

إشكالية التدبير العمومي بين الشرعية القانونية والفعالية التسييرية -دراسة حالة الجزائر-

محمد أكحل، طالب دكتوراه، جامعة باتنة 1، الجزائر.
عواشيرة رقية، أستاذة التعليم العالي، جامعة باتنة 1، الجزائر

الملخص:

يهدف هذا البحث إلى تناول إشكالية التدبير العمومي من خلال دراسة المقاربة التقليدية المستندة للنموذج الفيبري للعقلانية القانونية البيروقراطية وتحليل عناصرها، وكذا الأزمة التي عرفها في ظل ضغوطات العولمة وأزمة دولة الرفاه وما صاحبها من محاولات لإصلاح الإدارة العمومية والقطاع العمومي من خلال تبني مفهوم المناجمنت العمومي الجديد وفق مقاربة تسييرية تقوم على مبادئ ومفاهيم الأداء، والفعالية والكفاءة والتي بدورها تطرح تحت منظور الحكامة.

مع الإشارة إلى واقع التدبير العمومي في الجزائر القائم على المقرب التقليدي للمنطق البيروقراطي القانوني، والمحاولات الرامية لتجاوز أزماته وذلك بالتوجه نحو المناجمنت العمومي الجديد، كما تم تقييم مدى نجاح التجربة الجزائرية في تحقيق ذلك. الكلمات المفتاحية: التدبير، المناجمنت العمومي، الشرعية، القانونية، الفعالية، البيروقراطية، الأداء، التسييرية، الحكامة.

The Public management Problematic :Legal Legitimacy Vs Managerial Effectiveness- Case study of Algeria-

Abstract:

This paper aims to address the problematic of public management through the study and analysis of its traditional approach which is based on Weber legal-rationalbureaucratic model ,its crisis experienced under the pressure of globalization and the welfare state ,and the accompanying attempts to reform the public administration and the public sector by adopting the concept of new public management according to a managerial approach established on principles and concepts of performance ,effectiveness and efficiency ,which in turn fall under the foundations of governance.

Then ,it deals with the Algerian public management experience which is based on the traditional legal bureaucratic approach ,as well as the attempts to overcome its crises by moving to the new public management, besides to assessing the success of this tendency.

Keywords: management, public management, Legitimacy, Legal , bureaucracy, performance, managerial, governance.

مقدمة:

عرفت نهاية القرن الماضي وبداية الألفية الجديدة تحولات هامة مست الشأن العمومي، وطرحت عدة إشكالات على رجال القانون والسياسية والاقتصاد والاجتماع، شكلت إدارة الشأن العمومي وتسيير المال العمومي لتحقيق التنمية عنصر رئيسيا فيها، تمحورت هذه الإشكاليات في تحولات دور الدولة وحجم تدخلها، كما انعكس هذا في طرق وأساليب استخدام القانون بفعل العولمة وأزمة دولة الرفاهية، وما نجم عنها من تشكيك في مبادئ القانون الإداري، حيث أدت هذه المتغيرات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والتكنولوجية إلى إعادة النظر في نمط تسيير وتصريف الشؤون العمومية بعد الأزمة التي عرفها النموذج العقلاني البيروقراطي الفئري الذي يستند إلى الشرعية القانونية والقواعد المسبقة والسلطة الهرمية، ومحاولات إصلاح هذه الاختلالات التي عرفت منذ ستينيات القرن الماضي والاعتماد على مقاربة جديدة تستخدم المفردات التسييرية من فعالية وكفاءة وأداء وجوده، والتي تجد مصدرها في مفهوم المناجمنت العمومي الجديد في سياق طرح نموذج الحكامة الجيدة، عرفت عديد الدول محاولات إصلاح المنظمات العمومية وتعددت النماذج في بحثها عن الكيفية التي يمكن أن تجعل القطاع العمومي يعمل بطريقة أكثر فعالية وكفاءة، ولهذا فإن هذا البحث يهدف إلى:

- دراسة عناصر إشكالية التدبير العمومي.
- تحليل أزمة التسيير العمومي في ظل المقاربة التقليدية البيروقراطية القانونية .
- إبراز خصائص المقاربة التسييرية كمحاولة لتجاوز أزمة التسيير العمومي .
- تقييم واقع التدبير العمومي الجزائري ولورة رؤية لتحديثه .

والجزائر واحدة من البلدان التي عرفت أزمة التسيير العمومي بعد الاعتماد على المنطق البيروقراطي في تسيير الشأن العمومي منذ الاستقلال إلى غاية بداية التسعينيات، حيث برزت محاولة الاعتماد على مقاربة تسييرية تستند إلى مبادئ وممارسات المناجمنت العمومي التي أملت أزمات داخلية، وفرضتها تحولات دولية حيث تدور الإشكالية التالية: إلى أي مدى يمكن تجاوز أزمة التسيير العمومي بالانتقال من الشرعية القانونية إلى الفعالية التسييرية؟ للإجابة عن هذه الإشكالية نقسم البحث إلى ثلاثة محاور:

المحور الأول: التدبير العمومي من التسيير العمومي إلى المناجمنت العمومي الجديد.

المحور الثاني: التسيير العمومي بين العقلانية القانونية والعقلانية التسييرية.

المحور الثالث: واقع التدبير العمومي في الجزائر بين المنطق البيروقراطي والمنطق التسييري.

المحور الأول: التدبير العمومي من التسيير العمومي إلى المناجمنت العمومي

تجسد ثلاث تيارات فكرية تطور مفهوم التسيير، ويتعلق الأمر بالتوجه القانوني الذي يهتم أساسا بالظاهرة الإدارية انطلاقا من دراسة البنيات الإدارية والنصوص المنظمة للإدارة العمومية، أما التوجه التسييري فيسعى إلى عقلنة عوامل الإنتاج، بهدف رفع المردودية للوحدة ككل، والإنتاجية بالنسبة لكل فرد، ثم التوجه السوسيولوجي، الذي يعتمد أساسا على مفاهيم ومناهج علم الاجتماع في معالجته للظاهرة الإدارية¹.

أولاً: تعريف التسيير العمومي: شكّل تقديم تعريف للتسيير تحدياً للعديد من الباحثين نظراً للتجاذبات القانونية والاجتماعية التي ترتبط بمجالات تدخل الدولة وعلاقتها بالمجتمع.

يعتبر Taylor .F رائداً في الفكر التسييري²، حيث يعرف المناجمنت كما يلي: «أن تعرف بالضبط ماذا تريد ثم تتأكد من أن الأفراد يؤدونه بأفضل طريقة»³، كما جاء في تعريف Fayol .H: «إن معنى أن تدير هو أن تتنبأ، تخطط، تصدر الأوامر، تنسق وتراقب»⁴.

وعرفه G.P.Bergeron بأنه: «العملية التي بواسطتها نخطط، ننظم، ندير ونراقب موارد المنظمة للوصول إلى أهداف معينة»⁵، أما Terry.G.R. فيرى أنه هو: «تحقيق الأهداف بواسطة الأشخاص الآخرين»⁶.

أما woodrow Wilson فيرى أن التسيير العمومي هو: «الهدف العملي الذي يتعلق بإنجاز المشروعات العامة بما يتفق مع رغبات الناس وحاجاتهم، فعن طريق الإدارة العامة توفر الحكومات حاجات المجتمع التي يعجز النشاط الفردي عن الوفاء بها»⁷.

إن «مصطلح Management في الأصل هو مصطلح إنجليزي، ظهر بوصفه علماً لأول مرة نتيجة الثورة الصناعية في نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين، حيث زاد الاهتمام بعلم الإدارة، وبرز بوصفه علماً تبنته حركة الإدارة العلمية تزعمها Frederick Taylor في كتابه المشهور «الإدارة العلمية»، وتعددت استعمالاته بحسب مجال تطبيقه من إدارة الأعمال إلى إدارة المرافق العمومية، أما في الفرنسية فيقول أنصار التيار الفرانكفوني: أن مصطلح Management هو مفهوم أنجلو أمريكي ترجم إلى الفرنسية من قبل الإداريين وهو أوسع وأشمل ويتضمن في طياته مفهوم gestion La، وقد كان الفرنسيون يستعملون مصطلح Administration استخداماً واسعاً للتعبير عن كل المفاهيم الإدارية بكافة مجالاتها، إلى غاية الثورة الصناعية وما صاحبها من ظهور للمصطلح الإنجليزي Management الذي يحتوي المصطلحين السابقين اللذين يقتصران على الإدارة التي تطبق المعارف والمكتسبات الإدارية دون الحاجة إلى دراسة المؤثرات البيئية أو الجوانب السلوكية»⁸، حيث يتم تقديم كلمة management كتعبير عن ممارسات مختلفة أكثر حداثة ومرونة وتكيفاً، والتي يعبر عنها في الفرنسية بمصطلحين هما: gestion وmanagement، غير أنه من الخطأ التعبير عنها في اللغة الإنجليزية بغير مصطلح management⁹.

هذا، ويتم ترجمة مصطلح Management بمصطلح التدبير أو التسيير في الدول العربية المتأثرة بالمنهج الفرانكفوني، في حين تمت ترجمته في الدول العربية المتأثرة بالمنهج الأنجلولوساكسوني بمصطلح الإدارة، مما يطرح تساؤلاً حول حقيقة دلالة هذه المفاهيم، وهل هي مترادفات لذات المعنى أم أن لكل واحد منها معنى مستقلاً بذاته؟

بالرجوع إلى أصل مصطلح الإدارة من الفعل أدار الذي يعني في اللغة أدار الشيء، أي جعله يدور، بمعنى نظم وتعاطى الأمر وأحاط به، ويطلق اصطلاحاً على الجهاز الذي يقوم بالتدبير، ومنه جاء لفظ الدار الذي يطلق على الجهات الحكومية والعامة مثل دار الأوقاف، وعليه تعني الإدارة لغة الجهاز والمكان الذي يتم فيه التدبير، ورد مفهوم الإدارة في القرآن الكريم في موضع واحد قال تعالى: ((إِلَّا أَنْ تَكُونَ تِجَارَةً حَاضِرَةً تُدِيرُونَهَا بَيْنَكُمْ فَلَيْسَ عَلَيْكُمْ جُنَاحٌ أَلَّا تَكْتُبُوهَا)) [البقرة: 282]. وهي تستخدم هنا فقط في الأمور الآتية الحاضرة التي لا تتطلب التخطيط لتنفيذ الأعمال اليومية للعمال¹⁰. أما مصطلح التدبير فقد ورد في القرآن الكريم في أكثر من موضع قال تعالى: ((يُدَبِّرُ الْأَمْرَ مِنَ السَّمَاءِ إِلَى الْأَرْضِ ثُمَّ يَعْرُجُ إِلَيْهِ فِي يَوْمٍ كَانَ مِقْدَارُهُ أَلْفَ سَنَةٍ مِمَّا

تَعُدُّونَ)) [السجدة: 05]، والتدبير هو التفكير¹¹، غير أن استعماله لدى الدول المتأثرة بالمنهج الأنجلوساكسوني ضل مغيبا، وفي الدول المتأثرة بالمنهج الفرانكفوني يتم استعماله كمرادف لمصطلح التسيير، في حين أن صحيح اللغة هو التدبير الذي "يشمل كلا من مصطلح الإدارة والتسيير، ويقصد به تطبيق المجال المعرفي والمهاري والسلوكي والبعد البيئي في المجالات الإدارية المختلفة بكفاءة وفعالية لغرض تحقيق الأهداف المسطرة"¹².

