

الإدارة العامة الجديدة للإصلاح الإداري بين الضرورة والاختيار
"دراسة تجارب دولية"

**The new public management of administrative reform between necessity
and choice**

"Study of international experiences"

بوطويل رقية

(راس المال البشري والأداء) جامعة البليدة 2، الجزائر *

البريد الإلكتروني R.Boutouil@univ-blida2.dz

تاريخ القبول: 2021/04/04

تاريخ الاستلام: 2021/02/08

مستخلص:

تهدف هذه الدراسة إلى توضيح أهمية التوجه نحو استبدال النموذج التقليدي البيروقراطي للتسيير والإدارة في القطاع العمومي، والذي أسفر عن نتائج سلبية جعلت الدول والحكومات تتسارع إلى إيجاد الحلول الكفيلة بتغيير الأوضاع ورفع الأداء، وهو ما أدى إلى التفكير في ضرورة تبني مجموعة من الإصلاحات والممارسات التي من شأنها إعطاء نظرة جديدة وإيجابية للقطاع العمومي. ولهذا الغرض قمنا بالوقوف على نماذج إصلاح مختلفة تم اعتمادها على مستوى العديد من الدول، فتوصلت الدراسة من خلال استعراض بعض التجارب إلى أن كلا من نيوزيلاندا وبريطانيا تبنتا نموذج إصلاح قائم على اعتماد الإدارة العامة الجديدة، أما اليابان فقد اختارت تبني نموذج إصلاح خاص يتوافق وخصوصيات منظمات قطاعها العمومي. الكلمات المفتاحية: الإدارة؛ القطاع العمومي؛ الإدارة العامة الجديدة؛ الإصلاح الإداري.

تصنيف JEL: D23؛ D73؛ H83؛ P41

Abstract:

This study aims to clarify the importance of the trend towards replacing the traditional model of management in the public sector by adopting a set of reforms and practices that will achieve the expected performance in light of the diversity of challenges and criticisms directed at the way public organizations operate on.

For this purpose, various reform models have been adopted that have been adopted at the level of many countries. The study concluded, by reviewing some experiences, that both New Zealand and Britain adopted a reform model based on adopting the new public management, while Japan

* المؤلف المراسل.

chose to follow a special reform model that corresponds to And the peculiarities of its public sector organizations.

Keywords: management; the public sector; new public management; Administrative reform.

Jel Classification Codes: D23; D73; H83; P41

مقدمة

عرف الفكر الإداري العديد من التطورات التي أدت إلى ظهور العديد من النماذج الإدارية، ومن أشهرها نجد النموذج البيروقراطي الذي عرف نجاحا كبيرا عند ظهوره، فتبنته أغلب المنظمات العمومية والخاصة، لكن نتيجةً لاقترانه بمجموعة من الظواهر السلبية اتجهت أغلب المنظمات الخاصة إلى اعتماد نماذج أخرى والتخلي عنه، في حين بقيت المنظمات العمومية متبينةً له نظرا لخصوصيتها، وللعوامل المؤثرة فيها، لكن وبالتحديد مع بداية الثمانينيات من القرن الماضي بدأ التوجه نحو نموذج جديد يعرف بالإدارة العامة الجديدة والذي يعتمد على إدارة المنظمات العمومية بروح وآليات ومنهجيات تطبق بنجاح في قطاع الأعمال، وفقا لما يناسب مكونات بيئتها – السياسية، الاقتصادية، الثقافية والاجتماعية- من أجل التقليل من مشاكلها والرفع من أدائها، في إطار يجعل الجهود مركزة على النتائج التي يجب تحقيقها بدلا من مجرد التركيز على تطبيق القوانين واللوائح التنظيمية، وفي هذا السياق تجدر الإشارة إلى وجود بلدان أخرى رغم قلتها اتخذت قرارات مغايرة للقيام بإصلاحات عميقة معتمدةً نماذج خاصة بها وتمكنت من رفع أدائها. ومما سبق يمكن وضع الإشكالية التالية للدراسة:

انطلاقاً من التجارب والممارسات الدلية المعتمدة لإصلاح القطاع العمومي، هل

يمكن اعتبار تبني نموذج الإدارة العامة الجديدة ضرورة أم اختيار؟

من خلال هذه الإشكالية، يمكن صياغة الفرضية العامة للدراسة على النحو التالي: يقضي الإصلاح الإداري للقطاع العمومي بالضرورة إلى التوجه نحو استبدال النموذج البيروقراطي التقليدي في التسيير بنموذج قائم على اعتماد الإدارة العامة الجديدة، كونه أحد مداخل الإصلاح الأكثر نجاحا والأكثر انتشارا في الدول الأنجلو سكسونية، والذي توسع تطبيقه في دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، ثم إلى الدول النامية، ورغم ذلك فهو لا يعد الاختيار الضروري والأمثل للإصلاح.

إن الهدف من هذه الدراسة يتمثل في الوقوف على إصلاح القطاع العمومي، وذلك من خلال دراسة تجارب وممارسات دولية تبلورت نتيجة تطور الفكر الإداري. بالإضافة إلى العمل على التوضيح بأن التوجه نحو تحسين الأداء وجعله أكثر فعالية وأكثر كفاءة، غالبا ما يكون من خلال

اعتماد نموذج الإدارة العامة الجديدة، لكن لا يمكن اعتباره النموذج الأمثل، وذلك لنجاح بعض الدول باعتماد نماذج أخرى خاصة بها.

لذا تبرز أهمية الدراسة من خلال أهمية الموضوع الذي تعالجه، فهي تسعى إلى عرض مجموعة من التجارب الناجحة في إصلاح القطاع العمومي من أجل الاستفادة من إيجابياتها وتجنب سلبياتها، وكذا محاولة التعرف والتركيز على مدخل الإصلاح الأكثر انتشارا وهو مدخل الإدارة العامة الجديدة، وتبسيط الضوء في نفس السياق على إمكانية إعداد نماذج خاصة واعتمادها لتحقيق الأداء المطلوب.

ومن هنا ارتأينا في دراستنا استخدام المنهج الوصفي فيما يخص عرض الأفكار والمفاهيم النظرية من جهة، وكذا المنهج التحليلي فيما يخص عرض وتحليل التجارب والممارسات الدولية من جهة أخرى.

1. الخلفية الفكرية والنظرية للإدارة العامة:

تعود نشأة الإدارة العامة* ككيان تنظيمي هادف، إلى نشأة الحضارات الإنسانية التي وضعت مجموعة بسيطة من المبادئ المشكلة للبنية الأساسية والمستعان بها لصياغة القوانين العامة الأساسية لها بشكل تدريجي.

إن فكرة الإدارة العامة تعود إلى آلاف السنين، وتطورت مع تطور البلدان متأثرة بالتغيرات التكنولوجية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية. حيث نجد أن الحضارات المصرية والصينية واليونانية كانت تنظم الشؤون العامة عن طريق المكاتب التي اعتبر أصحابها مسؤولين عن المحافظة على النظام. كما قدم الرومان تحت إمبراطوريتهم نظاماً أكثر تطوراً، فأنشأوا تراتيب إدارية مميزة للعدالة والشؤون العسكرية والمالية والضرائب والشؤون الخارجية، ولكل منها ضابط رئيسي وهيكل إداري مفصل، كما برزت في تلك الفترة دراسات عن بعض المشاكل المماثلة للمشاكل التي كانت تقابلها الحكومات في النواحي الإدارية، إلا أن هذا الهيكل المتطور اختفى بعد سقوط

* يأخذ مصطلح الإدارة العامة عدة مرادفات له منها: المناجمنت العمومي، التسيير العمومي. لكن ومع ذلك تجدر الإشارة إلى أن منظمات القطاع العمومي غالبا ما تحتكم إلى ما يسمى "Administration" وهي طريقة تقليدية للإدارة والتسيير ترتبط بالنموذج البيروقراطي، تركز على كفاءة العمليات والإجراءات وأهمية تطبيق اللوائح والقوانين-أي تحتكم إدارتها إلى الانصياع الحرفي للتراتب الفنية والقانونية-وفق للميزانية المخصصة لها سنويا، ودون الأخذ بعين الاعتبار مستعملي الخدمة. أما منظمات القطاع الخاص فهي تحتكم لما يسمى ب "Management" والتي يقصد بها التدبر والتصرف الذي يركز على الشق الفني للإدارة والتسيير بحيث يسمح بالتغيير والتعديل حسب طبيعة تحديات وهدف وغرض المنظمة، كما تركز على إرضاء جميع مستعملي المنظمة من خلال المنتج المقدم مع الأخذ بعين الاعتبار المسؤولية الاجتماعية.

