي جاء بها هذا النموذج التسييري العالمي².

المطلب الثاني:

مبادئ التسيير العمومي الجديد.

- يعتمد التسيير العمومي الجديد في قيامه على مجموعة من المبادئ التي تساعد على النجاح في تغيير أسلوب عمل الإدارات العمومية ومن بين أهم هذه المبادئ نذكر ما يلي:
- التركيز على مراعاة مبادئ الفعالية والكفاءة وجودة الخدمة. لتحصيل أحسن النتائج.
 - الابتعاد عن الهرمية الكبيرة ومركزية الخدمة من خلال استبدال الهياكل التقليدية بأنظمة حكومية غير مركزية.
 - حرية اقتراح البدائل في تسيير الخدمات العمومية وتبني أنظمة تسيير تساعد على تحسين العلاقات بين التكلفة والفعالية.
 - العمل على جعل التنظيمات العمومية في وضعية تنافسية، من خلال إدراج مبدأ المنافسة.
- كم حدد Hood في مقاله المعنون بـ "الإدارة العامة لجميع الفصول" مجموعة من المبادئ نذكر منها:
- التدريب العملي على تغيير محترف للمنظمات العمومية، ومن المتوقع أن تسهم هذه الفكرة على صعوباتها في تحقيق أكبر قدر من المساءلة.

¹ - مريزق عدنان، المرجع السابق، ص134.

² - محمد عبد الستار كامل نصار، دور القانون الدولي في النظام الاقتصادي العالمي الجديد، دار الفكر الجامعي، ط1، الإسكندرية، مصر، 2007م، ص61.

- معايير و تدابير أداء واضحة.
- زيادة التركيز على ضوابط الإنتاج.
- التحول إلى زيادة المنافسة في القطاع العام.
- الضغط نحو المزيد من الانضباط والتشف في استخدام الموارد في القطاع العام.
- التحول إلى تصنيف الوحدات في القطاع العام، أي تفتيت الوحدات الكبيرة، وتمويلها بشكل منفصل¹.

كذلك من بين أهم المبادئ التي قام عليها التسيير العمومي الجديد ما يلي:

- محاولة تطبيق أدوات وأساليب الإدارة المطبقة في القطاع الخاص داخل القطاع العمومي والاستفادة منها في مجال تقديم الخدمات العمومية.
- الفصل بين الأهداف والقرارات الإستراتيجية والأهداف والقرارات العملية. وذلك على خلاف التسيير التقليدي.
- التوجه نحو المواطن واعتباره زبونا يجب إرضاءه والعمل على تحسين علاقاته بالدولة من خلال انفتاح المصالح الإدارية على المستخدمين والتقرب منهم.
- يدعو التسيير العمومي الجديد إلى اعتماد مرونة تنظيمية واسعة تجعل من عملية اتخاذ القرار داخل المنظمات والإدارات العمومية عملية تشاركية لا أحادية الجانب على عكس النموذج التقليدي
- يعتمد المناجمت العمومي الجديد على الإدارة الموجهة بالنتائج. يعتمد التسيير العمومي الجديد على مبدأ التمايز، وهذا بسبب اختلاف البيئات التي تعمل فيها المنظمات حتى ولو كانت تمارس نفس النشاط.

ومن هنا نستخلص أهم أربعة مبادئ التي يركز عليها التسيير العمومي الجديد²:

¹ - محمد السعيد جوال، المرجع السابق، ص 73.

² - نيشان سلوى، أفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية نيوزيلندا. فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية رسالة مقدمه لنيل شهادة الدكتوراه في شعبه علوم التسيير التخصص تسيير المنظمات، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعه أحمد بوفره بومرداس، الجزائر، 2014-2015م، ص 131.

- حل المشاكل في مستواها؛
- اعتبار المواطن زبون؛
- إرضاء الحاجات وتحسين الإجراءات؛
- دور العوامل السياسية في توجيه وإعادة الشروط الضرورية للأداء.

المطلب الثالث:

أهم نماذج التسيير العمومي الجديد.

1- نموذج الولايات المتحدة الأمريكية:

تعتبر الولايات المتحدة الأمريكية من بين الدول التي اتبعت مجموعة من السياسات الإصلاحية في الإدارة العمومية، حيث أنها في الخمسة عشر سنة الماضية قامت بتمثيل مشروع إصلاح في الإدارة المحلية لقياً أهمية كبرى، باعتبارها من الإصلاحات التي بادرت بها الحكومة الفيدرالية.

:The National Performance Review NPR-1

"مراجعة الأداء الوطني" أو ما يعرف باللغة الفرنسية La Revue De La "Performance Nationale" حيث تشمل هذه الإصلاحات فلسفها من مفهوم الإبداع أو الاستكشاف، تشمل كل الإدارات والغرض منها غرس ثقافة الإبداع في مختلف المنظمات العمومية والمرافق الإدارية.

إن مبدأ الإبداع يفهم على أنه بإدخال مبادئ وطرق التسيير السائدة في المنظمات الخاصة على القطاع العام، والإدارة العامة، وبصورة أخرى باعتماد مبدأ محاكاة القطاع الخاص في مجال التسيير. حيث يعتبر هذا المبدأ أفضل بكثير من تحويل القطاع العام إلى قطاع الخاص¹.

¹- Bureau de conseil des ministère transformer la fonction publique à l'aube de XXIe siècles: une perspective ontarienne. Ontario, 18-12-2002, (www.ontariondelivers.gou.ca/french/virtual-library/trans-1.html) consulté le 12/02/2018.

تم الإعلان عن هذا الإصلاح NPR من خلال نشر تقرير المعنون بإنشاء إدارة تعمل أحسن وتكلف أقل، يعكس هذا العنوان وضع ثقافة جديدة في التسيير التي ترغب الحكومة الفدرالية في غرسها لدى أعوان الإدارة الأمريكية، حيث اكتسب هذا الإعلان شهرة واسعة في ما بعد.

هذه الإصلاحات تسعى بمجملها لبلوغ أربعة أهداف هي:

- القضاء على الشكالية البيروقراطية؛
- جعل المستهلك أهم اهتمامات الإدارة.
- الرفع من مستوى أعوان القطاع العمومي قادرين على بلوغ النتائج بمفردهم.
- الرجوع إلى الهيئات والمصالح الإدارية في تنفيذ النشاطات الأساسية المحددة في القوانين.

تم تنفيذ هذه الإصلاحات على مرحلتين:

أ- المرحلة الأولى: بداية 1993 إلى منتصف 1994:

خصصت هذه المرحلة لتهيئة الإدارة وأعوانها بغرض تبني سلوكيات جديدة بهدف تغيير طريقة عملها. وذلك من خلال خمسة مواضيع مثلت اهتماما كبيرا، خلال هذه المرحلة حيث تتمثل هذه المواضيع في:

- التخفيضات في الميزانية
- الهدف الأساسي من الرغبة في التخفيضات هو تبسيط المهام المختلفة حتى يتسنى الاقتصاد في الموارد البشرية والموارد الأخرى.
- إعادة التنظيم أو الهيكلية (La Réorganisation).
- إن ما تم ذكره سابقا ومن بين هذه الإصلاحات إعادة النظر في الهياكل الإدارية وتنظيمها، غير أن هذه المهمة لم تكن سهلة، ولم تتحقق إلا بنسبة ضئيلة.
- تدعيم موقف المسيرين : إعطاء صلاحيات أكثر للمسير دون الرجوع للإدارة المركزية، الهدف منه تحفيز الموظفين وتدعيم وتجنيد أكثر الكفاءات التي تختص.

- تحسين الخدمات المقدمة للمستهلكين : يرى الإصلاحيين أن هذا الاهتمام يمثل أفقا جديدة للموظفين، ووسيلة تجعلهم يولون اهتماما أكثر بنشاطاتهم، هذا ما جعلهم يركزون على أساليب المسح وسير الآراء.
- تغيير نظام اتخاذ القرار : تركز هذه النقطة على ضرورة تغيير بعض سياسات الإدارة وذلك بسبب ردة الفعل البطيئة والتي باتت لا تتناسب والطلب الموجه لتصبح في وضع يسمح لها يرصد الاحتياجات وتكون مستعدة للاستجابة بصورة متواصلة¹.

ب المرحلة الثانية ابتداء من منتصف 1994

في هذه المرحلة تم التركيز على مبررات النشاط الإداري، بدلا من كفاءات أداء هذا النشاط، وابتداء من سنة 1995 تم الطلب من كل المسؤولين داخل الإدارة، من خلال مذكرة مخصصة لذلك، دراسة ومراجعة ما إذا كانت النشاطات التي تقوم بها ضرورية أم لا وذلك من خلال الاستعانة بمجموعة من الفرق والخبراء.

حيث يمكن تلخيص محتوى هذه المذكرة في الأسئلة التالية²:

- 1- إذا تم إغلاق مصلحتكم أو الإدارة التي تشرفون عليها هل يمكن لأعوان آخرين مهما كانت صفتهم خواص أو عموميين أن يحلوا محلهم في أداء هذه المهام ؟
- 2- إذا كانت نشاطاتكم مشروعة وضرورية فهل توجد طرق أخرى لتنظيمها وأدائها بصيغة تعظم أكثر فوائد المستهلكين ؟

3- ما مدى تقييمكم للانطباعات المستهلكين في حالة ما تم تغيير نشاطاتكم ؟

بعد ذلك تم إرسال هذه التساؤلات المضمنة في المذكرة إلى اتجاهين مختلفين³:

- إدارات إنتاج السلع والخدمات العمومية.

¹ - محمد السعيد جوال، المرجع السابق، ص77.

² - تومي شافية، أثر التسيير العمومي الجديد على المؤسسات العمومية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، تخصص تسيير وإدارة الجماعات المحلية، جامعة سعيدة، الجزائر، 2017-2018م، ص25.

³ - تومي شافية، المرجع السابق، ص26.

● إدارات الضبط Service Réglementation

هذه التساؤلات كانت تستهدف دراسة وتنفيذ إحدى المواضيع والحلول التالية:

- إمكانية خوصصة المصالح الإدارية.
- اللجوء إلى المقاوله الباطنية. (La Sous-Traitance)
- إنشاء أشكال جديدة للتنظيم داخل المصالح الإدارية.
- قد أظهرت نتائج فرز الإجابات على هذه التساؤلات إلى ظهور رهانات ذات أهمية، حول أحسن الطرق لتجسيد المذكرة المشار إليها أعلاه، كالتحكم في الميزانية والمواضع المرتبطة بنوعية الخدمات المقدمة للمستهلك، وذلك بدلا من الاهتمامات التقليدية كقيم المساواة أمام المصالح الإدارية¹.

2- /Gouvernement Performance Result Act:

تمت المصادقة على نص هذا القانون في بداية 1993م، ورغم وضوح هذا الموضوع إلا أن النص جاء عاما وكانت الأهداف شاملة وهي كالتالي :

- جعل الإدارات مسؤولة عن أنشطتها وذلك لزيادة ثقة الفرد في الحكومة.
 - تشجيع الإصلاحات التي كانت نموذجا لتجارب ناجحة على كافة المشاريع.
 - ضرورة توضيح الأهداف و مداها الزمني من قبل الإدارة.
 - السهر على التحسين المتواصل للتسيير الداخلي في المصالح الإدارية.
- ومن هنا تم تطبيق هذه الإصلاحات من خلال أربع مستويات تنظيمية هي:

- أ- **الخطة الإستراتيجية**: على كل وكالة أو مصلحة إدارية أن تعرف مهامها بصورة واضحة وشاملة، فعلى الإدارة الأخذ بعين الاعتبار مختلف الآراء وتوصيات كل الأطراف التي لها مصالح أو
- ب- التي هي معنية بالمهمة، حيث يتم إعداد الخطة الإستراتيجية من خلال خمسة مواضيع هي

كالتالي:

1. الوصف الشامل للمهام؛

¹ - تومي شافية، المرجع السابق، ص25.

2. وصف أهداف وغايات الوكالة من خلال صياغة أهداف الملموسة؛
3. تحديد الطريقة التي تسمح بالاستجابة للعناصر المذكورة آنفاً، وتدعيمها بما يتعلق بالعمليات والتكنولوجيات.
4. التعرف على المتغيرات المحيطة بالوكالة لتنفيذ الخطة الملائمة؛
5. وضع ووصف ميكانيزمات التقسيم المناسبة¹.