ثانيا: أزمة التسيير العمومي:

أدت التحديات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والتقنية التي واجهت الدولة والجهاز الحكومي في سبعينيات القرن الماضي إلى تأثير على المنظومة الإدارية الحكومية التقليدية التي كانت تعتمد على الهياكل والقواعد واللوائح والإجراءات في اتخاذ القرارات محتكرة بذلك المبادرة في وضع السياسات العامة وتنفيذها ورقابتها إلى البحث عن حلول لتجاوز هذه التحديات، لقد تم تفسير هذه الأزمة بفشل نموذج التسيير العمومي بفعل عدة عوامل يأتي في مقدمتها اختلالات النظام البيروقراطي الذي شكل نموذجا إيجابيا على المستوى النظري والعملي حتى منتصف القرن الماضي بسبب العولمة والتحولت التي مست هياكل الدولة وانتشار اقتصاد المعرفة، ذلك "أنّ البيروقراطية القائمة على عقلانية قانونية التي تهتم بالقواعد أو الشكليات أدت إلى تعقد الإجراءات والتمسك بشدة بالقواعد إلى درجة التقديس الذي يجعلها غاية وليست وسيلة لخدمة الأهداف مما يؤدي إلى عدم الاهتمام بالمصلحة العامة وتبذير الأموال العمومية"¹³.

كما تعرض دور الدولة في المجال الاقتصادي وفشل محاولة إصلاحها بسبب ضعف الأداء وعدم الفعالية إلى انتقادات أفرزت ظهور مدارس فكرية تدعو إلى تجديد الفكر الليبرالي معتبرة أنّ أسباب الأزمة الاقتصادية مرده تعاضد دور الدولة كسبب رئيسي لأزمة التسيير العمومي، وأنّ الحل يكمن في تقليص هذا الدور الاقتصادي والاجتماعي بإتاحة الفرص للقطاع الخاص، وهذا يعني إدخال آليات السوق والمنافسة في تسيير القطاع العام في تنفيذ السياسات العامة، حيث يتم تقديم الخدمات العامة وفق آليات السوق بمرجعية تعتمد عقلانية تسييرية تقوم على مبادئ الكفاءة والفعالية والأداء، هذه المبادئ هي التي تشكل الإطار المرجعي للمناجمنت العمومي الجديد¹⁴ *¹⁵.

ثالثا: المناجمنت العمومي الجديد

بعد تغير دور الدولة الذي عرف تحولات عميقة بفعل العولمة والتطورات التقنية التي شهدتها العالم خاصة بعد نهاية الثلاثين المجيدة وبدايات أزمة دولة الرفاه في سبعينيات القرن الماضي من أزمة اقتصادية شكلت عبئا على المالية العمومية. أدى التشكيك في دور الدولة والتخلي عند دورها التدخل بسبب عدم قدرتها على تلبية المطالب الاجتماعية والصحية والوفاء بالتزاماتها الناتج عن ظهور تعقيدات ناتجة عن عدم القدرة على السيطرة على الواقع الذي تزداد مشاكله في ظل قلة الموارد المالية وزيادة الأعباء العمومية والاعتماد على وسائل وأساليب التنظيم الإداري البيروقراطي الفيرري المستند على الشرعية العقلانية التي تمارس فيها الدولة حكمها وصلاحياتها استنادا إلى مجموعة من القواعد المسبقة، «حيث هيمنة العقل ترتبط بمجموعة من الاعتقادات أولها الإيمان بالعلم، وثانيها الإيمان بالتطور، أي أنّ العقل يستمر في فرض القواعد، وثالثها تعميم النماذج المطبقة في الغرب باسم العقل كنماذج مرجعية»¹⁶.

لقد تم طرح المناجمنت العمومي كاستجابة للتغير الحاصل في طبيعة دور الدولة والمهام المطلوبة منها في ظل هذا التحول والمطالب المتزايدة على الحكامة الجيدة على المستوى العالمي كنموذج لتسيير عمومي فعال لغرض إصلاح الإدارة العمومية التقليدية القائمة على القانونية الفبورية في سياق الإجابة عن تساؤلات الباحثين والسياسيين والاقتصاديين في الطرق والآليات التي تجعل الحكومة أكثر كفاءة وفعالية، حيث برزت دراسات أكاديمية في ستينيات وسبعينيات القرن الماضي تناولت طرق تحسين التسيير العمومي، لتعزيز قدرات الحكومات وأدائها «وظهر في هذا السياق تياران رئيسيان الأول قاده الاقتصاديون ممن يوصفون بتيار الاقتصاد المؤسسي الجديد، الذين نادوا باعتماد المنطق الاقتصادي في عمليات الحكومة، وتقليص تدخلها، والاحتكام إلى آليات السوق، التي يمكنها تحسين الكفاءة الاقتصادية، والثاني عرف بالتيار التسييري managerialisme الداعي إلى إدخال تقنيات الخبرة المهنية التسييرية المطبقة في القطاع الخاص في القطاع العام»¹⁷.

يعرف المعجم السويسري للسياسة الاجتماعية المناجمنت العمومي الجديد بكونه «اتجاه عام لتسيير المنظمات العمومية تعود أول معالم ظهوره إلى بداية التسعينيات في الدول الأنجلوساكسونية، وانتشر لاحقاً في معظم دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، وعلى عكس التسيير العمومي التقليدي الذي يستمد مبادئه من العلوم القانونية، فإن أفكار التسيير العمومي الجديد مستوحاة من العلوم الاقتصادية، ومن سياسات التسيير في القطاع الخاص بهدف تحسين ومعالجة الاختلالات التي ميزت التسيير العمومي التقليدي، والتي من بينها البيروقراطية، وكذا محاولة الارتقاء بالإدارة العامة إلى مستوى الكفاءة والفعالية»¹⁸.

كما عرفته لجنة المناجمنت العمومي لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية باعتباره نموذجاً جديداً «يقوم على نشر ثقافة تحسين الأداء في القطاع العمومي بالتقليل من مركزيته»¹⁹، حيث أنه يتميز بالخصائص التالية²⁰:

- التركيز على النتائج، من حيث الكفاءة والفعالية وجودة الخدمة.
- استبدال البنى التقليدية الهرمية والمركزية بهياكل حكامية لامركزية، أين تكون الخيارات المالية المتعلقة بالخدمة العمومية أقرب ما تكون للمواطن الذي له حق إبداء الرأي مع باقي الشركاء أصحاب المصلحة.
- منح المسيرين نوع من الحرية في تحديد بدائل التسيير المباشر للمرفق العمومي ووضع أنظمة تسيير تسمح بتحسين مردودية السياسات المعتمدة.
- الاهتمام أكثر بكفاءة الخدمات المقدمة من طرف المنظمات العمومية من خلال وضع أهداف خاصة بالإنتاجية وتبني مفهوم المنافسة.
- تعزيز القدرات الإستراتيجية للحكومة المركزية لتوجيه تطور الدولة بمختلف أجهزتها، وتمكينها من الاستجابة بصورة منهجية وسريعة وبأقل تكلفة للتغيرات الخارجية ومختلف القضايا.

في حين يرى Merrien Xavier-François أن «المناجمنت العمومي الجديد هو إدخال لقيم وأنماط تسيير عمل المؤسسة الخاصة والتقنيات المستوحاة أساساً من السوق في الإدارة العمومية»²¹.

وغير بعيد من التعريف السابق يعتبر Bernrath. W أن المناجمنت العمومي هو «مجموعة عناصر جديدة في تسيير الإدارة

العمومية والتي تفرض عليها التخلي عن المنطق والبعد القانوني، وتصبح خاضعة للمنطق الاقتصادي من خلال إدماج مفهومي الأداء الناجع والجودة²².

بينما يرى YvanPesqueux أنّ المناجمنت العمومي الجديد هو "مشروع لغرس" روح الشركة" في جهاز الدولة، من خلال إدخال آلية السوق في أفاقه من منظور الحكامة الخاصة، وهو ما يعني التظاهر بأن المنافسة- التي يشار إليها دائما كأساس كفاءة السوق- يمكن أن تكون بمثابة مبدأ سياسي، بحيث تجعل الجانب المالي مركزيا، وهذا من خلال رفع شعار «Economie 3E», EfficacitéEfficience²³.

كما عرفه عمر أكتوف: «معناه تحقيق أكبر قدر من الأرباح، وهذا يتطلب اتخاذ قرارات صائبة، ولتحقيق ذلك يستلزم شخصا ذا اطلاع على واقع التنظيم ومحيطه بصورة كاملة، ولديه الأدوات اللازمة التي تمكنه من معالجة المعلومات التي هي بحوزته»²⁴.

مما سبق يمكن القول أنّ التعريفات المقدمة للمناجمنت العمومي الجديد تعتبره تصورا جديدا لكيفية إدارة المنظمات العمومية بشكل يجعلها تسير بقواعد الشركات الخاصة وفق منطق السوق وآلياته، بفعل الابتعاد عن المنطق القانوني والعقلانية القانونية التي تستند إلى القانون العام والقانون الإداري تحديدا، حيث المبادئ هي الشرعية والمصلحة العامة والخدمة العمومية، واحترام القواعد لصالح المنطق الاقتصادي والعقلانية التسييرية التي تستند على تعاليم المناجمنت العمومي الجديد حيث التوصيات، ومدونات قواعد السلوك مثل الفعالية، والكفاءة، والأداء. وفي هذا يعتبر المناجمنت العمومي الجديد مذهباً معولماً بفعل دور المؤسسات الدولية في نشره وجعله إطاراً مرجعياً يؤثر على نوعية الخدمة العمومية، وعلى حياة المرفق العمومي، وكذلك على طبيعة دور الدولة، الذي يتحول من فاعل مركزي وحيد إلى مجرد فاعل من بين عدة فواعل، في إطار تحولات الدولة من منظور الحكامة.

وعليه يقتضي البحث إبراز ما يميز التسيير العمومي المستند إلى الشرعية القانونية، وما تعرضت له من انتقادات بفعل الأزمات التي عرفتها دولة الرفاهية، والمنظمات العمومية، ومحاولات إصلاحها من خلال تبني مقاربة تسييرية وفق مبادئ وآليات المناجمنت العمومي الجديد، ومدى قدرتها على تجاوز المقاربة البيروقراطية القانونية.

المحور الثاني: التسيير العمومي بين الشرعية القانونية والفعالية التسييرية

في ظل التوجه السائد في معظم الإدارات العمومية في دول العالم للبحث عن السبل الكفيلة للوصول للتدبير الشأن العمومي بطريقة تضمن نجاعة الفعل العمومي، وتحقيق التنمية المنشودة، تم تبني عدة إصلاحات الغرض منها تحسين أداء القطاع العام، ونوعية الخدمات المقدمة من طرف المرافق العمومية إلى تبني مقاربات تعتمد العقلانية التسييرية في تسيير الإدارة العمومية مبتعدة في ذلك عن العقلانية القانونية البيروقراطية الفبيرة التي عرفت في مرحلة دولة الرفاه، غير أنّ هذا المسعى واجه عدة تحديات ارتبطت أساساً بمقاومة شديدة حاولت الإبقاء على الطابع القانوني البيروقراطي للإدارة العمومية مع محاولة الاستفادة من التعاليم التسييرية المتمثلة في الكفاءة والفعالية والأداء في تسيير الشأن العمومي، يشكل هذا الأمر في الواقع صراع عقلانيات بين القانون والمناجمنت العمومي الجديد، تختلف درجات تأثيره من دولة إلى أخرى، ويتنازع منظوران

هما المنظور الشمال أمريكي لإدارة الأعمال، والمنظور الأوروبي للإدارة العامة، وخاصة المقرب الفرنسي لمفهوم الخدمة العمومية.

أولا : مفهوم التسيير العمومي في إطار الشرعية القانونية (العقلانية القانونية)

لقد تطور مفهوم العقلانية في الدراسات المتعلقة بالتسيير عبر مراحل كانت بداياتها مع فريدريك تايلور ومفهوم الرجل الاقتصادي، انتقالا إلى مفهوم الرجل الاجتماعي لفايول، إلى ماكس فيبر والعقلانية القانونية التي تمثل خصوصية من خصوصيات تسيير الإدارة العمومية التي ميزت فترة دولة الرفاه، وكانت قائمة على مقرب أساسه القانون²⁵.