الإمبراطورية رغم استمرار العديد من الممارسات في الإمبراطورية البيزنطية في الشرق (البيثي، الخفاجي، 2019، ص: 24-26). ويرى الباحثون أن بوادر دراسة هذا الحقل تعود جذورها كعلم ومجال دراسي متخصص إلى عام 1887 في الولايات المتحدة الأمريكية. وفي هذا السياق سنتطرق في هذا الجزء من الدراسة إلى: ظهور مفهوم الإدارة في القطاع العمومي، وكذا النظريات المساهمة في بروز الإدارة العامة.

1.1. ظهور مفهوم الإدارة في القطاع العمومي

إن الإدارة العامة في مختلف الدول غالبا ما كانت مرتبطة بالعلوم القانونية والسياسية، ولكن تطور الدولة ونمو وظائفها وكذا تقدم العلم أدى إلى ظهور عجز التيار السياسي والقانوني عن مواكبة هذا التطور فتراكمت المشاكل الإدارية وتعاضمت، ولم يستطع هذا التيار إيجاد الحلول والضوابط الناجعة لتحقيق كفاية إدارية مقبولة (المجذوب، 2005، ص: 101).

في سنة 1887 وفي الولايات المتحدة الأمريكية، ظهرت الإدارة في القطاع العمومي كعلم دراسي متخصص، حيث نشر "ودرو ويلسون Woodrow Wilson" مقاله الشهير "دراسة الإدارة العامة" وعرفها على أنها الغاية أو الهدف العملي للحكومة، موضوعها هو إنجاز المشروعات العامة بأكبر قدر من الفعالية والاتفاق مع رغبات الأفراد وحاجاتهم، وأكد من خلال نفس المقال على ضرورة التمييز بين الوظائف السياسية والوظائف الإدارية كما أكد أيضا على خلق إدارة مهنية كفئة (Greene, 2005, P:51). فهو يرى من الضروري إتباع الأسس العلمية في أداء الأعمال الحكومية بما يضمن حسن استغلال الموارد العامة ويحقق أهداف المجتمع (المعاني، 2010، ص: 21-22)، وفي نفس الفترة نادى "توماس ولسن Tomas Wilson" إلى وجوب قيام علم خاص اسمه "الإدارة العامة" يهتم بدراسة أنجع الطرق لقيام الحكومة بأعمالها وتحقيق أهداف سياستها العامة (المجذوب، 2005، ص: 102).

إن الفترة ما بين 1900 و1940 عرفت تأسيس الإدارة في القطاع العمومي، حيث بدأت هذه الفترة بمقالة "فرانك غودنو Frank Goodnow" بعنوان "السياسة والإدارة" سنة 1900 وتحديث من خلالها عن مشكلة الحكومة، فرأى أنها تكمن في كيفية تحقيق الانسجام بين التعبير عن الإرادة - إرادة الدولة وتنفيذها-، وفي سنة 1926 ساهم "ليونارد وايت Leonard. D. White" بمقالة بعنوان "مقدمة لدراسة الإدارة العامة" (أفندي، 2012، ص: 60) أين تناول أهمية الإدارة في مجتمع متزايد التعقد والترابط من جهة، وضرورة الكفاءة وإمكانية الاقتراب من الإدارة علميا من جهة أخرى (<http://www.encyclopedia.com/social-sciences-and-law/law/law->)

[divisions-and-codes/public-administration](http://www.encyclopedia.com/social-sciences-and-law/law/law-divisions-and-codes/public-administration)، 2020). كون الإدارة العامة تعبر عن جميع العمليات التي تستهدف تنفيذ السياسة العامة (ياغي، 2010، ص: 5).

كما برز بعد ذلك نموذج عرف بمبادئ الإدارة العامة، وأهم ما يميزه هو التأكيد والتركيز على فكرة وجود مبادئ علمية تحكم الإدارة، وعلى المهتمين والعاملين في حقل الإدارة بالقطاع العمومي اكتشافها وتطبيقها بغرض خلق منظمات إدارية أكثر كفاءة، كما برز خلال هذه الفترة ثنائية " العام /الخاص " رغم أن مبادئ الإدارة الجيدة تعد واحدة سواء كانت في منظمات عمومية أو خاصة (Greene, 2005,P:53).

إن ظهور الإدارة في القطاع العمومي كان قبل القطاع الخاص (خاطر، كشك، 1999، ص: 34)، ذلك أن ظهور الإدارة في هذا الأخير تزامن مع بروز المؤسسات الصناعية والتجارية التي تهدف إلى اعتماد أساليب إدارية ذات صبغة علمية تتفهم طبيعة ونوعية أعمالها وتساعد على تحسين الأداء فيها.

2.1. أثر تطور مدارس الفكر الإداري والاقتصادي على القطاع العمومي

إن التطور الفكري للإدارة العامة أدى إلى ظهور ما يعرف ب الإدارة العامة الجديدة، التي كان نتاج زواج بين تيارين من الأفكار، الطرف الأول فيه هو نظريات الإدارة التي أصبحت تطبق في القطاع العمومي والذي نادى روادها بضرورة إدخال المنطق الإداري، والطرف الثاني هو نظريات الاقتصاد المؤسسي الجديد، الذي نادى رواده بضرورة إدخال المنطق الاقتصادي على العمليات الحكومية.

1.2.1. أثر تطور مدارس الفكر الإداري على القطاع العمومي

● المدرسة الكلاسيكية: ظهرت مع بداية العقد الأول من القرن العشرين وتبلورت أفكارها في ثلاثة اتجاهات (عبد الوهاب، عامر، 1998، ص: 11): الأول اعتبر الإنسان كآلة وركز على الرشادة التامة في الإنتاج، أما الثاني فقد ركز على الرشادة التامة في الإدارة ووظائفها عن طريق تحديد أربعة عشر مبدأ لتحقيق الكفاءة في أداء المنظمات، كما تطرق الثالث إلى وضع نموذج بيروقراطي للتنظيم واعتبره نظاماً إدارياً عقلانياً تسيير بمقتضاه المنظمات، نظراً للخصائص الأساسية التي يقوم عليها هذا النموذج (المنيف، 1993، ص: 103-104).

إن المدرسة الكلاسيكية بإسهاماتها أثرت على الإدارة بالقطاع العمومي، فأصبح هناك اتجاه أكبر نحو تسيير المنظمات العمومية بطريقة علمية وعقلانية أكثر (<http://www.encyclopedia.com/social-sciences-and-law/law/law-divisions-and-codes/public-administration>، 2020).

- مدرسة العلاقات الإنسانية والمدرسة السلوكية: بالانتقال إلى مرحلة أخرى تمتد بين 1940 و1970 نجد أن الإدارة بالقطاع العمومي تميزت بالدفاع عن بعض جوانب السلوك الإنساني والإداري حيث تم انتقاد الاتجاه السائد وهو التعامل مع المنظمة من الناحية الفنية والتقنية فقط، كما تميزت أيضا باستمرار النقاش حول الثنائية "عام / خاص"، ومحاولة البحث عن الهوية بين العلوم السياسية والإدارية. خاصة وأن هذه الفترة تزامنت مع ظهور مدرسة العلاقات الإنسانية في الفترة من 1930 إلى 1960 والتي بدأت التفكير جديا في العامل الإنساني (Mottez, 1976,P:16) ، فكانت فكرتها الأساسية تتمحور حول التأكيد على أهمية العلاقات وضرورة تحسين ظروف العمل المادية والمعنوية، كون الإنسان يسعى لإشباع حاجات عضوية وفوق العضوية. وفي نهاية هذه الفترة ظهرت المدرسة السلوكية التي ترى بأنه من الضروري التوجه نحو فهم حاجات ورغبات الفرد التي ترتبط بدفع الفرد نحو الأداء والتصرف. ولقد ظهرت أيضا المدرسة النيوكلاسيكية التي أعطت وجهة جديدة للفكر الإداري في الفترة ما بين 1960 و1970 حيث نادى روادها ب (الزعي، عبدات، 1997): اللامركزية، تفويض الصلاحيات، استقلالية وحدات الأعمال، تحويل سلسلة المهام إلى سلسلة من الأهداف، والمشاركة بالأهداف.
 - المدارس الحديثة: لقد عرفت الفترة من 1970 إلى حد الآن ظهور العديد من المدارس التي نذكر منها: مدرسة النظم التي شجبت المنظمة بالكائن الحي وركزت على التفاعل مع المتغيرات البيئية، بالإضافة إلى ظهور مدرسة اتخاذ القرار التي تبنى على فكرة الرشادة المحدودة والحل المرضي، والمدرسة الموقفية التي أكدت على أهمية دراسة الموقف بذاته بدلا من العمومية والشمول، حيث حاولت هذه المدرسة تكبيف مختلف الأفكار والنظريات لتتلاءم مع طبيعة الحالة أو المرحلة التي تمر بها المنظمة (Blanger, Mercier, 2006, P P:165-167).
- وبالتالي نجد أن الوعي بأهمية مدرسة العلاقات الإنسانية والمداخل والنظريات التي تلتها، أثر على الممارسات الإدارية في القطاع العمومي، فكان لذلك انعكاساته على محور تركيزها، حيث تم التوجه نحو الطعن في العديد من المفاهيم والمبادئ: كالتخصص الدقيق، نطاق الإشراف الضيق، المركزية...الخ، التي جاءت بها المدرسة الكلاسيكية لتحقيق الأداء (Greene, 2005,P:56). دون التخلي التام عليها، إذ يبقى الأسلوب البيروقراطي في الإدارة والتسيير هو المهيمن في أغلب المنظمات العمومية وخاصة في الدول النامية، ويمكن القول أنه رغم التطورات التي حدثت في مجال الفكر الإداري إلا أننا نجد أن الإدارة في القطاع العمومي لم تكن سريعة الاستجابة مثل ما هو الحال في القطاع الخاص، وذلك لما لهذا القطاع من خصوصيات تحدد الإطار الذي تدار به