ب- برنامج الأداءات السنوية Program Des Performances Annuellet:

يتعلق هذا البرنامج بكل الأنشطة التي لها صلة بالميزانية، حيث يفترض أن ينظر لهذه الأنشطة من حيث النتائج، وما مدى مساهمة هذه الأخيرة في تحقيق أهداف الوكالة أو المصالح الإدارية، تتمثل مراحل هذا البرنامج فيما يلي:

- 1- ترجمة الأهداف إلى نتائج بشكل دقيق وواضح.
 - 2- استقطاب الموارد الضرورية لبلوغ هذه الأهداف.
 - 3- عداد مؤشرات الأداء المناسبة.
 - 4- وضع المقاييس التي تسمح بقياس هذه النتائج ومدى فعاليتها.
 - 5- وصف الميكانيزمات التي تم وضعها لضمان تقييم فعلي للنتائج².
- ج- التقرير حول الأداءات السنوية "Rapport Sur Les Performances Annuelles".

هذا التقرير حول المستوى الأداء في الوكالات الإدارية، حيث يستند إلى نص قانوني الذي يحدد طبيعة ونوع المهام التي يجب القيام بها في هذا المجال وذلك من خلال

1. يكون التقدير دقيق لنتائج البرنامج مقارنة بالأهداف وقياس الآثار المرتبطة بها.
2. حساب نتائج المشروع بصيغه كمية.

¹ - احمد ماهر، دليل المدير في التخصصة، دط، الدار الجامعية الإسكندرية، مصر، 2003م، ص40.

² - société québécoise d'évaluation de programme: une gestion d'avantage Axée les résultats d'impact et appuyée par l'évaluation de programme Québec, septembre 1999, pp 4-6.

3. مؤشرات الأهداف يجب أن تأكد على أبعاد المشروع خاصة الأساسية منها.

د/ مرونة الحسابات التسييرية "flexibilité des comptabilités managériales"

تعتبر العملية الأكثر تعقيدا الهدف منها هو أن تكون الإجراءات الواردة في المستويات الثلاثة السابقة معزولة عن بعضها البعض بل يجب أن تكون مترابطة ومتصلة معا في ما بينها وتتصل كلها بالعملية الرابعة هذه التي تهتم بما تفرضه الميزانية من قيود.

لقد تم التخطيط لهذه الإصلاحات في الفترة من متوسطة إلى طويلة المدى، أما التطبيق في الواقع أجل حتى سنة 1997، وتم تقييم أولى خطط الأداء سنة 1999، وفقا لما جاء في نص القانون الصادر في 1993، ولم يكن هذا التأجيل المبرمج يقصد تعطيل القانون، بل كان القصد منه إعطاء الوقت الكافي للتغيير الفعلي للسلوكات والتحول من إطار عمل يومي خاضع لقيود الميزانية إلى مقاربات إستراتيجية¹.

2- النموذج البريطاني: لقد سبق إصلاح الإدارة في بريطانيا عدة محاولات لتشخيص مستوى الأداء بها وإمكانية النهوض بها، و تغيير أنماط عملها، حيث يجمع الملاحظون أن التحولات الجذرية لإصلاح الإدارة العامة في بريطانيا تعود بوادرها إلى وصول M.Tatcher إلى السلطة سنة 1979، حيث شهد القطاع العام تحول في السياسات التسييرية من أهمها الخصوصية، التي تمثل التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص، ولم تقتصر التجربة على القطاع الصناعي فقط، بل امتدت إلى قطاعات الخدمة كالبريد الغاز والكهرباء، الصحة .. الخ. حيث مثلت خصوصية الخدمات سمة ميزت التجربة البريطانية في مجال النهوض بالقطاع العمومي².

لقد تمثلت أهداف مشروع إصلاح التسيير العمومي الجديد في المملكة المتحدة في ما يلي:

- تقليص من نفقات الدولة، وحث الوزارات على تحسين طرق التسيير الداخلي لهيئاتها ومصالحها؛
- تطوير الأشكال التعاقدية والخصوصية؛

1- Société québécoise d'évaluation de programme, op, cit, p7

2- احمد ماهر، المرجع السابق، ص40.

● القضاء على سيطرة الموظفين السامين على مقاليد السلطة واعتمادهم التسيير البيروقراطي وتطوير ثقافة التسيير لدى موظفي الإدارة؛

● التغيير في الهيكل الإداري.

قبل تحديد مشروع الإصلاح تم القيام بعمليات التشخيص هذه أفضت خلال العديد من السنوات إلى الملاحظات التالية:¹

1. أغلبية المنظمات في القطاع العمومي تقوم بمهام تقديم الخدمات إلا أن طريقة التسيير غير ملائمة؛

2. أغلبية المديرين وإطارات الوظيف العمومي غير مؤهلين إلى تقلد مناصب المسيرين؛

3. قيام الوزراء بتسيير قضايا ومسائل ليست بالضرورة من مهامهم في الوقت الذي يهتمون بمهامهم الأساسية؛

4. تضخم المصالح الإدارية لدرجة أصبح التسيير أمرا مستعصيا.

وبغرض معالجة هذه الاختلالات اعتمد مبدأ إنشاء وكالات في المصالح الإدارية بعد فحص إمكانية خوصصة المصلحة واللجوء إلى مقاولات باطنية، وتم الاعتماد على هذا المبدأ للقضاء على قطاع عمومي موحد الأنماط تعاضمت صعوبة تسييره.

أبعاد ومحتوى الإصلاحات : في سنة 1988، نشرت لجنة الاهتمام بفعالية المصالح الإدارية

العمومية تقريرا عنوانه: حيث عرفت هذه ، "Improving Management In

Government-The Next Steps" الإصلاحات بالعبارة الأخيرة من العنوان التقرير أي

" "The Next Steps" المراحل أو الخطوات القادمة".

تمحور موضوع هذا التقرير حول كيفية إحالة وحدات المستقلة الوكالات كل منها يكون مسئول

عن نشاطه أمام الوزارة الوصية والبرلمان لتفعيل دور القطاع الإداري العمومي الذي يتسم بوحدة أنماط تسييره وتمائل هياكله .

¹- احمد ماهر، المرجع السابق، ص41.

1- أبعاد الإصلاح: إن الهدف الأساسي من الإصلاحات هو الاعتماد على مبدأ الوكالات، ففي 1998 وصل عدد الوكالات إلى حوالي 170 وكالة يشتغل بها أكثر من ثمانين 80% من موظفي القطاع العمومي بعدما كان عدد الوكالات سنة 1995 يقدر بحوالي 110 وكالة يشتغل بها أكثر من 370000 موظف هذا العدد يمثل 3/2 من الوظيف العمومي البريطاني في تلك الفترة، بعد عملية الخصخصة التي أدت إلى 2 تخفيض العدد بثلاث الموظفين وذلك قبل إنشاء الوكالات.

2- تقييم الإصلاحات المسماة The Next Steps: في تقييم منشور سنة 1995 لهذه الإصلاحات جاء أن أهم نتيجة لهذه الإصلاحات يتعلق بتغيير سلوك المسيرين من سلوكيات تسيطر عليها البيروقراطية إلى سلوكات أحسن وأكثر فعالية، حتى في تلك المصالح التي لم تتحول إلى وكالات. إذ شيئا فشيئا بنى موظفو القطاع العمومي سلوكات توحى بإحساسهم بالدور الواجب عليهم تأديته مهما كان مستوى العون أو الموظف.

وكذلك في الجانب الرقابي بقي على حاله ولم يتغير في نفس الاتجاه الذي أخذته الإصلاحات وعليه لم يكن من الممكن للوكالات أن تذهب بعيدا في التحولات المنتظرة منها واستقرت الأمور عند نوع من التوازن، بعكس موقف الإدارات المركزية التي تعتبر أن الوكالات أخذت هوامش استقلالية كبيرة، في حين أن الوكالات ترى بأنها لا تتمتع باستقلالية كافية للذهاب بعيدا في الإصلاحات.¹

3-ميثاق المواطنين: هذا الجانب من الإصلاحات لم يكن موجودا في برنامج الإصلاحات سنة 1988 حيث أصدرت الحكومة البريطانية سنة 1991 وثيقة أسمتها "ميثاق المواطنين"، والهدف منها هو دفع القطاع العمومي إلى رفع مستوى ونوعية الخدمات المقدمة للمواطنين.

كذلك وضعت الحكومة البريطانية تقرير ثاني معنون ب "المنافسة بهدف النوعية" الهدف منه دعوة المصالح الحكومية، والوكالات وكل مصالح القطاع العمومي لاختبار مستوى نوعية الخدمات المقدمة ومقارنتها بمستوى النوعية التي يسمح بها ميكانيزم السوق و اللجوء إليها كلما كان ذلك ممكنا.

1- X.GREFFE: gestion publique», Qp, cit pp.150.

حيث يدعو هذا التقرير إلى اعتماد سياسات نوعية تأخذ بعين الاعتبار النقطتين التاليتين:

✓ ضرورة التوجه نحو الخصوصية إذا كانت البدائل السوقية أحسن من التي يقدمها القطاع العمومي.

✓ يجب التعرف على الميكانيزمات التي تسمح بالتعرف على مدى إشباع الحاجات واختيار أفضل البدائل من ميكانيزمات السوق.¹

3-النموذج الفرنسي:

بعد إصلاحات 1982 1983 التي انصبت بصورة أساسية على اللامركزية من خلال تحويل مجموعة من صلاحيات الإدارة المركزية إلى إدارة الجماعات المحلية.

جاءت إصلاحات 1988 - 1989 لتعطي دفعا جديدا للإصلاح مختلف مصالح القطاع العام تقوم هذه الإصلاحات على مقارنة جديدة تعتبر أن الاستمرار في التأكيد على إصلاح الإجراءات لا يؤدي بالضرورة إلى تحسين مستوى أداء المصالح الإدارية، وبدلا من ذلك يجب العمل على تطوير مسؤولية الأعوان الإداريين المشتغلين بالوظائف العمومي لزيادة مستوى وعيهم بهذه المسؤولية، ودفعهم إلى المبادرة بتحسين مستوى أدائهم الفردي أم الجماعي، هذا ما يزيد حتما إلى تحسين مستوى نوعية الخدمات المقدمة.

وفي الإطار الإصلاحات توالى اللجان والنصوص التنظيمية للإصلاحات، هدفها الأساسي والمشارك كان ينصب في خانة تحسين نوعية الخدمات و رفع من مستوى مسؤولية الأعوان.

وفي سنة 1988 تم تنصيب اللجنة أوكلت لها مهمة دراسة المواضيع التالية :

-تطوير وتحديد المسؤوليات- دراسة العلاقات الجديدة في العمل والعلاقات مع الجمهور -وضع سياسات للتقييم.

1- IBID.151.

وتتمثل المبادرة الأساسية وذات الطبيعة التجديدية في إنشاء ما يسمى بمراكز المسؤولية "Les Centres La Responsabilité" من خلال نص قانوني صادر في فيفري 1989 ونصوص أخرى تبعته.

وفي سنة 1993 أنشأت لجنة أخرى كانت مهمتها إعداد تقرير حول مسؤوليات تنظيم الدولة وكانت نتيجة، "Mission Sur Les Responsabilités Et L'organisation De L'état" التشخيص الذي قدمته هذه اللجنة عن المصالح الإدارية غير مرضية عن تقدم الإصلاحات حيث جاء في التشخيص بأن كل المجهودات المبذولة للإصلاح لم تستطع تغيير أسلوب العمل إلى التسيير بالأهداف بفعالية النتائج وذلك لاستمرار العمل بالاحترام الصارم للأنماط والإجراءات، حيث جاءت صياغة السؤال في هذا التقرير على النحو التالي:

ما هو السبب الرئيسي وراء الصعوبات التي تعرقل بلوغ إصلاح الإدارة لأهدافها، وتحويل المصالح الإدارية للعمل بأنماط تسييرية تقوم على تحقيق الأهداف وبلوغ النتائج ؟
وفي إطار الإجابة عن هذا السؤال تم تقديم عدة أسباب منها :

- المقاومة والعرقلة التي يبديها الموظفون السامون لهذا النوع من الإصلاح، لأن اللامركزية والاستقلالية للمصالح الإدارية تؤدي من وجهة نظرهم إلى تقليص ترقيتهم وتحد من سلطتهم.
 - الموظفين العاملين بالمصالح المركزية لم يغيروا من سلوكياتهم التي تركز تبعيتهم لهذه المصالح.
 - بقاء الرقابة القائمة على أساس احترام القواعد والإجراءات وليس بلوغ الأهداف¹.
- كما اتبعت فرنسا طريقة جديدة لإشراك الموظفين في طريقة تسيير الإدارة والتكفل باحتياجات من خلال إعداد مرتفقيها من خلال إعداد أهداف وأنماط التسيير، أطلق عليها مصطلح مركز المسؤولية وهي مبادرة جديدة في مجال الإصلاحات، "Le Concept De Centre De Responsabilité" حيث أصدرت سنة 1990.

