جامعة الحـاج لخضـر ـ باتنـة ـ
كليـة الحقوق والعلوم السياسية
قسـم العلـوم السياسيـة

التسيير العمومي الجديد كمقاربة لترقية الخدمة العمومية ومحاربة الفساد الإداري

دراسة على ضوء التجارب الرائدة: الولايات المتحدة الأمريكية، بريطانيا وسنغافورة.

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية
تخصص: حوكمة وتنمية

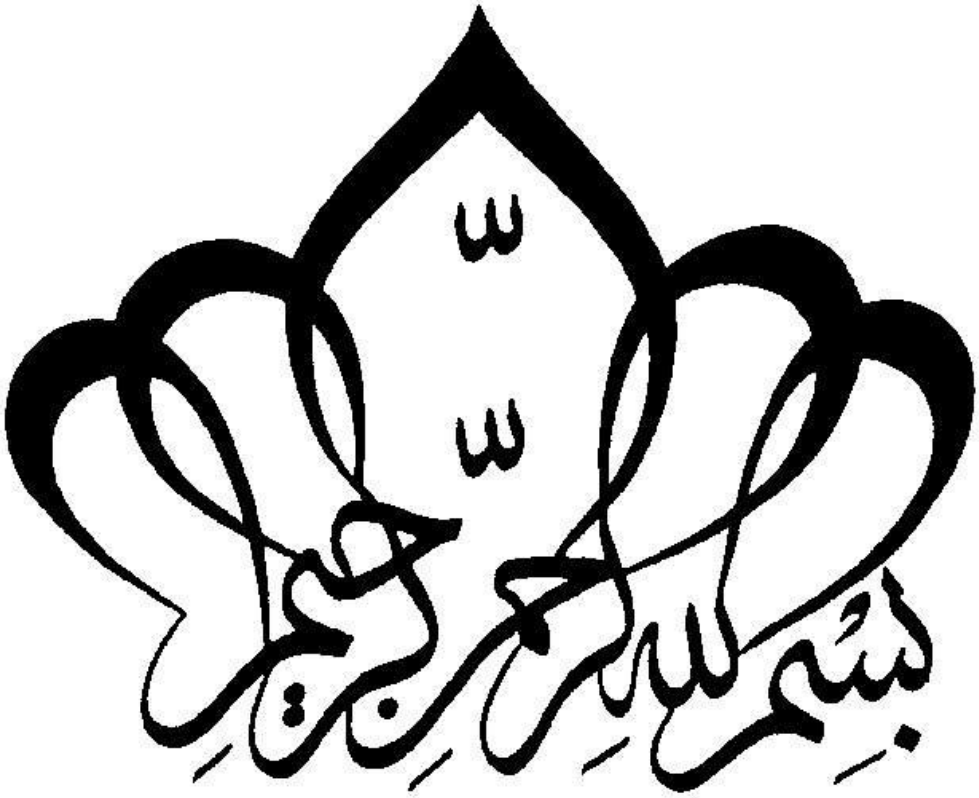
إعداد الطالب:
خـالد حيواني

إشراف الدكتور:
نبيل كـــريبش

لجنـــة المناقشـــة:

الاسم واللقب	الدرجة العلمية	الجامعة الأصلية	الصفة
أ. د. صـالح زياني	أستاذ التعليم العالي	جامعة الحاج لخضر ـ باتنة ـ	رئيـــــسا
د. نبيـل كـريبش	أستـاذ محاضـــر(أ)	جامعة محمد الصديق بن يحيى ـ جيجل ـ	مشرفا ومقررا
د. أحمـد بـــاي	أستـاذ محاضـــر(أ)	جامعة الحاج لخضر ـ باتنة ـ	عضوا مناقشا
د. عمـــر مرزوقـي	أستـاذ محاضـــر(أ)	جامعة الحاج لخضر ـ باتنة ـ	عضوا مناقشا

السنـــة الجامعيـــة:
2014 ـ 2015م


بسم الله الرحمن الرحيم

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى الوالدين الكريمين

وزوجتي المحترمة سوسن

وإلى كل إخوتي وأخواتي نور الدين، منذر، أمال، كريمة،آسيا،

نجود،حنان ونرجس.

وإلى أخي وصديقي أرزقي لخميسي

وكل أفراد عائلتي درغال وحيواني

وإلى كل الأصدقاء

خالد حيواني

شكر وتقدير

بعد شكر الله تعالى أن وفقنا لإتمام هذ العمل، أقدم كل الإحترام
والتقدير إلى أستاذي ومشرفي الدكتور كريبش نبيل
على تفهمه ودعمه لي في كل مراحل إنجاز المذكرة ،
كما أقدم كل عبارات التقدير والإحترام إلى لجنة المناقشة
وعلى رأسها الأستاذ الدكتور زياني صالح
وكذا الدكتور أحمد باي والأستاذ مرزوقي عمر
والدكتور عادل زقاغ.
كما لا أنسى أن أقدم تحية امتنان وعرفان للأستاذ
زراري ابراهيم وإلى روح الفقيد الدكتور رابح بلعيد.
وكل أساتذة قسم العلوم السياسية جامعة باتنة.

خطة الدراسة

الخطة

مقـــــدمة

الفصل الأول: المنظور الجديد لمفهوم التسيير العمومي: مقاربة مفاهيمية-نظرية

المبحث الأول: التطور التاريخي لمقاربة التسيير العمومي في المنظمات البيروقراطية (العامة والخاصة)

المطلب الأول: السياق الفكري والمصلحي للعمل الحكومي ووظيفته التنفيذية

المطلب الثاني: عوامل قصور التنظيم البيروقراطي واليات إصلاحه

المبحث الثاني: الإطار الفني والإداري للتسييير العمومي الجديد

المطلب الأول: الاصول العامة للتسيير العمومي الجديد :الفكرية والادارية (العملية والفنية)

المطلب الثاني : التفسير النظري لنماذج التسيير العمومي الجديد

الفصل الثاني: الإطار العملي لترقية الخدمة العمومية ومكافحة الفساد الإداري في التسيير العمومي الجديد

المبحث الأول: البعد المدخلي في علاقات التكامل بين الفساد الاداري وتردي الخدمة العمومية

المطلب الأول: المسؤولية الوظيفية ومعايير مكافحة الفساد الاداري

المطلب الثاني: اشكال وتصنيف الخدمة العمومية في المنظمات والمرافق العامة

المطلب الثالث: التاثير المادي والمعنوي للفساد على جودة الخدمة العامة

المبحث الثاني : ترقية الفعل العمومي من منظور التسيير العمومي الجديد

المطلب الأول: دور مبادئ التسيير العمومي الجديد في مكافحة الفساد

المطلب الثاني:دور التسيير العمومي الجديد في ترقية الخدمة العمومية

الفصل الثالث: التجارب الرائدة في تبني مقاربة التسيير العمومي الجديد (الولايات المتحدة الأمريكية-سنغافورة وبريطانيا)

المبحث الأول: مقاربة وم أ في تحسين الخدمة العامة و مكافحة الفساد الإداري

المطلب الأول :مدخل إعادة إختراع الحكومة

المطلب الثاني : ترقية الخدمة العمومية حسب مدخل إعادة إختراع الحكومة

المطلب الثالث: التسيير الإلكتروني كآلية لمحاربة الفساد الإداري

المبحث الثاني: مقاربة بريطانيا في ترقية الخدمة العمومية ومكافحة الفساد

المطلب الأول: الإصلاح الإداري في بريطانيا

المطلب الثاني: ترقية الفعل العمومي حسب مدخل الإصلاح الإداري

المبحث الثالث: ترقية الخدمة العامة ومكافحة الفساد في سنغافورة

الخطة

المطلب الأول:إصلاح نموذج الحكم وتحسين اداء القطاع العام في سنغافورة
المطلب الثاني : التوجه نحو حكومة تعاونية لمكافحة الفساد
الخاتمة

مقدمة

مقـــدمة

مما لاشك فيه أن التحـــولات و الـــتغيرات المتشـــابكة و المتفاعلـــة و المتعـــددة مـــن حيـــث الفواعل الأطر، والنتائج الحاصلة على المستوى المحلى الوطني، و الدولي عـــبر الـــوطني و الـــتي شـــهدها العالم منذ بداية الثمانينات، سواء مـــن الناحيـــة الاقتصـــادية بتكتلاتهـــا، أو مـــن الناحيـــة السياســـية بتحالفاتها، أو من الناحية الإيديولوجية بصراعاتها، كـــل هـــذه الديناميكيـــة خلفـــت أوضـــاعا جديـــدة ساهمت في بروز الكثير من القيم و المفاهيم التي فرضت نفسها لـــيس فقـــط علـــى الســـاحة الإعلاميـــة بل كذلك تسيدت الساحة العلمية الأكاديميـــة، حيـــث طـــرح العديـــد مـــن البـــاحثين و المفكـــرين نظريات ذات جوانب جد راديكالية و غير مألوفة علـــى مســـتوى الخطـــاب السياســـي و الأكـــاديمي المحلي أو الدولي، وقد ساعد على ذلك جملة من العوامل أهمهـــا، تراجـــع دور الدولـــة خصوصـــا مـــع الأزمة الاقتصادية و تزايد حجـــم مديونيـــة الـــدول، و نهايـــة مـــا يعـــرف بفتـــرة الثلاثـــون ســـنة المجيدة(1945-1975) ومنه صـــعود نمـــوذج الدولـــة الضـــابطة، أو دولـــة الحـــد الأدنى في إطـــار الاقتصاد السياسي ما بعد الكيتزي، مع هيمنة الطـــرح الرأسمـــالي الغـــربي و إيديولوجيتـــه الاقتصـــادية و السياسية و الفكرية، إلى جانب اتساع حجم المجتمعـــات و زيـــادة الطلـــب علـــى الخـــدمات كمـــا ونوعا مع الإلحاح على ضرورة التوازن بين الضريبة المدفوعـــة و جـــودة الخدمـــة العموميـــة المقدمـــة، مما دفع إلى الإلحاح على المشاركة ليس فقط في اختيار نظام الحكـــم ضـــمن الأطـــر الديمقراطيـــة بـــل كذلك المساهمة في اتخاذ القرارات و صـــنع السياســـات العامـــة علـــى جميـــع مســـتوياتها الدوليـــة و الوطنية و المحلية، خصوصا مع تصاعد مد الحركات التطوعية و امتداداتها الإقليمية و الدولية.