المنظمات العمومية (مبدأ الخدمة العامة) في ظل علاقة تأثير وتأثر متبادلة مع بيئة أقل ما يقال عنها ديناميكية معقدة.

1.2.2. أثر تطور مدارس الفكر الاقتصادي المؤسسي على القطاع العمومي

إن المتابع للبناء الفكري والنظري للإدارة العامة، يجد أن إطاره يرجع إلى تداخل عدة نظريات وأفكار تقوم على أساس السعي لتحقيق الكفاءة والفعالية. وفي هذا السياق نجد أن أدبيات الإدارة العامة في فترة الستينات والسبعينات من القرن الماضي حظيت بقدر كبير من الفحص والتحليل، فتميزت بالعديد من الدراسات الأكاديمية التي قام بها رواد الاقتصاد المؤسسيات الجديد المبني على عدة نظريات نذكر منها:

● **نظرية الاختيار العام** (عشور، 2012/2011، ص:117): تفترض هذه النظرية أن المنظمات العمومية غير فعالة بسبب وجود مجموعة الضغوطات السياسية والبيروقراطية، وتفسر نظرية الاختيار العام ذلك بأن متخذي القرارات العامة (السياسيين والإداريين) يركزون على المصالح الخاصة بدلا من ترجيح الصالح العام، ويرى أصحاب هذه النظرية أيضا أن نجاعة المنظمات العمومية متعلقة فقط بتحفيز رجال السياسة والإدارة الذين يرون أن مصالحهم الشخصية هي من تحركهم، بدليل سعي البيروقراط لزيادة سلطتهم وهيبتهم وأمنهم ودخلهم باستخدام الهيكل الهرمي على أساس أقدميتهم.

وعلى هذا الأساس أقرت نظرية الخيار العام بأن دور الحكومة يجب أن يتوفر على الحد الأدنى من المرونة والتمكين والمبادرة والتنظيم، كما تدعو إلى إدخال الحد الأدنى من آليات السوق في المنظمات البيروقراطية والتي يمكن من خلالها أن تطور وتحسن من كفاءتها، ويعد فصل الوظيفة التوجيهية للحكومة عن دورها التنفيذي استنتاجاً آخرأ رسم على أساس أنه إذا تم الجمع بين السياسات والوظائف التنفيذية فإن ذلك قد يقود إلى "تحكم وسيطرة البيروقراط" أما فيما يخص السياسيين فينبغي على المعنيين منهم بإدارة صنع السياسات الاستراتيجية تحديد الأهداف وتقييم تنفيذ تلك السياسات.

● **نظرية تكاليف المعاملات**: تؤكد هذه النظرية على مشروعية لجوء المنظمات في بعض الحالات إلى عقد صفقات داخلية دون اللجوء إلى ميكانزمات السوق، وذلك بمقارنة تكاليف إجرائها. فأصحاب هذه النظرية يرون بأن اللجوء إلى آليات السوق يبقى هو أداة الضبط الأولى والمرجعية بالنسبة لكل المتعاملين، غير أنه لا مانع من أن تلجأ المنظمة في بعض الحالات إلى عقد صفقاتها بآليات أخرى، من خلال البحث عن التبادل الأكثر أداء، وهو التبادل الذي ينطوي على تكاليف أقل.

وعليه تجد نظرية تكاليف المعاملات مبررا لها في مجال الاقتصاد والإدارة العامة من حيث أن تقديم الخدمة العمومية قد يكون مكلفا إلى أبعد الحدود إذا لجأنا إلى آليات السوق بمفهومها الضيق، وهو ما يبرر تفضيل لجوء الدولة إلى العمل بهذه النظرية (عشور، 2012/2011، ص:118).

● **نظرية الوكالة:** إن علاقة الوكالة هي بمثابة عقد يشغل بموجبه شخص أو أكثر (الرئيس) مع شخص آخر أو أكثر (العون) لإنجاز أعمال معينة لصالحه يتضمن ذلك تخويله صلاحية اتخاذ بعض القرارات (Alexander, 2006, Agency Theory, Evolution and Austrian Economics, www.Mises.org/journals/Scholar/Padilla6.pdf).

تتطرق هذه النظرية لمشكل العلاقة بين العون والرئيس، وتنطلق من فرضية أن العون عقلاني يسعى إلى تحقيق مصالحه الشخصية، فهو يستغل المعلومات المتاحة لديه عن المنظمة ويستخدمها لتحقيق مصلحته الشخصية حتى لو تعارضت مع مصلحة الرئيس، ومن الممكن أن يفصح العون عن بعض هذه المعلومات ويخفي البعض الآخر، أو يقدم المعلومات بطريقة تجعل الرئيس يقيم مجهوداته في أفضل صورة ممكنة أو في وضع أفضل مما لو توافرت كل المعلومات للرئيس. وحسب النظرية فإنه يمكن التقليل من مشاكل تضارب المصالح وعدم تماثل المعلومات عن طريق تقديم الرئيس التحفيز المناسب للعون، وإقامة آليات لرقابة تدفق المعلومات تحد من السلوك الانتهازي.

في حالة المنظمات العمومية فالمواطنون المستفيدون من المنظمة أو الأطراف المعنيون بها بشكل عام يمثلون الرئيس، ومسيرو المؤسسة يمثلون العون، هؤلاء الأعوان ستتوفر لديهم معلومات أكثر. وفي ظل عقلانيتهم ووجود السلوك الانتهازي لديهم فإنهم سيستغلون مناصبهم لتحقيق مصالحهم الشخصية. ولتفادي هذا وجب التحديد الدقيق لصلاحيات المسيرين في صورة عون تنفيذي للسياسات العامة، والإبقاء على صلاحيات الهيئة السياسية في إطار دورها لتصميم وتصور ومعالجة السياسات العامة، كل هذا يسمح بممارسة أدق لقياس النتائج ولوظيفة الرقابة على مستوى الأداء في المنظمات وهو ما يضمن الشفافية ويفرض بالضرورة الرفع من كفاءة وفعالية أداء المسيرين، كما يسمح بالتحديد الدقيق للتكاليف (عشور، 2012/2011، ص: 118).

2. الإدارة العامة الجديدة كمدخل للإصلاح الإداري:

لقد عملت العديد من الدول لأجل التخلي عن التسيير التقليدي للقطاع العام القائم على مبادئ: التسلسل الهرمي البيروقراطي، عدم المرونة، الرقابة المباشرة، سيطرة الجانب القانوني،

اعتبار الإدارة فيه أداة في يد السلطة التنفيذية، الاحتكار، الجمود... الخ، وجسدت ذلك من خلال الجهود التي بذلتها في سبيل ذلك والإصلاحات التي أدخلتها على أجهزتها الإدارية، ما جعلها تتوفر على منظمات وإدارات عمومية فعالة وقادرة على الفعل ورد الفعل في بيئة أقل ما يقال عنها ديناميكية. لذلك سنتطرق في هذا الجزء من الدراسة إلى مداخل الإصلاح الإداري، بالإضافة إلى الإدارة العامة الجديدة ومبادئها.