¹- IBID, p.155.

وللتحول إلى مركز المسؤولية يجب أولا أن تقوم المصلحة بصياغة تقرير عن الوضعية العامة لها، كذلك إعداد مشروع يتضمن تشخيص الإمكانيات والأهداف التي تهدف المصلحة بلوغها، بعدها يتم إبرام اتفاق على شكل عقد مع الوزارة الوصية وزارة المالية، هذا التحول يسمح للمصلحة من أن تستفيد من استقلالية فعلية في مجال التنظيم من أجل بلوغ الأهداف المنشودة، والتي قد تكون خارجية كالمقدرة على الاستجابة لحاجات المتعاملين في آجال معينة أو قد تكون داخلية كتخفيف نسبة الغيابات في العمل.

هذا الاتفاق التعاقدي يجب أن يحترم القواعد و التشريعات المعمول بها، ويجب أن يتضمن تحديدا للدرجة الاستقلالية التي تختلف من مصلحة إلى أخرى، بعدها تقيم هذه الاتفاقيات كل ثلاث سنوات وبصورة شاملة، وفق طبيعة النشاط، قبل أن تدرس إمكانية تجديد العقد مرة أخرى، بعدما يتم إبرام اتفاق يتم إدخال البنود حيز التنفيذ¹.

4- تقييم الإصلاح على أساس مركز المسؤولية: يعتبر هذا الإصلاح مهما جدا، إلا أن تأثيره يبقى ضئيلا في الإدارة الفرنسية، نظرا للتقاليد الإدارية التي تتسم بالمركزية الشديدة في فرنسا، ودقة تطبيق القواعد في كل أنحاء البلاد، حيث أن هذه التقاليد المركزية منعت من انتشار هذه الإصلاحات من جهة، ومنعت من جهة أخرى انتشار المصالح التي تعتمد على الشكل التعاقدي من أداء مهامها. أخيرا يمكن اعتبار أن فترة الإصلاحات كانت غير مناسبة وذلك بسبب إجراءات تقليص اعتمادات الميزانية، بسبب الظروف الاقتصادية العامة وغيرها من العوامل المؤثرة على سياسة الميزانية وهو ما أثر على كل المصالح الإدارية بما في ذلك المصالح التي تحولت إلى مراكز المسؤولية.

¹ Bernard ABATE: La Nouvelle Gestion Publique ed LGDJ, paris, 2000, pp75-76.

المبحث الثالث:

تقليص البيروقراطية في حدود تسيير عمومي جديد كنموذج لإصلاح الإدارة العمومية.

يعتبر تقليص البيروقراطية أحد أبرز الرهانات التي يسعى التسيير العمومي الجديد إلى تحقيقها باعتبارها تمثل عقبة أمام الفعالية والشفافية في المنظمات العمومية. فإصلاح الإدارة العمومية لا يقتصر على إدخال أدوات وأساليب تسييرية حديثة، بل يتطلب أيضا تهيئة بيئة تنظيمية تضمن نجاح تطبيقها، وتجاوز العراقيل التي تفرزها الممارسات البيروقراطية الجامدة ومن هذا المنطلق يتناول هذا المبحث محددات تقليص البيروقراطية عبر ثلاثة مستويات مترابطة: أولها الحوافز الأساسية والأولية التي تضمن نجاح عمليات تطبيق التسيير العمومي الجديد داخل المنظمات العمومية؛ يليه تحديد الصعوبات التي تعترض تفعيل آلياته في الواقع العملي وصولا إلى استشراف مستقبل وآفاق التغيير الإداري في ظل تبني التوجيهات الحديثة للتسيير العمومي الجديد.

المطلب الأول:

المحاور الأساسية الأولية لضمان نجاح عمليات تطبيق التسيير العمومي الجديد في المنظمات

العمومية.

إن تحول الإدارة العمومية من التسيير البيروقراطي نحو التسيير العمومي الجديد يتطلب دراسة واقعية وكاملة لكل العناصر والمكونات الفنية والمادية للإدارة العمومية والعمل الجاد على تهيئة جميع الظروف والوسائل المناسبة لنجاح هذا النموذج الجديد للتسيير العمومي، من خلال تبني المفاهيم والقواعد كما يلي:

أولا: ترقية العلاقة بين الإدارة العمومية والمواطن.

1- المواطن كزبون من وجهة نظر الإدارة العمومية:¹ إن العلاقة بين الإدارة العمومية والمواطن تعتبر من أحد وأهم مؤشرات مستوى جودة الخدمة العمومية المقدمة، لذا يجب على الحكومة وضع

¹ - نادية ظريفي، آمال حاج جاب الله، الآليات القانونية والمؤسسية لترقية العلاقة بين الإدارة والمواطن في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، مج12،

ع01، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، مارس 2019م، ص83.

الضمانات الدستورية سواء على مستوى الإطار القانوني أو المؤسساتي لتطوير هذه العلاقة وضرورة إفشاء الشفافية من قبل كافة المنظمات والإدارات والهيئات العمومية وذلك من خلال التزامها بـ:

- اعتماد قواعد وإجراءات تمكن الجمهور من الحصول على معلومات تتعلق بتنظيمها وسيرها وكيفية اتخاذ القرارات فيها.

- تبسيط الإجراءات الإدارية.

- الرد على عرائض وشكاوي المواطنين.

- الالتزام بمشاركة جميع الأطراف التي لها علاقة بالقرارات وتطبيقها.

2- التركيز على دور المسيرين العموميين وتحسينهم بالمسؤولية: إن التسيير العمومي الجديد الذي يقوم على أساس النتائج يحتم المرونة في تصرف المسير العمومي من خلال اللامركزية وتفويض سلطة اتخاذ القرار دون اللجوء السلطة المركزية، وهذا ما يلزم ذلك المسير بتحمل المسؤولية مما يساعد في التأثير عليه، ويمكن إدراج ذلك التأثير من خلال العناصر التالية:

- تفويض السلطة لتسيير المرفق العمومي؛

- حرية التصرف واللامركزية في اتخاذ القرار مقابل تحمل مسؤولية أكبر؛

- الحرية في التسيير؛

- المساءلة.

ثانيا: الاعتماد أكثر على تكنولوجيا المعلومات وإعادة النظر في التنظيم الداخلي للمنظمات العمومية.

1- تكنولوجيا المعلومات والاتصال: لها دور كبير في تحسين جودة الخدمة العمومية المقدمة للمواطنين وتظهر هذه الأهمية في العناصر التالية¹:

- السرعة و الدقة في تحقيق الخدمات العمومية؛

¹ - فاطمة مفتاح، تفعيل دور المسيرين العموميين في الجزائر على ضوء آليات التسيير العمومي الحديث، المجلة الجزائرية المالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، مج07، ع01، 2017، ص-ص13-14.

• تقريب الإدارة من المواطن؛

• تسهيل وصول الأفراد للخدمات العمومية؛

• اختصار الوقت واجتناب تعطيل مصالح المواطنين.

2- إعادة النظر كليا في التنظيم الداخلي للمنظمات العمومية:

وذلك من خلال:

- ✓ إعادة النظر في توزيع المهام على الأفراد في الإدارة العمومية بالتركيز على زيادة مشاركة الأفراد الموظفين في التسيير، وكذلك مشاركتهم في تحديد الأهداف واتخاذ القرارات ولا يتم ذلك إلا بعد القيام بدورات تدريبية والتكوين المستمر للموارد البشري في الإدارة العمومية؛
- ✓ إعادة النظر في البناء الهيكلي للمنظمات العمومية وتطويره بما يتماشى مع الاستراتيجيات الجديدة وفق الالتزامات التي تخضع لشروط وآليات التسيير العمومي الجديد؛
- ✓ الاعتماد على نتائج سبر الآراء في تحديد التوجهات الأساسية للإدارة العمومية خاصة في مجال الخدمة العمومية؛ ينبغي إدخال مثل هذه التقنيات الحديثة في فهم وتحديد بدقة احتياجات المواطنين، وتلبيتها من خلال نتائج التحقيقات المستمرة و الدورية لبيانات عملية سبر الآراء في المجتمع.

ثالثا: التركيز على الكفاءة والفعالية التسييرية والتكيف المستمر مع المتغيرات البيئية.

1- التكيف مع التغير المستمر للبيئة: فالإدارة العمومية لا يجب أن تبقى متمسكة بقواعدها الجامدة في ظل كل هذه التغيرات بل يجب أن تهئ الظروف التي تساعد في الانتقال إلى الحياة الاقتصادية والتكيف مع الظروف الجديدة من أجل أداء مهامها بالشكل السليم¹.

2- التركيز على الكفاءة والفعالية التسييرية في المنظمات العمومية؛ وذلك من خلال:

- ✓ تحقيق الأهداف المسطرة بأقل التكاليف الممكنة مع تحقيق متطلبات المواطنين على مستوى جودة الخدمة التي يطلبونها، وهذا خاصة في ظل تراجع ونقص المداخل العمومية التي هي أساس ميزانية

¹ - فاطمة مفتاح، المرجع السابق، ص15.

المنظمات العمومية.

✓ تأهيل المرفق العمومي لاحتضان مبادئ وآليات التسيير العمومي الجديد.

✓ ذلك بتهيئة المناخ الداخلي على مستوى المنظمة العمومية وعلى المناخ الخارجي من خلال مواءمة القوانين والتشريعات التنظيمية للدور الجديد القديم في إنتاج وتقديم الخدمة العمومية في إطار المفاهيم والتطبيقات العملية للتسيير العمومي الجديد.

المطلب الثاني:

صعوبات تطبيق مبادئ وآليات التسيير العمومي الجديد في الإدارة العمومية

إن تطبيق مبادئ و آليات التسيير العمومي الجديد في الإدارة العمومية بصفة مباشرة دون اللجوء أولا إلى حل جميع القضايا المتعلقة بالصعوبات والعراقيل التي قد تكون سببا أساسيا ومباشرا في فشل عملية الإصلاح الإداري ونجاح تطبيق هذه المبادئ و الآليات وأهم الصعوبات التي قد تواجه تنفيذ عمليات التسيير العمومي الجديد تتحدد في العناصر التالية:

أولا: الصعوبات التنظيمية.

من أهم الصعوبات التي تواجه تطبيق مبادئ وآليات التسيير العمومي الجديد تتعلق بطبيعة القوانين الملزمة لعمل الإدارة العمومية والمنبثقة أساسا من القانون الإداري التي تخضع له الإدارة العمومية.

وفي غالب الأحيان لا تتلاءم هذه النصوص القانونية مع قواعد وآليات قطاع الأعمال المستوحاة منه آليات ومبادئ التسيير العمومي الجديد.

ويمكن تلخيص أهم الصعوبات التنظيمية في العناصر التالية¹:

- التطبيق الحرفي للقواعد القانون الإداري في الإدارة العمومية الذي أثر بصورة واضحة على حرية أداء العمل من قبل المسير العمومي نظرا للقيود التي يفرضها القانون الإداري عليه كالأجراءات واللوائح المعقدة والمطولة؛

¹ - بلال خلف السكارنة، التطوير التنظيمي والإداري، دط، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، 2009م، ص50.