انطلاقا من أن أي دراسة للتسيير أو الشأن العمومي لا تخرج عن تحليل العقلانية والسلطة؛ لأنه لا وجود لأي تنظيم مهما كان نوعه بدونها «حيث أن النظام البيروقراطي الذي قدمه ماكس فيبر على أنه نموذج مثالي يجسد النمط العقلاني- القانوني في ممارسة السلطة بالاستقرار والموضوعية والرشد معتقدا أن اتساع دائرة السلطة القانونية في المجتمع يفضي إلى وجود مجتمع أكثر عقلانية واستقرار بخلاف انحصار ممارسة السلطة فيه»²⁶، هذا النظام الذي تستند السلطة فيه لأسس موضوعية يعتبر رشيدا؛ لأن الوسائل مصممة فيه ومعبّر عنها بطريقة واضحة، ولغرض واضح، وهو إنجاز الأهداف المحددة، كما يعتبر قانونيا؛ لأنها تمارس فيه من خلال نظام القواعد والإجراءات المرتبطة بالمركز المعين، إذا هذه السلطة من خصائصها العقلانية والشرعية مبنية على امتثال إرادي وعفوي من الأفراد للقواعد القانونية والتنظيمية بطريقة مسبقة وعقلانية لتحقيق الأهداف المنشودة. يعرف ماكس العقلانية بأنها «تلك القواعد والقوانين التنظيمية التي تنتجها السلطة القائمة، وتعطي للتنظيم الفاعلية والنجاعة وتكون متحررة من كل الضغوطات غير العقلانية»²⁷، حيث يقوم النموذج العقلاني القانوني على عنصرين رئيسيين هما البيروقراطية والقانون، وقد كانت البيروقراطية أنقى نوع عندما ظهر القانون الغربي الحديث باعتباره التجسيد الأكثر اكتمالا للعقلانية الشكلية. وكلاهما عملا من خلال أدوات ومبادئ الشرعية²⁸.

1- خصائص النظام البيروقراطي:

عرّف ماكس فيبر التنظيم البيروقراطي بأنه «نموذج من الهيمنة الشرعية العقلانية تبني فيه السلطة على أساس قانوني يحدد بشكل مجرد وموضوعي أساليب ممارستها بعيدا عن الولاءات الشخصية، وهو ما يجعل ممارسة السلطة مثبتة قانونا، وطاعة الأوامر مستندة إلى القواعد واللوائح القانونية التي تستند إليها، وليس إلى الشخص الإداري الأمر بها وقد حدد فيبر خصائص هذا التنظيم كما يلي: التخصص الوظيفي - احترام الوظيفة - التدرج الهرمي للسلطة - أداء العمل وفق سجلات ومستندات رسمية- وجود قواعد ولوائح عامة ومجردة تعبر عن علاقات وظيفية بين مراكز قانونية وليس بين أفراد»²⁹.

2- الدور المتفوق للقانون في النموذج التقليدي للتسيير العمومي:

في النموذج التقليدي من النوع الفيبري القانون العام يضمن أولوية الانتظام والمساواة، الحياد والإنصاف، التي تركز على وجود قواعد قانونية مجردة وغير شخصية، وفق مقارنة عمودية هرمية وتسلسلية، تضمن الكثير من التجانس في تقسيمات العمل والاحترافية، وتخضع لاحترام القواعد والإجراءات، والشفافية المرتبطة بصورة وثيقة بهيئة من الموظفين حيث النزاهة مضمونة من الضمانات القانونية³⁰.

هذا مما جعل Mockle Daniel يعتبر «قونية هذا النموذج تستجيب لعقلانية الجهاز الإداري إلى درجة أن الخصائص المكونة

لهذا الأخير قد تم استنساخها من خصائص القانون، ومن القانون الإداري تحديدا في دول مثل فرنسا، حيث العلوم الإدارية تعدُّ الرافد الأساسي له»³¹.

إنَّ الإطار الفلسفي والأخلاقي المرجعي للتسيير العمومي وفق المنظور القانوني العقلاني يستند إلى مفهومين أساسيين هما³²:
أ- المصلحة العامة: حيث تعتبر مفهوما مركزيا وأساسيا، يدور عليها النموذج التقليدي للتسيير العمومي، فالإدارة العمومية هي موضوعة بجانب الدولة، وتشارك عن طريق تدخلاتها في إحكام ميزان العدل بين مختلف المصالح الاجتماعية. فالتسيير العمومي هو تسيير للمصلحة العامة وتسيير للسلطة العمومية من خلال المرافق العمومية.

ب- الخدمة العمومية: وهي المركز الثاني للتسيير العمومي التقليدي، وترجع إلى كل نشاط يقع فيه على الحكومة مسؤولية أدائه ومراقبته، وهذا الأساس جعل الدولة تمتع بمكانة محورية، فلها تقرير ما إذا كان النشاط يتوافر على معيار الخدمة العمومية من عدمه، كما يجب أن يستجيب مفهوم الخدمة العمومية لتحقيق المصلحة العامة.

وفي الحقيقة أنه «لا يوجد تعريف دقيق لمفهوم الخدمة العمومية من الناحية القانونية، لكونه محل تجاذب عدة مقاربات اجتماعية واقتصادية»³³، حيث يتجلى هذا التجاذب من خلال تحول «المفهوم الفرنسي للخدمة العمومية، الذي كان يرتبط بالجانب القانوني والإداري، القائم على عدة مبادئ منها المساواة، والاستمرارية، والتكيف، وأصبح يقترب من المفهوم الأوروبي الذي تخلص عن مفهوم الخدمة العمومية لفائدة مصطلح مفهوم خدمات المنفعة الاقتصادية العامة»³⁴.

إنَّ أهم ما ميز النموذج البيروقراطي الفيبري أنه جاء لإحداث قطيعة مع الممارسات الإقطاعية والاستبدادية، بدعوته إلى الشرعية والعقلانية لمنع التأثيرات والولاءات الشخصية، والاحتكام إلى قواعد القانون بدل الأهواء، بما يضمن الحقوق ويحقق الكفاءة المهنية، فهو يعبر عن النموذج المثالي، بفضل التنظيم والرسمية ومركزية اتخاذ القرار، كما أنه يتميز بالاستقرار والعمومية التي تسهل تطبيقه وتخفف تكلفته، غير أنَّ التجارب والممارسات التي عكست تطبيقه اختلفت من دولة إلى أخرى، فشهدت عديد الدول الغربية دعوات إلى ضرورة إحداث تغييرات في هذا النموذج لتجاوز الاختلالات التي نتجت عن تطبيقاته المختلفة، واختلفت المقاربات المنتهجة في ذلك، وركزت الدراسات الناقدة للمنطق البيروقراطي القانوني بسبب أزمة التسيير العمومي على طريقة التعامل الميكانيكية، وإهمال العلاقات الإنسانية والدوافع النفسية، من خلال النظر إلى المنظمات العمومية كنظام مغلق بعيد عن التأثيرات الخارجية، مما جعلها في حالة تعارض مع الواقع.

إنَّ الأزمة التي عرفها التسيير العمومي في ظل المقاربة التقليدية تسبب في توجيه الانتقادات أساسا إلى القانون الذي شكّل قلب التنظيم البيروقراطي، باعتباره الوظيفة الأساسية للتدخل الدولاتي، وبسبب دخوله في حالة تناقض مع عقلانيات المعايير الاجتماعية، وهو ما أدّى إلى التشكيك في القانون في حدّ ذاته، وطرح فكرة ضرورة ترشيد الإنتاج القانوني وفعاليته وجودته، التي أصبحت تُتناول من جانب المردودية الاقتصادية، جرّاء حالة الانفصال عن الواقع بسبب كثرة النصوص وتنازع الاختصاص، وهذا مما أدى إلى طرح أزمة التسيير العمومي المتمثلة في عدم فعالية المنظمات العمومية وعدم كفاءتها، ويأتي هذا في إطار تأثيرات العولمة، وانعكاساتها على تحولات الدولة، وفي هذا السياق «يرى أنصار الحكامة أنَّ الدولة لم تعد المصدر الحصري للمعيارية القانونية، وأنَّ التنظيم والضبط المركزي بموجب القانون صار مستحيلا، كما أنَّ الشرعية الرسمية لم تعد قادرة

على فرض نفسها بوصفها الشكل الوحيد للرقابة الاجتماعية والعدالة»³⁵.

وفي المقابل لا يعني أنه تم التخلي عن التنظيم البيروقراطي الفيبري، فأنصار هذا الاتجاه يرونه قادرا على تجديد نفسه، ومواكبة التطورات الحاصلة بفعل فشل آليات السوق، والأزمات المالية التي حدثت بداية من سنة 2008، والدعوة إلى تدخل الدولة من جديد لكونها وحدها القادرة على الحد من انتشار الأزمات المالية التي طالت العديد من الشركات والبنوك العالمية³⁶.

ثانيا: المناجمنت العمومي الجديد في إطار الفعالية التسييرية (العقلانية التسييرية)

لقد أدت التطورات التي حصلت في الفكر الإداري- التي عرفت انطلاقا النظريات السلوكية والعلاقات الإنسانية في ثلاثينات القرن الماضي بعد دراسات هوثورن التي أجراها فريق من الباحثين بقيادة Mayo Elton في مصانع وسترن الكتريك في الولايات المتحدة- إلى توجيه انتقادات مبادئ الإدارة العلمية والنظرية البيروقراطية³⁷، حيث أن الدراسات في حقل التسيير والإدارة بدأت تستقطب اهتمام الباحثين في علم الاجتماع والنفس والسياسة على خلفية التحولات الكثيرة التي عرفتها المجتمعات الغربية بفعل العولمة وأزمة دولة الرفاه، وهذا بالبحث عن السبل الكفيلة بتحسين أداء منظمات القطاع العام وجعلها أكثر فعالية، وفي هذا السياق تم طرح مداخل ونظريات جديدة لتجاوز طروحات الرجل الاقتصادي التي نادت بها التaylorية، وكذا طروحات الرجل الاجتماعي التي نادت بها حركة العلاقات الإنسانية، وكذا طروحات النموذج العقلاني- القانوني التي نادى بها ماكس فيبر إلى تبني عقلانية أخرى، تختلف عن العقلانية الكلاسيكية، في محاولة لمواجهة التحديات الجديدة التي تواجه التنظيم سواء بداخله أو في محيطه، والتي تتطلب تكنولوجيا جديدة في التسيير والإدارة، وهو ما يؤكدته Waldo الذي يرى أن «نظرية التسيير الحديثة تتصف بالتنوع والتناقض والتنافس والأنماط المتغيرة»³⁸.

ولتجاوز أزمة التسيير العمومي ظهرت عدة اتجاهات تنتمي إلى مجموعتين من الأفكار، واحدة مستمدة من حقل الاقتصاد ممثلة في الاقتصاد المؤسسي الجديد، منها نظرية الاختيار العام، ونظرية الوكالة، ونظرية تكلفة الصفقات، والأخرى مستمدة من النظم التسييرية، ويهتم بحثنا هذا بالتركيز على التسييرية باعتبارها تشكل الجانب العملي للمناجمنت العمومي الجديد

1- التسييرية³⁹: يقوم هذا الاتجاه على إدخال المبادئ والممارسات المطبقة في إدارة القطاع الخاص مثل (إدارة الأداء، خدمة العملاء، إدارة العقود، ...) في تسيير المنظمات العمومية، بحيث يمكن تطبيق هذه الممارسات والمبادئ من حل المشاكل المرتبطة بفعالية المنظمات العامة، من خلال ترك المبادرة للمسيرين للقيام بعملهم باستخدام مبادئ وممارسات الشركات الخاصة، مركزين في ذلك على تحسين الإدارة بدلا من تحسين السياسات أو الترتيبات الدستورية، معتبرين أن الحكومات يمكن أن تعمل كمشروع تجاري باستخدام مبادئ وممارسات الشركات الخاصة.