1.2. مداخل الإصلاح الإداري:

إن القطاع العمومي لم يكن بمعزل عن التحولات البيئية الداخلية والخارجية والمتغيرات العالمية التي أدت إلى إضعاف الثقة به فكرا وممارسة نظرا لعدم قدرة منظماته على الاستجابة لمتطلبات زبائنها، وعجزها عن مواكبة احتياجاتهم وفق معطيات الشفافية والمساءلة، وهذا ما ولد الحاجة إلى وجوب طرح رؤية فكرية جديدة لتحسين الجهاز الإداري، يتم فيها التركيز على الأداء وتحسينه وجعله أكثر استجابة وكذا التأكيد على الاحتكام إلى سيادة الحوكمة، من أجل تقديم خدمات أفضل للمواطنين وتفعيل القطاع العمومي ليكون أكثر فعالية وأكثر كفاءة. وعليه تم توجيه الجهود نحو تبني مجموعة من الإصلاحات الإدارية الهادفة لإحداث تغييرات أساسية إيجابية في السلوك والنظم والعلاقات والأساليب والأدوات تحقيقا لتنمية قدرات وإمكانيات الجهاز الإداري، بما يؤمن له درجة عالية من الكفاءة والفعالية في إنجاز الأهداف (الحملي، 2013، ص: 336)، وذلك عن طريق اعتماد أحد مداخل للإصلاح التالية:

● **المدخل التقليدي أو الجزئي:** يرى أصحاب هذا المدخل ضرورة اتباع أساليب جزئية ومرحلية لمعالجة المشكلات التي تواجه الجهاز الإداري من خلال التركيز على إصلاح الهياكل وتبسيط الإجراءات، ولذا فإن أنصار هذا المدخل ينظرون إلى الإصلاح الإداري كعملية ترميم للأجزاء المكونة للجهاز الإداري، كما يرون أن الأخذ بمبدأ التدرج سيؤدي إلى إصلاح الجهاز الإداري بشكل كلي، ولكن ما يعاب على هذا المدخل انه قد يخدم مصالح ضيقة في المنظمة كتعديل الهياكل التنظيمية، والتوسع وإضافة وحدات إدارية أو تحسين أوضاع القيادات الإدارية العليا دون أن يكون هناك تغيير حقيقي في نمط وسلوك الجهاز الإداري ككل (عبودي، 2017، ص: 260-261).

● **المدخل المعاصر أو الشمولي:** يعبر هذا المدخل عن عمليات التغيير الكلية في النظام الإداري سواء من الناحية المادية أو الوظيفية أو السلوكية ضمن البناء الشامل للمجتمع. ويرى اتباع هذا المدخل أن النظام الإداري وحدة متكاملة ولا يمكن النظر إليها أو معالجتها جزئيا (البحيري، 2011، ص: 42-43)

وضمن هذا السياق يمكن القول بأن المدخل المعاصر يهدف إلى تحسين أداء المنظمات العمومية بالتركيز على معايير الكفاءة والفعالية، ما أدى إلى حدوث تحول من النموذج البيروقراطي إلى نموذج إداري جديد ذو سمات متميزة بشكل تحولاً في النسق المعرفي الحاكم لعمل الجهاز الحكومي، يطلق عليه مسميات مختلفة أكثرها شيوعاً وبالإجماع في المجتمع الأكاديمي بـ "الإدارة العامة الجديدة" وباللغة الإنجليزية "new public management"، وهذا الأخير كان الأكثر اعتماداً لانتهاج حركة شاملة لتنظيم الإدارة العامة ولتغيير العلاقة بين الحكومة والمجتمع من جهة وتحقيق الأداء من جهة أخرى، وذلك بالاعتماد على محاكاة القطاع الخاص من حيث الإجراءات وآليات العمل والتقنيات المطبقة.

2.2. الإدارة العامة الجديدة بين الإطار الأكاديمي والتطبيق الميداني

ميدانيا تزايدت مشاريع الإصلاح في بداية ثمانينات القرن الماضي في الدول الانجلوسكسونية، وتعد بريطانيا ونيوزلندا من أولى الدول التي طبقت إصلاحات الإدارة العامة الجديدة، وقد توسع تطبيق هذه الإصلاحات للعديد من الدول الأخرى خاصة دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، ثم إلى الدول النامية (Gruening, 2001, P:2). وفي هذا الصدد شهدت هذه الفترة في العديد من الدول ظهور حركة الخصخصة كنتيجة لمجموعة من الدراسات حول الكفاءة والتي أكدت أن القطاع الخاص يمكنه إنتاج بعض الخدمات التي يقدمها القطاع العمومي بتكلفة أقل وعليه بدأت الدعوة إلى تقليص دور الحكومة وإتاحة فرصة أكبر للقطاع الخاص، اعتماداً لامركزية القرارات، مشاركة أكبر للأطراف المعنية بالمنظمة في اتخاذ القرارات، تقليص حجم المنظمات العمومية، الرشادة الإدارية... الخ.

لقد تميزت أدبيات الإدارة في القطاع العمومي في هذه الفترة بقدر كبير من الفحص والتحليل والمراجعة للمحاولات المختلفة لتحديث وتكييف الإدارة في المنظمات العمومية في ظل سياق اقتصادي واجتماعي وسياسي متغير (Jreisat, 2001, P: 539).

أما أكاديمياً فقد ظهر مصطلح "الإدارة العامة الجديدة" في الدراسات الأكاديمية في بداية التسعينات وتحديداً من طرف الكاتب والباحث "Christopher Hood" في مقاله الشهير "الإدارة العامة الجديدة لجميع الفصول New Management for all season's" والذي وصف فيه الإدارة العامة الجديدة كعقيدة تتضمن سبعة عناصر متكاملة هي: التسير المحترف في القطاع العمومي، نظم واضحة لتحديد معايير الأداء وأخرى لقياسه، تركيز أكبر على الرقابة الخارجية، التحول إلى تقسيم وحدات القطاع العمومي، التحول إلى منافسة أكبر في القطاع العمومي، التشديد على نمط القطاع الخاص في الممارسات الإدارية، التشديد أكثر على الانضباط

والتقشف في استخدام الموارد (عشور، 2012/2011، ص: 119). وبداية من تلك الفترة تمت عملية ضبط هذا المصطلح وتم تعميم التسمية على جل مشاريع الإصلاح، وأصبح هو المرجعية للحكومات والهيئات العمومية فيما يتعلق بإدخال أي تغييرات على مرافق الدولة أو إصلاحها.

يعرف "Bernrath" الإدارة العامة الجديدة على أنها مجموعة عناصر مستحدثة في تسيير الإدارات العمومية، والتي تفرض عليها الاحتكام للمنطق الاقتصادي من خلال إدراج مفهوم الأداء والجودة (Bernrath, 1998, P: 92). كما أشارت دراسة "Borinis" إلى العديد من النقاط التي تعتبر جوهرية لمواكبة التغيرات المنشودة، وهي (Hope, 2016, The new public management: context and practice in Africa http://www.ipmn.net/index.php/component/docman/doc_download/54-the-new-public-management-context-and-practice-in-africa): توفير خدمات ذات جودة عالية للمواطنين، زيادة استقلالية المسيرين العموميين، قياس ومكافأة الأفراد على أساس تلبية الأهداف، إتاحة الكفاءات البشرية والتكنولوجيا التي يحتاجها المسيرون لأداء أنشطتهم بشكل فعال، إدراك المزايا التي قد تنتج عن المنافسة، وهنا يجب التأكيد على أنه من بين الأهداف الرئيسية للإدارة العامة الجديدة فتح المجال أمام القطاع الخاص لتحقيق الأهداف العامة بدلا من الاقتصر في تحقيقها على القطاع العمومي.

3.2. مبادئ الإدارة العامة الجديدة

- ينبغي على الأطراف القائمة والفاعلة في القطاع العمومي، إن أرادت التغيير من منظماتها وإعطائها صبغة جديدة أساسها تحقيق الأداء، تبني مجموعة من المبادئ والالتزامات الخاصة بالإدارة العامة الجديدة، والتي نذكر منها (عبد الله، بوطويل، 2017، ص: 175-176):
- التكيف المستمر مع المتغيرات البيئية الديناميكية والظروف المفاجئة، بالإضافة إلى الإبتعاد عن الطابع البيروقراطي المنغلق على الذات والتوجه نحو الطابع المنفتح على الجمهور.
 - التركيز على كفاءات الموارد البشرية وهذا باعتماد التوجه نحو إدارة موارد بشرية قائمة على أساس الكفاءات، أين تصبح علاقة الموظف بالمنظمة أكثر مرونة وأقل استقرار، من أجل خلق أبعاد جديدة في ثقافة المنظمات العمومية ك: الإبداع، الابتكار، التعلم المستمر... الخ.
 - التركيز على المشاركة العامة من خلال الانتقال من الاهتمام بالإجراءات إلى الاهتمام بالنتائج، ومن القرارات الأحادية إلى القرارات المشتركة. والتأكيد على الشراكة بين قطاع العمومي وقطاع الأعمال.
 - تحسيس الموظفين العموميين بالمسؤولية، وإعطاء المسؤولين مساحة أكبر من الحرية لتحديد وتحقيق الأهداف المسطرة واتخاذ القرارات المناسبة.