- خضوع صحة القرارات في الإدارة العمومية للقانون الإداري الذي يفرض عدة شروط القبول صحة هذه القرارات وهي الشكل الاختصاص السبب، المحل الغاية، كما يؤكد على الآثار القانونية الناجمة عن تطبيق القرار الإداري ويعطي أهمية قصوى للشرعية القانونية له في حين يرى التسيير العمومي الجديد أهمية التركيز على جميع العناصر المحيطة والمؤثرة في القرار الإداري للإدارة العمومية وطرح جميع الحلول الممكنة واختيار الحل الأمثل الذي يتلاءم مع إمكانيات الإدارة العمومية، والأهداف المطلوب تحقيقها بأقل تكلفة ودرجة مخاطرة؛
- حدة الرقابة القانونية على الأداء في الإدارة العمومية من خلال مراقبة مدى ملائمة الأعمال للنصوص والقواعد القانونية المنظمة لها، دون التدخل في مستوى أداء العمل وجودة الخدمة العمومية المقدمة حيث أن عملية الرقابة في الإدارة العمومية تركز أساسا على مدى الالتزام بالتسلسل الهرمي للسلطة ومدى تنفيذ الأوامر النازلة من المستويات الأعلى للمستويات الأدنى؛
- تعدد الهيئات المكلفة بالرقابة في الإدارة العمومية سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي فهي تخضع لعدة جهات نذكر منها مثلا المراقب المالي المفتشية العامة للمالية، مجلس المحاسبة رقابة الولاية رقابة الوزارة ...¹؛
- ومن جانب آخر يعطي التسيير العمومي الجديد مفهوم آخر للرقابة في الإدارة العمومية من خلال اهتمامه وتقييمه لمستوى الأداء العمومي المقدم المبني على قياس وتقييم النتائج المحققة بناء على الأهداف المسطرة مسبقا؛
- تعارض النصوص القانونية المنظمة لعمل الإدارة العمومية مع مبادئ واليات التسيير العمومي الجديد الذي يستدعي تطبيقها التغيير في هذه النصوص بما يتلاءم و الأهداف الجديدة للإدارة العمومية؛
- صعوبة تحديد المهام الجديدة للدولة سواء الاقتصادية أو السياسية في ظل اقتصاد السوق والعولمة؛
- ضعف تنظيم الإدارة المركزية للقيام بالمهام الجديدة بفعالية؛

¹ - فاطمة مفتاح، المرجع السابق، ص 17.

- ضعف التنسيق بين الإدارة العمومية المركزية و الإدارات المحلية مما لا يسرع من وتيرة الإصلاحات العمومية.

ثانيا: الصعوبات السياسية.

وتتمثل هذه الصعوبات فيما يلي:

- ✓ غياب هيئات عليا في الجهاز الحكومي تتبادل تشاور سياسي وتنظر في تقارير اللجان المكلفة بتقويم برامج التحول الالكتروني؛
- ✓ عدم تفعيل النظام الرقمي، على غرار الدول المتطورة التي أنشأت وزارات كاملة تابعة للحكومة مكلفة بالإدارة الإلكترونية والرقمنة¹؛
- ✓ غياب الإدارة السياسية الفاعلة، التي تعمل نحو التحول نحو الإدارات الالكترونية، وتقديم الدعم السياسي اللازم لإقناع الجهات الإدارية الضرورية تطبيق التكنولوجيا الحديثة ومواكبة الثورة الرقمية، وكثرة الأطراف المساهمة في صنع القرار؛
- ✓ الضغوط السياسية حيث أن خصائص الدولة لها تأثير كبير على سياسات الإصلاح، في كثير من الأحيان ترفض الجهات السياسية عمليات إصلاح الإدارة العمومية حيث تراها تهديدا لمصالحها؛
- ✓ غياب رؤية واضحة وموحدة لمسابقات عملية الإصلاح الإداري العمومي، حيث أن أغلب عمليات وتوجهات الإصلاح كانت جزائية ولا تركز على الشمولية.
- ✓ تحكم الدولة الكلي في اتخاذ القرار الإصلاحي و احتكارها لتنفيذ الإصلاحات الإدارية العمومية وذلك من خلال:
- ✓ عدم مشاركة جميع الأطراف المعنية في مجهودات الإصلاح الإداري العمومي؛
- ✓ غياب متابعة عملية تنفيذ الإصلاحات وتعديل برامج الإصلاح العمومي الإداري أثناء التنفيذ الميداني.
- ✓ مقاومة التغيير والإصلاح من طرف القيادات السياسية التقليدية.

¹- مصطفى بوادي، صناعة بيئة رقمية في ظل عصنة المرفق العام وتحسين الخدمة العمومية في الجزائر الصعوبات الآفاق، مجلة دفاتر السياسة والقانون، مج09، ع17، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، جوان 2017م، ص261.

ثالثا: صعوبات أخرى.

- 1- تتعلق بكفاءة المورد البشري في الإدارة العمومية: إن أحد المشاكل الأساسية لعدم نجاح تطبيق نموذج التسيير العمومي الجديد يرجع إلى نقص الإطارات والكفاءة المكلفة بتنفيذ وتطبيق هذا النموذج الجديد للتسيير العمومي، وهذا راجع لعدة أسباب تذكر منها:
 - إهمال دور التكوين في الإدارات العمومية وما نتج عنه من سوء التسيير الناجم عن ضعف أداء الموظفين العموميين في أداء مهام وواجباتهم الوظيفية¹؛
 - نقص برامج التكوين المستمرة للموظفين العموميين في الإدارة العمومية وغياب الإطار القانوني المحدد لذلك؛
 - عدم انسجام برامج تكوين الموظفين العموميين مع احتياجات الفعلية للإدارة العمومية خاصة في مراحل الإصلاح الإداري والتحول نحو التسيير العمومي الجديد؛
 - انعدام الشفافية في تحديد من يستفيد من برامج التكوين في الإدارة العمومية؛
 - غياب إستراتيجية واضحة للتكوين في الإدارة العمومية؛
 - العمل بمفهوم تسيير المستخدمين بدل إدارة الموارد البشرية الحديثة.
- 2- معوقات مالية تتعلق بتكاليف التحول نحو التسيير العمومي الجديد: حيث أن إدخال تقنيات التسيير العمومي الجديد في الإدارات العمومية يحتاج إلى تمويل لمختلف العمليات في هذا الإطار ونذكر منها:

- نفقات التكوين؛
- نفقات عمليات الاتصال الداخلي والخارجي؛
- نفقات إعادة بناء الهياكل التنظيمية للإدارات العمومية؛
- تكاليف تجزئة المنظمات العمومية الكبيرة وإعادة تنظيمها؛

¹- نور الهدى بوطبة، إدارة التغيير في مؤسسات التعليم العالي نحو نموذج مقترح لتنفيذ الإصلاحات الجامعية، دراسة تطبيق إصلاح نظام ل م د في عينة من الجامعات الجزائرية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه ل م د في علوم التسيير شعبة تسيير المنظمة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة باتنة 1، الجزائر، 2016م، ص 84.

- تكاليف استخدام التكنولوجيات الحديثة للإعلام، ومختلف البرمجيات المستخدمة في تقديم الخدمة العمومية الالكترونية وهي في غالب مستورة وباهظة الثمن؛
- تكاليف استخدام الخبراء والاستشاريين الأجانب في عملية التحول نحو التسيير العمومي الجديد.

3-معوقات سلوكية: إن عدم وصول التغيير وتقبل عملية الإصلاح إلى جذور ثقافة الإدارة العمومية سيؤدي حتما إلى فشل تطبيق مبادئ وآليات التسيير العمومي الجديد كنموذج جديد للخروج من البيروقراطية ومساوئها.

ولعل من أهم السلوكيات التي لا تساهم في تبني نموذج التسيير العمومي الجديد في الإدارة العمومية نذكر¹:

- عدم تقبل الموظفين العموميين للتكنولوجيا الحديثة.
- سلوكيات الخوف من عدم القدرة على التجاوب مع طبيعة المهام الجديدة للموظف العمومي؛ الخوف من عملية التقييم؛
- الخوف من بذل جهد إضافي وفقدان الاستقلالية؛
- تفضيل الاستقرار والاعتماد على الأساليب الروتينية في أداء العمل؛
- الشعور بالاغتراب الوظيفي و الخوف من فقدان النفوذ والسلطة؛
- ضعف الثقة بنتائج تطبيق آليات ومبادئ التسيير العمومي الجديد؛
- تفشي الفساد والرشوة بين الموظفين في الإدارة العمومية؛
- تفشي سلوكيات المحسوبية في الإدارة العمومية.

¹ - نور الهدى بوطبة، المرجع السابق، ص85.

المطلب الثالث:

مستقبل وآفاق التغيير في الإدارة العمومية بتطبيق التوجهات الجديدة للتسيير العمومي الجديد.

تواجه الإدارة العمومية اليوم عدة تحديات فرضتها البيئة التي تنشط فيها ولعل أهمها التغيرات السريعة المستثمرة في الإعلام والاتصال و التكنولوجيات الحديثة، والتدفق الغالب للمعلومات، وحتى تستطيع الإدارة العمومية الصمود في وجه هذه التحديات لابد أن تكون لها رؤية مستقبلية واضحة لعمليات التغيير والإصلاح فيها من خلال البرامج المعتمدة على المستوى الكلي والجزئي.

أولاً: التغيير في الإدارة العمومية برؤية مستقبلية¹.

إن مواصفات الجودة العالمية في مختلف المقاييس الدولية اليوم في مجملها أصبحت تؤكد خاصة على تلبية احتياجات الزبون والتركيز عليها، والتي بدورها تعتبر أحد أهم مبادئ التسويق مما يعني أن نجاح أي إدارة أو منظمة عمومية مرتبط بشكل أساسي وملزم في قدرتها على تطبيق أنظمة الجودة الشاملة بشكل مستمر، ويمكن توضيح بعض الأساليب التي تعتمد عليها الإدارة العمومية لأحداث التغيير نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر.

1-تقليل التكاليف وإصلاح المالية العامة: يعتبر تقليل التكاليف من أهم المبادئ التي تميز التسيير العمومي الحديث، حيث أنه في ظل انخفاض موارد الدولة نتيجة بطئ النمو أو الأزمات، أصبح من الضروري إعادة تحديد دور الدولة وذلك من خلال تحديد أكثر دقة لمهام الدولة ومؤسساتها العمومية وجعل هذه الأخيرة أكثر قدرة على تحقيق الاستغلال الأمثل لمواردها، بهدف التحكم أكثر في التكاليف كونها تستهلك موارد ضخمة مقارنة بالنتائج التي تحققها.

2-الضبط والإدارة العمومية: بعد الضبط الإداري مظهر من مظاهر السلطة العمومية وهو آلية في يد الإدارة باعتبارها سلطة عامة تعمل على فرض قيود على الأفراد أو تنظيم حرياتهم بغية الحفاظ على النظام العام في المجتمع.

¹ - صليحة بوسليماني، نوال ظريفي، فعالية حوكمة القطاع العام كإحدى آليات تحديث تسيير العمومي، مجلة الحوكمة المسؤولة الاجتماعية والتنمية المستدامة، مج01، ع02، جامعة غليزان الجزائر، 2019م، ص07.

إن الضبط عملية تقوم على عدة ميكانيزمات ترمي إلى تعويض التذبذب في نتائج نشاط المنظمة نتيجة التغيرات والتأثيرات البيئية، ويكون بشكل متتالي وتدرجي في تعديل آليات وقواعد العمل في المنظمة من اجل خلق الأداء الملائم و قيادة المنظمة نحو الأحسن دائما .

ومن جهة أخرى فإن عملية ضبط المرافق العامة، يترجم المنافسة في قطاع ما، حيث لم تكن موجودة من قبل، ويتضمن نوعية الخدمة المقدمة في محيط تنافسي، وعليه يأتي تدخل الدولة في هذا الإطار ليضمن التوفيق بين المنافسة ومهام المرفق العمومي ولاسيما المصلحة العامة¹.

3-التجديد والإدارة العمومية: يعتبر التجديد عن إعطاء شكل جديد للمنظمة والإدارة العمومية هو مغاير تماما للشكل القديم البيروقراطي وهو تجسيد الأفكار والمعارف التكنولوجية الجديدة المستخلصة من عملية البحث و التطوير على مختلف الجوانب المرتبطة بالمنظمة، وذلك من ناحية المنتجات الأساليب و التقنيات الإنتاجية وحتى الأسواق.