تعني التسييرية عند Christine Rothmary Alliso: «استيراد طرق من عالم الأعمال إلى المجال السياسي وإدخال الأفكار والأساليب التي تم تطويرها في القطاع الخاص في مجال التسيير العمومي»⁴⁰، وهي تطرح حدوث التحولات التالية⁴¹:

- من تسيير موجه نحو المدخلات إلى تسيير قائم على النتائج (المخرجات والنتائج باستخدام مؤشرات الأداء).
- زيادة استخدام أدوات السوق في الخدمات العمومية.
- هياكل تنظيمية أقل هرمية وأكثر تخصصا، واستبدال العلاقات الهرمية بعلاقات شبه تعاقدية.

- فصل أقل صرامة بين القطاعين العام والخاص كمثال على شكل الشراكة بين القطاعين.
- في حين يرى Boston أن "جوهر التسييرية يكمن في أنه بالنسبة لأي منظمة هنالك نشاط عام وفعال للغاية يشتمل على مجموعة من المبادئ التي يمكن استخدامها في كل من القطاعين العام والخاص، والشعار النموذجي المرتبط بهذه الإيديولوجية يشبه شعار "دع المسيرين يسيرون، يسيرون من أجل النتائج"، الذي يعود أصله إلى فريديك تايلور، والذي تم إحيائه مع مفاهيم الكفاءة والفعالية والاقتصادية"⁴².
- أما Urio فيقدم مجموعة من المبادئ التي تظهر أهمية وتأثير الوظيفة التي يقوم بها المسير في المناجمنت العمومي الجديد، من خلال إدخال الأفكار التسييرية عبر المبادئ الآتية⁴³:
- الكفاءة الاقتصادية تقوم على مسلمة عقلانية اقتصادية، لشرح سلوك الفاعلين الاجتماعيين في جميع مجالات النشاط، والسوق إذًا هو أفضل وسيلة لتحسن الإنتاج وتوزيع الثروة.
- الفصل بين القرارات الإستراتيجية والقرارات العملية يعزز الاتجاه نحو خصوصية العقود والخدمات، والدولة أقل تدخلا في مجال الإشراف والرقابة.
- المبدأ أن السابكان هما تجسيد لمبدأ اللامركزية التي يجب أن يتم توسعها وتحفيزها ومنحها أكثر ثقة، وجعل الأفراد يتمتعون باستقلالية أكثر.
- دعم المبادئ الثلاثة السابقة بتوجيه النشاط الدولاتي للعمل على أساس النتائج، وبالتالي رضا الزبون بدل العمل على أساس احترام الاجراءات.
- اعتماد سياسية اقتصادية تقوم على مبادئ أولوية الرقابة المالية، وتعميم عمليات التدقيق، وتقييم الأداء، التي تستند إلى معايير وقواعد وخلايا الأداء، وذلك تحضيراً لنقل السلطة الى المسيرين.
- المبدأ الاقتصادي هو السوق، ورفع القيود عن سوق العمل ضروري، وبالتالي ظهور نظام تعاقد في العمل يؤدي إلى تهميش دور النقابات بسبب إلزامية تعديل قوانين العمل، وبفعل تطبيق المبادئ السابقة فإنّ الفاعلين الاقتصاديين سيحتلون مكاناً مهيمناً مقارنة بالسلطات السياسية.
- أما بخصوص الإطار الأخلاقي والفلسفي الإيديولوجي للعقلانية التسييرية التي ترجع إلى المبادئ التي جاء منها المناجمنت العمومي الجديد الذي جاء في سياق عدم قدرة التسيير العمومي على مواكبة مقتضيات العولمة، وعدم فعالية أساليبه ومناهجه، بحيث تم تقديمه كنموذج جديد مرتكز على مبادئ الاقتصاد السياسي الجديد، ونقد دور الدولة وتسييرها «استناداً إلى مقارنة تسييرية تعتبر الإجراءات العامة غير مميزة عن ما يمكن أن تنتجه وكالة خدمة خاصة، وبالتالي تخضع لنفس المعايير، تنتقد التركيز المفرط للوسائل والموارد في يد القطاع العام، وتدعو إلى خصخصة كبيرة من خلال الاستعانة بالمصادر الخارجية والتوجه إلى السوق، وتصير على الفعالية الاقتصادية من خلال معايير تحليل التكلفة والفوائد»⁴⁴، وفي هذا الإطار يمكن اعتبار المقاربة التسييرية «إيديولوجية جيدة وشاملة تمس المجتمع كله، باعتبارها تمثل المركز العملي للمناجمنت العمومي الجديد، بحيث أنّ الوحدات الاجتماعية الأساسية ليست الأشخاص ولا الدولة، وإنما المنظمات وسلطة المسيرين هي التي تكون قوة الدولة»⁴⁵.

هذا، وترتكز المقاربة التسييرية على نقاط عديدة مستوحاة كلها من أساليب التسيير المنتهجة في القطاع الخاص ومنطق السوق، وتعكس عقلانية اقتصادية تهدف إلى تحويل المنظمات الحكومية إلى مؤسسات تجارية ترضي المواطن- الزبون من خلال العمل على تحسين الأداء، وتحقيق النتائج من خلال توظيف مفردات تسييرية تأتي في مقدمتها الفعالية والكفاءة والاقتصادية.

1.أ- الأداء: لا يوجد اتفاق بين الباحثين بالنسبة لتعريف الأداء، نظرا لتباين وجهات نظر المفكرين في هذا المجال، واختلاف الأهداف المتوخاة من صياغة تعريف محدد له، حيث عرف Kherakhem.A الأداء بأنه "تأدية عمل، أو إنجاز نشاط، أو تنفيذ مهمة، بمعنى القيام بفعل يساعد على الوصول إلى الأهداف المسطرة"⁴⁶، في حين أورد الكاتبان (Bromily et Miller) أنه "انعكاس لكيفية استخدام المؤسسة للموارد المالية والبشرية، واستغلالها بكفاءة وفعالية بصورة تجعلها قادرة على تحقيق أهدافها"⁴⁷.

هذا، و«غالبا ما يقدم الأداء على أنه أسطورة حاضنة للخطاب التسييري، وفي ظل المنطق الاقتصادي فإن مفهوم الأداء يتعلق بالترشيد مركزا على جانب الأداء الاقتصادي في تحسين أداء المنظمات العمومية، معتمدة على نماذج تقييم تقوم على تبني علاقة إيجابية بين الممارسات التسييرية ومؤشرات الأداء الوسيطة والمتمثلة في الإنتاجية والجودة»⁴⁸.

إن مصطلح الأداء يعبر عن مدى تحقيق الأهداف ومدى الاقتصاد في استخدام الموارد، كما أنه يعبر عن إنجاز المهام، وقد عرف مفهوم الأداء توسعا ليشمل إنتاج القيمة للزبون بعد أن كان يعبر عن تخفيض التكلفة المعبرة عن المردودية المالية والاقتصادية للمساهمين، لينتقل إلى مفهوم أوسع يشمل مراعاة مصالح أطراف أخرى من أصحاب المصلحة»⁴⁹.

وفي ظل النظم التسييرية فإن مصطلح الأداء يتكون من مكونين رئيسين، هما:

1.ب- الفعالية: ويعرفها Bartoli.M بأنها العلاقة بين النتائج المحققة فعلا والنتائج المقدرة وذلك من خلال قياس الانحراف"⁵⁰، ويرى price James بأن الفعالية "يقصد بها عموما درجة تحقيق الأهداف"⁵¹، إذ تتعلق الفعالية بمدى تحقيق الأهداف المسطرة من قبل المؤسسة طبقا لمعايير تم تحديدها مسبقا، فإذا تمكنت من تحقيقها كانت مؤسسة فعالة، وفي ظل المقاربة التسييرية فإن إدخال مفهوم الفعالية في القطاع العام يعني العلاقة بين الأهداف المسطرة والنتائج المتوصل إليها.

1.ج- الكفاءة: ويعرفها plauchet Vincent بأنها "القدرة على القيام بالعمل المطلوب بقليل من الإمكانيات، والنشاط الكفاء هو النشاط الأقل تكلفة"⁵²، وهي في ظل المقاربة التسييرية تشير إلى تعظيم القيمة وتخفيض التكلفة، بحيث تعمل المنظمات العمومية على الاستعمال الأمثل للموارد المتاحة لتحقيق النتائج المسطرة من خلال تعظيم الأرباح، وتقليل التكاليف، وتعكس العلاقة بين المدخلات والمخرجات.

ويكمن الفرق بين مفهومي الفعالية والكفاءة - وإن بدا أنهما متكاملان- في كون أن الأول يقاس بالقدرة على أداء الدور المتوقع منه وبلوغ النتائج المسطرة، في حين يرتبط الثاني بالوسيلة المتبعة للوصول للهدف، ومدى انخفاض تكلفتها.

وفي ظل المنطق التسييري فإن المنظمة العمومية لا تكون ذات فعالية وكفاءة إلا إذا استطاعت تحقيق الأهداف المسطرة، وبلوغ النتائج المتوقعة بأكبر قدر من الأرباح وأقل تكلفة ممكنة، وهو ما يعني أهمية الإنتاجية وقيمة النتائج التي تعكس المعيار الاقتصادي الذي تعتمده هذه المقاربة.

2- الفعالية كأساس للمنطق التسييري

تقوم العقلانية التسييرية على مبدأ الفعالية⁵³ الذي يشكل قلب هذه المقاربة، وهي تشكل نموذجا رمزيا، ولم تعد الأخلاق معيارا إلزاميا للحكم، بل مجرد متغير يتم أخذه في الحسبان في حسابات التكلفة من الربح أو الخسارة، الأمر الذي يجعل من الحكم على الفعالية لا يتم وفق معايير النزاهة والأخلاق، بل على العكس سيتم إعادة النظر ومراجعة هذه المعايير باستخدام أسس أو مؤشرات الفعالية⁵⁴، يعني هذا أن المنطق التسييري يتخلى عن القانون والأخلاق لفائدة معيار الفعالية. كما تسعى هذه المقاربة إلى الاستفادة من الزخم الاصلاحي الذي اخترق جل الدول الصناعية خلال العقد الماضي، بفعل الدور المحوري للمؤسسات المالية الدولية التي تطرحها تحت مسمى الحكامة، حيث «تستخدم آليات المناجمنت العمومي الجديد والمنطق التسييري لإصلاح البيروقراطيات من خلال السعي لتحسين أداء الدولة، بوضع المنظمات العمومية في حالة منافسة مع بعضها البعض ومع المنظمات الخاصة، أو بإطلاق الشراكات بينهما، أو إنشاء منظمات شبه مستقلة مسؤولة عن الجزء العملي من السياسات، واستخدام أسلوب التعاقد، ومضاعفة الرقابة المالية التسييرية، وتقوية الآليات التشاركية، وجعل المستخدمين مراقبين، وتعزيز الاستحقاق»⁵⁵، كمثال على هذا النهج التسييري نجد القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي (LOLF) رقم 2001/692 الصادر بتاريخ 01 أوت 2001 المطبق بداية من سنة 2006 «الذي سمح بالانتقال من ثقافة الوسائل إلى ثقافة النتائج، ومنطق النتائج يركز على الأداء (موازنة برامج قائمة على أساس النتائج)، حيث يضم كل برنامج استراتيجية لربط المهمة والبرامج بالأهداف، من خلال مؤشرات الأداء»⁵⁶.