كل هذه العوامل دفعت إلى ضرورة الانتقال بالإدارة العموميـــة مـــن وضـــع تقليـــدي إلى وضـــع جديد يتجاوز الهيراركية و الاحتكار السلطوي في صنع و تـــدبير الشـــأن العـــام إلى فكـــرة الشـــبكية وتعدد الفواعل(قطاع عمومي- قطاع خاص- مجتمع مـــدني) بطـــرق أكثـــر عقلانيـــة، و مـــن ثمـــة التحول بالإدارة العامة من وضع يتصف بالثقل و الجمـــود و ســـيادة المنطـــق الإجرائـــي القـــانوني إلى وضع أكثر مرونة و انسيابية، وهو ما تجســـد بصـــعود مقاربـــة الإدارة العامـــة الجديـــد أو المانجمانـــت العمومي الجديد و المبني على أساس نقل قيم مستوحاة مـــن الســـوق و القطـــاع الخـــاص إلى القطـــاع

العمومي، مع جعل المواطن في بؤرة الإهتمام وفق مقترب الموطن / المرتفق/ الزبون و اعتماد ثلاثية: الاقتصادية ، الفاعلية، الفعالية.

ومن جهة أخرى يعتبر الفساد الإداري العائق الأساسي و المهدد لتطور المنظمات، و ومن ثمة تكسير جميع الجهود والمقاربات الرامية إلى تقديم خدمة عمومية تتميز بالجودة النوعية وفق مقاربة التسيير العمومي الجديد، و هو ما جعل الموضوع يحتل أهمية بالغة و متزايدة من طرف الحكومات و المنظمات الدولية أو الدارسين ليس في الجانب الكمي بل كذلك في الجانب النوعي ضمن مختلف الاتجاهات و الأساليب البحثية و هو ما عمق الاهتمام بالظاهرة

1- أهـــــمية الموضوع

تتلخص أهمية الموضوع على المستويين العلمي و العملي، على النحو الآتي:

- ✓ **الأهمية العلمية** : تتجسد الأهمية العلمية للموضوع في كونه دراسة و بحث يحاول فهم الدارسين و الباحثين في دراسة و تحديث الإدارة العامة، ومنه تحسين الخدمة المقدمة للجمهور عبر مقاربة التسيير العمومي الجديد، ومنه فهم مرتكزات مقاربة NPM و دورها في تخليص المرفق العام من الثقل الإجرائي و محاولة دمجه مع المنطق التسييري العقلاني، و كيفية استغلال هذه المقاربة في مكافحة الفساد الإداري.
- ✓ **الأهمية العملية** :تتمثل في كون الدراسة غير منحصرة على الجانب النظري التجريدي، و إنما تتجاوزه إلى الواقع المادي الملموس وهو الخدمة العامة وعلاقتها بإرضاء المواطن، من خلال الربط بين الجهود النظرية لتحديث الخدمة العامة مع الفعل الاجتماعي، و كيفية تطبيقها على المستوى المؤسساتي للتخلص من التشوهات التنظيمية والقيمية (الفساد الإداري) التي تجهض الجهود المضنية لترقية الخدمة العامة.

2- أسباب إختيار الموضوع :

- ✓ **الأسباب الموضوعية** : تمثل في ارتباط موضوع البحث بحقل الإدارة العامة وكيفية تنميتها وفق مقاربة الرشادة و حوكمة الخدمة العمومية، ضمن مقاربة التسيير العمومي الجديد، و

الذي يشكل أهم المقاربات المطروحة في سبيل تحديث القطاع العام و إحداث القطيعة مع الترهل الإداري و الثقل البيروقراطي الذي تعاني منه الخدمة العامة.

✓ **الأسباب الذاتية** : وتتمثل الأسباب الذاتية في:

- اهتمام الباحث بمجالات الحوكمة، وإمكانية تطبيق الرشادة و العقلانية في القطاع العام، مع ربط ما هو مجتمعي بما هو إداري ليس فقط لتحسين السلع العمومية ولكن لتحسين وأخلقة الروابط الثقافية بين المجتمع والإدارة.
- الرغبة في إيجاد نمط إصلاحي جديد لبعض المعضلات الإجتماعية كالفساد الإداري بعيدا عن الإصلاحات السياسية، من خلال تعزيز الرابط : مجتمع ــ إدارة.
- رغبة الباحث في ربط علاقة بين ميكانيزمات الحوكمة داخل الإدارة لتحسين كفاءة الإدارة من خلال نقل معايير السوق إلى القطاع العام وتهذيب السلوك الإداري المندمج مع قيم الجودة و النوعية من خلال الضبط الإجتماعي.
- محاولة الاستثمار في مرتكزات مقاربة التسيير العمومي لجديد بغية تحديث الخدمة العامة إلى جانب كبح الفساد الإداري.

3- إشكالية الدراسة :

إن العجز العمومي الذي عرفته الدول المتقدمة مع مطلع ثمانينات القرن الماضي، أظهر عجز الدولة في منافسة القطاع الخاص و إعدام الأزمات الاقتصادية، لذلك إعتمدت هذه الدول على نموذج السوق لإصلاح القطاع العمومي، و عليه تمكنت هذه الدول من الإرتقاء بالفعل العمومي وتحسين الخدمة العامة،إلا أن دول أخرى كانت تواجه مشاكل مزدوجة تمثلت في عدم كفاءة الخدمة العمومية من جهة واستشراء الفساد الاداري من جهة أخرى ،لذلك حاولت توظيف مبادئ التسيير العمومي الجديد لمكافحة المشكلتين معا. وبناء على ماسبق فإشكالية الدراسة تكون على النحو الآتي:

✓ **إلى أي مدى يمكن اعتبار التسيير العمومي الجديد كمقاربة فعالة في ترقية الخدمة العمومية ومكافحة الفساد الإداري على ضوء التجارب الرائدة ؟**

ويمكن أن تُدرج تحت هذه الإشكالية عِدة تَساؤلات منها:

- ✓ ماهي أبرز العوامل التي ساعدت على صعود مفهوم التسيير العمومي الجديد سواء في بيئته الأصلية و رواجه على المستوى العالمي كمقاربة نموذجية لإدارة الشؤون العامة؟
- ✓ ما هي البنية العلائقية التي تربط النمط الإداري السائد بمختلف مستويات الفساد الإداري؟
- ✓ كيف يمكن توظيف مقاربة التسيير العمومي الجديد في ترقية الخدمة العامة في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا ؟
- ✓ ما هي المرتكزات الأساسية للتسيير العمومي و التي تم إستغلالها في مكافحة الفساد الإداري في سنغافورة؟

4- الفـــــــرضيات

لتحليل الإشكالية السابقة نطرح الفرضية التالية:

- ✓ اعتماد الإدارة على مبادئ التسيير العمومي الجديد من شأنه أن يحقق الإرتقاء بمستوى الخدمة العمومية وتقليص مساحات الفساد.
- ✓ مبادئ التسيير العمومي الجديد توفر مقاربة عقلانية يمكن تبنيها في أي بيئة لترقية الخدمة العامة.
- ✓ كلما ساد المنطق التسييري في القطاع العام كلما اتسمت الخدمة العامة بالجودة والنوعية.

5- المقاربة المنهجية:

- ✓ **المدخل النيوليبرالي:** باعتبار هذه الدراسة تعتمد على مقاربة تستقي تصوراتها من الفكر الليبرالي تم الإعتماد على المدخل النيوليبرالي الذي يطرح فكرة تفعيل دور المؤسسات وإعطاء مجال للمنافسة لفواعل أخرى غير الدولة ، وعليه تم الإعتماد على هذا المدخل لتفسير موضوع الدراسة الذي يحاول تجاوز العجز الدولاتي بمختلف هيراركياته من خلال إضفاء مبادئ وآليات عمل الفواعل غير الدولاتية ولا سيما القطاع الخاص على العمل الحكومي.
- ✓ **المقاربة النسقية** : تم إعتماد المقاربة النسقية Systemic Appraoch المنبثقة من النظرية العامة لتحليل النظمي، في إطار تحليل البنية structure و الوظيفة Function و العلاقة Relation، أي التحليل البنيوي/ الوظيفي/ العلائقي ضمن مقترب مدمج وهو المقترب

النسقي، و قد تم اعتماد هذه المقاربة وفقا لمقتضيات الدراسة، حيث يتم تحليل بنية التسيير العمومي الجديد و مرتكزاته، ثم الإنتقال إلى وظيفته في ترقية الخدمة العامة و تقويض الفساد الإداري، ثم العلاقة بين تبني مرتكزات التسيير العمومي الجديد NPM و تنمية الخدمة العامة. فحسب رائد الإتجاه التحليلي/ النسقي "David Easton " فإن التحليل السياسي النظمي يتجسد في نسق أو مجموعة من الأنساق المتفاعلة فيما بينها، حيث تكون مدخلات"Inputs" النظام متأثرة بالبيئتين الداخلية والخارجية، و تجسد القرارات و السياسات المتخذة مخرجات Outputs، تغذي البيئة في إطار ما يعرف بالتغذية العكسية Feedback ، هذا المدخل مُناسب لتحليل – البِّيئة الدَّاخلية- للإدارة العامة ودورها كفاعل محوري إلى جانب فَواعل مجتمعية أخرى (البِّيئة الخارجية) وهي السوق والمجتمع المدني عبر اعتماد قيم السوق و القطاع الخاص في بناء مخرجات تتجسد في خدمات عمومية موجهة نحو المجتمع، منافسة لخدمات السوق.

- ✓ **منهج دراسة الحالة:** اعتماد منهج دراسة حالة: و الذي تجسد من خلال التعرض لنماذج تطبيقية جسدت نماذج راقية و رائدة في تبني مقاربة التسيير العمومي الجديد في سبيل ترقية المرفق العام و مكافحة الفساد الإداري الولايات المتحدة الأمريكية، بريطانيا وسنغافورة.

6- تبرير الخطة:

في إطار التنسيق بين الإشكالية المركزية و الأسئلة الفرعية، مع الفرضيات المقدمة، فقد تم تقسيم الدراسة إلى ثلاثة فصول:

الفصل الأول : يتناول الإطار المفاهيمي و النظري لمقاربة التسيير العمومي الجديد أين اشتمل على مبحثين ، تم من خلالهما تحيد الإطار المفاهيمي و النظري لموضوع البحث، من خلال التطرق إلى عملية التحول من النموذج البيروقراطي الفيبري إلى نموذج التسيير العمومي الجديد

الفصل الثاني و اشتمل على مبحثين أين خصص لبحث العلاقة البنيوية/ الوظيفية بين الفساد الإداري و ترهل الخدمة العمومية، أين تم التطرق إلى مفهوم الفساد الإداري و مقوماته و نتائجه بالأخص على مستوى القطاع العام الخدمة العامة، ومستوى التنمية الإدارية

أما **الفصل الثالث** فكان لدراسة نماذج رائدة في ترقيـــة الخدمـــة العامـــة و مكافحـــة الفســـاد الإداري عبر مقاربة التسيير العمومي الجديدNPM، و تم فيه عبر مبحـــثين التعـــرض لـــثلاث تجـــارب رائـــدة هي ، الولايات المتحدة الأمريكية، بريطانيا وتجربـــة ســـنغافورة. حيـــث اعتمـــدت علـــى التســـيير العمومي الجديد باعتباره مقاربة محايدة وكيفته وفق خصائصها البيئية لتنصـــع نمـــاذج تســـييرية خاصـــة بها تفعل أداء القطاع العام وترتقي بالخدمة العمومية وتحارب الفساد الإداري.