- ضرورة اعتماد القطاع العمومي على قوى السوق، واتخاذ الخطوات الضرورية من أجل أن تكون منظماته منافساً قوياً، وكذا خلق بيئة مناسبة لنمو المشاريع العمومية والخاصة.
- وفق نظرة الإدارة العامة الجديدة أصبحت المنظمات العمومية مطالبة بإيجاد موارد مالية إضافية ذاتية، وألا تكتفي بما ترصده الدولة لها سنوياً، وتستطيع تحقيق ذلك بعدة آليات تختلف حسب المنظمة ونشاطها.
- زيادة الاعتماد على قطاع الأعمال والتوجه نحو الخصوصية والمقاولة من الخارج لتقديم الخدمات، كعلاج في حالة تفوق قطاع الأعمال مقابل عجز القطاع العمومي، وهذا لبلوغ مقاربة المستخدم / زبون.
- استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال، واعتماد الحكومة الإلكترونية من أجل تحقيق رضا الأطراف ذات المصلحة، بالإضافة إلى حتمية استحداث آليات تحقق السرعة في اتخاذ القرارات ورد الفعل من جهة والاستعجال في معالجة ملفات المرتفقين والمتعاملين معها وإزالة مختلف العراقيل والحواجز التي تحول دون ذلك من جهة أخرى.
- التوجه نحو اللامركزية والاستقلالية الفعلية في مجال التنظيم، من خلال تحويل مجموعة من صلاحيات الإدارة المركزية إلى الإدارات المحلية، بالإضافة إلى التركيز على الإدارة من منظور التنبؤ بالمشاكل ومحاولة تفاديها، بدلا من الإدارة من منظور معالجة المشاكل بعد حدوثها.
- اعتماد مبادئ الحوكمة المتمثلة في المشاركة، الإفصاح والشفافية، والمسائلة، لكي يتم إدارة القطاع العمومي بصورة صحيحة تنسم بالقبول وتحقق أهدافه، وكذا ضرورة الوعي بأن تدمج الإدارة بين المنطق القانوني الذي يركز على قاعدة قانونية صلبة ومنطق الإدارة "المناجمنت". تجدر الإشارة إلى أن مبادئ الإدارة العامة الجديدة تختلف من حيث العدد وطريقة الترتيب، إلا أنها تتفق في الكثير من المبادئ.

3. اعتماد الإدارة العامة الجديدة للإصلاح ورفع الأداء

سنحاول في هذا الجزء من الدراسة إعطاء نظرة عامة حول الخطوط العريضة للتوجه نحو اعتماد الإدارة العامة الجديدة، والتي تمت على مستوى الأجهزة الإدارية من خلال أخذ أمثلة عن نيوزلندا وبريطانيا، كما سنحاول أيضا إعطاء نظرة عامة لاختيار نموذج إصلاح آخر يكون خاص بالبلد من خلال اخذ التجربة اليابانية كمثال.

1.3 تجربة نيوزلندا في اعتماد الإدارة العامة الجديدة

لقد اتبعت نيوزلندا إصلاحاً سياسياً واقتصادياً طموحاً ومستداماً كانت ركائزه الأساسية إعادة هيكلة عميقة للقطاع العمومي والوظيفة العمومية في البلد، هذا الإصلاح أدى إلى تفكيك النظام القديم فيها والذي كان سائداً قبل سنة 1984.

لقد أدت الأزمة المالية في سنة 1984 إلى إعادة هيكلة للاقتصاد والإدارة في القطاع العمومي والوظيفة العمومية، بعدما عانى من العديد من المشاكل الاقتصادية وذلك لتمييزه قبل هذه الفترة ب: وجود عدد مفرط من العمال، توفر شروط عمل جامدة، الافتقار للأداء، أما فيما يخص هيكل الوظيفة العمومية وأنظمتها وعملياتها فقد كانت بيروقراطية جدا حيث كان مجلس (هيئة) الخدمات العمومية هو صاحب العمل لجميع الموظفين العموميين، وهو المسؤول عن تعيين جميع المسؤولين والمديرين وممارسة الرقابة عليهم، بالإضافة إلى اهتمامه بجوانب الإدارة الأخرى كالأجرة، شروط العمل، التدريب... أي كان ينظر إلى الوظيفة العمومية على أنها وظيفة تقوم على نظام السلك الوظيفي وتقدم مزايا لا يمرر لها استنادا إلى الأقدمية، فالوظيفة العمومية في نيوزلندا كانت عبارة عن وظيفة مهنية موحدة ومثقلة بالقواعد لاسيما فيما يتعلق بالعلاقات مع الموظفين والمهن واعتبرت هذه الوظيفة غير فعالة (Kernaghan, 2001, PP:17-19).

في سنة 1984 وبمجرد وصول "حزب العمل" للحكومة، قام هذا الأخير بتنفيذ سلسلة من الإصلاحات التي لم تؤثر فقط على هيكل الإدارة في القطاع العمومي والوظيفة العمومية ودور الدولة في المسائل الاقتصادية، بل أثرت على مختلف السياسات الاجتماعية (الإسكان، التعليم، الصحة...) أيضا، وفي غضون بضع سنوات تحول المجتمع النيوزيلندي تحولا عميقا، متجها دائما نحو اعتماد عناصر الإدارة العامة الجيدة وتعزيز قوانين السوق. وفي سنة 1986 تقرر إعادة تنظيم العمليات التجارية للدولة وفقاً لمجموعة من المبادئ رئيسية والتي نذكر منها (Dufour, octobr1999, la reforme néo-zélandaise :element de bilan, https://observatoire.enap.ca/Observatoire/docs/Coup_oeil/1999-oct-vol5no3.pdf): التخلي عن الأنشطة التي يمكن للقطاع الخاص أن يقوم بها بفعالية أكبر، اعتماد اللامركزية وإزالة القيود، تأسيس مؤسسات عمومية للأنشطة التجارية، إنشاء وحدات مرنة للدولة من أجل إنتاج الخدمات. وعلى المستوى المركزي تتولى الخزينة مسؤولية إدارة الأداء المالي وتقوم هيئة الخدمة الحكومية بإنفاذ قانون القطاع العام (Auger, October 1998).

إن قيم الوظيفة العمومية التي شددت الحكومة النيوزلندية على احترامها وتعزيزها والتقيدها تركزت على مجموعة المبادئ المذكورة في مدونة قواعد السلوك لسنة 2005 والمتمثلة في: الاحتراف والتكامل، النزاهة والصدق واحترام الزملاء والعملاء، الفصل بين الأنشطة الخاصة والعمومية. ولقد جاء في مدونة قواعد السلوك لسنة 1990 ثلاثة مبادئ رئيسية هي (Kernaghan, 2001,)

(P:21): يجب على الموظفين الوفاء بالتزاماتهم القانونية تجاه الحكومة بمهنية ونزاهة، كما ينبغي للموظفين لدى أدايمهم لواجباتهم أن يظهروا الأمانة وحسن النية والكفاءة واحترام حقوق الجمهور وزملائهم، ولا يجوز لهم إلحاق السمعة السيئة إلى الوظيفة العمومية التي يشغلونها.