ويقوم التجديد على التغيير بعض هياكل المنظمة وليس كلها، فعملية التجديد لدى المنظمة تعني بتغيير نوعية وخدماتها اتجاه زبائنها نحو الأحسن وتنظيم وظائفها وأنشطتها، بما يصب في الاتجاه الصحيح المستقبل للمنظمة العمومية².

4-إعادة تأسيس الإدارة العمومية: وهو أعلى درجات التغيير في الإدارة العمومية وهو التغيير الذي يشمل كافة أو معظم جوانب والأنشطة والمهام والمجالات في المنظمة سواء كانت تكنولوجية أو هيكلية أو ثقافية ... الخ، وهو تحويل المنظمة من حالتها الراهنة إلى صورة تطورها المتوقعة.

5-رفع القدرة التنافسية للمنظمة العمومية: إن دعم الاستثمارات المادية وغير المادية في المنظمة العمومية وتبني الأدوات الحديثة للتسيير فيها، كفيل بتأهيل هذه المنظمات لاكتساب قدرة تنافسية تؤهلها لمواجهة تحديات البيئة الخارجية وتأثيراتها.

¹ - أبو القاسم عيسى، نظرية الضبط في القانون الإداري وتطبيقاتها في مجال الوقاية من انتشار فيروس كورونا (كوفيد 19)، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، مج13، ع02، جامعة غرداية، الجزائر، 2020م، ص444.

² - لطيفة بهلول، سارة حليمي، عواطف مطرف، إستراتيجية العناقيد الصناعية كالية لتفعيل التجديد التكنولوجي بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة التجربة اليابانية أمودجا، مجلة دراسات اقتصادية، مج20، ع02، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2020م، ص93.

- يعد أستاذ القانون (Philip Selznick) أول من أطلق مصطلح القدرة التنافسية سنة 1957، حيث عرفها بأنها شيء ما تفعله المنظمة جيدا ومختلفا عن الآخرين¹.
- ويمكن للمنظمة العمومية من خلال تطبيق مبادئ وآليات التسيير العمومي الجديد أن تحقق مزايا تنافسية وتعزز قدرتها التنافسية من خلال التحكم والعمل بالأبعاد التالية:
- التحكم في التكاليف؛
 - الجودة كهدف رئيسي في كل عمليات المنظمة؛
 - المرونة التنظيمية والقدرة على التكيف والاستجابة السريعة لمتطلبات المواطن والقدرة على إحداث التغيير بما يلاءم مصلحة المنظمة؛
 - سهولة الحصول على الخدمة والسرعة في تقديمها؛
 - تحقيق قدر كافي من الإفصاح والشفافية؛
 - تفادي الانحرافات في العمليات والإجراءات والسياسات في المنظمة من خلال النظم الرقابية الفعالة.

ثانيا: ترسيخ العلاقة بين المنظمة العمومية والجامعات ومراكز البحث.

تعد البحوث الجامعية التي تنجزها الجامعات أحد أهم مؤشرات الجودة والتميز في سلم تصنيف الجامعات محليا وإقليميا ودوليا، وباتت تشكل هذه البحوث مصدرا ماليا مهما لتمويل أنشطة الجامعات من خلال المنهج والهبات التي تحصل عليها من المنظمات المختلفة أو العقود التي تبرمها لإنجاز البحوث التي تحتاجها تلك المؤسسات لإسهام بحل المعضلات العلمية والتقنية التي تواجهها. ويعتبر الاستثمار في مراكز البحث والتطوير من طرف الإدارة العمومية مؤشرا هاما وأساسيا لخلق القيمة المضافة لنوعية وجودة الخدمات التي تقدمها ومساهما أساسيا في تخفيض تكلفتها، والسرعة في أدائها واستمرارها 24 سا / 24 سا.

¹ - منيرة دريدي، منيرة حروش، دور البحث والتطوير في تنمية القدرة التنافسية للمؤسسات، مجلة آفاق للبحوث والدراسات، مج03، ع02، المركز الجامعي إليزي الجزائر، 2020م، ص325.

1- تبني إستراتيجية الابتكار كنشاط دائم في المنظمة العمومية: إن المنظمة العمومية بحكم تعريفها تعد عنصر أساسيا ومكونا محوريا في دعائم الاستقرار في المجتمع وأيضا عنصرا هاما لإجراء عملية التغيير والشيء المهم هو أن المنظمات تتغير وهي غير يقينية، تقوم بالتنسيق باستخدام المعرفة، وتعزيز الوساطة في الصراعات وتوفير الحوافز، وهذه المهمات تسمح لها أو تهيأ لها وضع الشروط المسبقة للنشاط الإبداعي وتوفير الاستقرار اللازم لإعادة نشاط المجتمع.

والابتكار يشمل الابتكار التكنولوجي الناتج عن البحث والتطوير في أساليب وطرق الإنتاج، والابتكار التنظيمي الذي يرتبط بابتكار واستحداث أساليب ونظم التسيير والإدارة والتخطيط والتنظيم، بهدف دعم نظم المؤسسة وتحسين هيكلتها وتقوية العلاقة بين مختلف أفرادها، وتحفيزهم نحو تحقيق أهدافها بكفاءة وفعالية¹.

2- تكوين ثقافة المنظمة العمومية المتعلمة: توصف المنظمة المتعلمة بأنها تلك المنظمة التي تسمح لكل أفرادها بالمشاركة والتدخل في التشخيص ومناقشة مشاكلها والبحث عن أحوالها وتجريب قدراتهم ومهاراتهم لإحداث التغيير والتحسين المستمر وتحقيق التطور الذاتي لها وللعاملين.

وتوصف المنظمة التي تملك ثقافة التعلم المستمر ب²:

✓ تقبل الحوار والنقاش حول المواضيع الراهنة والمستقبلية؛

✓ تدعم ثقة الأفراد وتحفزهم؛

✓ تكتسب الذكاء والمهارة في الأداء من خلال التعلم؛

✓ عبارة عن مركز بحث؛

✓ تشكل منظمات جديدة تقبل اندماج الوقت والمسافة؛

✓ تراعي البعد الإنساني والاجتماعي في تعاملها؛

✓ تملك الهيكل التنظيمي المرن؛

¹ - مصطفى عوادي، دور إدارة الابتكار في تحسين مستوى الابتكار والإبداع في الدول والمؤسسات العربية مجلة الدراسات الاقتصادية والمالية، مج3، ع08، جامعة الوادي الجزائر، 2015م، ص244.

² - علي حسين الطائي، أكرم سالم الجنابي، قراءات في الفكر الإداري والتنظيمي، دط، دار الورق للنشر والتوزيع، الأردن، 2014م، ص173.

- ✓ القيادة التحويلية؛
- ✓ الثقافة التنظيمية التكيفية؛
- ✓ صناع المعرفة؛
- ✓ التمكين التنظيمي؛
- ✓ إدارة الاحتواء العالي¹.

إن الإدارة العمومية هي الضامن للمصالح العامة للمجتمع، من خلال تقديم الخدمات العمومية للمواطنين غير أن مستوى أداء الإدارة العمومية لهذه الخدمة كان دوما ضعيفا ومنحازا لأسباب متعددة، فالخدمة العمومية مصطلح يعبر عن العلاقة التي تربط بين الإدارة العمومية الحكومية والمواطن وذلك بتلبية الإدارة العمومية للخدمات التي يحتاجها المواطن والمحددة بنصوص قانونية وتشريعية، وبعد نموذج التسيير العمومي البيروقراطي سببا رئيسيا لضعف أداء الإدارة العمومية وتخبطها في المشاكل ولهذا أصبحت عملية الإصلاح الإداري ضرورة حتمية لتحسين جودة الخدمة العمومية والوصول إلى التميز في أدائها.

ويبرز دوليا نموذج التسيير العمومي الجديد لتسيير القطاع العام كمنهج فعال، تستطيع الإدارة العمومية من خلاله استرجاع ثقة المواطن وتقديم خدمة عمومية متميزة تنافس الخدمات المقدمة في القطاع الخاص وقد اثبت هذا النموذج انه قوة دافعة ومحرك رئيسي لتحقيق قفزات نوعية في مستويات الأداء العمومي المتميز.

وهذا الأخير في مفهومه يتطلب تحقيقه إنجاز مهمتين رئيسيتين إحداهما إدارة العمليات في الإدارات العمومية بكفاءة وفعالية أما الثانية فهي قدرة الإدارة العمومية على التأمين المستمر للطاقة الكافية في نشاطها وعلى التحكم وضبط هذه العمليات، وفق المتطلبات المستقبلية المتغيرة بحسب إستراتيجياتها².

¹ - علي حسين الطائي، المرجع السابق، ص 175.

² - مصطفى عوادي، المرجع السابق، ص 247.

وصف هولمز وشاند Holmes and Shand (1995) التسيير العمومي الجديد "بالمقاربة التسييرية الجيّدة a good managerial approach"، مشيرين إلى توجّوها نحو النتائج (الكفاءة والفعالية وجودة الخدمة). ويهدف التسيير العمومي الجديد إلى تحسين جودة الخدمة، والتقليل من الإنفاق العام، وتحسين كفاءة العمليات الحكومية، وجعل تنفيذ السياسات أكثر فاعلية. مع ذلك، فقد وُجّهت عدّة انتقادات إلى المقاربة الجديدة. في هذا الصدد، يزعم سافوي Savoie (2002) و سينغ Singh (2003)، أنّ التسيير العمومي الجديد معيبة بشكل أساسي لأنّ ممارسات الإدارة في القطاع الخاص نادراً ما يتمّ تبنيها في العمليات الحكومية. بالنسبة لهم، لا يُناسب ال NPM القطاع العام نظراً لأهدافه ومسؤولياته الأكثر تعقيداً، وبيئته السياسية الأكثر اضطراباً مقارنة بالقطاع الخاص. زيادة على ذلك، تختلف العلاقة بين مديري القطاع العام والقادة السياسيين عن أيّ علاقات في القطاع الخاص. ودعمًا للحجة المذكورة أعلاه، يجادل بينتر Painter (1997) أنّ هناك خطورة في استخدام نماذج الأعمال الخاصّة في القطاع العام بسبب الاختلافات السياقية. في الإطار نفسه، لاحظ تشيونغ ولي Cheung and Lee (1995) أنّ أفكار المقاربة الجديدة محدودة فيما يتعلّق باستخدام التقنيات الخاصّة في القطاع العام، ويجادلان بأنّ القطاع العام لا يتمتع بنفس درجة الحرّية المتاحة في القطاع الخاص. تتضمّن الانتقادات العامّة للتسيير العمومي الجديد قضايا أخلاقية.¹

من هذا الباب، يجادل هيوز Hughes (2003) بأنّ الإدارة الجديدة ربّما توفّر شفافيّة أكبر، ممّا يُسهّل اكتشاف السلوك غير الأخلاقي أو الفاسد، وقد يفرض التركيز الأكبر على الأداء القابل للقياس معياراً سلوكيّاً خاصّاً به. وبالرغم من أنّ آلية ال NPM توفّر الشفافية للقطاع العام، إلّا أنّها قد تؤديّ مع ذلك إلى ممارسات فاسدة، قد تقوّض المعايير الأخلاقية وتؤديّ إلى الفساد، الذي يؤديّ إلى غموض المساءلة وزيادة خطر فساد المديرين العموميين. ومن أبرز الانتقادات الموجهة لهذه الآلية أنّها نشأت في مجموعة صغيرة من الدول الغنية، وقد لا ينتقل هذا النموذج منها مباشرة إلى الدول الفقيرة غير الغربية نظراً لتباين سماتها البيئية مثل الثقافة السياسيّة والممارسات المتّبعة. علاوة على ذلك، يجادل بوليدانو Polidano (1999) بأنّ ال NPM لا يناسب الدول النامية، إذ قد

¹- Fakhurul Islam, "New Public Management (NPM): A dominating paradigm in public sectors," *African Journal of Political Science and International Relations*, Vol. 9, No. 4 (April 2015), p. 149.