7- أدبيات الدراسة :

أغلب إن لم نقل جل الدراسات المتعلقة بالتسيير العمومي الجديد باللغة الأجنبيـــة ومـــن بـــين أدبيـــات الدراسة نذكر :

- ✓ دراسة **Masayoushi Eguchi** : " **New Public Management :As a Means to reform**." أين ركز الباحث ، على دور مقاربة التسيير العمومي الجديد في إصلاح الحكومة المحلية، و اعتبرها مقاربة نوعية في إعادة تقييم القطاع العمومي و السياسة العامة بشكل عام عبر مخرجات Outputs تتميز بالجودة العالية مستدلا في ذلك بمستوى الخدمة العمومية في الدول الأنجلوسكسونية، و اسقط نموذج الدراسة على الخدمة العامة في اليابان.
- ✓ دراسة **Anne Amar, Ludovic Berthier**،"**nouveaumanagement public : le avantages et limites.**"، أين تطرقا الباحثان إلى : المانجمانت العمومي، المانجمانت الخاص، و المانجمانت العمومي الجديد، إلى جانب مزايا و حدود التسيير العمومي الجديد.بالإضافة إلى إجراء مقارنة بين NPM و الإدارة العامة الفيبرية من حيث البنية و الوظيفة.
- ✓ **دراسات الأستاذ كريستوفر هود Christopher hood** بعنوان: **A Management for All – Season** عام **1991**، **Centemporary Public Management, A New Global Prardigm ?** عام **1995**، **Exporting variations in Public Reform of the 180s** عام **1996**. وقد اهتمت بالتسيير العمومي الجديد من حيث الجذور و عوامل الظهور إلى جانب التأكيد على تنوع تطبيقاته في دول العالم، و ركز الأستاذ "هـــود" على اعتبار NPM براد يغم أو نموذج إرشادي نوعي لدراسة حقل الإدارة العامة وكيفية تحديث القطاع العمومي.

- ✓ دراسة : **Pollit and Bouckaert** بعنوان : **Public Management Reform : a Comparative Analysis.**: ركزت على أسس و مرتكزات التسير العمومي الجديد ودوره في إضفاء الديناميكية على الخدمة العامة.
- ✓ **دراسات المدرسة الوطنية للإدارة الفرنسية.Revue Farncaise d'administration publique**: وهي عبارة عن إصدارات عن المدرسة الوطنية للإدارة الفرنسية، كلها تركز على كيفية تحديث و تطوير الإدارة العامة و تحسين مستوى الخدمة العامة ، مع التعرض لمختلف النماذج المطبقة على مستوى دول الاتحاد الأوروبي.

أما الأدبيات المرتبطة بالشق الثاني من الدراسة أي الفساد الإداري نذكر منها :

- ✓ **دراسة " the essentials overcoming corruption "**: لبرتراند دو سبيفيل، و الذي أصدرت الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة والمجلس الوطني لحقوق الإنسان بالمغرب ترجمته للعربية ، و يعد مرجعا أساسيا في مجال محاربة الفساد لاعتبارات أهمها أنه موجه أولا "إلى صناع السياسات والمشرعين الذين أنيطت بهم مسؤولية قيادة بلادهم للخروج من مستنقع الفساد" وبالتالي فهو ليس كتابا لاستعراض الأدبيات المرتبطة بالفساد ومسبباته وانعكاساته، وليس كتابا أكاديميا مليئا بالأفكار النظرية التي قد يكون تطبيقها ممكنا وقد لا يكون، بل هو خلاصة تجربة شخصية للمؤلف الذي مارس بشكل فعلي العمل ضد الفساد، وهو ما يشير إليه عبد السلام أبودرار رئيس الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة في المغرب على ظهر الغلاف بقوله " إن هذا الكتاب ليس بحثا نظريا غارقا في استعادة الأدبيات الكثيرة التي كتبت حول موضوع الفساد، بل هو ثمرة تجربة ناجحة في مكافحة الفساد بشكل فعلي. على هذا الأساس لا يسعى مؤلفه برتراند دو سبيفيل، وهو الذي كان رئيسا للجنة المستقلة لمحاربة الفساد في هونغ كونغ، لإعطاء دروس للدول أو المسؤولين عن مكافحة الفساد بل يضع بين أيديهم خلاصة عمل عميق قاد هونغ كونغ لتكون نموذجا دوليا في هذا المجال".
- ✓ **دراسة: كاليز توبير – Kalaus toper – الادارة العامة في سنغافورة : تعظيم الفعالية، وتقليص الفساد:** و هي دراسة ركز فيها الباحث على تجربة سنغافورة في مكافحة الفساد ومختلف الآليات المعتمد في سبيل مكافحة الفساد عبر مقاربة النجاعة، الشفافية ، المساءلة.

✓ **دراسة جون كوه – john kah الحوكمة الجيدة، المساءلة للإصلاح الإداري في سنغافورة:** تناولت الدراسة الإطار العام المعتمد في سنغافورة لترقية الخدمة العامة عبر مقاربة التسيير العمومي لتحديث القطاع العام.

8- صعـــــوبات الدراسة :

من الصعب التحدث عن صعوبة إنجاز دراسة في زمن الشـــبكة العنكبوتيـــة ، إلا أن هنـــاك بعـــض الصعوبات منها: ما يتعلق بموضوع التسيير العمومي الجديـــد فجـــل الموضـــوعات باللغـــة الأجنبيـــة و بالأخص اللغة الإنجليزية و هو ما يتطلب مجهودات كبيرة في ســـبيل ترجمـــة بنـــاءة للموضـــوع ومنـــه وقت أطول. صعوبة الربط بين مقاربة التسيير العمـــومي الجديـــد كمقاربـــة لترقيـــة الخدمـــة العامـــة أصلا، و محاولة تطويعها و استثمار قيمها في مكافحة الفساد. رغـــم كـــون ســـنغافورة نمـــوذج رائـــد في مكافحة الفساد إلا ان الدراسات المرتبطة بها تبقى ضئيلة مقارنة مـــع النتـــائج الـــتي توصـــلت إليهـــا و الشهرة العالمية التي اكتسبتها لتكون نموذج يدرس ليقتدى به.

الفصل الأول: المنظور الجديد لمفهوم التسيير العمومي مقاربة مفاهيمية-نظرية

الفصل الأول: المنظور الجديد لمفهوم التسيير العمومي: مقاربة مفاهيمية-نظرية

جاءت المساهمات العديدة النظرية منها و التجريبية لتكريس مبادئ و أنماط جديدة في مجال تسيير القطاع العمومي ، و بالرغم من اختلاف هذه المساهمات و هذه التجارب فإن بعضا من سماتها تمثل توجها جديدا يطلق عليه التسيير العمومي الجديد، و الذي ما فتئ يتبلور من خلال مختلف المساهمات و التجارب. و سنحاول في هذا الفصل عرض أهم أسباب السعي لتحسين التسيير في القطاع العمومي، كما سنتعرض لأهم محاور التسيير العمومي الجديد من خلال إعطاء مفهومه مبادئه و أهم المساهمات النظرية.

المبحث الأول: التطور التاريخي لمقاربة التسيير العمومي في المنظمات البيروقراطية (العامة والخاصة)

من الطبيعي أن المنظمات العمومية تواجدت منذ فترة طويلة و قد جاءت نظرية البيروقراطية لتطوير و تحسين بنية هذه المنظمات حيث لا تقتصر نظرية البيروقراطية على المنظمات العمومية فقط بل تخص القطاع العام و الخاص. لذلك سنحاول في هذا المبحث التطرق إلى مفهوم و مبادئ البيروقراطية و كذا إختلالات هذه النظرية و النقد الموجه لها.

المطلب الأول: السياق الفكري والمصلحي للعمل الحكومي ووظيفته التنفيذية

يمارس العمل الحكومي وفق منطلقات فكرية تجسد العمل الإداري وتحدد وظائفه التنظيمية والتنفيذية. لذلك سنحاول من خلال هذا المطلب التعرف على السياق المصطلحي والفكري للعمل الحكوماتي وذلك بالتطرق إلى البيروقراطية والتنظيم البيروقراطي وقدراته الفنية والإدارية وحدوده المنهجية والعملية وعوامل قصورة ومقتضيات إعادة التفكير فيه.

أولا: تعريف البيروقراطية:

لا يوجد هناك تحديد دقيق و متفق عليه في أصل هذه الكلمة، و يرجعها مورستا ين ماركس (Morstin Marx) إلى أصل فرنسي، و يشير إلى أن استعمالها الأول كان من قبل وزير التجارة الفرنسي في القرن 18، حيث كان يقصد بها عمل الحكومة و تسيير مصالح الدولة عن طريق المكاتب، ثم انتقل المصطلح إلى ألمانيا و بريطانيا و دول أخرى[1].

[1] فيريل هيد، **الإدارة العامة منظور مقارن** ، ترجمة : محمد قاسم القريوتي ،(، الجزائر :ديوان المطبوعات الجامعية ، 1983 ،) ص 42.

و البيروقراطية من الناحية اللغوية مركبة من شقين: Bureau و تعني مكتب، و Cracy و تعني القوة، و بهذا تعني قوة المكتب، و بمعنى أشمل الأفراد الذين يتولون الوظيفة التنفيذية في الدولة. أما اصطلاحا فترتبط البيروقراطية كموضوع خاضع للبحث العلمي بشكل رئيسي بالمفكر الألماني ماكس فيبر، والذي انطلاقا من دراسته للعديد من المنظمات العمومية قام بتحليل طرق الإدارة و السلطة فيها و انتهى بصياغة نموذج للتسيير العقلاني في المنظمات و شكل في الأخير نظريته المشهورة في البيروقراطية[1] .

يرى ماكس فيبر أن البيروقراطية هي" **قوة ترشيدية لأنها تسعى إلى ضبط عالمها الخاص بطريقة منهجية فريدة في حدود قواعد ثابتة و محددة و إجراءات تطبق في جميع المجالات و المواقف المحتملة** " [2]. و قد عرفتها دائرة المعارف البريطانية على أنها " **العمل المكتبي الذي يتسم بدرجة عالية من التركيز و يسيطر عليه مجموعة من الإجراءات و القواعد الرسمية** ".[3]

أما علماء الإجتماع فينظرون للبيروقراطية:" **بأنها تلك الظاهرة التي ترافق المنظمات الكبيرة الحجم المعقدة دون أن يكون لذلك مدلولات ايجابية أو سلبية**".[4]

و عليه و من كل ما سبق يمكن الإشارة إلى مجموعة الإستعمالات لمفهوم البيروقراطية التي نذكر منها ما يلي:

- ✓ يدل مفهوم البيروقراطية على أنه تكوين حكومي سياسي بطبيعته .
- ✓ يستخدم للدلالة على الدور الممارس من قبل الموظفين العموميين في إطار النظام السياسي للدولة.