ساهم تبني العقلانية التسييرية المرتبط أساسا بمبدأ الفعالية الكفاءة والاقتصادية في إحداث تحولات عميقة في البنية الهرمية للدولة؛ وذلك بالتمييز بصورة أكثر وضوحا بين ما يسمى بالوظائف الإستراتيجية للإدارة المركزية وما يسمى بالوظائف العملية التي تُنقل إلى هياكل وظيفية إقليمية مستقلة، أو حتى الاستعانة بمصادر خارجية عبر تفويض الخدمة العمومية والشراكة بين القطاعين العام والخاص⁵⁷، وساهم من جهة أخرى في إحداث تحولات في أساليب الفعل العمومي عن طري الاستخدام المتزايد لآلية التفويض في عملية صنع القانون، «من قانون وحيد الطرف إلى قانون تفاوضي بفعل تحول السلطة التي يتمتع بها القانون لإخضاع المعنيين له إلى سلطة وقوة مستمدة من موافقة المخاطبين به، وعليه فقد تحولت بذلك مشروعية القانون من مشروعية خاصة مؤسسة على العقل إلى مشروعية إجرائية تجد أساسها في الطرق الجديدة لوضع القاعدة»⁵⁸، وهذا المنطق التفاوضي يتجسد في التحول الملحوظ نحو آلية التعاقد التي ساهمت في تغيير الطبيعة والمفهوم التقليديين للعقد تحت تسميات مختلفة كالميثاق، الاتفاقية، أو العقد وشبه العقد، يعكس هذا أسلوبا جديدا لتنظيم العلاقة المؤسسة من جهة على الحوار والبحث عن الإجماع، ومن جهة أخرى على منطق التعاقد في عملية صنع القانون، التي تأخذ بعين الاعتبار مشاركة فاعلين آخرين في هذه العملية، إلى جانب الدولة التي أصبحت مطالبة بالمرونة، والتأقلم مع معطيات الواقع»⁵⁹.

لقد أدى اختراق المنطق التسييري للحقل القانوني إلى اعتبار القانون أداة في خدمة الفعالية الاقتصادية؛ لهذا يرى Pierre Legendre أنه «بفعل تأثير الأدوات التسييرية وصل القانون إلى مرحلة من الوسائل البحتة والبسيطة، التي تجعل منه مجرد تقنية ملحق في خدمة الكفاءة ما بعد الحداثة، ويعكس رجال السياسة هذه الوضعية بفعل استخدامهم لمفاهيم شروط الإجراء، المشروع، القرار، تسيير، الفعالية ومسؤولية، بدلا من المفاهيم المعروفة لديهم من قبيل أمة، حكومة، دولة، إقليمًا،

سلطة، سيادة، ...⁶⁰.

لقد تم التعبير عن هذه التحولات في المجال الدولي من خلال استعمال مصطلح الحكامة الجيدة، حيث أعرب الأمين العام للأمم المتحدة السيد كوفي عنان- في المنتدى الاقتصادي العالمي سنة 1999-«عن رغبته في الخروج من أزمة سياسية ومالية، بضم المجتمع المدني وقطاع الأعمال، واعترف بأنه لا يمكن تحقيق السلام والازدهار بدون شراكات تشمل الحكومات والمنظمات الدولية ومجتمع الأعمال والمجتمع المدني»⁶¹، وفي نفس الاتجاه«سارت مجموعة الثمانية وجميع المؤسسات الدولية منذ منتصف التسعينات لتعزيز مفهوم الحكامة الجيدة، حيث يمكن للقطاع الخاص والمجتمع المدني أن يلعبا دورا منتجا، ولا يقتصر الأمر على الدول الصناعية فحسب، فقد تم تمريره كذلك إلى الدول النامية من خلال برامج المساعدات المشروطة التي تقوم بها المؤسسات الدولية»⁶².

لقد انتقل الخطاب في مجال التسيير العمومي من القانون والشرعية إلى الحديث عن الفعالية والأداء، وهو ما عبر عنه بدقة Romano PRODI (رئيس المفوضية الأوروبية للفترة من 2000-2005) موجها خطابه إلى برلماني الاتحاد الأوروبي في 15 فيفري 2002 بمدينة ستراسبوغ بقوله: "الأفعال أكثر قوة من الكلمات، إن فعالية عمل المؤسسات الأوروبية هي المصدر الرئيسي لشرعيتها"⁶³.

لقد أفضى الاعتماد على العقلانية التسييرية إلى حدوث تحولات مهمة في التسيير العمومي، كانت لها نتائج إيجابية لا يمكن إنكارها، خاصة في البلدان الغربية، وذلك باعتمادها على تعاليم وممارسات المناجمنت العمومي، حيث تعد التجربة البريطانية رائدة في هذا المجال في فتره حكومة Thatcher Margaret سنة 1979، Reagan Ronald في الولايات المتحدة الأمريكية 1980، و Brian Mulroney في كندا سنة 1984، ثم في التسعينيات في العديد من دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، وبعدها في الدول النامية من خلال المؤسسات المالية الدولية، غير أنّ النجاحات التي تم تحقيقها في مجال تحسين أداء التسيير العمومي اختلفت من دولة لأخرى⁶⁴.

كما كان لها آثار مست دور الدولة وشرعيتها، ولم يقتصر الأمر على البلدان النامية، بل تعداه إلى الدول الأوروبية، التي تعد مهد النظرية البيروقراطية والعقلانية القانونية، و«يعد من منتقدي هذا النهج الاقتصادي الأمريكي Joseph Stiglitz الذي عبر في كتابه "خيبة العولمة" على أنّ نتيجة هذه السياسات هي زيادة الفقر والفوضى الاجتماعية والسياسية في كثير من البلدان»⁶⁵. وفي نفس السياق يرى الباحث Texier Le Thibault أنّ المقولة الشهيرة للاقتصادي Keynes Maynard John "أنّ المشكلة السياسية للإنسانية تكمن في الجمع بين ثلاثة أمور أساسية هي: الفعالية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية والحرية الفردية، قد أصبحت في واقعنا اليوم تعكس تصميم وتفسير العنصرين الآخرين وفق نمط التفكير التسييري، الذي يعكس عقلانية تسييرية»⁶⁶.

لقد مست أزمة التسيير العمومي أغلب دول العالم، والجزائر واحدة منها، بحيث تبنت النموذج البيروقراطي في تسيير الشأن العام، غير أنّ الأزمة التي مرّت بها المرافق العمومية والقطاع العام أدت إلى البحث عن حلول لتجاوزها، وهو ما سيكون موضوع المحور الأخير من هذه الدراسة.

المحور الثالث: واقع التسيير العمومي في الجزائر بين المنطق البيروقراطي والمنطق التسييري

تطور مفهوم التسيير العمومي من مقارنة تعتمد العقلانية القانونية البيروقراطية الفيدرالية التي ميزت الإدارة العمومية الجزائرية طيلة الفترة الممتدة من سنة 1662 إلى غاية سنة 1989 على الطريقة الجزائرية إلى عقلانية تسييرية تحاول توظيف مفردات المناجمنت العمومي الجديد من فعالية وكفاءة وأداء حيث ينظر إلى المنظمات العمومية كمجالات تسييرية بداية من منتصف سنوات تسعينيات القرن الماضي، وهو ما يدفع إلى التساؤل عن مدى استفادة تجربة إصلاح تسيير الإدارة العمومية في الجزائر من الحركة التي عرفتها العديد من الدول الإفريقية، والمتميزة بتقديم المبادئ والممارسات التسييرية، التي غالبا ما ترتبط بممارسات القطاع الخاص، ومدى مساهمتها في إصلاح التسيير العمومي في الجزائر، وتقديم نموذج يراعي خصوصياته من جهة، ويحقق التنمية المنشودة من جهة أخرى.

أولا: هيمنة المنطق البيروقراطي في ظل التسيير العمومي

اعتمدت التجربة الجزائرية في مجال التسيير العمومي بشكل أساسي على القطاع العام والإدارة العمومية، لغرض تحقيق التنمية الوطنية، حيث امتد نشاط الدولة إلى كافة المرافق الاقتصادية والاجتماعية، حتى بعد دخول الجزائر إلى اقتصاد السوق على إثر التحولات التي عرفتها الدولة، خاصة خلال فترات تسعينيات القرن الماضي، وذلك بعد تبني التعددية في دستور 1989، مروراً ببرنامج التعديل الهيكلي، وما صاحبه من شروط المؤسسات المالية الدولية لرفع كفاءة القطاع العمومي.

تميزت خصائص التسيير العمومي التقليدي بمرجعية أخلاقية وفلسفية، تستند أولا إلى مفهوم المصلحة العامة والخدمة العمومية، وثانيا إلى النظام القانوني للإدارة العامة، والمحدد في القانون الإداري والنظام المشترك للمرافق العمومية، وثالثا بعقلانية بيروقراطية ونظام احتكاري⁶⁷.

يعتبر مفهوم المصلحة العامة والخدمة العمومية مرجعين أساسيين، حيث لا يقتصر مفهوم المصلحة العامة على أداء الخدمات العمومية ذات الارتباط المباشر بالحاجات الأساسية للجمهور، والتي يعجز الفرد عن تلبيتها، وإنما يتجاوزها ليشمل كل أوجه النشاط الاقتصادي والاجتماعي في الدولة، باعتبارها الأداة الرئيسية لتوحيد طبقات الشعب، وتحقيق الأهداف الاشتراكية المنشودة في ظل تبني النهج الاشتراكي إلى غاية دستور 1989، فالمشروع الجزائري يحدد أشخاص القانون، أي الأشخاص الإدارية الإقليمية والأشخاص المرفقية، استنادا إلى معيار المرفق العمومي، الذي يركز بصورة كبيرة على مفهوم المصلحة العامة⁶⁸.

تجسد الخدمة العمومية الإطار الأخلاقي والفلسفي لمفهوم التسيير العمومي التقليدي، وهي في الجزائر تمثل القاسم المشترك لأي تدخل عمومي، حيث لا يقوم التسيير العمومي إلا في حدود الخدمة العمومية، وهي تمثل هنا نشاطا عاما ذا مضمون اقتصادي واجتماعي تتولاه الدولة لتحقيق المصالح العامة الاقتصادية والاجتماعية، والتي في ضوءها يتقرر النظام الذي يحكم المرفق العمومي، وتحدد سلطة إنشائه في ظل تبني النهج الاشتراكي.

إن تحليل الوضعية القانونية للإدارة العمومية يؤكد هيمنة قواعد القانون الإداري على مجال التسيير العمومي، الأمر الذي يجعلها إدارة تتميز بالسلطة العامة بفعل الاتجاه التوحيدي للأنظمة القانونية لكل المنظمات العمومية على كل الأصعدة والمجالات، لكونها تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة⁶⁹، وعكس المشروع الجزائري هذا التوجه من خلال ما يلي⁷⁰:

- تنظيم جميع المؤسسات المختلفة وفق أسلوب التسيير الاشتراكي⁷¹.

- صدور القانون الأساسي العام للعامل في حل لتوحيد النظام القانوني المطبق على كافة الأسلاك التابعة للإدارة⁷².

- صدور قانون الأملاك العمومية عام 1984⁷³.

- وعلى مستوى العقود تم تجسيد هذا الاتجاه في نظام الصفقات العمومية⁷⁴.

بخصوص رقابة القضاء على أعمال الإدارة يعكسه وجود غرف إدارية على مستوى المجالس الإدارية والمجلس الأعلى للفصل في الدعاوى الإدارية وجود قضاء إداري مستقل.

إنّ إتباع نمط التسيير العمومي التقليدي في الجزائر أبان عن هيمنة عقلانية بيروقراطية ونظام احتكاري، قائم أساسا على السلطة القانونية، فالإدارة العمومية في الجزائر هي إدارة بالسلطة، وتعتمد أساسا على التشريع لتحديد ما تريد الوصول إليه، وتتجسد العقلانية البيروقراطية من خلال أساليب تنظيم المجال العمومي، حيث المركزية في اتخاذ القرارات، «إذ يعدّ مبدأ الوحدة العضوية أهم ميزة يتميز بها التسيير العمومي في الجزائر في مجال تنظيم القطاع العمومي، والتي تجعل من هياكل التسيير العمومي مجموعا مترابطا ومتلاحما وكاملا»⁷⁵.

وبسبب هيمنة الإطار الإيديولوجي الاشتراكي على التسيير العمومي تم وضع الإدارة العمومية في مرتبة أعلى من الأفراد، فكل المرافق العمومية سواء أكانت أشخاصا معنوية إقليمية أم مصلحة تتملص من المنافسة عن طريق الاحتكار القانوني أو الحماية القانونية⁷⁶، ورغم أنّ المنظمات لا يتم منحها ضمانات تمييزية فإنها ليست في وضعية تنافسية، بما لها من امتيازات السلطة العامة فالتسيير العمومي هنا هو تسيير القوة العمومية، مما يجعلها بعيدة عن الخضوع لمبدأ المنافسة فعليا.