تفتقر حكوماتها إلى الخبرة اللازمة، وقد لا تتمتع بأنظمة معلومات موثوقة، وأشار كايدن وسوندارام Caiden and Sundaram (2004) في السياق نفسه إلى أنّ الدول النامية تفتقر إلى الموارد والقدرات الإدارية اللازمة لتبني إصلاحات متطورة من الـ NPM. لقد انتشر مبدأ اللامركزية في التسيير العمومي الجديد من الدول الغنية إلى الدول النامية، حيث غالبًا ما تحتفظ الحكومات في الأخيرة باتخاذ القرارات المركزية، إذ ما يزال كبار المديرين العامين يتمتعون بهذه السلطة داخل مؤسساتهم، وقد يؤلّد هذا النوع من التمرکز ضغطًا يدفع إلى التعسف والفساد¹.

في سياق النقد كذلك، تتفق مع الخلاصة النقدية التي يذهب إليها إيفون بيسكيو Yvon Pesqueux حين يجادل في أطروحته أنّه من خلال الأيديولوجية الوظيفية والأداتية -على حدّ سواء- تتركز شرعية التطوّر الإداري، ممّا يسمح بإخضاع المهام إلى الرقابة أو السيطرة التسييرية. بالتالي، يُطلق مصطلح "NPM" على مجموعة من الممارسات الإدارية المجهّزة بأدوات مُستمدّة من تقنيات إدارة الأعمال، والتي تُشكّل في الوقت نفسه دعامة للتسييرية في الميدان (أيديولوجيتها)، حيث تُعتبر حوكمة المؤسسات العامة المتأسّسة على هذا النحو حوكمة دون "حكومة". وحتى في نطاق الدولة الإدارية، يُطلّق التسيير العمومي الجديد فكرة مجتمع "ما بعد الليبرالية" القادر على الاستغناء عن "الحكومة". مع ذلك، لكي توجد الحوكمة يجب أن تكون الدولة موجودة مسبقًا، ومن هنا، يحدث التناقض أو بعضه، إلّا إذا اعتقدنا أنّ الأمر يتعلّق بترسيخ المنافسة كمبدأ يجعل من السوق "الشكل الأمثل" للتنظيم السياسي والاجتماعي، وخاصة كشكل أسمى من أشكال الدولة².

في سياق مماثل، طرح الـ NPM مسألة تحفيز القطاع العام إلى حدّ إبراز قيم مهنية أخرى مثل المبادرة الفردية والمرونة ممّا يُثير شكوكًا لدى موظفي الخدمة المدنية المعيّنين في القطاع العام، والذين كانوا يُقدّرون سابقًا جوانب مثل الالتزام بالإجراءات، واستمرارية الخدمة العامة، والمساواة في معاملة المستفيدين. وتسلّط سياسات الحوافز، المستوحاة من منطق العمل هذا، الضوء على أساليب خارجية لإدارة الأجور والترقيات بما يُسهّم في تحقيق الأهداف استنادًا إلى الإدارة قصيرة الأجل القائمة على

¹ - Ibid, pp. 149-150.

² - Yvon Pesqueux, "New Public Management (NPM) et Nouvelle Gestion Publique (NGP)," Doctorat. France. 2024, p. 42. <https://shs.hal.science/halshs-02506340/document>

النتائج، مقارنةً بأساليب التحفيز الداخلي السائدة حتى الآن، والتي لها تأثير طويل الأجل، وهو ما يُشكك في مبدأ الاستقرار نفسه¹.

وعلى النقيض تمامًا من ادّعاءات مؤيديها، فإنّ للإدارة الجديدة عواقب سلبية جسيمة تفوق بكثير نتائجها الإيجابية، وبالرغم من كل "الشعارات" والوعود، بات من الواضح أنّ هذه المقاربة التسييرية تنير المزيد من التساؤلات والمشاكل لمؤسسات القطاع العام والعاملين فيه. في الوقت نفسه، يستغلّ العديد من المديرين هذه التطوّرات السلبية، التي يُعزى الكثير منها إلى الـ NPM، لإدخال المزيد من الأساليب التسييرية، وبالتالي ترسيخ مواقعهم ومصالحهم وتعزيزها، وبمجرد بدء هذه الحلقة المفرغة من التسبب في المشاكل وإدخال ما يُسمّى بالحلول لن تكون هناك سوى نتيجة واحدة: ضرر طويل الأمد ومُستدام لخدمات المنظّمة وأدائها وثقافتها المؤسسية. تُعارض الآلية الجديدة للإدارة العامة بشدّة القيم الديمقراطية التقليدية للإدارة العامة، كالديمقراطية السياسية والأخلاق العامة وسلامة الأرواح والممتلكات. إنّها "عقيدة أو وأرثوذكسية جديدة شريرة sinister new orthodoxy"، وهي إستراتيجية تُشبه أسلوب العمل الذي يقوّض القيم والأفكار والقناعات والمواقف التقليدية التي لا تتلاءم مع مفهوم الـ NPM².

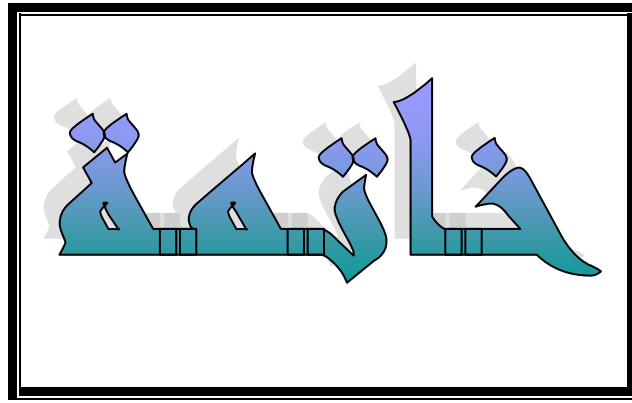
يبدو أنّ هناك وعيًا ضعيفًا بين مؤيدي التسيير العمومي الجديد بأنّ مناهج الإدارة الإستراتيجية وإدارة التغيير التي تبدو وكأنّها تُطبّق "وفقًا لكتب الإدارة" لا تُعالج المشكلات، بل هي المشكلة نفسها، قد يكون تأثير الإدارة وعواقبها على المنظّمات والأفراد والمجتمعات أسوأ ممّا نراه بالفعل. إنّنا نشهد في الوقت الحاضر انخفاض قيمة السلع والخدمات العامة، إن لم نقل تدميرها، فضلًا عن أخلاقيات الخدمة العامة على نطاق عالمي. علاوة على ذلك، تُمثّل الـ NPM حركة وأيديولوجية، تُفيد، لاسيما أشدّ مؤيديها وأتباعها، والمسيرين ذوي التوجّهات المهنية ممّن لديهم على وجه الخصوص مصلحة في مفاهيم مثل الـ NPM، لأنّ هذه الأنظمة تخدم مصالح الجماعات الحاكمة وتُعزّز مكانتها ونفوذها بشكلٍ كبير. ومع تطوّر وإدخال التسيير العمومي الجديد خلال الثلاثين عامًا الماضية، نشأ "تسلسل هرمي جديد للشرعية" حيث أصبحت خطابات "التسييرية managerialism والأعمال" مهيمنة الآن. إنّ الـ NPM وما شابهها من مفاهيم إدارية

¹ -Idem.

² Thomas Diefenbach, "New Public Management in public sector organizations: the dark side of managerialistic 'enlightenment'," **Public Administration**, Vol. 87, No. 4 (2009), p. 906.

تتعارض ببساطة مع مصالح الجمهور وكذلك مع مصالح الغالبية العظمى من العاملين في القطاع العام. لقد حان الوقت، كما يقول كريستوفر هود "لإعادة النظر في الافتراضات الواردة في أدبيات السياسات بأنّ التغيير ضروري لتحديث "الخدمات العامة، أو أنّه "مفيد على نطاق واسع ومرحّب به". لقد حان الوقت للتوقّف والبحث عن بدائل. ماذا يمكننا أن نفعل؟ ماذا ينبغي لنا أن نفعل؟. وبدلاً من استعراض برنامج لدراسات التسيير النقدي والمفاهيم البديلة للخدمات العامة، سأختتم باقتباس عُدد من أفضل الاقتراحات لكيفية البدء في معالجة هذه المشكلة: "لمواجهة هذا التحدي النظري الناشئ من الضروري إحياء وتعزيز الخطاب الأخلاقي في هذا المجال، وبشكل أكثر تحديداً، ثمة حاجة إلى إعادة نظر نقدية في الاستخدام الحالي لأخلاقيات الأعمال (المنافسة والكفاءة والقيمة مقابل المال والاستهلاك والشراكة والتسييرية) في الحوكمة العامة التي يُفترض أن نسترشد إلى حدٍ كبير بالمعايير العامة (للمواطنة والرعاية الاجتماعية والتمثيل والمساءلة والمساواة). وقد أصبحت إعادة النظر النقدية هذه أكثر أهمية اليوم لتفكيك وتحييد الهيمنة الساحقة لأيديولوجية السوق على الشؤون العامة... ودراسة مدى ملائمة معايير الأعمال، وصياغة مجموعة من المعايير الأخلاقية المناسبة للخدمة العامة¹.

¹ Ibid, pp. 906-907.



أدى ظهور انتقادات لاذعة لمنظمات القطاع العام إلى حركة لإصلاح إدارتها، ولدت مفهوماً مغايراً سمي بـ "التسيير العمومي الجديد"، أين أثر هذا الأخير على عملية تغيير مؤسسات القطاع العام بشكل شامل في جميع أنحاء العالم تقريباً، وركزت هذه الحركة الجديدة على تطبيق اللامركزية ونقل الصلاحيات وتحديث تقديم الخدمات العامة.

بناء عليه، شهدت نهاية القرن العشرين ثورة في الإدارة العامة لا تقل عمقاً عن الثورة التي حدثت في مطلع القرن التاسع عشر عندما بدأت مبادئ فيبر البيروقراطية تؤثر على العديد من الحكومات في جميع أنحاء العالم. من هذا الباب، طرح مبدأ التسيير العمومي الجديد كحل مناسب يهدف إلى جعل إدارة القطاع العام أكثر كفاءة وفعالية واستجابة في كل من الدول المتقدمة والنامية، وقد نفذت عدة تدابير مثل الحكومة الصغيرة *small government*، وتوجيه الإنتاج، ونظام المساءلة القائم على الأداء، والتعاقد الخارجي، والخصخصة، والتوظيف التعاقدي وغيرها، لتحسين أداء القطاع العام في كلا العالمين النامي والمتقدم. علاوة على ذلك، يعد الـ NPM نموذجاً جديداً للإدارة العامة يطرح علاقة مختلفة بين الحكومات والخدمة العامة والجمهور، ويضمن تقديماً فعالاً للخدمات العامة من خلال بناء القدرات المؤسسية وتعزيزها، وإدخال أساليب إدارة موجهة نحو النتائج. إلى ذلك، ينبغي أن يتمتع الميسر العام الحديث -أيضاً- بسلطة تقديرية في اتخاذ القرارات ضمن نطاق مسؤوليته، فعلى عكس المدير العام التقليدي الذي كان يعمل وفقاً للقواعد واللوائح المعمول بها، وينفذ سياسات الحكومة بسلطة تقديرية ضئيلة أو معدومة ودون مسؤولية مباشرة، فإن الميسر العام جهة أكثر فاعلية، يتمتع بسلطة اتخاذ القرارات المتعلقة بالخدمة العامة التي يقدمها ويتحمل المسؤولية عنها.

ربما طُرحت العديد من مفاهيم التسيير العمومي الجديد (أو جزء منها) لأسباب وجيهة، فقد نبعت أفكاره الأولية من نقد للأبوية والدولة الحاضنة وثقافة التبعية، ومن خيبة أمل كبيرة في نطاق وجودة وكفاءة الخدمات التي كانت تقدمها مؤسسات القطاع العام، ومن آمال مفهومه تماماً في إمكانية تقديم الخدمات العامة على نحو مناسب وفعال. وسواء كان ذلك بدوافع سياسية، أو قائماً على نظريات اقتصادية/ تجارية (مثل الليبرالية الجديدة ونظرية الاختيار العام..)، فقد أدى إدخال الـ NPM في مؤسسات القطاع العام أيضاً إلى تحسينات عديدة، لاسيما عند مقارنة مؤسسات القطاع العام التي تتبع التسيير العمومي الجديد مع الهدر وعدم الكفاءة في بعض أنواع الإدارة البيروقراطية "التقليدية". من هذا الباب، قد لا يكون نظام التسيير العمومي الجديد علاجاً لجميع

مشاكل الخدمة العامة، ولكن الاختيار المدروس بتبني بعض عناصره بما يتلاءم مع البيئة السياقية قد يكون مفيداً لجهة دعم وتعزيز فعالية وكفاءة الإدارة العامة، وهو ما يجيب على الإشكالية المطروحة في الدراسة، ويثبت نسبياً الفرضية الأولى والثانية والثالثة المقدمة في سياق الإجابة عن إشكالية الدراسة.