---

[1]. إبراهيم بو الفلفل،" التنظيم البيروقراطي في المؤسسة الحكومية الخدماتية الجزائرية"،(المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية: نحو أداء متميز في القطاع الحكومي، نوفمبر 2009، المملكة العربية السعودية، ص 8.

[2] فيريل هيد، مرجع سابق، ص 9.

[3] محمد الصيرفي، **إدارة الأعمال الحكومية**، (الإسكندرية: مؤسسة الحورس الدولية للنشر و التوزيع ، 2005)، ص ص 92-93.

[4] فيريل هيد : مرجع سابق ، ص 45.

- ✓ ينظر لها بأنها مجموعة الإجراءات التي يجب إتباعها في مباشرة العمل الحكومي أو العمومي بصورة عامة .
- ✓ كما قد تعني النظام الإداري في مجمله و ما يتسم به من ضخامة و تعقد في الإجراءات.[1]

ثانيا: حدود التنظيم البيروقراطي وقدراته الفنية والادارية العامة

يقوم نموذج البيروقراطية عند ماكس فيبر على مجموعة من الخصائص، وضعت ليحقق التنظيم أهدافه و ذلك من خلال مجموعة من الإجراءات و اللوائح تم إختيارها على أساس أنها أفضل السبل لإنجاز و تحقيق تلك الأهداف ، و هناك تفاوت في تحديد عدد هذه المبادئ عند الكتاب ، إلا أن الملاحظ أن جميعها تتفق في مضمون التنظيم البيروقراطي عند ماكس فيبر و هذه المبادئ هي:

- ✓ تقسيم عمل محدود رسمي على أساس التخصص حيث توزع الأنشطة على الأفراد وفقا لمبدأ التخصص، الذي من خلاله يتم تحديد الواجبات و المراكز تحديدا دقيقا، فكل فرد في التنظيم يشغل مركزا معينا يتناسب و مؤهلاته، قدراته الفنية و الإدارية.
- ✓ تدرج سلطوي واضح المعالم أو ما يعرف بالهيراركية، حيث يكون كل فرد في التنظيم خاضع لرقابة و إشراف المسؤول الأعلى منه درجة، حيث تظهر حدود السلطة الأدنى .
- ✓ وضع نظام لقواعد ثابتة وواضحة يتم فيه تحديد مسؤولية كل فرد في التنظيم و كذا علاقات الموظفين فيما بينهم وفقا لنظام قواعد و لوائح تنظيمية[2]
- ✓ الفصل بين الحقوق و الإمكانيات الشخصية و الرسمية بمعنى الفصل بين العمل الإداري و ملكية و مصالح الفرد الشخصية، و هذا من خلال وضع قاعدة من اللوائح و القوانين التي تضع الحدود الفاصلة بين الجانبين، و هو ما يعني ضرورة خضوع الموظف للرقابة المنظمة و التدابير العقابية في حالة الإخلال بهذه المبادئ[3].

---

[1] محمد الصيرفي : مرجع سابق ، ص 94.

[2] المرجع نفسه، ص 95

[3] المرجع نفسه، ص 98.

- ✓ نظام إنتقائي و ترقية المستخدمين بناءا على معيار المؤهلات الفنية و تأمين تدرج مهني حسب الأقدمية دون إغفال هذا المعيار.
- ✓ تخصيص مرتب معاش تقاعدي للموظفين، و يقوم تحديد المرتب حسب أهمية الوظيفة في السلم الإداري و للموظف الحق في ترك الوظيفة كما يمكن إقالته منها.[1]
- ✓ إن شغل الوظائف في التنظيمات البيروقراطية يكون على أساس التعيين و ليس على أساس الإنتخاب، لأنه لا يمكن مباشرة السلطة البيروقراطية في أنقى أشكالها إلا إذا كانت على أساس التعيين و ما كان غير ذلك، فإنه قد يعيق نظام العمل.[2]

يعتبر ماكس فيبر أن هذه العناصر تجتمع في نموذج مثالي يقوم على أساس سلطة شرعية و عقلانية، و يرى أن مميزات هذا النموذج تتمثل في سرعة التنفيذ، الدقة و الإستقرار، و قد إنتشر هذا النموذج في العديد من المنظمات العمومية و الخاصة على حد السواء، خاصة خلال النصف الأول من القرن العشرين. و يستخدم مصطلح البيروقراطية عموما، للدلالة على السيطرة و النفوذ الذي يمارسه الموظفون العموميين الذين توظفهم المنظمات الكبرى بناءا على مهاراتهم التخصصية ، كما أنه يقابل المنظمات التي يتسم التسيير فيها بالروتين و البطء في التنفيذ و غياب الشفافية و غيرها من المظاهر التي ارتبط وجودها في الحياة العامة بالبيروقراطية.[3]

المطلب الثاني: عوامل قصور التنظيم البيروقراطي واليات إصلاحه

يمكن القول أن مفهوم البيروقراطية منذ العقدين الاخيرين من القرن الماضي لم يتلقى أي قبول أو دعم فكري او أكاديمي بل عرف كثير من الانتقادات وعلى جميع المستويات، خاصة في الشق المتعلق بإنغلاق المنظمات البيروقراطية على التحولات والتغيرات الخارجية وعدم تكيفها مع المستجدات المتسارعة الأمر الذي جعلها بعيدة عن روح المبادرة في ترقية الخدمة العمومية

[1] إبراهيم بو الفلفل، مرجع سابق، ص 9.

[2] المرجع نفسه، ص 10.

[3] Jean Yves Capul, Olivier Garnier :"Dictionnaire D'economie et de Sciences Sociales",Edition Hatier ,Paris,2002 , P 179.

ومنها بعيدة عن تطلعات المواطنين وطموحاتهم وهو ما جسد أزمة الشرعية للإدارة البيروقراطية، وفيما يلي سنعرض عوامل قصور التنظيم البيروقراطي وتجليات أزمة شرعيته.

أولا: عوامل قصور النموذج البيروقراطي

يتضح من نموذج البيروقراطية لماكس فيبر، أن هذا النموذج هو نمط معين لتنظيم الهيكل الإداري ، وفقا له يتم تحديد المسؤوليات و السلطات اللازمة لمختلف الوظائف، ثم التنسيق بينها بشكل يمكن معه إنجاز الأعمال على أكمل وجه ؛ لأنه و بدون تحديد للمسؤوليات و السلطات و العلاقات بين الأفراد و الوحدات الإدارية المختلفة في الهيكل التنظيمي تصبح المجهودات و الوظائف متداخلة و ربما متعارضة [1] .

و قد ظلت البيروقراطية مفهوما إيجابيا على المستوى النظري و العلمي حتى منتصف القرن الماضي ، حيث بدأت تظهر بعض من العيوب قد يكون النموذج مسببا لها أو أنه بات لا يستجيب للتطورات التي مست هياكل الدولة و مهامها فقد كتب العديد من الكتاب (الأمريكيين) خاصة من بينهم (GouldnerA.W)، (g.JMarc)(g.simon) إلخ على إختلالات النموذج البيروقراطي و التي يمكن إيجازها فيما يلي :

- ✓ **الإستخدام و الإلتزام الحرفي بالقوانين و اللوائح** : إن هذا المبدأ يضمن التماثل و العدالة في تصرفات الأفراد، إلا أن التشبث بحرفية النصوص و اللوائح التنظيمية دون مضمونها يعتبر من أهم الإنتقادات الموجهة إلى الممارسة البيروقراطية[2]، بحيث تصبح هذه اللوائح هدفا في حد ذاتها وليست وسيلة لتحقيق الهدف فالموظف العام وفقا لهذا النظام لا بد و أن يتماشى مع الضمانات القانونية القائمة و طالما أنه يعمل في ظل القانون فلا بد و أن يكون قادرا على تفسير أعماله بواسطة القانون و اللوائح الإدارية ، التي تتحكم في مجرى العمل الإداري وهو ما ينتج عنه في الغالب أثر

[1] إبرهيم عصمت مطاوع، **الإدارة التربوية في الوطن العربي – أوراق عربية** ، (عمان: دار الفكر لنشر و التوزيع ، 2003)، ص 45.

[2] ابراهيم أبو الفلفل، مرجع سابق، ص 15.

عكسي في مباشرة العمل و حدوث اختناقات في مراحل الحصول على الخدمة العامة و من ثم عدم رضا الجمهور المنتفع بها. [1]

و هو ما ذهب إليه Merton في نقده لنموذج البيروقراطية ، حيث قام بتحليل الجانب السلبي لسلوك و ظاهرة الإنظباط (La Discipline) ، و السلوكات الموحدة Les (Comportements Standardisés) ، و إستنتج الكاتب أن هذه الآثار تؤدي إلى تحول قواعد العمل إلى غايات في أذهان العاملين تحد من مردود يتهم مع مرور الوقت ، حيث تختلط الوسائل بالغايات، بمعنى أن تلك الإجراءات التي وضعت أساسا كوسيلة تنفيذ أهداف التنظيم تصبح هي الهدف الذي يتمسك به الموظفون في تأدية وظائفهم [2]

- ✓ **تعقد الإجراءات و كثرة المراحل** التي يجب أن يمر بها الإجراء من ضرورة مروره بعدد كبير من المستويات الإدارية وفقا للتسلسل الإداري حتى تتم الموافقة عليه حيث يستغرق بذلك وقتا طويلا لتقديم الخدمة الإدارية للمرتفق في المنظمات العمومية و هو ما يعكس عدم التقدير الكافي لقيمة الوقت كعنصر حيوي من عناصر العملية الإدارية [3].

- ✓ **الإستخدام الخاطئ للتسلسل الإداري** : إن هذا المبدأ يحدث تماسكا في التنظيم ، إلا أن هناك بعض المواقف المرتبطة خصوصا بالمنظمات العمومية أين يستخدم فيها التسلسل الرئاسي و السلطة إستخداما يهدد العملية التسييرية و كذا عملية و مستوى تقديم الخدمة و ذلك لإنتشار الفهم الخاطئ من طرف المسؤولين الإداريين لهذا التسلسل و إعتقادهم بضرورة تنفيذ أوامرهم و قراراتهم حتى لو كانت خاطئة و إستأثارهم بالفصل في بعض الأمور و القضايا و اتخاذ القرارات دون مشاركة و استشارة الأجهزة التنفيذية.

[1]:إبراهيم بو الفلفل مرجع سابق، ص ص ، 71-78.