تسير الوظيفة العمومية النيوزلندية وفق مجموعة من القوانين نذكر منها (Secretariat du conseil du trésor, September 2003, PP: 23-24):

● **قانون 1988 والمتعلق بالقطاع العمومي:** عمل هذا القانون على التقريب بين أساليب تسيير إدارة الموارد البشرية في القطاعين العام والخاص، ومن أهم ما جاء فيه نذكر: إلغاء نظام السلك الوظيفي واستبداله بنظام التعاقد، تطبيق نفس قواعد التوظيف المطبق في القطاع الخاص، منح الرؤساء التنفيذيين مرونة كافية واستقلال ذاتي في استغلال الموارد المتاحة لهم في الميزانية لتحقيق النتائج، قام بتسهيل تسيير شؤون الموظفين وتحويل كثير من الصلاحيات ذات العلاقة بالتوظيف والترقية وتصنيف الوظائف وتحديد الرواتب وتقييم الأداء وغيرها من الإدارات المركزية إلى الإدارات التنفيذية، العمل على تبسيط وعقلنة عملية التصنيف في الوظيفة العمومية، بالإضافة إلى إلغاء منطوق الوسائل أين كانت الجدارة تقاس بالأقدمية واستبداله بمنطق النتائج أين أصبح الأداء والتسيير الجيدين هما المعياران اللذان يعبران عن الجدارة والاستحقاق، وبذلك أصبحت مسألة تقييم الأداء ترتكز على النتائج المحققة سواء على المستوى الفردي أو الجماعي.

● **قانون 1991 والمتعلق بعقود العمل:** عمل هذا القانون على تغيير شروط العمل في القطاعين العام والخاص من خلال تسيير عملية التفاوض بشأن عقود العمل الفردية، والعقود التي تتم عن طريق الاتفاقيات الجماعية في الوظيفة العمومية وفي القطاع الخاص، كما قام بتغيير نظام تصنيف الوظائف في الوظيفة العمومية من خلال عمله على عقلنة 200 صنف التي ميزت نظام التصنيف القديم ومنح كامل الحرية لدوائر الخدمة العمومية في تبني القوانين الأساسية الخاصة التي يرونها مناسبة، كما ألغى هذا القانون إلزامية الانضمام إلى النقابة.

● **قانون 2000 المتعلق بعلاقات العمل:** لقد عمل هذا القانون على الترويج لمبدأ حسن النية في العلاقات التي تربط بين كل من المستخدمين، الموظفين، والنقابات في الوظيفة العمومية، وذلك من خلال: تعزيز الاحترام والثقة المتبادلة بين المستخدمين والموظفين والنقابات؛ توفير محيط عمل صحي من أجل تسهيل عملية تقديم التقارير الفردية والجماعية؛ إعداد القواعد اللازمة التي تحكم المفاوضات والاتفاقيات الجماعية والفردية؛ اقتراح حلول مرنة للمشاكل المتعلقة بعلاقات العمل.

● **التعديلات التشريعية لسنة 2004:** لقد صدرت في سنة 2004 عدة قوانين عملت على إدخال تعديلات على القوانين السابقة التي كانت تحكم مختلف مكونات القطاع العمومي النيوزلندي، لكن ما يهمننا من بين هذه القوانين: القانون (رقم 02) 2004 المعدل لقانون القطاع العمومي، باعتبار أن هذا القانون أعطى صلاحيات جديدة فيما يتعلق بتسيير الموارد البشرية في الوظيفة العمومية لهيئة الخدمات العمومية وكذا للرؤساء التنفيذيين في دوائر الخدمة العمومية. والقانون رقم (02) 2004 المعدل لقانون علاقات العمل باعتباره أدخل بعض التعديلات التي تحكم علاقات العمل بين الموظفين، الإدارة المستخدمة والنقابة.

مما سبق نجد أن الوظيفة العمومية في نيوزيلندا كانت تبحث عن رفع الأداء وتطوير القطاع، فمن خلال اعتماد الإدارة العامة الجديدة، أصبحت لجنة الخدمات العمومية كهيئة مسؤولة عن إعداد القواعد المتعلقة بتسيير الموارد البشرية في الوظيفة العمومية (Kernaghan, 2001, P:21)، كما أصبحت مكلفة بالمهام التالية: وضع استراتيجية لتطوير وترقية قدرات الإطارات والمسيرين في الوظيفة العمومية، إعداد ما يسمى بدليل القيادة والأخلاقيات ليوضع بين أيدي الرؤساء التنفيذيين في الوظيفة العمومية من أجل السير وفقاً للقواعد التي يتضمنها، وضع برنامج يتعلق بتكوين الإطارات في الوظيفة العمومية لإعدادهم ليكونوا قادة على مستوى الوظيفة العمومية في المستقبل، التعاون مع الرؤساء التنفيذيين من أجل وضع القواعد التي سيتم بناءً عليها اختيار الموظفين الذين سيكون بإمكانهم المشاركة في تنفيذ برنامج تكوين القادة. وتجدر الإشارة إلى أن الهدف من إجراء الإصلاحات والتعديلات هو دعم تطوير الأداء بالإضافة إلى تعزيز المرونة في استخدام الموارد، لذلك ألغت الحكومة الكثير من الضوابط المركزية التفصيلية وأعطت المديرين سلطة أكبر لتشجيعهم ليكونوا في الواجهة ويسيروا وفقاً لمفاهيم اقتصاد السوق. ويستند هذا النموذج الإداري إلى فرضية أن المديرين لا يمكن مساءلتهم عن النتائج إلا عندما يكونوا مسؤولين تماماً على أعمالهم (الموظفون، تنظيم العمل...) ولهذا السبب تسمح لهم الحكومة بتطوير نموذجهم الخاص الذي يلبي احتياجاتهم الخاصة (Auger, October 1998, P: 15)

2.3 تجربة بريطانيا في اعتماد الإدارة العامة الجديدة

عرفت بريطانيا هي الأخرى العديد من الإصلاحات الإدارية، غير أن التحول الجذري في الإدارة في القطاع العمومي والوظيفة العمومية تعود إلى الفترة التي وصلت إليها "مارغريت تاتشر" إلى السلطة في بداية 1979، فبمجرد وصولها إلى السلطة عرف القطاع العمومي البريطاني سياسات إدارية وتسييرية جديدة كان الهدف منها (Keraudren, mars 1999, PP: 61-67): تقليص نفقات الدولة وتحسين طرق التسيير الداخلي، القضاء على التسيير البيروقراطي، تغيير الهياكل

الإدارية، الاعتماد على النظام التعاقدى، الاعتماد على الخصوصية، تحسين الخدمات المقدمة للمواطنين والاهتمام بهم أكثر.

في سنة 1988 تم إنشاء لجنة للإهتمام بتفعيل المصالح الإدارية البريطانية، والتي قدمت تقريرا تمحور حول كيفية إنشاء وحدات مستقلة أو ما سمي بالوكالات، بحيث تصبح كل وكالة مسؤولة عن نشاطها أمام كل من الوزارة الوصية والبرلمان، وتكون كل وكالة مسؤولة عن تقديم الخدمات العمومية للمواطنين. ومن أهم الإصلاحات الإدارية البريطانية نجد:

الخصوصية: حضت بريطانيا بشعبية كبيرة خلال الثمانينات وأصبحت نموذجا للعديد من الدول كما سبق وأن أشرنا سابقا، فالخصوصية تمثل اتجاها جديدا للعمل الحكومي، وقد ركز مؤيدو هذا الاتجاه على إبراز مدى كفاءة وفعالية القطاع الخاص مقابل عجز القطاع العمومي. والاهتمام بالخصوصية يدخل في إطار تقليص حجم الدولة من أجل التخفيض من العجز المالي (Ben said, (avril2000,P: 31).

• **إنشاء وكالات مستقلة:** قامت الخلية المكلفة بالقيام بالإصلاحات والمعينة من قبل كل من وزارة المالية والوزارة الوصية للمصلحة الإدارية موضوع الإصلاح بمهمة تحديد خصائص ومهام وأنشطة وطبيعة العلاقة التي سوف تربطها بالوزارة الوصية وكذا مميزات الوكالة التي سيتم إنشائها بدقة، وفيما يخص مديري الوكالات فيتم تعيينهم عن طريق المسابقة المفتوحة لجلب أفضل الكفاءات (Keraudren, mars1999, P:82)، والهدف من هذه الوكالات هو إدخال نظام المنافسة في القطاع العمومي، تغيير الحدود التقليدية التي كانت تفصل بين القطاعين العام والخاص، بالإضافة إلى اعتماد القطاع العمومي على الأساليب والطرق السائد في القطاع الخاص (Ben said, avril2000,PP : 27-28).