مع ذلك، ثمة أسباب أخرى لانتقاد مفهوم التسيير العمومي الجديد. أولاً، يُمكن انتقاده لتناقضاته الكثيرة، بل ونفاقه. على سبيل المثال، يهدف هذا المفهوم من جهة إلى ترسيخ فكرة التغيير كقدرة تنظيمية ("التغيير من أجل التغيير"). ومن جهة أخرى، يسعى أيضاً إلى توحيد معايير الإدارة الإستراتيجية والتشغيلية وشرعيتها، ويطبق المقاربة المركزية (للأنشطة الحيوية للمنظمة ككل، مثل الإستراتيجية والسياسات والميزانية ومعايير وأنظمة المعلومات) بالتزامن مع اللامركزية. وتنشأ طبقات إضافية بالتوازي مع مطالبات بتقليل التسلسل الهرمي. وتُرافق خطط تحرير التنظيم لوائح جديدة، ويُعلن عن مبادئ التمكين والتبعية في الوقت التي تُطبق فيه هياكل هرمية أكثر، وعمليات مُصممة خصيصاً، وأنظمة مراقبة وتحكم رسمية، ويُتوقع من الموظفين تطوير سلوكيات عملية استباقية، إن لم تكن ريادية. في الوقت نفسه، يتم تحديد مهام الموظفين ومواقفهم وأدائهم بشكل منهجي، ومراقبتها عن كثب وتقييمها بانتظام والتحكم فيها بشكل صارم من قبل جيل جديد من المديرين.

ولكن، كما هو موضح أعلاه، فإنّ الـ NPM ليست مجرد مفهوم نظري متناقض وغير واضح المعالم، بل لها آثار وعواقب وخيمة على مؤسسات القطاع العام والعاملين فيه:

- إنّ الفهم المحدود للتوجهات التنظيمية (مثل التوجه نحو السوق وأصحاب المصلحة والعملاء، على غرار التوجهات التجارية)، والمفاهيم الضيقة للكفاءة والإنتاجية والفعالية وخفض التكاليف، قد حلت محل القيم التقليدية (مثل التوجه نحو الرفاهية العامة والمجتمع والاحتياجات وأخلاقيات الخدمة العامة).
- بالتالي، تقلص نطاق وجودة الخدمات العامة بشكل كبير في بعض المجالات والمناطق.
- غالباً ما تؤدي محاولات تحسين الهياكل والعمليات التنظيمية إلى زيادة البيروقراطية والرسمية والمركزية.
- تعاني أنظمة قياس وإدارة الأداء من مشاكل منهجية وإستراتيجية خطيرة، فهي تركز على مؤشرات كمية ضيقة، وغالباً ما تكون غير كافية، وتسهم في مزيد من الجهل، أو التقليل من قيمة، أو حتى تدمير العديد من الأصول غير الملموسة والقيم التقليدية. عملياً، غالباً ما تُفاقم هذه الأنظمة عبء العمل والضغوط النفسية.

- تُعتبر التسييرية بمثابة أيديولوجية راسخة تُهيمن على أيّ توجه مهنيّ آخر، ويُعدّ المدراء هم المستفيدين الرئيسيين من تطبيق ال NPM، فهم يرون فيها فرصة رائعة لتعزيز سلطتهم وسيطرتهم ونفوذهم ومزاياهم الشخصية.

- تعاني الغالبية العظمى من الموظّفين من زيادة أعباء العمل والتوتر، وتراجع الحافز والرضا الوظيفي، وتشديد أنظمة الإدارة والمشورة والقياس والرقابة والإشراف. في العديد من المؤسسات أدّى تطبيق إدارة الأداء غير التقليدية إلى تدهور ثقافة الشراكة وأخلاقيات العمل التقليدية وقيم العمل غير الوظيفية.

هذا ما أخذنا لاستخلاص بعض التوصيات نذكر منها:

- ضرورة تطبيق مبادئ وخصائص التسيير العمومي الجديد داخل المؤسسات العمومية لتفعيلها والنهوض بتحسين الخدمة العمومية من جهة وتفعيل دور الإدارة من جهة أخرى.
- إعطاء للمؤسسات العمومية نوع من الاستقلالية الحقيقية في أداء وظائفها.
- تجسيد طابع المنافسة بين المؤسسات العمومية، وبينها وبين مؤسسات القطاع الخاص.
- مراعاة السياق البيئي للمنظمة لدى تطبيقها لأي برامج جديدة لضمان الاستفادة القصوى منها.

الاقتراحات:

بعد استعراض أهم التوصيات المتوصل إليها، وبناء على أوجه القصور ارتأينا أن نقدم

الاقتراحات التالية:

ضرورة التخلص من القيود البيروقراطية وتبني استراتيجيات جديدة في الإدارة، من خلال التركيز على النتائج والتخلي عن التسلسل الهرمي للسلطة والانتقال لأفقية السلطة والمسؤولية في نظام إداري شبكي تعاوني متقدم.

- ضرورة الانتقال من مفهوم الخدمة العامة إلى جودة الخدمة العمومية، وذلك بتوفير خدمة متجاوبة مع مطالب واحتياجات الجمهور.

- تحقيق المرونة في المعاملات واعتماد الإدارة بالأهداف في تسيير الإدارة العمومية.

- التركيز على المراقبة والمساءلة لتحقيق الكفاءة والفعالية لتحسين الأداء.
- من الناحية الأكاديمية ضرورة التعمق أكثر في إمكانيات اعتماد مقاربة التسيير العمومي الجديد، والاستفادة من خبرات الدول.

وفي الأخير إنّ الحاجة إلى الإصلاح كانت وستظل ضرورة لا غنى عنها، لا اعتبار أنه حتى ولو كان ناجحاً، فلا بد من إعادة تهيئته بعد كل فترة لأن البيئة ليست مستقرة وثابتة، وما هو صالح لهذه الفترة سوف لن يكون ملائماً بالضرورة لفترة أخرى، والملاحظ أن محاولات إصلاح الإدارة العمومية من أجل تحسين طرق تسييرها بغرض الرفع من مستوى أدائها، بما يتناسب وتطلعات المواطن أولاً وطموحات الدولة ثانياً، لم تأت بثمارها المرجوة رغم توفير الموارد المادية والمالية، فإهمال القائمين على الإصلاح للعنصر البشري، الذي يعتبر المحرك والمنفذ الداعم لهذه العملية، هو ما يؤدي إلى محدودية الإصلاحات، كما أنه لا يكفي نقل تجارب الآخرين كما هي وتطبيقها دون مراعاة خصوصية البلد وطبيعة مؤسساته، ولضمان نجاح التسيير الجديد في إصلاح الإدارة العامة ورفع أداء وجودة مخرجات الإدارة العمومية.

قائمة المصادر والمراجع

- القرآن الكريم:

أولاً- المراجع العربية:

1- المراسيم الرئاسية والتنفيذية:

01- المرسوم الرئاسي رقم 372-2000 المتضمن إنشاء لجنة إصلاح هيئات ومهام الدولة، ج.ر، ج.ج.د.ش، رقم 71، الصادرة بتاريخ: 26-11-2000.

02- المرسوم التنفيذي 88-131 المؤرخ في 04 يوليو 1988 المتضمن علاقة الإدارة بالمواطن، ج.ر، ج.ج.د.ش، ع 27، 1988.

03- المرسوم التنفيذي رقم 96-212 والذي يتضمن تحديد صلاحيات الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالإصلاح الإداري والوظيفة العمومية، ج.ر، ج.ج.د.ش، ع 37، الصادرة بتاريخ: 15 يونيو 1996.

04- المرسوم التنفيذي، 03-92 المؤرخ في 28 أبريل 2003 الذي يحدد مهام المديرية العامة للإصلاح الإداري وتنظيمها ج.ر، ج.ج.د.ش، ع 30.

2- الكتب:

01- إبراهيم أبراش، علم الاجتماع السياسي، دط، دار الشروق عمان، الأردن، 1998م.

02- احمد صفر عاشور، الإدارة العامة مدخل بيني مقارن، ط 1، دار النهضة العربية، بيروت، 1979م.

03- احمد ماهر، دليل المدير في التخصص، الدار الجامعية الإسكندرية، مصر، 2003م.

04- بلال خلف السكارنة، التطوير التنظيمي والإداري، دط، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، 2009م.

05- ريمان بودرن فرنسوا بور يكو، المعجم النقدي لعلم الاجتماع تر: سليم حداد، ط 1، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986م.

- 06- السيد الحسيني، علم الاجتماع السياسي "المفاهيم والقضايا" دط، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1994م.
- 07- عادل حسن، مصطفى زهير، الإدارة العامة، دط، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، 1978م.
- 08- عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة : دراسة لأصول ومبادئ علم الإدارة وتطبيقاتها في الإسلام و ال.م.ا و فرنسا مصر لبنان، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، 1983م.
- 09- عبد الكريم درويش، ليلي تكللا، الإدارة العامة، دط، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة، مصر، 1974م.
- 10- عبد الوهاب الكيالي وآخرون، موسوعة السياسة، ج1، دط، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، لبنان، 1994.
- 11- علي شريف، الإدارة العامة مدخل الأنظمة الدار الجامعية، بيروت، لبنان، 1989م.
- 12- علي حسين الطائي، أكرم سالم الجنابي، قراءات في الفكر الإداري والتنظيمي، دط، دار الوراق للنشر والتوزيع، الأردن، 2014م.
- 13- عمار بوحوش، دور البيروقراطية في المجتمعات المعاصرة، دط، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، 1983م.
- 14- فيصل فخري مرار، البيروقراطية بين الاستمرارية والزوال المنظمة العربية للعلوم الإدارية، دط، القاهرة، مصر، 1978م.
- 15- ليون ترو تسكي، الثورة المغدورة نقد التجربة الستالينية، تر رفيق سليم، ط2، دار الطليعة للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 1980م.
- 16- محمد عبد الستار كامل نصار، دور القانون الدولي في النظام الاقتصادي العالمي الجديد، دار الفكر الجامعي، ط1، الإسكندرية، مصر، 2007م.
- 17- محمد علي محمد، البيروقراطية الحديثة، دط، دار الكتب الجامعية الإسكندرية، مصر، 1975م.
- 18- مريزق عدنان، التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015م.

- 19- مور بيرجر، البيروقراطية والمجتمع في مصر الحديثة دراسات عن موظفي الحكومة، دط، تر، محمد توفيق رمزي، مكتبة النهضة المصرية القاهرة، مصر، 1969م.
- 20- نور الله كمال، البيروقراطية والتغيير، دط، طلاس للترجمة والدراسات والنشر، دمشق، لبنان، 1992م.
- 21- هنري رياض، السياسة والبيروقراطية، دط، دار الجيل، بيروت، لبنان، 1993م.
- 22- هيدي فيريل، الإدارة العامة منظور مقارن تر: محمد قاسم القريوتي، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1979م.
- 3- الأطروحات المذكرات:**
- أ- أطروحات الدكتوراه:**

- 01- كوري زهيرة، البيروقراطية والتحول الديمقراطي في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه بكلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية قسم التنظيم السياسي والإداري، جامعة الجزائر3، الجزائر، 2020-2021م.
- 02- نور الهدى بوطبة، إدارة التغيير في مؤسسات التعليم العالي نحو نموذج مقترح لتنفيذ الإصلاحات الجامعية، دراسة تطبيق إصلاح نظام ل م د في عينة من الجامعات الجزائرية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه ل م د في علوم التسيير شعبة تسيير المنظمة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة باتنة1، الجزائر، 2016م.
- 03- نيشان سلوى، أفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجنت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية نيوزيلندا. فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية رسالة مقدمه لنيل شهادة الدكتوراه في شعبه علوم التسيير التخصص تسيير المنظمات، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعه أحمد بوفره بومرداس، الجزائر، 2014-2015م.