ثانيا: محاولة الانتقال الى المنطق التسييري في ظل المناجمنت العمومي الجديد

عرفت الجزائر نهاية سنوات ثمانينات القرن الماضي أزمة مشروعية المنظمات العمومية، بسبب إخفاقات القطاع العمومي في تسيير القضايا الاقتصادية والاجتماعية، ولدت أزمات متعددة الأبعاد، شكّل رهان تحسين أداء القطاع العمومي أولوية فيها، خاصة في ظل تبني دستور 1989 الذي عكس التخلي عن النهج الاشتراكي، وتبني التعددية السياسية، وسمح ببداية تحرير الاقتصاد من يد الدولة مرحليا، عبر تشجيع الاستثمار الأجنبي، وتنظيم القطاع الخاص، وبروز فواعل جديدة أحزاب سياسية، وجمعيات، ومجتمع مدني، وتم هذا التحول في سياق دولي تميز بانتهاء المعسكر الشيوعي، وسقوط جدار برلين، وتأثير متزايد للعولمة من خلال المؤسسات المالية الدولية التي طرحت مفهوم الحكامة لتجاوز أزمة الشرعية، التي رأت أنها تتعلق بأزمة تسيير في بدايتها، فقدمت لها حلولاً تتبني المقاربة التسييرية المعتمدة على مبادئ وممارسات المناجمنت العمومي الجديد.

حاولت الجزائر في ظل المعطيات الداخلية الخارجية السابقة الذكر تجاوز أزمة التسيير العمومي، التي عرفتها من خلال تبني مقاربة جديدة تتجاوز المنطق البيروقراطي، الذي وجهت له انتقادات عديدة، «كالدور التدخل المحوري للدولة، والمركزية الشديدة، والتضخم في الجهاز الإداري، وزيادة الفجوة بين المواطن والإدارة، وانعدام الثقة بسبب تحريف السياسات والقرارات، وتعدد الأجهزة واللجان الفرعية، وتنازع الاختصاص»⁷⁷، والتمسك بحرفية القوانين واللوائح الذي أدى إلى التحايل عليها بسبب صعوبة تعديلها، وأفقدتها شرعيتها بسبب استعمالها كأداة للسيطرة بدل من تكريسها لخدمة المصلحة العامة،

وارتفاع التكلفة الاقتصادية بسبب الإسراف والتبذير الناجم عن غياب الفعالية والكفاءة، كما تم إهمال الأساليب العلمية بسبب ضعف القيادات الإدارية، التي تميز أداؤها بتغليب العنصر الذاتي في الأداء الإداري إضافة إلى اقتصار وضع الخطط التنموية وعلى مجموعة من الموظفين الكبار دون وجود مشاركة مجتمعية بسبب احتكارها للمعلومات ولسلطة اتخاذ القرار»⁷⁸، وهو ما يعبر عنها بالبيروقراطية المتوحشة.

لقد حاول المشرع الجزائري تجاوز الفلسفة التي يستند إليها التسيير العمومي قبل دستور 1989، التي تنظر إلى الإدارة العمومية كخدمة عمومية، والموظف كموظف عمومي، ومن القانون كقاعدة، إلى فلسفة جديدة تنظر إلى التسيير العمومي كمجال تسييري بامتياز، وإلى الموظف كوكيل، وإلى مدونات وقواعد السلوك كآليات تسييرية لتحسين أداء القطاع العمومي، انعكس هذا التوجه في إصلاحات هدفت إلى تحقيق استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية، وقد مست القطاع الإنتاجي دون أن تطال باقي المجال العمومي، وهذا بإصدار القانون التوجيهي للمؤسسات الوطنية بالمرسوم 88-01 المؤرخ في 12/01/1988 المتعلق باستقلالية المؤسسات، الذي طرح مفهوم الاستقلالية التي «تعني منح مزيد من المبادرة في إطار العمل على التجسيد الفعلي للمركزية وإمكانية التعاقد وفق القانون التجاري بالنظر إلى أنها تمتع بالشخصية المعنوية ومسؤولية عن نشاطها وتخضع لمبدأ الربحية، أي أن مبدأ الإنتاجية والفعالية الاقتصادية أصبحا يشكلان أهم المبادئ التي يركز عليها التسيير العمومي»⁷⁹. كما يُطرح مفهوم «مبدأ الاستقلالية» في إطار السعي إلى تجاوز أزمة التسيير العمومي، ووضع المؤسسة العمومية الاقتصادية، «فهو يشكل شكلا من أشكال خوصصة التسيير الاقتصادي، باتباع أسلوب القانون الخاص، والاحتفاظ بالصفة العمومية للمؤسسة، الأمر الذي جعل النصوص المتعلقة تستند إلى أساس قانوني وإداري واقتصادي»⁸⁰.

لقد تعلق حركة تحديث المرافق العمومية بجانبين أساسيين هما تكييف الإدارات المركزية، وتنظيمها، وتحديث المصالح الجبائية، فانصب الإصلاح الذاتي على رفع أداء وتحسين آليات تسيير القطاع العمومي الإنتاجي، وأغفل المرافق العمومية التي بقيت تسير وفق النموذج البيروقراطي، في حين ركزت الإصلاحات التي أملت المؤسسات المالية الدولية في إطار سياسات التعديل الهيكلي للفترة الممتدة من 1995-1998 على ثلاثة نقاط أساسية⁸¹:

- تحسين أداء ورفع كفاءة تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية في إطار المبادئ التي جاءت بها الإصلاحات الهيكلية الذاتية عن طريق سن العديد من القوانين مثل الأمر رقم 95-06 المتعلق بالمنافسة^{82*83}، وكذا ظهور الهيئات الإدارية المستقلة⁸⁴ كان أولها المجلس الأعلى للإعلام⁸⁵.

- تحسين أداء المرافق العمومية وهذا بالعمل على إخراج الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري من دائرة الخدمة العمومية والمصلحة العامة إلى إطار آليات ومبادئ المناجمنت العمومي الجديد.

- الخوصصة والتي تشكل الركن الأساسي لكل نماذج الإصلاح الهيكلي، والتي ترمي إلى تقليص دور الدولة في التسيير العمومي، وإدخال آليات التسيير الخاص لتحسين أداء القطاع العمومي.

كما أنّ هذا التوجه من المشرع الجزائري نحو اعتماد عقلانية تسييرية تجسد في عدة نصوص قانونية، هدفت إلى تحقيق الفعالية والكفاءة والاقتصادية من خلال إشراك القطاع الخاص، اعتماد مبدأ استقلالية المؤسسات، وتبني تقنية التعاقد،

وأسلوب تفويض المرفق العمومي، عكس في مجملها تحولا نحو تحقيق مقتضيات الحكامة التي تجسدها آليات المناجمنت العمومي الجديد، وفيما يلي أهم هذه النصوص:

- حمل المرسوم الرئاسي⁸⁶ 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام جديدا تمثل في عقود تفويضات المرفق العمومي، حيث اعترف صراحة بتقنية تفويضات المرفق العمومي، التي هي جمع لعقود متناثرة في عدد من النصوص القانونية القطاعية، مثل استغلال الثروة المائية، والتطهير، وتشغيل محطات الحافلات، والنقل البري والبحري، وذلك في إطار التفويض الاتفاقي للمرافق العمومية لفائدة الخواص بحثا عن تمويل خاص وفعالية تسييرية أكبر.

- كما أدخل الأمر رقم 06-03 في مواده من 19 إلى 24⁸⁷ نظام التعاقد لبعض الفئات لأول مرة في التاريخ الوظيفة العمومية، بتشريع العمل بعقود عمل محددة أو غير محددة المدة، بالتوقيت الكامل أو الجزئي، بهدف إضفاء المرونة على عملية التوظيف، والتعليم رقم 02-2006 الصادرة عن السيد رئيس الحكومة المتعلقة بعقلنة المناصب المالية في المؤسسات والإدارات العمومية، إضافة إلى تعليمة الوزارية رقم 01/2011 الصادرة عن السيد الوزير الأول المتعلقة بإضفاء المرونة على إجراءات التوظيف وشفافيتها.

- في محاولة لإصلاح الإدارة العمومية من أجل الوصول إلى تسيير فعال تم إنشاء لجنة لإصلاح هياكل الدولة ومهامها⁸⁸، بهدف تكريس أسلوب الحكامة الجيدة في التسيير، من خلال إشراك المواطن في تسيير الشؤون العمومية، وهو ما تجسد من قانون البلدية 11/10⁸⁹، وقانون الولاية 12/07⁹⁰، إضافة إلى القانون التوجيهي للمدينة رقم 06/06⁹¹ الذي جاء لدعم تطوير التسيير العقلاني باستخدام الوسائل والأساليب الحديثة، وتوفير خدمة نوعية في ظل إشراك المواطنين من خلال آليات التشاور، والتنسيق، واللامركزية، والتسيير الجوّاري.

يبقى أن نشير إلى مصادقة مجلس الوزراء بتاريخ 14/03/2018 على مشروع قانون عضوي متعلق بقوانين المالية، يهدف إلى عصرنة القاعدة القانونية لميزانية الدولة، وتعزيز العلاقة بين الحكومة والبرلمان، وإعداد ميزانية وفق أهداف وبرامج، وليس وفق الوسائل المتاحة⁹².

يقوم رهان مشروع القانون العضوي الجديد على الانتقال من مقارنة قانونية إلى مقارنة تسييرية، تعتمد على منطق النتائج بدل الوسائل، وفق مؤشرات واضحة لغرض تحقيق التسيير الفعال للمالية العمومية، الذي يدخل في إطار مساعي إصلاح الدولة. إنّ واقع التسيير العمومي في الجزائر عكس فشل النموذج البيروقراطي المطبق إلى غاية دستور 1989 بسبب الدور المحوري للدولة، واعتمادها على نظام مركزي قائم على تنميط المنظمات والإجراءات، إضافة إلى التضخم الإداري بسبب توسعه أفقيا في بناء النظم الإدارية، وهدر المال العام، في ظل غياب المساءلة والرقابة الفعالة، زاد من خطورة هذه الاختلالات انتشار الفساد على نطاق واسع في المنظمات العمومية، كلها أسباب أدت إلى حدوث تدني مستوى الخدمات العمومية، وحدث أزمة التسيير العمومي، فتبنت الدولة لتجاوزها خيارات ذاتية، بدأت بقانون استقلالية المؤسسات، وتحديث المرافق العمومية لغرض رفع أداء القطاع العمومي، ورفع الاحتكار العمومي في تقديم الخدمات العمومية، وإبراز دور القطاع الخاص والمجتمع المدني في ذلك، كما أنّ الإصلاحات المفروضة من قبل المؤسسات المالية الدولية جاءت مستوحاة من مبادئ المناجمنت العمومي الجديد،

المستندة إلى آليات عمل القطاع الخاص، والتي تم في سياقها طرح سياسية خوصصة مؤسسات القطاع العمومي لغرض تحقيق فعالية أكبر في تسييرها، والوصول إلى أداء أفضل، لكن سياسية الخوصصة أثبت فشلها في تحقيق ذلك؛ لافتقادها للرؤية الاستراتيجية، لكن الواقع يؤكد استمرار المنطق البيروقراطي على الطريقة الجزائرية في تسيير المنظمات العمومية في عصر التسيير الإلكتروني، وعدم بلوغ إصلاح الدولة مستويات الحكامة الراشدة والتنمية المستدامة المنشودة.