[2] نفس المرجع، ص 79.

[3] محمد الصيرفي : مرجع سابق ، ص 99.

- ✓ **تفشي ظاهرة اللامبالاة** نتيجة الفهم الخاطئ من طرف الموظفين لمعيار ثبات المرتب و دوام الوظيفة .[1]

مما سبق نستطيع أن نقول أن التطبيق الخاطئ و الإستخدام السيئ لأركان التنظيم البيروقراطي كما وضعه ماكس فيبر جعل الكثير يعتقدون أن البيروقراطية نظام غير مرغوب فيه يعادل الفساد و البطء في التنفيذ ، في حين كان صاحب النموذج عند وضعه لمبادئه يفترض – كما سبق الذكر – بأنه تنظيم نموذجي يؤدي إلى تحقيق تسيير فعال .

ثانيا : الفكر التجديدي للعمل البيروقراطي: الاصلاح والفعالية

منذ نهاية الستينات و خلال السبعينات حصل نوع من التجديد في الفكر الليبرالي مهدت له عدة عوامل نذكر منها بإختصار :

- ✓ تزايد ظاهرة المنافسة .
- ✓ تضخم إنفاق الدولة و تزايد الطلب الإجتماعي على الخدمات العامة.
- ✓ نهاية مهام إعادة البناء و التعمير التي تلت الحرب العالمية الثانية .
- ✓ بلوغ السياسات الإقتصادية المطبقة بعد الحرب الثانية محدوديتها... إلخ .

هذا التجديد ساعد على كشف الإختلالات التي إتسم بها نموذج البيروقراطية في المؤسسات العامة و مما كرس هذا الإتجاه هو اللجوء إلى إصلاحات في النمط التسييري العام تهدف إلى تعديلات في مفهوم، أهداف، هيكل و عمليات المنظمات العمومية و جعل تسييرها أكثر فعالية .[2]

و لتحقيق هذا التغيير تم اللجوء –كما سبق الذكر – إلى سياسات و أساليب مختلفة لتحقيق إصلاح نمط التسيير في المنظمات العمومية، ومن بين هذه السياسات نذكر:

[1] إبرهيم عصمت مطاوع، مرجع سابق ، ص ص 47-48.

[2] Christopher Pollit and Greet Boukaert, **Public Management Reform –a Comparative Analysis**, (New York "Oxford University Press , 2000,)pp 6-8.

- ✓ تحليل التكلفة – الميزة، و ذلك بمحاولة فتح باب المنافسة بين القطاع العمومي و القطاع الخاص للرفع من كفاءة و فعالية التسيير العمومي .
- ✓ الإعتماد على تطبيق المحاسبة التحليلية في التسيير العمومي .[1]
- ✓ إدخال طرق التسيير الفعالة في المؤسسات العمومية بإضفاء درجة من الشفافية على القرارات السياسية و التنسيق بينها و بين عمليات التنفيذ.

هذا الإصلاح أطلق علية **ترشيد اختيارات الميزانية** La Rationalisation des Choix Budgétaire" " و هو مستوحى من Planning Programming Budgeting – PPBS System التي تم اعتمادها في الولايات المتحدة الأمريكية و التي سجلت فشلها سنوات الستينات،[2] بالنسبة لطريقة ترشيد إختيارات الميزانية (RCB) فقد تم اعتمادها في فرنسا في سنوات السبعينات وكانت تهدف إلى الإهتمام بمناقشة ،و تحديد ،وتنفيذ الميزانيات العمومية و تقييمها على أساس النتائج و ذلك بإضفاء درجة من الشفافية على القرارات المتعلقة بجانب المالية العامة. وتم التخلي عن هذه الطريقة سنة 1984على أساس أنها تتعارض و الواقع العملي للحكومة ، و رغم الإقرار بأن طريقة (RCB) لم تنجح في بلوغ الأهداف المنتظرة منها إلا أنها مثلت مرجعية في فرنسا كما هو الحال بالنسبة للطرق الأخرى في دول أخرى من حيث اعتماد مبادئ تسيير المنظمات بصورة تحاكي ما هو متبع في المؤسسات الإقتصادية ،غير أن الثمانينات كانت الفترة التي مثلت نهاية النموذج البيروقراطي و المحاولات الكثيفة لمحاكاة نمط تسيير المؤسسات ذات الطابع الإقتصادي و التجاري من حيث البحث على الفعالية و الإهتمام بالنتائج.[3]

يمكننا إيجاز ميزات هذا النمط الجديد الذي يحاكي المؤسسة الإقتصادية في التالي :

- ✓ مراجعة بعض من السلوكات و الأنماط المولدة لركود المنظمات العامة .

---

[1]Syntheses OCDE :"La Modernisation du Secteur Public : Axer la Gouvernance sur La Performance ",Decembre 2004, Consulte le 10/11/2005. : (www.oecd.org/publications/pol-brief/ondex-fr.html)

[2]Jean Claude Toeing, **L'aventure La Reforme Administrative est Une Affaire de Professionnalisme**, (Lausanne, Ed Presses Polytechniques Et Universitaires Romandes ,Lausanne 2000,)P 163.

[3]Bernard Abate, **La Nouvelle Gestion Publique**, (Paris Ed Lgdj, 2000), Pp 75-76.

- ✓ تبني الإهتمام بالنتائج يمثل إستدراك لصالح أداء المنظمات التي كانت تهتم بإحترام قواعد العمل .
- ✓ إنفتاح القطاع العام على أوساط و أنماط أخرى لم يحصل له في السابق أن اهتم بها .
- ✓ إفراز نقاشات حول الفوائد المنتظرة من التسيير (management) و محدوديته .[1]

المبحث الثاني: الإطار الفني والإداري للتسيير العمومي الجديد

من خلال هذا المبحث سنقوم بتأصيل (البحث عن أصول الفكرية والابستمولوجية لمقاربة التسيير العمومي الجديد) لمقاربة التسيير العمومي الجديد عبر تسليط الضوء على مضامين المختلفة لهذه المقاربة الفكرية والمؤسساتية والممارستية مع التعرض لعوامل صعود هذا النموذج سواء في بيئته الأصلية (الدول الانجلوساكسونية) أو رواجه العالمي كمفهوم جديد في تسيير المرفق العمومي عبر إدراج آليات المانجمنت في القطاع الخاص وميكانيزم السوق والتي أثبتت نجاعتها في تسيير الإدارات العمومية من نجاعة ، وفعالية وكفاءة وسيادة المنطق التسييري بالإضافة إلى التعرف إلى الإسهامات الفكرية والاكاديمية لمختلف الباحثين والمهتمين بمقاربة التسيير العمومي الجديد.

المطلب الأول: الاصول العامة للتسيير العمومي الجديد :الفكرية والإدارية (العملية والفنية)

سنحاول عبر هذا المطلب التعرض للسياق الفكري والإداري المعبر عن مختلف مضامين مقاربة التسيير العمومي الجديد مع التركيز على إسهامات مختلف المهتمين بهذه المقاربة.

أولا: مضامين التسيير العمومي الجديد

يعرف المعجم السويسري للسياسة الإجتماعية Dictionnaire Suisse de politique Sociale التسيير العمومي الجديد بأنه: **"إتجاه عام لتسيير المنظمات العمومية"**[2]. و تعود أولى معالم ظهوره إلى بداية السبعينات في الدول الأنجلوساكسونية ، و إنتشر لاحقا في معظم دول منظمة التعاون و التنمية الإقتصادية و على عكس التسيير العمومي التقليدي الذي يستمد مبادئه من العلوم الإدارية و

[1] ابراهيم بو الفلفل، مرجع سابق، ص 80.

[2] " Dictionnaire Suisse de Politique Sociale", consulte le 07/02/2005, (www.sociallinfo.ch/cgi-bin/dicopoddo/show.cfm?:d=530)

القانونية فإن أفكار و معالم التسيير العمومي الجديد مستوحاة من العلوم الإقتصادية و من سياسات التسيير في القطاع الخاص، و من أهم أسباب ظهور هذا النوع الرغبة في تحسين و معالجة الإختلالات التي ميزت التسيير العمومي التقليدي، و التي من بينها البيروقراطية و كذا محاولة الارتقاء بالإدارة العامة إلى مستوى الكفاءة و الفعالية ".[1]

ويرى كل من Philippe Keraudren و Hans van Mierlo أن التسيير العمومي الجديد عبارة عن فلسفة ومذهب وحركة و التي قام بتعريفها كتاب مثل pollitt1990و Hood1990 وAucoi1990 و walsh1995 ، وذلك بوصفه مجموعة من التغيرات و التحولات في طريقة تنظيم وتسيير القطاع العام ،كما لاحظ Dunleavy وزملاؤه أن التسيير العمومي الجديد "تسمية يصعب الإمساك بها " فالتصورات المختلفة له تشدد جميعا على أشياء مختلفة ؛ فبالنسبةلـــ BARZELAY فهو يتعلق بالدرجة الأولى بالتحليل المنظم و تدبير سياسة التسيير العمومي. ويتعلق هذا المجال من السياسة بالحكومة ككل و القواعد و أنماط العمل المدارة بشكل مركزي و التي تؤثر على عملية التسيير العمومي. وتحدد التصورات المختلفة خصائص التسيير العمومي الجديد في مبادئ خاصة للسياسة، ومسحة خاصة من العمليات السياسية النموذجية أو على أنها باراديم بكامله لإصلاح مؤسسات الحكومة. ومع ذلك فيتم تحديد خصائصه بشكل متباين، فيقدم أحيانا على أنه نقل حالي للمذهب التسييري في قطاع الأعمال من النوع القديم، وبعبارات توجه قوي بشكل غير معتاد نحو خدمة الزبون، وفي أحيان أخرى، يتم النظر إليه من زاوية الثقافات المنظماتية الداخلية واستخدام مجموعة من آليات السيطرة أكثر فردانية و أقل تراتبية. بينما تماثل بعض التصورات التسيير العمومي الجديد بمفاهيم معيارية مثلما فعل(Aucoin) في مناقشته للمنظمة جيدة الأداء. بينما يقارب Dunleavy و زملاؤه

[1]Dictionnaire Suisse de Politique Sociale, Op .Cit.

التسيير العمومي الجديد على أنه ظاهرة من مستويين مستوى الأفكار أو المواضيع الكبرى ؛ و المستوى التحتي المتعلق بالترجمة العملية لهذه الأفكار[1].

1- **التسيير العمومي الجديد كإطار فكري:** يصور التسيير العمومي الجديد كمجموعة من الافكار تشكل في مجموعها النموذج المهيمن في ضبط الإدارة العامة، خاصة وأنه أصبح شعارا في معظم بلدان العالم. يحمل في طياته العديد من الدلالات كاللامركزية، اللابيروقراطية، التوجه نحو السوق، التعاقد الخارجي، الخصخصة، إدارة الأداء إلى غير ذلك من الدلالات التي تقف على النقيض من النموذج التقليدي للإدارة، هذا الأخير الذي يجسد دور المهيمن للحكومات في توفير الخدمات والبنية الهرمية المركزية للتنظيم.