ب- مذكرات الماستر:

- 01- تومي شافية، أثر التسيير العمومي الجديد على المؤسسات العمومية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، تخصص تسيير وإدارة الجماعات المحلية، جامعة سعيدة، الجزائر، 2017-2018م.

02- شريف موسى حمودي وليد، تطبيق المناجنت العمومي في إدارة الجماعات المحلية"، مذكرة مقدمه ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص إدارة الجماعات، كليه الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، الجزائر، 2014-2015م.

ج- المجلات العلمية والدفاتر:

01- أبو القاسم عيسى، نظرية الضبط في القانون الإداري وتطبيقاتها في مجال الوقاية من انتشار فيروس كورونا (كوفيد 19)، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، مج13، ع02، جامعة غرداية، الجزائر، 2020م.

02- بومدين طامشة، "التوسع البيروقراطي الحلقة المنسية في عملية التنمية في الوطن العربي"، دفاتر السياسة والقانون، ع7، جوان 2012م.

03- صليحة بوسليماني، نوال ظريفي، فعالية حوكمة القطاع العام كإحدى آليات تحديث تسيير العمومي، مجلة الحوكمة المسؤولية الاجتماعية والتنمية المستدامة، مج01، ع02، جامعة غليزان، الجزائر، 2019م.

04- طارق عاشور، "البيروقراطية والمقاربات الحديثة للإدارة العامة: نقاش من ثلاثة عقائد (البيروقراطية والتسيير العمومي الجديد وما بعده)" ورقة بحث مقدّمة في المؤتمر الدولي الافتراضي حول: البيروقراطية الالكترونية بين المرونة والتعقيد المركز الديمقراطي العربي للدراسات الإستراتيجية والسياسية بالتعاون مع جامعة طبرق- ليبيا، ومخبر إدارة أعمال المؤسسات الاقتصادية المستدامة- جامعة حمّة لخضر الوادي-الجزائر، ومخبر القانون والمجتمع- جامعة أحمد دراية أدرار-الجزائر يومي 21 و 22/05/2022م.

05- طارق عاشور، "مطبوعة بيداغوجية في الإدارة ونظريات التنظيم والتسيير (مقدّمة في بعض المفاهيم الأساسية)"، محاضرات موجهة لطلبة السنة الثانية ليسانس L.M.D علوم سياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة الدكتور مولاي الطاهر، 2024-2025م.

06- فاطمة مفتاح، تفعيل دور الميسرين العموميين في الجزائر على ضوء آليات التسيير العمومي الحديث، المجلة الجزائرية المالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، مج07، ع01، 2017م.

- 07- لطيفة بهلول، سارة حليمي، عواطف مطرف، إستراتيجية العناقيد الصناعية كالية لتفعيل التجديد التكنولوجي بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة التجربة اليابانية أنموذجا، مجلة دراسات اقتصادية، مج20، ع02، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2020م.
- 08- محمد السعيد جوال، ترقية أداء المنظمات العمومية في ظل مقارنة التسيير العمومي الجديد دراسة نظرية تحليلية محلة اقتصاديات شمال إفريقيا، ع14، مجلة علمية دولية متخصصة محكمة، 2016م.
- 09- مصطفى بواوي، صناعة بيئة رقمية في ضل عصنة المرفق العام وتحسين الخدمة العمومية في الجزائر الصعوبات الآفاق، مجلة دفاتر السياسة والقانون، مج09، ع17، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، جوان2017م.
- 10- مصطفى عواوي، دور ادارة الابتكار في تحسين مستوى الابتكار والإبداع في الدول والمؤسسات العربية مجلة الدراسات الاقتصادية والمالية، مج03، ع08، جامعة الوادي الجزائر، 2015م.
- 11- منيرة دريدي، منيرة حروش، دور البحث والتطوير في تنمية القدرة التنافسية للمؤسسات، مجلة آفاق للبحوث والدراسات، مج03، ع02، المركز الجامعي إليزي الجزائر، 2020م.
- 12- نادية ظريفي، أمال حاج جاب الله، الآليات القانونية والمؤسسية لترقية العلاقة بين الإدارة والمواطن في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، مج12، ع01، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، مارس2019م.

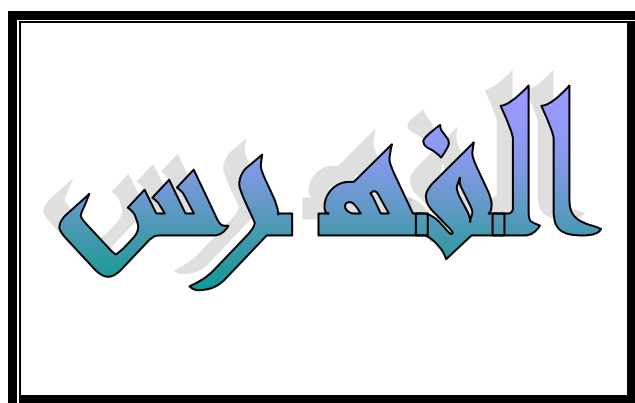
ثانيا- المراجع باللغة الأجنبية:

- 01- Bernard ABATE: La Nouvelle Gestion Publique ed LGDJ, paris, 2000.
- 02- Dorota Fleszer, "BUREAUCRACY AND PUBLIC MANAGEMENT AS CONCEPTS OF MANAGEMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION," **ZN WSH Zarządzanie**, No. 2 (2014).
- 03- Endang Try Setyasih, "Creating an Effective Bureaucracy by Reducing Bureaucratic Pathology in Local Governments," **International Journal of Science Review**, Vol. 5, No. 1 (2023).
- 04- Fakhurul Islam, "New Public Management (NPM): A dominating paradigm in public sectors," **African Journal of Political Science and International Relations**, Vol. 9, No. 4 (April 2015).
- 05- Farah Mohamed Abdullahi, " Introduction to New Public Management (NPM)," **Global Scientific Journals**, Vol. 12, Issue 5 (May 2024).

- 06- Fred Riggs, Introduction sematique du terme bureaucratie, Revue internationale des sciences sociales, V.31, N. 04, 10-1979.
- 07- Karamollah Daneshfard and Fatemeh Sadat Aboalmaali, "Max Weber's Philosophy of Bureaucracy and Its Criticism," **International Journal of Scientific Management and Development**, ol.4, No.6 (une 2016).
- 08- Karl Marx, Critique of Hegel philosophy of right, trad Joseph Omalley. New York: Oxford university presse, 1970.
- 09- Khaoula LEBKHACHI and Abdeslam CHRAIBI, "Revolutionizing Public Management: From Bureaucracy to New Public Governance," **INTERNATIONAL JOURNAL OF RESEARCH IN ECONOMICS AND FINANCE**, Vol. 2, No. 1 (2025).
- 10- Khaoula LEBKHACHI, "Revolutionizing Public Management: From Bureaucracy to New Public Governance," **INTERNATIONAL JOURNAL OF RESEARCH IN ECONOMICS AND FINANCE**, Vol. 2, No. 1.
- 11- Thomas Diefenbach, "New Public Management in public sector organizations: the dark side of managerialistic 'enlightenment'," **Public Administration**, Vol. 87, No. 4 (2009).
- 12- Yvon Pesqueux, "New Public Management (NPM) et Nouvelle Gestion Publique (NGP)," Doctorat. France. 2024.

المواقع الإلكترونية:

- 1- <https://shs.hal.science/halshs-02506340/document>.
- 2- <https://www.google.com/url?sa=i&url=https%3A%2F%2Fpublisherspanel.com%2Fapi%2Ffiles%2Fview%2F115989.pdf&psig=AOvVaw2NY3Ts4aokwa3u4fU2ywXf&ust=1753995582739000&source=images&cd=vfe&opi=89978449&ved=0CAQQn5wMahcKEwjooZ6mveWOAxUAAAAAHQAAAAAQBA>.



الصفحة	العنوان
	الواجهة
أ	شكر وتقدير
ب	الإهداء
ج	قائمة المحتويات
د	قائمة الجداول
02	مقدمة

الفصل الأول:

البيروقراطية وإشكالاتها: إطار مفاهيمي

10	تمهيد
11	المبحث الأول: ماهية البيروقراطية
11	المطلب الأول: مفهوم البيروقراطية
23	المطلب الثاني: الاتجاهات النظرية التقليدية في البيروقراطية
33	المطلب الثالث: الاتجاهات النظرية الحديثة في البيروقراطية
39	المبحث الثاني: البيروقراطية: حتمية التحول بعيداً عنها
39	المطلب الأول: أصول النموذج البيروقراطي
43	المطلب الثاني: تصنيف الأمراض التي تمس الجهاز البيروقراطي
47	المطلب الثالث: الممارسات السلبية للبيروقراطية

الفصل الثاني

اصلاحات التسيير العمومي الجديد: الدفع نحو إدارة عامة كُفأة وفعّالة

54	تمهيد
55	المبحث الأول: ماهية التسيير العمومي الجديد
55	المطلب الأول: مفهوم التسيير العمومي الجديد
57	المطلب الثاني: أسباب ظهور التسيير العمومي الجديد
60	المطلب الثالث: المقارنة بين التسيير العمومي البيروقراطي و التسيير العمومي الحديث
63	المبحث الثاني: خصائص ومميزات التسيير العمومي الجديد
63	المطلب الأول: خصائص التسيير العمومي الجديد
66	المطلب الثاني: مبادئ التسيير العمومي الجديد
68	المطلب الثالث: أهم نماذج التسيير العمومي الجديد
79	المبحث الثالث: تقليص البيروقراطية في حدود تسيير عمومي جديد كنموذج لإصلاح الإدارة العمومية
79	المطلب الأول: المحاور الأساسية الأولية لضمان نجاح عمليات تطبيق التسيير العمومي الجديد في المنظمات العمومية
82	المطلب الثاني: صعوبات تطبيق مبادئ وآليات التسيير العمومي الجديد في الإدارة العمومية
87	المطلب الثالث: مستقبل وآفاق التغيير في الإدارة العمومية بتطبيق التوجهات الجديدة للتسيير العمومي الجديد
97	خاتمة
102	قائمة المصادر والمراجع
109	الفهرس
111	قائمة الجداول
	الملخص

- قائمة الجداول:

الرقم	عنوان الجدول	الصفحة
01	أهم الفروقات بين التسيير العمومي الجديد والقديم	60
02	الفرق بين مهام المسير في التسيير البيروقراطي وفي التسيير العمومي الجديد	61
03	يوضح التغيرات في وظائف المنظمات العمومية في ظل التسيير العمومي الجديد ..	62

الملخص:

يهدف هذا البحث إلى دراسة فلسفة التسيير العمومي الجديد، انطلاقاً من المراحل التي مرت وتطوراته التاريخية وصولاً لتعريف عام وشامل، يراعي متطلبات كل بيئة داخليا وخارجيا ويوضح دواعي الانتقال من نموذج تسييري إلى آخر بإتباع مجموعة من الإصلاحات لمواجهة مختلف الصعوبات والعوائق المرتبطة بالفساد والبيروقراطية السلبية عن طريق تجسيد مبادئ التسيير العمومي الحديث، وخصائصه المتمثلة أساساً في مبدأ المنافسة واعتماد المبادئ بتطبيق التوجهات الجديدة للتسيير العمومي الجديد.

الكلمات المفتاحية:

- البيروقراطية، التسيير العمومي الجديد، الحوكمة، الإصلاح الإداري، الإدارة العامة.

Summary:

This research aims to study the philosophy of the new public management, starting from the stages it has gone through and its historical developments, arriving at a general and comprehensive definition, taking into account the requirements of each internal and external environment and clarifying the reasons for moving from one management model to another by following a set of reforms to confront the various difficulties and obstacles associated with corruption and negative bureaucracy by embodying the principles of modern public management, and its characteristics represented mainly in the principle of competition and adopting the principles by applying the new directions of the new public management.

Keywords:

- Bureaucracy, New Public Management, Governance, Administrat Reforma, General Administration.