• **إنشاء ميثاق المواطنين:** أصدرت الحكومة البريطانية سنة 1991 وثيقة بعنوان "ميثاق المواطنين" الذي كان الأساس لولادة العديد من المواثيق في العديد من القطاعات، تحدد هذه المواثيق بدقة أهداف والتزامات الإدارة اتجاه المواطنين، وبالتالي الهدف منها هو الرفع من مستوى نوعية الخدمة المقدمة للمواطنين، حيث تبنت الحكومة البريطانية فلسفة مبنية على الإدارة بالنتائج لتحسين أداء القطاع العمومي من خلال تعزيز الكفاءة وتعزيز خدمة العملاء* وفي هذا الصدد للتعرف على احتياجات المواطنين وتطلعاتهم يجب على كل إدارة عمومية أن تقوم وفي كل سنة باستشارة زبائنها للتعرف على احتياجاتهم، ومن ثم تسعى لتلبيةها ووضع التقارير حول مدى الوفاء بها (Ben said, avril2000,PP: 28-29).

* النموذج البريطاني اعتبر المواطن زبون يجب إرضاءه

3.3. عرض التجربة اليابانية

ورغم تركيز هذه الدراسة على الإدارة العامة الجديدة كآلية ضرورية للإصلاح، إلا أن هذا لا يمنع إمكانية الاستشهاد بتجربة لبلد آخر هو اليابان، هذا البلد لم يعتمد في إصلاح قطاعه العمومي على مبادئ الإدارة العامة الجديدة لكنه نجح في تحقيق الأداء المطلوب.

لقد كانت الإدارة في المنظمات العمومية اليابانية تتمتع بمجموعة من الخصائص التي نذكر منها: الاعتماد على نظام الأقدمية، التعصب لجماعة العمل، العمومية في توزيع العمل بدلا من التخصص... وغيرها من النقاط التي درستها لجنة الإصلاح الإداري الياباني والتي وضعها في موضع إعادة النظر نظرا لعدم مواكبتها للظروف الحالية وأثرها السلبي على المنظمات العمومية. غير أن هذا لا يلغي حقيقة أن بعض أجهزة الإدارة العمومية أسهمت بشكل كبير في مساعدة القطاع الخاص على تحقيق ما وصل إليه من نجاح بسبب حسن تخطيطها وعقلانية السياسات التي وضعتها.

إن السر في نجاح الإدارة اليابانية وتفوقها الذي جعلها محل أنظار وإعجاب دارسي الإدارة والمهتمين بها، لا يكمن في أن اليابانيين اكتشفوا نظريات حديثة أو نماذج إدارية متميزة، بل على العكس فإن مساهمات اليابانيين في مجال إثراء النظرية الإدارية متواضعة جداً إذا ما تم مقارنتها بتلك القائمة في الدول المتقدمة الأخرى. لكنها تمكنت من تحقيق الأداء، والسر في ذلك يكمن في الحقيقة في الأسلوب المنظم الذي اتبعه اليابانيون لتطوير إدارة منظمات مجتمعهم والقائم على مجموعة من العوامل التي نذكر من أهمها: السياسات الإدارية الحكومية، والتعاون الوثيق بين المؤسسات العمومية والقطاع الخاص، والأساليب الإدارية المتميزة المتبعة هناك. فقد قام اليابانيون بالاتفاق على تحديد الغايات والأهداف بناء على أسس سليمة ومرنة قائمة على عقلانية طويلة المدى وفق دعائم راسخة، كما تتخذ خطوات مدروسة قد تكون بطيئة بعض الشيء ولكنها تقود في النهاية إلى تحقيق نجاح قائم على أصول ثابتة ويتمتع بديمومة أطول. ولم يتوقفوا عند هذا الحد بل اعتمدوا على تطويع البيئة لصالحهم وذلك حتى تستطيع المنظمات من استحداث الأفعال وتغيير الواقع، وهذا من خلال دراسة وتحليل وفهم العديد من الأنظمة والنظريات والنماذج والأساليب الإدارية المتوفرة في دول متقدمة مختلفة، ثم قاموا بعدها بأخذ ما يحتاجون إليه منها ويتلاءم مع ظروف مجتمعهم، وقاموا بتكييف ما أخذوه مع الأوضاع والعادات والمعتقدات والقيم اليابانية، ليخرجوا بعد ذلك بنموذج إداري ياباني مميز نجح نجاحا كبيرا بالنسبة للمجتمع.

الخاتمة:

لقد اعتمدت العديد من الدول عدداً من المحاولات لإصلاح القطاع العمومي والوظيفة العمومية، لكنها رغم ذلك لم تخرج بشكل كبير عن النموذج البيروقراطي للتسيير، وبالتالي بقيت تعاني من عدة مشاكل وأزمات لعدم قدرتها على مواكبة المستجدات في بيئتها، وعليه أصبح من الضروري تغيير هذا النموذج إما عن طريق اختيار الإدارة العامة الجديدة كنموذج إصلاحي أو العمل على اختيار نموذج إصلاحي خاص بها "بعيدا عن ترقيع النموذج البيروقراطي"، وفي كلى الحالتين ولتحقيق نتائج إيجابية يجب مراعاة الخصوصية التي تميز المناخ العام، والإمكانيات، ومدى استجابة الأطراف الفاعلة في تطبيق محتوى وأبعاد النموذج الذي تم اختياره.

من خلال هذه الدراسة تم التوصل إلى النتائج التالية:

- لقد تسبب النموذج البيروقراطي في ضعف أداء الإدارة العامة، تدني جودة الخدمات التي تقدمها، جمودها، غياب الفعالية فيها، غياب الإبداع فيها، وارتفاع ديونها باستمرار... الخ، وهو ما أدى إلى تزايد مشاريع الإصلاح الإداري في العديد من الدول التي تعتبر الإدارة العامة الجديدة أحد أهم مداخلها، لكنه لا يعتبر الوحيد والأمثل، وذلك لوجود دول مثل اليابان أثبتت من خلال تجربتها أنها كانت قادرة على تطبيق مدخل إصلاح خاص بها وحققت من خلاله النتائج المرغوبة. وعليه يمكن القول أن بعض الدول رأت من الضروري اعتماد نموذج الإدارة العامة الجديدة كآلية للإصلاح فقامت باختياره، أما دول أخرى فقد صممت لنفسها نماذج خاصة وغير تقليدية للإصلاح تراعي خصوصياتها وبالتالي لم ترى ضرورة في اختياره.
- نموذج الإدارة العامة الجديدة عبارة عن تجسيد متطور لنموذج هجين يستمد مبادئه وأسسها من سياسات وأدوات التسيير التي أثبتت فعاليتها في القطاع الخاص، الغرض منه ليس إلغاء السياسات والخدمات العامة وإنما تحسين كفاءتها.
- رغم أن الإدارة العامة الجديدة منذ الثمانينات تعد النموذج السائد في قيادة التغيرات وعمليات الإصلاح في القطاع العمومي للعديد من الدول إلا أنه لا توجد وصفة أو توليفة ثابتة وموحدة يمكن تطبيقها في أي بلد يحتاج قطاعه العمومي للإصلاح، بل هناك توليفات مختلفة تشابه إلى حد ما في المبادئ لكنها تختلف من حيث طريقة تطبيقها وذلك نتيجة الاختلافات الاجتماعية الثقافية والإدارية والاقتصادية والتكنولوجية والسياسية بين الدول، وهذا ما تبين من خلال تجربة كل من بريطانيا ونيوزيلاندا.
- أثبتت التجارب والممارسات الدولية في مجال الإصلاح المستمدة من نموذج الإدارة العامة الجديدة والتي تم تطويرها في البلدان المتقدمة بحاجة إلى إعادة دراستها بشكل جاد للاستفادة

من ايجابياتها وتجنب سلبياتها قبل اعتماد تنفيذها، وهذا نتيجة الخصوصيات التي يتميز بها كل بلد.

➤ من خلال الاستشهاد بتجربة كل من نيوزيلاندا، وبريطانيا يمكن القول بأن تبني نموذج الإدارة العامة الجديدة تلجأ إليه الدول في كثير من الأحيان من أجل الإصلاح في حالة فشل أساليب الإصلاح التقليدية أو عدم الرغبة في تطبيقها، وهذا بسبب النتائج الإيجابية التي حققها الدول التي اعتمده.

توصيات الدراسة:

إن الدول التي تسعى إلى الإصلاح سواء من خلال اختيار تبني منهج الإدارة العامة الجديدة أو اختيار تبني منهج إصلاحي خاص بها يراعي خصوصيتها وإمكانياتها، أصبح لزاما عليها رسم رؤية واستراتيجية واضحة للقيام بإصلاح جدي من خلال:

➤ التوجه نحو إدارة الموارد البشرية القائمة على أساس الكفاءات، ذلك لأن الكفاءات البشرية هي القادرة على استيعاب وملاحقة المتغيرات البيئية ومحاولة تكييفها والتكيف معها.