ويتأسس التسيير العمومي الجديد على خلفية الاختيار العام والاختيار العقلاني، كما يسعى من خلال العديد من العناصر والمناهج إلى توفر آلية أكثر كفاءة لتقديم السلع والخدمات ورفع مستويات الأداء الحكومية. كما يقوم إلى حد كبير على أساس الإفتراض بأن منظمات القطاع العام بحاجة إلى ان تتعلم من القطاع الخاص وخاصة الشركات. لتكون أكثر كفاءة في حال ما إذا لم ينظر للفرق بين القطاع العام والخاص على انه عقبة. من حيث المفاهيم يرتكز التسيير العمومي على مفهومين رئيسيين هما الإدارة والسوق:[2]

- ✓ **السوق:** هذه الأخيرة تعني المنافسة التي تجبر الشركات في القطاع الخاص على البحث المستمر عن أفضل المنتجات والخدمات لأنها إذا لم تحسن منتجاتها، فإن ذلك سيقضي على حظوظها في البقاء , وفي المقابل، فإن مؤسسات القطاع العام في وضعية احتكار، وبالتالي لم يكن لديها محرك ودافع مشابه لإدخال تحسينات مستمرة لأنه ليس هناك

[1] Patrick Dunleavy et Al , "New Public Management is Dead—Long Live Digital-Era Governance" , Journal of Public Administration Research and Theory ,N° 16, UK, Oxford University Press , 2005, p 470 .

[2] Christopher Hood, "A Public Management For All Season?",public administration ,Royal Institute of Public ADministration ,Vol 60,Spring 1991,p45.

ضغوط تنافسية للبحث عن الفعالية أو تحسين الخدمات، وبالتالي ستكون الإدارة دون المستوى الأمثل. ولتصحيح هذا الوضع يقترح التسيير العمومي الجديد عددا من الأساليب والممارسات لتكون مؤسسات القطاع العام أكثر تنافسية.

- ✓ **نمط الإدارة:** يجب التأكيد في البداية على أن هذه الإدارة يجب أن ترتكز على خلق نشاط متميز يجمع بين الموارد البشرية والتكونولوجيا بهدف تحقيق النتائج المرجوة، والوصول إلى تأكيد الافتراض القائل بأن الإدارة هي الطريقة المهنية في التعامل مع مشاكل التنظيم و التخصيص الأمثل للموارد استنادا إلى المعرفة العلمية حول كيفية التعامل مع مثل هذه المشاكل بطريقة أكثر عقلانية وفعالية. ووفقا لأيديولوجية التسيير العمومي الجديد، فإن الإدارة العامة تحتاج إلى مزيد من المهنية، فعلى الرغم من أن للسياسيين الدور الشرعي والمسؤول عن تحقيق أهداف مؤسسات القطاع العام، فإن التنفيذ ينبغي أن يكون محصورا أكثر في المديرين الفنيين [1].

كان التسيير العمومي الجديد على المستوى الأول نظرية للتغير مؤسسة على استيراد مفاهيم من الممارسة التسييرية في القطاع الخاص المعاصر، و النظرية المتأثرة بالإختيار العام. و المواضيع الثلاثة الأساسية التي يركز عليها التسيير العمومي الجديد موضحة في الجدول التالي[2]:

[1] Anne steven, "La Reforme de L'administration de La Commision Européene",Revue Francaise D'administration Public,No 105-106, janvier 2003, p 81-94.

[2] Patrick Dunleavy et Al ,Op-Cit,p 470

الجدول رقم 1:مواضيع التسيير العمومي الجديد

التفكيك Disaggregation	أي عملية تفكيك الهيراركيات الكبيرة للقطاع العام بنفس الطريقة التي تحولت بها الشركات الكبرى من الشكل الموحد U إلى الشكل المتعدد أو الشكل M (الشركات المتعددة)؛ إيجاد هيراركيات أكثر اتساعا و أكثر تسطيحا؛ وتعديل نظم المعلومات والتسيير لتسهيل هذا الشكل المختلف من التحكم؛ وهو ما انعكس على القطاع العام من خلال مرونة قوية في الممارسات السابقة للحكومات في مجالات الأفراد و تكنولوجيا المعلومات، والتحصيل، ووظائف أخرى. إضافة إلى بناء نظم المعلومات التسييرية المطلوبة لدعم الممارسات المختلفة
التحفيز Incentivization	وتتضح في الابتعاد عن توريط المسيرين و طاقم الموظفين و مكافأة الأداء بتوسيع الخدمات العامة، و التركيز على الروح المهنية، و الاتجاه نحو تأكيد أكبر للحوافز على الخاصة(pecuniary-based)، وعلى الأداء المتميز .و يعني هذا في القطاع العام التحول نحو أسفل الشبكة و أسفل المجموعة باستخدام عبارات نظرية Douglas الثقافية. و كان أثرها بارزا بالخصوص على الجماعات المهنية.
المنافسة Competition	إدخال الفصل بين المشتري و الممون إلى الهياكل العمومية، إضافة إلى السماح لأشكال مختلفة من التوصيل لأن تتطور وخلق منافسة أكبر بين الممونين المحتملين. وتمت زيادة النفع الداخلي من عمليات المنافسة في تخصصي الموارد(بدلا من صنع القرار الهيراركي). فالمناطق المركزية لتوصيل الخدمة من قبل الإدارة العمومية و الدولة قد تفتت و تنوع بالتالي عارضوها.

Référence : F.X. MERRIEN :" La Nouvelle Gestion Publique, Concepts Mythique , Lien social et Politique" ,RIAC, N 41, printemps 1999, P 94.

2- **التسيير العمومي الجديد كإطار ممارساتي:** المستوى الثاني للمقاربة هو أساليب المقاربة العملية للإطار الفكري للتسيير العمومي الجديد. و من الأسباب الأساسية الداعية إلى هذا المستوى الثاني من التغييرات كان وجوب تناغمها مع حركة صلاحية أوسع و الحصول على انسجام أكبر من خلال ارتباطها بالأفكار الكبرى المذكورة أعلاه[1].

[1] Patrick Dunleavy et Al ,op-cit,p472.

الجدول رقم 2: المتضمنات العملية للتسيير العمومي الجديد

المتضمنات العملية للاتجاه نحو التفكيك	الفصل بين المقدم و المستفيد؛ التوكيل Agencification؛ فصل نظم السياسة Decoupling policy systems؛ نمو الوكالات نصف الحكومية. ؛ إخراج الوكالات المحلية الصغيرة.؛ زيادة الصناعات المخصخصة.؛التسيير القوي للمنظمة الواحدة على نمط الشركة؛نزع الطابع المهني De-professionalization؛المنافسة من خلال المقارنة؛ قياس أداء متطور.؛طاولات الجمعية لأداء الوكالة League tables of agency performance
المتضمنات العملية للمنافسة	نصف السوق؛ مخططات الإيصال Voucher schemes؛ التوريد الخارجي.؛ إختبار السوق الإجباري؛ التعاقد الحكومي الداخلي.؛ الإستقطاب القطاعي بين الخاص و العام. ; Public/private sectoral polarization؛ تحرير سوق المنتج.؛نزع الطابع التنظيمي.; Deregulation ؛التمويل الذي يتبع المستهلك Consumer-tagged financing؛رقابة المستخدِم.(المستفيد).
المتضمنات العملية للتحفيز	تكييف حقوق الملكية؛ التنظيم على ضوء الملموس؛ تدخل رأس المال السوقي في المشاريع؛ خصخصة ملكية الأصول؛ إجراءات ضد البحث عن الريع؛ نزع مزايا لبعض الوظائف؛ الدفع مقابل الأداء؛ المبادرة الخاصة بالتمويل؛ الشراكات العامة/الخاصة؛ معدلات عوائد و حسومات موحدة.Unified rate of return and discounting ؛ تطوير تقنيات التسديد charging؛ تثمين مساواة القطاع العام(Valuing public sector equity)؛ الكفاية الإلزامية للحصص الربحية(Mandatory efficiency dividends)

إن مفهوم التسيير العمومي الجديد أصبح المرجع أو النموذج الذي تستخرج منه أو تستوحى منه كل مشاريع الإصلاح في الدول بما في ذلك الدول النامية و دول شرق أوروبا التي تعرف مرحلة إنتقالية إلى إقتصاد السوق. لقد تكرس هذا المفهوم في الممارسات الميدانية انطلاقا من تدعيم المنظمات الدولية الذي تبنته و عملت على إنتشاره (البنك العالمي منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية... الخ).هذا المفهوم الجديد للتسيير العمومي الذي كرسته تجارب بعض الدول يقوم على تحسين مستوى الأداء في المنظمات العمومية من خلال إصلاح أنماط التسيير فيها وكذلك ترشيد استغلال الموارد العمومية، فالتغيير الذي يحمله هذا الاتجاه الجديد في طياته يقوم على محاكاة قواعد تسيير المنظمات الاقتصادية الخاصة و آليات السوق .[1]

[1]Jacques Chevalier, Luc Rouban :" La Réforme de L'état et La Nouvelle Gestion Publique" : Mythes et Réalités", Revue Française d'administration publique, N^{0} 105, -106 ,2003 ,p 9.

من خلال ما سبق يمكن أن نلخص الخصائص الأساسية للتسيير العمومي الجديد في النقاط التالية:

✓ تحول التركيز من السياسة policy إلى المناجمنت و بمسيرين عقلانيين واعين بتكاليف كل تصرف يقومون به.

✓ تفضيل نموذج العُقَد على نموذج الهرم في تصميم النظم الإدارية (مثلا تقوم الوكالات المستقلة بإقامة علاقات مع الوزارة الوصية من خلال العقود).

✓ بدلا من التنفيذ الهيراركي و المخطط للقرارات يتم الفصل بين نشاطات السياسة الأساسية و الخدمات العملية الرامية إلى التكيف.

✓ استبدال الإدارة التي تعلي من شأن العمليات و الإجراءات لصالح الإدارة التي تولي المخرجات و النتائج الأولوية في نشاطها(أي التأكيد على مؤشرات الأداء، الدفع المتعلق بالتقييم و الأداء، وتحسين الجودة).

✓ التوصيل المرن للمنتجات الفردية بدلا من المنتجات الجماعية(يأخذ الزبون مكان المواطن؛ وتفكيك خط الإنتاج للإدارة العامة إلى قطع منفردة لأجل التعاقدات الخارجية أو الخوصصة).

✓ التأكيد على الحد من التكاليف بدلا من الإنفاق (الشعار الجديد هو القيام بما هو أكثر وأحسن مقابل تكلفة أقل أو ثابتة).