الخاتمة:

تعلقت إشكالية التدبير العمومي دائما بدور الدولة فهو الحل في مرحلة، والمشكلة في مرحلة أخرى، وهذا بالرجوع إلى المنطلقات الأيديولوجية والفكرية، التي تبحث مسألة كيفية جعل المنظمات العمومية تعمل بكفاءة أكبر، فإذا كان النموذج العقلاني البيروقراطي الفييري شكّل النموذج المثالي في فترة الثلاثين المجيدة لدولة الرفاه، فإن الأزمة التي عرفتها هذه الأخيرة بفعل العولمة والتطورات التكنولوجية دفعتها نحو تبني النموذج التسييري لتجاوز أزمة التسيير العمومي، حيث تقوم تعاليم المناجمنت العمومي على الأداء والفعالية والكفاءة والبحث عن جودة الخدمة العمومية، وهو ما انعكس في حجم تدخل الدولة، وتراجع القانون لفائدة الأدوات التسييرية، الشيء الذي تؤكد الحركة المفرطة للمنطق الاقتصادي في القانون، وغلبة منطق الرجل التسييري القائم على حساب الربح والخسارة، وهو الاتجاه المدعوم من المؤسسات الدولية من منظور الحكامة الجيدة، لتجاوز أزمة الشرعية وتدبير الشؤون العمومية، في المقابل نجد مقاومة تعتقد بقدرة المنطق البيروقراطي العقلاني على تجديد نفسه من خلال استيعاب العقلانية القانونية لمضامين الفعالية والأداء والكفاءة، وجعلها تعمل من أجل تعزيز شرعيتها.

لقد عكست تجارب الدول الغربية في تبني المنطق التسييري نماذج مختلفة عبرت عن وجود إطار مؤسسي، سمح بحدوث تحولات مهمة في تسيير الفعل العمومي مع الحفاظ على مفاهيم تجسد دولة القانون، ويختلف الوضع في الدول النامية التي من بينها الجزائر، التي عكست أزمة التسيير العمومي فيها فشل المقاربة البيروقراطية في تسيير القطاع العمومي، وهو ما فرض التحول إلى تبني المقاربة التسييرية لعوامل ذاتية تهدف لتحسين أداء المنظمات العمومية، ورفع كفاءتها، ولعوامل خارجية بفعل مشروعية المؤسسات المالية الدولية، وبرامج الإصلاحات الهيكلية، فالسعي إلى تجاوز أزمة التسيير العمومي رهين بتجاوز اختلالات التسيير العمومي التقليدي المستند إلى عقلانية بيروقراطية، وقد خلصت دراسة تجربة الجزائر في مجال التسيير العمومي إلى الخروج بالنتائج الآتية :

- عرف مفهوم التسيير العمومي في الجزائر أزمة بفعل عدم فعاليته، وكذا عدم قدرته على التكيف مع المعطيات الجديدة التي فرضتها التحولات الداخلية والدولية.

- في سياق البحث عن حلول لإزمة التسيير العمومي حاولت الجزائر تبني مفهوم المناجمنت العمومي الجديد الذي يطرح كمقاربة تسييرية من منظور الحكامة، لكنها فشلت بسبب غياب الرؤية الاستراتيجية.

- يبقى المنطق البيروقراطي القانوني مهيمنًا على نمط التسيير العمومي فرغم المحاولات الرامية إلى إصلاحه من خلال تبني عدة تشريعات وقوانين وتنظيمات يشير الواقع إلى محدودية عملية الإصلاح .

إن إصلاح التدبير العمومي في الجزائر رهين بتوفر رؤية شاملة للإصلاح من منظور حكامة شاملة تنبني على إرادة سياسية

قوية وأدوات قانونية ملائمة ومؤسسات منتخبة ذات مصداقية تتمتع بثقة المواطنين ومشاركتهم وسلطة قضائية مستقلة، تستند هذه المقاربة إلى ربط المسؤولية بالمحاسبة لمواكبة التحولات التي يعرفها المجتمع الدولي المعاصر حيث التكامل بين الوظائف المخولة لكل من الحكومة والجماعات المحلية والقطاع الخاص والمجتمع المدني أحد ميزاته الأساسية لتحقيق التنمية المستدامة.

ولتجاوز أزمة التسيير العمومي نقترح أن يقوم الإصلاح وفق مقاربة شاملة للحكمة العمومية، انطلاقا من الأسس التي تهتم بالآليات القانونية ومنهجية التدبير العمومي :

- فعلى مستوى الآليات القانونية يقتضي الإصلاح مراجعة القانون 84/17 المتعلق بقوانين المالية لكونه لم يعد يستجيب للتحولات التي تعرفها الجزائر، وهو المسعى الذي سيتجسد في حال موافقة البرلمان على مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الجديد، وهوما يستلزم أيضا إصلاح النظام المحاسبي والضريبي. وتوسيع قاعدة اللامركزية التي تشكل رهان الدولة الحديثة لبلوغ الفعالية في أدائها .

- وعلى مستوى منهجية التسيير يقتضي الأمر الانتقال إلى مقاربة تشاركية في صنع القرار المالي، تأخذ بعين الاعتبار باقي الفواعل نحو تجسيد الميزانية المفتوحة، يكون للبرلمان فيها دور فعال، وللمجتمع المدني صوت مسموع، وللقطاع الخاص دور منتج، كما تقوم على اعتماد البعد الاستراتيجي في تسيير المالية العمومية، وتستند إلى تعزيز آليات الرقابة المالية من خلال تفعيل دور مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية.

إن نجاح التدبير العمومي في الجزائر يرتبط بقدرة الإدارة العمومية على تبني مفاهيم المناجمت العمومي الجديد باعتبارها وسيلة للتحديث ينبغي تكيفها مع الخصوصيات المميزة لثقافة العنصر البشري، الذي يعد غاية الإصلاح وأساس نجاحه، فتبني المناهج والتقنيات التسييرية لا يحدث أثرا إلا في ظل تبني مقاربة حكمة شاملة تراعي مختلف الجوانب السياسية والإدارية والاقتصادية.

الهوامش:

1- سنا حمراراس، التدبير المالي الترابي بين إكراهات الواقع ومتطلبات الحكامة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، غير منشورة، جامعة محمد الخامس بالرباط، المغرب، 2017، ص 12.

2* بالإضافة إلى Taylor .F فإنه يوجد عدد من المفكرين من بينهم: Bernard I cchester, Woodward jean, weber max, HyacintheDubreuil, flott Parker marry, mayo Elton Fayol henry

3تشتات سلوى، أفاق الوظيفية العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية، أطروحة دكتوراه، غير منشورة، تخصص تسيير المنظمات، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة مولاي بوقرة بومرداس، 2014/2015، ص 106. المرجع نفسه، ص 107.

5 مراد بن سعيد، العقلانية التسييرية في الإدارة الجزائرية، رسالة ماجستير، غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2003/2004، ص 25.

6 المرجع نفسه ، ص 25.

7عبد اللطيف قطيش، الإدارة العامة من النظرية إلى التطبيق، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي، لبنان ، 2013، ص 23.

8 انظر: عبد المالك أحمد العصري، التأصيل النظري لمفهوم الإدارة والتدبير، مجلة جامعة الجزيرة، اليمن، المجلد الأول، العدد الأول، 2017، ص 89.

9-Jacques Ziller , Le droit public, un outil de gestion publique moderne et non un frein à la réforme, Revue Internationale des Sciences Administratives, Belgique, Vol. 71, 2005/2, p 287

10 عبد المالك أحمد العصري، مرجع سابق ، ص 86.

11* التدبير في الأمر: أن تنظر ما تؤول إليه عاقبة، والتدبير أن يدبر الرجل أمره، ويديره، أي: ينظر عواقبه. ابن منظور الأنصاري، لسان العرب، تج: عامر أحمد حيدر وعبد المنعم خليل إبراهيم، ج 3، ط 1، دار الكتب العلمية، لبنان، بيروت، 2005، ص 256.

أداره عن الأمر وعليه ودأوره: يقال أدرت فلانا على الأمر إذا حاولت إلزامه إياه. وأدركته عن الأمر: إذا طلبت منه تركه. نفس المرجع، ج 3، ص 279. سائر أعمال فلان: أدارها، وجهها، أشرف عليها «سائر الموظفون العمل». تسيير الأمور: تحريكها وإدارتها. أحمد مختار، معجم اللغة العربية المعاصرة، ج 2، ط 1، عالم الكتب ، 2008، ص 1147.

مما سبق ذكره، يمكننا القول أن التدبير أشمل وأعم: إذ يتعلق بالإدارة والتسيير معا، باعتباره ينظر إلى العواقب.

12 المرجع نفسه ، ص 90

13 انظر: ماجد راغب الحلو، علم الادارة العامة، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2005، ص 14. وانظر أيضا: رضوان بروسي، الديمقراطية والحكم الراشد في افريقيا، دراسة في المداخل النظرية الآليات العملية ومؤشرات قياس نوعية الحكم، رسالة ماجستير، غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2007/2008، ص 150.

14 "New public management"- أصل مصطلح المناجمنت العمومي الجديد أثار جدلا في الأدبيات من خلال أول مقاليتين Aucoin سنة 1990 Hood 1992 اللذان اعتبرا أنّ المناجمنت العمومي الجديد تعبير مختصر يستخدم للإشارة إلى موضوعات وأنماط متميزة للأساليب الخدمة العمومية بدأت في المملكة المتحدة وأستراليا ونيوزيلندا.

15 انظر: طارق عشور، مقارنة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم وتعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، (جامعة ورقلة)، الجزائر، العدد 2011-2012، ص 111. وانظر أيضا: ليلى بن عيسى، الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، جامعة بسكرة، الجزائر، العدد الرابع عشر، ديسمبر 2013، ص 192.

16-Chevallier Jacques , vers un droit post- moderne ?DANS Les transformations de la régulation juridique, Sous la direction de Jean Clam et Gilles Martin, n° 5, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris , 1998, pp22

17 طارق عشور، مرجع سابق ص 110، و

- BinodAtreya ,the applicability of new public management to developing countries :A case fromNepal ,thesis of Doctorate in Philosophy, School of Management, Faculty of Business and Law, Victoria University of Technology, Melbourne, Australia, 2002, p.28

18 ليلي بن عيسى، مرجع سبق ذكره ، ص 191.

19 Marcel Guenoun, le management de la performance publique local (étude de l'utilisation des outils de gestion inter communal, thèse du doctorat en sciences de gestion, université Paul Cézanne , Aix-Marseille III , 2009, p 61.

20. Idem ,p61

21 François-Xavier Merrien, La Nouvelle Gestion publique : un concept mythique., revue Lien social et Politiques, canada , Numéro 42, 1999 , p100

22 - Hachimi Sanni Yaya, Les partenariats privé-public comme nouvelle forme de gouvernance et alternative au dirigisme étatique, p6, le 25/10/2018 à 16:20 consulté au

https://www.innovation.cc/francais/hachimi_sanni_yaya_final1v10i1a2.pdf: p6

23- Yvan Pesqueux, Le nouveau management public , ou New Public Management , LE 15/10/2017 à 15:25, consulté au site: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00510878> 2006,P3

24 مراد بن سعييد، مرجع سابق ، ص 13.

25 المرجع نفسه ، ص 8.

26 رضوان بروسى، من الدولة الفيدرالية إلى الحوكمة كمنظور دولتي جديد: رؤية نقدية ، المجلة العربية للعلوم السياسية ، تصدر عن الجمعية العربية للعلوم السياسية بالتعاون مع مركز دراسات الوحدة العربية ، لبنان ، العدد 38 ، 06/2013 ، ص ص 60.

27 مراد بن سعييد ، مرجع سابق ، ص 14.

28 Patrice Duran, Légitimité, droit et action publique, L'Année sociologique, France, Vol. 59, 2009 p.322

29 انظر: عبد الستار إبراهيم دهام ، التنظيم البيروقراطي إزاء الفكر الإداري المعاصر : إطار نظري ، مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية ، العراق ، العدد الثاني ، سنة 2008 ، ص 5 ، 6.