➤ لا بد من الاستفادة من مزايا الإدارة الاستراتيجية في المنظمات العمومية، رغم أن أمر ممارستها يواجه العديد من الصعوبات التي يمكن حصرها بالأطر القانونية والسياسية والتسييرية ومقاومة التغيير والابتعاد عن أسلوب التخطيط الإداري التقليدي الذي يعتمد على النظرة الآنية قصيرة الأمد، خاصة وان نتائج معظم الدراسات الحديثة تشير إلى أن أداء المنظمات يتأثر بمنهج الاستراتيجيين وقدرتهم على صياغة وإنجاز رؤية ورسالة تلك المنظمات، حتى أن بعض الباحثين يؤكدون على أن الإدارة الاستراتيجية هي من بين الأدوات الرئيسية والمهمة في قياس الأداء ضمن حركة الإصلاح.

➤ ضرورة إيجاد التركيبة المناسبة من الأساليب والممارسات التي تراعي ظروف المجتمع وتنسجم مع تقاليده وثقافته وقيمه، وهذا هو التحدي الحقيقي الذي يواجه القائمين على إعداد وإدارة الاستراتيجية المعتمدة لتنفيذ السياسة العامة للدولة.

➤ تبني الحوكمة العمومية يعد اتجاهاً نحو تبني الإصلاح، فهي تعد ضرورية لضبط العلاقة بين المنظمات العمومية وشركائها - المنظمات الاقتصادية، جمعيات المجتمع المدني، الأحزاب السياسية، النقابات العمالية، أصحاب المصالح - لضمان مصالح كل الأطراف بصفة عامة والمواطنين باعتبارهم أصحاب مصالح بصفة خاصة.

➤ من المهم تطويع واستغلال تكنولوجيا المعلومات والاتصال لتحسين الاتصال والتفاعل بين ثلاثة فئات هي: المنظمات العمومية، المنظمات الخاصة والمواطنين.

- من الضروري العمل على تحقيق التكامل بين الحوكمة والحكومة الإلكترونية عند القيام بالإصلاح، بغرض إيجاد رؤية واحدة ومتكاملة تلتزم بها كافة المنظمات العمومية، فالنقلة إلى الحكومة الإلكترونية على المستوى التقني لا بد أن توازها نقلة متناسبة على المستوى الإداري والتنظيمي، للرفع من أداء الحكومة إلى مستويات أفضل من المستوى الحالي.
 - لا بد من تغيير الثقافة البيروقراطية السائدة بأغلب المنظمات العمومية لأنها تشكل مصدر ضعف لها وعقبة في سبيل تطورها، لذلك من الضروري إرساء خصائص ثقافية مساعدة على تبني تحقيق الأداء المتميز والعالي.
 - من المهم دعم الأخلاقيات المهنية على مستوى المنظمات العمومية التي أصبح واقعها يتميز بكثرة الخروقات والتجاوزات الأخلاقية.
 - بالإضافة إلى ما سبق يمكن التوصية بضرورة التوجه نحو التسويق العمومي، بناء ميزانية عمومية قائمة على النتائج والأهداف، التعامل مع الضغوطات السياسية، مراقبة التسيير... الخ.
- قائمة المصادر والمراجع باللغة العربية:

➤ الكتب:

1. أفندي، عطية حسين، 2012، حقل الإدارة العامة "مسألة البناء النظري"، القاهرة.
2. الزعبي، فايز وعبدات، محمد، 1997، أساسيات الإدارة الحديثة، دار المستقبل للنشر والتوزيع، الأردن.
3. المجذوب، طارق محمد، 2005، الإدارة العامة "العملية الإدارية والوظيفة العمومية والإصلاح الإداري"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.
4. المعاني، ايمن عودة، 2010، الإدارة العامة الحديثة، ط1، دار وائل للنشر، عمان.
5. المنيف، إبراهيم عبد الله، 1993، تطور الفكر الإداري المعاصر، ط1، دار أفق الإبداع العالمية، الرياض.
6. الهيثي، صلاح الدين حسين والخفاجي، نعمة عباس، 2019، تحليل أسس الإدارة العامة "منظور معاصر"، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن.
7. خاطر، احمد مصطفى وكشك، محمد بهجت، 1999، إدارة المنظمات الاجتماعية "تقويم مشروعات الرعاية"، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية.
8. عبد الوهاب، علي محمد وعامر، سعيد يس، 1998، الفكر المعاصر في التنظيم والإدارة، مركز وايد سيرفيس للاستشارات والتطوير الإداري، مصر.
9. عبودي، زيد منير، 2017، الاستراتيجية الحديثة في إدارة التخطيط والتطوير، دار المعتر للنشر والتوزيع، الأردن.
10. ياغي، محمد عبد الفتاح، 2010، مبادئ الإدارة العامة، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن.

➤ المقالات في مجلة علمية:

11. الحملي، سحر عبد الله، يناير 2013، الإصلاح الإداري مفهومه وآليات تطبيقه "دراسة مقارنة"، المجلة العلمية لقطاع كليات التجارة، العدد 10، ص ص 332-362، مصر.

12. عبد الله، علي، وبوطويل، رقية، ديسمبر 2017، إدارة الموارد البشرية في ظل تحديات قطاع الوظيفة العمومية الجزائرية، مجلة الإبداع، العدد 7 ب، ص ص 175-176، الجزائر.
13. عشور، طارق، 2012/2011، مقارنة التسيير العمومي الجديد كألية لتدعيم وتعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات العمومية، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، العدد 01، ص ص 109-126، الجزائر.

➤ الرسائل الجامعية:

14. البحيري، سامي محمود، 2013، مداخل الإصلاح الإداري "التطوير التنظيمي والتدريب وتقييم الأداء"، رسالة ماجستير، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، لندن.

قائمة المصادر والمراجع باللغة اللاتينية:

➤ الكتب:

15. Blanger, L et Mercier, J, 2006, **Auteurs et textes classique de la théorie des organisations**, les presses de l'université Laval, Canada.
16. Greene, Jeffery. D, 2005, **public administration in the new century "A concise introduction"**, wadsworth thomson, New York.
17. Jreisat, J, E, 2001, **the new public management and reform**, kuotsai Tom Liov editor, New York.
18. Mottez, B, 1975, **la Sociologie industrielle**, 2^{ème} éd, PUF, Paris.

➤ المقالات في مجلة علمية:

19. Auger, Jacques, octobre 1998, **la gestion de la performance dans le secteur public (approche comparative)**, colloque de la société québécoise d'évaluation de programme, Canada.
20. Bernrath, W, 1998, **Le Nouveau Management Public (concept, situation en Wallonie, Quelques réflexions, visions et conclusions opérationnelles)**, Revue OSF, Belgique, PP 92-110.
21. Gruening, Gernod, 2001, **Origin and theoretical basis of new management**, international public management journal, vol4, PP 1-25.
22. Keraudren, P, mars 1999, **entre nouveau management public et gouvernement (les spécificités de la réforme de l'administration centrale en Grande Bretagne)**, revue politiques et management public, vol, 17, N°01, I.M.P, France, PP59-92.
23. Kernaghan, Kenneth, 2001, **comparaison internationale des reformes de la gestion des ressources humaines**, centre canadien de gestion, PP 1-58.
24. Secretariat du conseil du trésor, September 2003, **la gestion des ressources humaines dans la fonction publique de certains pays de l'OCDE observation de l'administration publique**, ENAP.

➤ الرسائل الجامعية:

25. Ben said, H, avril 2000, **gestion du changement dans l'administration publique en vue de sa modernisation (étude de cas canadiens et leçon pour le Maroc)**, mémoire présenté en vue de l'obtention du grade de maitre, sciences

de la gestion, école des hautes études commerciales affiliée à l'université de Montréal

➤ المواقع الإلكترونية:

26. Alexander, Padilla, **Agency Theory, Evolution and Austrian Economics**, 2006, p5, sur: www.Mises.org/journals/Scholar/Padilla6.pdf
27. Dufour, Christian, octobre 1999, **la reforme néo-zélandaise (élément de bilan)**, observatoire de l'administration publique, vol5, N5, sur: www.observatoire.enap.ca/Observatoire/docs/Coup_oeil/1999-oct-vol5no3.pdf
28. Hope, K, R., **The new public management: context and practice in Africa**, sur: www.ipmn.net/index.php/component/docman/doc_download/54-the-newpublic-management-context-and-practice-in
29. www.encyclopedia.com/social-sciences-and-law/law/law-divisions-and-codes/public-administration
30. www.encyclopedia.com/social-sciences-and-law/law/law-divisions-and-codes/public-administration