✓ إن الغرض من التملك هو التسيير الكفء وليس الحيازة فحسب (تم استبدال المحاسبة العامة البسيطة القائمة على كميات المدخلات (الأصول) وكميات المخرجات (الخصوم) بالمحاسبة التراكمية؛ ويتم خصخصة جميع الخدمات العامة إذا أثبت القطاع الخاص قدرته على تحقيق كفاية أفضل).

✓ أن هذه الخصائص تدل على أن التسيير العمومي الجديد ككل يتضمن تشكيلة وتسعة التنوع من التصورات و التطبيقات. و ليس بالضرورة أن جميع التغيرات العملياتية المذكورة أعلاه متناسقة و متماشية مع بعضها بعضا. مع ذلك فإن أغلب المفسرين يرون أن للتسيير العمومي الجديد جذرا مشتركا و يزاوج بين نظريتين وهما نظرية الإختيار العام والتي تجد أصولها بدورها في نظرية السلوك الإقتصادي العقلاني من جهة و النظرية التايلورية الجديدة والتي تنتمي إلى نظرية التنظيم و نظرية التسيير الكلاسيكية من جهة ثانية[1].

[1] Philippe Keraudren and Hans Van Mierlo , "Theories of public management reform and their practical implications", in page web accessed : 20 October 2010, 13:17:17: http://arno.unimaas.nl/show.cgifid=13082

الجدول رقم3 :الفرق بين الإدارة التقليدية والتسيير العمومي

العناصر	الإدارة العامة الفبرية (التقليدية)	التسيير العمومي الجديد
تنظيم الحكومة	هيكل واحد مجتمع كمقدم للخدمة	الإدارة عبارة عن هياكل شبه مستقلة الوحدات
مراقبة التنظيمات العامة	التسلسل الهرمي.	التدريب العملي على الإدارة المهنية مع بيان واضح الأهداف وقياس الأداء
تدابير مراقبة الإنتاج العام	السيطرة على المدخلات والمخرجات	مراقبة الانتاج بدلا من الاجراءات
ممارسات الإدارة	نموذج إجراءات قياسية في كامل أجزاء الإدارة	استعمال ميكانيزمات القطاع الخاص
الانضباط في استخدام الموارد	عمليات متوقعة ومؤهلات سياسية	التحقق من الموارد المطلوبة وإنجاز الكثير بامكانات قليلة

Reference : Mohammad Ehsan And Frazana Naz,"Origin, Idea, Practice Of New Public Managment : Lessons For Developing Countries", (Cdrb Publication, Asian Affairs, Vol .25, No 3, July September,2003,p35.

ثانيا: السياق التبريري لنمذجة التسيير العمومي وتمييطه

سنحاول من خلال هذا العنصر تقديم التبرير المنطقي لضرورة تحويل مقاربة التسيير العمومي الجديد وذلك باستعراض أهم التحديات والتطورات التي عرفتها الدولة بمؤسساتها والتي دعت على أساسها الضرورة إلى تبني مقاربة التسيير العمومي الجديد وتجسيدها على أرض الواقع.

1-أزمة التسيير العمومي

لقد تزايدت مشاريع الإصلاح الإداري في سنوات السبعينات خاصة بعد تفاقم الديون العمومية التي دفعت بالحكومات و المنظمات بالبحث عن تغيير جذري في سياستها و البحث عن أكبر فعالية للمورد العمومي الذي سجل مشاكل و نقائص في مجال تقديم الخدمات العمومية التي تميزت بالضعف في الآداء وغياب الفعالية في التقديم و ارتباطها بالممارسات الإحتكارية ، حيث تقدم الخدمة العمومية من قبل هيئات غير هادفة للربح تنشط في محيط قانوني منضبط يحدد

بشكل دقيق مهام كل هيئة و كيفيات تمويلها ، وهو ما يجعل هامش الحرية لدى المسير العمومي أقل بكثير مما هي عليه في القطاع الخاص مما يقيد في غالب الأمر ظاهرة الإبداع و التجديد ، و بعبارة أخرى فإن إرتباط ثقافة الهيئة العمومية بصرامة و بيروقراطية الإطار القانوني ينعكس سلبا على أنماط الآداء و التسيير فيها[1] .

ناهيك أن بعض الوظائف كالرقابة لا تمارس بالشكل المطلوب مما يفتح المجال لاتباع الموظفين استراتيجيات قائمة على الانتهازية من شأنها تعطيل المنظمات والمرافق العمومية في أداء مهامها وفي مقدرتها وكفاءتها على بلوغ النتائج المنتظرة من أنشطتها مما يستدعي إعادة النظر الجذرية في بنية القطاع العمومي بما يضمن النتائج المطلوبة في مجال التخصيص الأمثل للموارد المتاحة لمختلف منظمات القطاع وإضفاء الفعالية على العمل الإداري ورفع مستوى كفاءته[2].

2- تجديد الفكر الليبرالي

إن البداية النظرية للتسيير العمومي الجديد تعود إلى الأفكار الليبرالية التي طورت خلال عقد السبعينات عندما إستفحلت الأزمة الإقتصاية في الدول الصناعية لقد شدد هذا الإتجاه في نهاية سنوات السبعينات على أن أحد الأسباب الرئيسية للأزمة هو تدخل الدولة في الحياة الإقتصادية بشكل مفرط التي كانت تعرف بالدولة الحامية، و يأتي على رأس هذا الإتجاه الإقتصاديين الليبراليين من أشهرهم Von Hayek و Milton Friedman من مدرسة شيكاغو في نهاية سنوات السبعينات .[3]

[1] C. FAVOREU : Réflexions Sur les Fondements de la Stratégie et du Management Stratégique en Milieux Public , consulté le 24/11/2004 : (www .stratégie –aims.com/monrael/favoreu.pdf),

[2] X greef, gestion public, (paris ed dalloz, ,1999), pp 35.

[3] F.X. MERRIEN :" La Nouvelle Gestion Publique, Concepts Mythique , Lien social et Politique" ,RIAC, N 41, printemps 1999, P 94 -97.

3- تراجع دور الدولة:

ينظر للتسيير العمومي الجديد كاستجابة للتغير في ور الدولة ومهامها العصرية ، لذلك يجب تقديم وصف موجز عن هذا التغير. حيث تجدر الإشارة أن هذه التحولات قد أدركت تاريخيا وبدرجات متفاوتة وفي أوقات ومناطق مختلفة، كما ينبغي أن نفهم هذه التحولات في دور الدولة لم تكن على التوالي، عن طريق إزالة مرحلة لصالح اخرى، بل تفهم من خلال العملية التراكمية والتكاملية لهذه المراحل والتي سنناقشها في الآتي[1]

✓ **الدولة الليبرالية létat libéral**: حيث أحدثت المجتمعات الحديثة قطيعة مع النظام الملكي والحق الإلهي، من خلال الدعور غلى تسيير شؤونهم بآليات التعاقد والسوق، وأخذت الدولة على عاتقها وظيفة التنظيم fonction d'ordre ، فهي تحدد القواعد التي تضمن حرية الأفراد والمساواة بينهم، بحيث تعمل على تعزيز وتعظيم أنشطتها وضمان الإمتثال لهذه القواعد. ولا تقوم بمهام إضافية إلا عندما تعجز مؤسسات المجتمع المدني في حل المشاكل.

✓ **الدولة التدخلية l'état intervionnist** توصف ايضا بدولة الرفاه الإجتماعي ،ظهرات بتزايد الوعي بعدم المساواة والظلم، بحيث ان السوق ولعبة الإدارات الحرة فشلت في الحد من المطالب التي تعدو للتخفيف من حدتها. إن وظيفة التنظيم التي تميزت بها الدولة الليبرالية يجب أن تتدخل لإعادة توزيع الثروة وتوفير السلع والخدمات للتعويض عن عدم المساواة. فالازمة الإقتصادية التي حدثت بين الحربين العالميتين لأعطت قوة دفع للدولة التدخلية ــ التي لم تعد تقتصر على إجراء التصحيحات الإجتماعية، بل أصبحت فاعلا مهيمنا على عملية التنمية في المجتمع[2].

✓ **أزمة دولة الرفاه le crise de l'état providence** : لقد ساهمت الصعوبات الإقتصادية التي ظهرت في سنوات السبعينات في الكشف عن محدودية دولة الرفاه، ورغم عدم وضوح الرؤية بشكل جلي حول الأسباب، إلا أن الأزمة الإقتصادية شكلت عبئا على المالية

[1] X greef,op-cit,107.

[2]Lewis B Dzimbiri, "Experiences in New Public Manageent in Africa: TheCase of performance Management System in Botswana", Africa Development, Vol, XXXIII, No,4, 2008, p44.

العامة، وحالت دون استمرار نمو الإنفاق الحكومي باعتباره وسيلة للاستجابة لمطالب المجتمع. لكن التشكيك في دولة الرفاه ليس مرده للمتاعب المالية فقط، بل إلى وجود بشكل إجمالي خيبة امل اتجاه نشاط الدولة خلف ازمة ثقة ناجم عن الفجوة بين طموحات الدولة التدخلية والنتائج التي تحققها في المجالات الإجتماعية و الصحية، إذ الزيادة في الرفاه المقدم لا يتناسب مع الزيادة في الإنفاق العام، أما في المجال الإقتصادي فنشاط الدولة يبدو أكثر شلالا. محلول ما يسمى بـ: أزمة دولة الرفاه (سيماايوالد، هابرماس، موران، روزنفالو، ويلك) ينسبون هذه الازمة إلى إزدياد تعقيدات المجتمع، وعدم قدرة الدولة على السيطرة عليها من دون تعاون وثيق مع الجهات الإجتماعية الفاعلة. بدأ هذا النموذج في الإنكماش عند عجز الدولة في الغستجابة لسرعة تغير المجتمع ومواجهة انفجاره اجتماعيا، بالنتيجة مواجهة مطالب متباينة، خاصة في ظل تمسكها بنظم إدارية تقليدية [1].

✓ **الدولة الحافزة l'etat propulsif** أدى الفشل النسبي للدولة التدخلية إلى تطوير خطاب جديد سمي بـ الليبرالية الجديدة néo- lieral يدافع عن الدولة الأكثر حداثة، ويعتمد بصورة أكبر على آليات السوق كمبدأ يعمل على تنظيم المجتمع، فالدولة التشجيعية l'état incitateur هي مشروع تعاون وثيق بين المجتمع المدني وتعبيراته التنظيمية لتحقيق الأهداف الجماعية، ويترجم هذا التعاون من خلال اعتماد خطط خطط عمل تقرب من منطق تصرفات الفاعلين الاجتماعيين(التقريب من الرؤى) لمعالجة قضايا الصالح العام، ويمكن تحقيق ذلك أيضا من خلال زيادة الاعتماد أو استخدام الفواعل الخاصة لضمان تنفيذ السياسات العامة.