30 Daniel Mockle, La gouvernance le droit et l'État les question du droit dans la gouvernance publique , BRUYLANTE , BRUXELLE ,P182

31 Daniel Mockle ,Idem p183.

32 انظر: مراد بن سعييد ، التسيير العمومي في الجزائر إصلاح أو إعادة اختراع ، مجلة دراسات ، جامعة الأغواط ، العدد الاقتصادي، العدد 123 ، 2015 ، ص 46.

33 انظر: شريفة رفاع ، نحو إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية في الدول النامية «نحو تسيير عمومي جديد وفق نظرية الإدارة لعامة الجديدة، أطروحة دكتوراه ، غير منشورة ، 2007/2008 ، جامعة الجزائر ، ص 03 وما يليها.

34 المرجع نفسه ، ص 03 وما يليها.

35 Laurent Pech , droit & gouvernance : ver une privatisation du droit ,chaire de recherche du canada en modalisation, citoyen neté

et démocratie, le 18/12/2017 à 22:10 consulté au

<http://centre-mcd.uqam.ca/upload/files/Publications/documents-travail/document-2004-02-pech-2.pdf>

- 36 * حيث صرح وزير الخزانة الأمريكي هني بولسون بأن التدخل غير المسبوق والشامل للحكومة يعتبر الوسيلة الوحيدة دون انهيار الاقتصاد الأمريكي انظر في هذا :34 احمد سبع ، دور الدولة في الاقتصاد بين الضرورة والحدود ، المجلة الجزائرية للعلوم والسياسات الاقتصادية ، العدد 7، 2016، ص 165، وانظر أيضا: بديعة لشهب ، الازمة المالية العالمية : محاولة في الفهم والتجاوز ، مجلة بحوث اقتصادية وعربية ، تصدر عن الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية بالتعاون مع مركز دراسات الوحدة العربية ، لبنان ، العدد 25 ، 2010، ص 71.
- 37عبد الستار ابراهيم دهام ، التنظيم البيروقراطي إزاء الفكر الإداري المعاصر : إطار نظري ، مجلة جامعة الانبار للعلوم الاقتصادية والإدارية ، العراق ، العدد الثاني ، سنة 2008 ، ص 09.
- 38مراد بن سعيد ، العقلانية التسييرية في الإدارة الجزائرية، مرجع سابق ، ص 18.
- 39 طارق عشور ، مرجع سابق ، ص 116.

40Christine RothmaryAllison ,rationalité juridique vs rationalité managériale ?,n 84, droit et société, LGDJ, France, 2013, p 279

41idem, 2013, p 279

42Michel ST-GERMAIN , Une conséquence de la nouvelle gestion publique: L'émergence d'une pensée comptable en éducation , Éducation et francophonie, Canda ,Vol29, 2001, p27

43Idem p24.

44VIGNON, Jérôme, Leçons des réformes de l'action publique en Europe, dans : Etat et gestion publique, Actes du colloque du 16décembre 1999, réalisé en PAO au Conseil d'Analyses Economiques, La documentation française, Paris , 2000,p22

45مراد بن سعيد العقلانية التسييرية في الادارة الجزائرية ، مرجع سابق ، ص 69.

46 الشيخ الداوي ، تحليل الاسس النظرية لمفهوم الاداء ، مجلة الباحث ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، العدد 07/2009-2010، ص 218.

47 مرجع نفسه، ص 218.

48-Saulquin J., Schier G., Responsabilitésociale des entreprises et performance : Complémentaritéet substitutabilité ? revue des Sciences de gestion,France,n°223, 2007, p 61

49الشيخ الداوي ، مرجع سبق ذكره ، ص 222

50 شوقي بورقبة ، التمييز بين الكفاءة والفاعلية و الأداء ، ورقة بحث مقدمة ضمن فعاليات حوار الأربعاء العلمي ، جامعة الملك عبد

العزیز ، 09-06-2010، ص 4.

51 المرجع نفسه ، ص 4.

52الشيخ الداوي ، مرجع سبق ذكره ، ص 220.

- managériale, La Découverte, Paris, 2016, p 22. Thibault LE TEXIER, Le Maniement des hommes. Essai sur la rationalité
- 54 Thibault LE TEXIER, D'un principe de justice à un standard à un standard d'efficacité la rationalité régalienne à l'épreuve de la logique gestionnaire, Revue de philosophie politique de l'ULg, Belgique, N°4, 2011, p56
- 55 Thibault LE TEXIER, Le Maniement des hommes. Essai sur la rationalité managériale, op.cite, p 222.
- 56- Thibault Le Texier, D'un principe de justice à un standard à un standard d'efficacité la rationalité régalienne à l'épreuve de la logique gestionnaire, op.cite, p65
- 57- Jacques Chevallier, Management public et Droit, revue politiques et management public, France, Vol.26/3, 2008, P97
- 58 Chevallier Jacques, vers un droit post- moderne ? DANS Les transformations de la régulation juridique, Sous la direction de Jean Clam et Gilles Martin, n° 5, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1998, p34
- 59- Jacques Chevallier, l'Etat post-moderne, 2ème éd., droit et société, Paris, 2004; p121
- 60 Thibault LE TEXIER, D'un principe de justice à un standard à un standard d'efficacité la rationalité régalienne à l'épreuve de la logique gestionnaire, op.cite, p235.
- 61- ANNAN KOFI, adresse au forum économique mondiale, le 31/01/1999, le 23/02/2018 à 15/25, consulté au http://www.un.org/reform/civilsociety/pdfs/pocantico_booklet.pdf
- 62 Thibault le texier, D'un principe de justice à un standard à un standard d'efficacité la rationalité régalienne à l'épreuve de la logique gestionnaire, op.cite. p67.
- 63 PRODI Romano, « 2000-2005 : Donner forme à la Nouvelle Europe », Parlement européen Strasbourg, 15 février 2000, le 09/12/2017 à 17:23 consulté au : http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-00-41_fr.htm.
- 64* الحقيقة أنه لا توجد بداية محددة أو مجموعة من عناصر إصلاح تتبع مسارا محددا أولها جهة معينة، فالإصلاحات تختلف بحسب الحالة: لذا ركزت البلدان الإسكندنافية على عنصر الأداء والتسيير التعاقدية، في حين ركزت بريطانيا على الاستفادة من قوى السوق وإدخال التسييرية. انظر: طارق عشور، مرجع سبق ذكره، ص 123.
- 65 منير الحمش، العولمة ودولة الرفاهية في الدول المتقدمة صناعيا والدول النامية، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، الطبعة الأولى، لبنان، 2006، ص 346.
- 66 Thibault le texier, D'un principe de justice à un standard à un standard d'efficacité la rationalité régalienne à l'épreuve de la logique gestionnaire, op.cite. p69

67 مراد بن سعيد، العقلانية التسييرية في الإدارة الجزائرية، مرجع سابق، ص 88.

68 مراد بن سعيد، التسيير العمومي في الجزائر إصلاح أو إعادة اختراع، مرجع سابق، ص 47.

- 69 سليمة مراح ، التسيير الحديث والإدارة العمومية الجزائرية ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2002 ، ع ص 151
- 70 انظر: بن سعيد مراد ، العقلانية التسييرية في الإدارة الجزائرية ، مرجع سابق ، ص 123.
- 71- الأمر رقم 74-71 مؤرخ في 16 نوفمبر سنة 1971 يتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات ، ج ر ج ، عدد 101 صادرة بتاريخ 13/12/1971.
- 72 القانون 78/12 المتعلق بالقانون الاساسي العام للعامل المؤرخ في 05/08/1978 ، ج ر ع 32 ، الصادرة بتاريخ في 08 غشت 1978 ، ص 724.
- 73 القانون رقم 84-16 المؤرخ في 30 جوان 1984 ، يتعلق بالأموال الوطنية ، ج ر عدد : 27 الصادرة بتاريخ 03 جويلية سنة 1984.
- 74 المرسوم 82-145 المؤرخ في 10/04/1982 ينظم الصفقات التي يبرمها المتعامل العمومي ، ج ر ع 15 الصادرة بتاريخ: 13/04/1982.
- 75 مراد بن سعيد ، العقلانية التسييرية في الإدارة الجزائرية ، مرجع سبق ذكره ، ص 139.
- 76 انظر: بن سعيد مراد ، نفس المرجع ، ص 147.
- 77 بومدين طامشة ، التوسع البيروقراطي الحلقة المنسية في عملية التنمية في الوطن العربي ، مجلة دفاتر السياسية والقانون ، جامعة قاصدي مرباح ، العدد السابع جوان 2012 ص 7 ، 8.
- 78 بومدين طامشة ، نفس المرجع ، ص 8.
- 79 الطيب داودي ، امانى عبد الحق ، تقييم اعادة هيكلة المؤسسة العمومية الجزائرية ، مجلة المفكر ، العدد الثالث ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، ص 142.
- 80 محمود حشماط ، قانون الخصوصية في الجزائر ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة منتوري قسنطينة ، 2007 ، ص 44.
- 81 بن سعيد مراد ، التسيير العمومي إصلاح أو إعادة اختراع ، مرجع سبق ذكره ، ص 51.
- 82* يظهر من هذا القانون أن الاقتصاد يهيم على القانون بشكل لافت ، حيث أنه من بين أهداف هذا القانون هو حماية الفعالية الاقتصادية ، كما يظهر بوضوح أن النظام التنافسي يأتي من النظريات الاقتصادية التي جعلت القواعد القانونية تقاس على ضوء نتائجها الاقتصادية. انظر: بوزيد صبرينة ، قانون المنافسة : لا أمن قانوني أم تصور جديد للأمن القانوني ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة 08 ماي 1945 قلما ، 2015 ، ص 62 . كما أدى تجاوز حدود علاقة التأثير المتبادل بين الاقتصاد والقانون لازدهار دراسات التحليل الاقتصادي للقانون. انظر: بلخير محمد أيتعودية ، التحليل الاقتصادي للقانون ، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية ، جامعة باتنة ، العدد الخامس ، مارس 2015 ، ص 328.
- 83 الأمر رقم 95-06 المؤرخ في 25 جانفي 1995 ج ر ع 09 بتاريخ 22/فبراير/1995.
- 84* يمثل تحولا نحو نقل الكثير من امتيازات السلطة العامة من الإدارة العمومية التقليدية التي تخضع للقانون العام والقانون الإداري تحديدا لصالح هيئات أخرى كثيرا ما يختلط نظامها القانوني مع هيئات أخرى. انظر: حموش فايزة ، امتيازات السلطة العامة والهيئات الإدارية غير العمومية أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2015 ، ص 99.
- 85 القانون رقم 90-07 المؤرخ في 03/04/1990 المتعلق بالإعلام ، ج ر عدد 14 بتاريخ 04/04/1994.
- 86 مرسوم رقم 15/247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 ، ج ر رقم 50 بتاريخ 20 سبتمبر 2015 ، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.
- 87 الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، ج ر رقم 46 الصادر في 16 جويلية 2006.

88 مرسوم رئاسي رقم 2000-372 المتضمن إحداث لجنة اصلاح هياكل الدولة ومهامها، ج ر، العدد 77، الصادرة بتاريخ 26 نوفمبر 2000، ص 04.

89 القانون، 10/11 المؤرخ في 22 جويلية، 2011 المتضمن قانون البلدية، ج/ررقم 37، المؤرخة في 3 يوليو، 2011.

90 القانون، 07/12 المؤرخ في 21 فيفري، 2012 المتضمن قانون الولاية، ج/ررقم 12، المؤرخة في 29 فبراير، 2012.

91 القانون التوجيهي للمدينة، رقم 06/06، المؤرخ في 20/02/2006، ج ررق 15 المؤرخ في 20 فيفري لسنة 2006.

92 بيان مجلس الوزراء، وكالة الانباء الجزائرية بتاريخ 14/03/2018 على الموقع الرسمي، تم الاطلاع بتاريخ 25/03/2018 على: 18:20 على الرابط :

<http://ar.aps.dz/economie/54367-2018-03-14-18-35-44>