✓ **التسيير العمومي الجديد la nouvell gestion publique**: حفزت الصعوبات التي عانت منها الدولة التشجيعية للتفكير في إصلاح الفعل الدولاتي، هذه النماذج الجديدة نجد تبريراتها الأولى في إدراك حدود دولة الرفاه في مواجهة تزايد تعقيدات المجتمع، في الحقيقة أن هذا المجتمع لم يعد يتقبل التوجيه من قبل فاعل مركزي يتمتع بسلطة مقررة سلفا، وإملاءاتها على النظم الفرعية للمجتمع لضمان سلوكيات تتوافق مع المصطلحة العامة أولتلبية احتياجات ومطالب هذا الأخير. وفي ظل هذا الوضع، لا يعني أن الدولة اعترفت بفشلها في تغير المجتمع

[1] Lewis B Dzimbiri,Op.Cit, p 45

وتحقيق الأهداف الجماعية الكبرى، أو تقبل انسحابها بهذا الشكل البسيط. إن ترك مهمة تنظيم المجالات التي خرجت منها الدولة للفاعلين الاجتماعيين ولآليات السوق لا يترجم على أنه تراجع أو عدم اهتمام بالأجندة العامة، فهناك إعادة توجيه فيما يخص السلوك الاستراتيجي للدولة، هذه الإستراتيجية تستند إلى الشراكة مع قوى المجتمع المدنيوديناميكية الفواعل الاجتماعية في إطار حكم ذاتي مقنن، فالتحولات الجذرية في هيكلة التنظيم الداخلي للدولة كانت نتيجة لآخر جدلية وقعت بين الدولة والمجتمع. بهذا المعنى، نستطيع أن نفسر الإهتمام الواضح بمبادئ التسيير العمومي الجديد.[1]

ارتبط دور الدولة قديما بالسياسات العليا (الأمن والدفاع الخارجي) وهو ما عرف بالدولة الحارسة ، ومع الأزمة التي عرفها العالم 1929 تزايد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والإجتماعية . إلا أن ازمة الرفاه التي غرفتها العديد من الدول المتقدمة أثبتت فشل السياسات المطبقة . وقد كان هذا الفشل الدولاتي عاملا مهما في تجدد الفكر الليبرالي من خلال تأكيد تصوراته التي ترى أن تعاظم دور الدولة هو السبب في استمرار واستفحال أزمة الاقتصاديات الغربية. وعليه وبناء على العديد من المساهمات الفكرية، كانت أولى الاصلاحات تهدف إلى تقليص دور الدولة الاقتصادي والاجتماعي وفسح المجال للمبادرات الخاصة لضبط الإقتصاديات عن طريق المنافسة و استخدام آليات السوق لإعادة توزيع الدخل وتحقيق الاستقرار في المؤشرات الاقتصادية. وهكذا تم التخلي عن تصورات الإقتصادية التي تدعو إلى تدخل الدولة في التسيير العمومي لصالح نظريات تدعم تدخل السوق[2].

أما ميدانيا فقد تجسدت بعض مبادئ التسيير العمومي الجديد على بعض مشاريع إصلاح التسيير العمومي و الإدارة في بعض الدول الأنجلوساكسونية (بريطانيا نيوزلندا خاصة ...إلخ) و

[1] Jean Daniel Delly, "Nouvelle Gestion Publique: Quand L'état se Donne Les Moyens de son Action", Document DE Recherché Présenté Lors D'un Colleque sur la Nouvelle Gestion Publique: Chance et Limites D'une Réforme de L'administration, Institute Universtair Kurt Bosch et Centre D'éetude, de Technique et D'evaluation Legislatives de La Faculté de de Droit , Université de Genéve, du 2 Octobre 1996 pp 02-10.

[2] X greef,Op-Cit,107.

ذلك في بداية الثمانينات، و يعود مصطلح التسيير العمومي الجديد أو الإدارة العامة الجديدة إلى الباحث Christopher Hood سنة 1990. و إبتداء من تلك الفترة تم تعميم التسمية السابقة الذكر على جل المشاريع في الدول الغربية و دول أسيا و أمريكا اللاتينية و أصبح التسيير العمومي الجديد هو المرجعية لكل الحكومات المركزية و الهيئات المحلية فيما يتعلق بإدخال أي تغيرات على مرافق الدولة أو إصلاحها. في بداية الألفية الثالثة أصبح من الممكن الحديث عن تجارب يمكن تقييمها و إستخلاص دروس فيما يتعلق بالإصلاحات الإدارية .[1]

4- تحول النموذج الإرشادي في مجال الإدارة العامة :

حيث تحول من نموذج إرشادي بيروقراطي كلاسيكي مرتكز على التحسين عن طريق إدارة عامة موضوعية كمركز للأمة إلى نموذج إرشادي ما بعد بيروقراطي موجه نحو التسيير أكثر منه نحو الإدارة، مرتكز حول الاقتصاد السياسي الجديد ومراجعة العلاقة بين الدولة والسوق.

تحول وتطور علاقات القوة على المستوى العالمي سواء كان ذلك على المستوى الداخلي الذي يخص الإدارات العمومية في حد ذاتها أو على المستوى الخارجي.

ثالثا: الأساس التطويري لأليات التسيير العمومي في ظل الدور الجديد للدولة الحديثة

إذا كان مفهوم التسيير العمومي الجديد لا يمثل مذهبا متناسقا و لا ينعكس في الواقع بنفس الطريقة فإن هذا لم يمنع بعض الكتاب من محاولة حصر المبادئ الأساسية التي يقوم عليها هذا المفهوم، فيما يلي سنقدم قائمة لمبادئ التسيير العمومي الجديد كما وردت لدى البعض منهم باعتبارها الأحدث و الأكثر شمولية و إن كانت هناك مساهمات لكتاب آخرون قدموا قوائم أخرى قد تكون صيغت بشكل أكثر وضوحا أو أكثر تركيز على هذا المبدأ أو ذاك .

[1] C. Pollit , g. Boukaertt Op.Cit , p 23.

1- أوسبورن و قيبلار « D. Osborne et T. Geabler»

يرى هذان الباحثان أن التسيير العمومي الجديد يقوم على التجديد في نشاط الدولة أو الحكومة و ذلك بإضفاء طابع المقاولة « Entreprise » على القطاع الحكومي تحت مصطلح « Gouvernement entrepreneur » يحدد الكاتبان عشر قواعد و أسس تحكم دور الحكومة أو القطاع العام و هي [1]:

- ✓ إضفاء مبادئ التنافسية على القطاع العام وهو ما يؤدي بالضرورة إلى إعطاء أكثر فعالية لهذا القطاع و يسمح بالتجديد و تطوير و تأهيل الخدمة العمومية و رضا المرتفقين بها .
- ✓ تدعيم رقابة التسيير.
- ✓ تقييم كفاءة الوكالات أو الهيئات بالتركيز على النتائج بدلا من الإهتمام بالموارد – الرقابة القبلية – .

و يبرر « Osborne et Geabler » هذا المبدأ بإعتماد فكرة أن: **كل ما هو قابل للقياس يجب أن ينجز وفق ما هو مسطر** ، و يعرض الباحثان في هذا الصدد مجموعة من الطروحات التي تبرر هذا المبدأ :

- ✓ إذا لم نستطع قياس النتائج، لن تستطيع تشخيص النجاح أو الفشل.
- ✓ إذا لم نتأكد من النجاح، لا نستطيع تقديره.
- ✓ إذا لم نقدر النجاح، يجب أن نقدر و لو بصورة إحتمالية الفشل.
- ✓ إذا لم نستطع لمس النجاح لا نستطيع الإستفادة منه.
- ✓ إذا لم نستطع تقدير الفشل لا نستطيع تحديد الإنحراف و معالجته.
- ✓ إذا لم نبرهن على بلوغ النتائج، لا نستطيع كسب دعم الزبون أو المرتفق .

[1] M.St.Germain : Op.Cit, pp10-11.

- ✓ يجب أن تسعى الحكومات أو الهيئات العمومية إلى تحقيق مهمتها و أهدافها من خلال تحقيق رفاهية المواطن أو الزبون بفاعلية و كفاءة بدلا من إرتباطها بصرامة و بيروقراطية الإطار القانوني و اللوائح التنظيمية.
- ✓ ضرورة تغيير نظرة الإدارة او الهيئة للمرتفق، إذ يجب أن تصبح هذه الأخيرة شبيهة إلى حدا ما بفكرة الزبون أولا و أخيرا في التنظيمات الهادفة للربح ، و هو ما يفرض جعل هذا الأخير أساس في عملية تصميم وأداء الخدمة و ذلك بمراعاة إحتياجاته و تطلعاته و خياراته خلافا لعملية التسيير البيروقراطي .
- ✓ أن تكون لهذه الهيئات أو الحكومات إستعدادت سابقة لمواجهة و حل الصعوبات أو المشاكل قبل ظهورها .
- ✓ يجب أن تسعى الهيئات الحكومية و العمومية و بصورة فعالة إلى تعظيم أرباحها الإقتصادية و البحث عن موارد جديدة بدلا من الإكتفاء بعملية تسيير إنفاق للموراد
- ✓ إعتماد مبدأ المشاركة في التسيير و التخلي عن المركزية ، و هذا نوع من التسيير له العديد من المزايا إذ يتضمن مرونة الإستجابة للتغيرات المفاجئة للمحيط و من ثم للزبائن (المرتفقين) ، ضف إلى ذلك الكفاءة و الفعالية و التجديد في مستوى التسيير .
- ✓ اعتماد ميكانيزم السوق عوضا عن التسيير البيروقراطي .
- ✓ يجب أن تهتم و تركز الحكومات في مجال التسيير العمومي الجديد ليس فقط على عرض الخدمات العامة ، و إنما على قدراتها و طاقاتها في تقديم الحوافز و المساهمة في جميع القطاعات.

في نفس الوقت يقر الباحثان بصعوبة تسيير الهيئات العمومية و الحكومية تبعا لأسلوب تسيير منظمات القطاع الخاص بإعتبار أنهما لا يقومان على نفس الأهداف ، فبالنسبة إلى القطاع الخاص فهو يهدف إلى تحقيق الارباح المالية بصفة أساسية حيث أن التمويل مصدره الصفقات المالية القائمة على الأرباح ، أما بالنسبة للحكومات فمصدر التمويل هو الضرائب و

الرسوم المفروضة على المرتفقين ،كما يرى الباحثان أن التسيير العمومي الجديد يعطي منهجا جديدا للحكومات أو هيئات القطاع العام و هو تقديم خدمات ذات جودة بنفس التكاليف[1].

2- C. Pollit 1993- 1995 :

يقدم Evans – 1997- العوامل الأساسية لمساهمات Pollit ، و التي تعتبر حسب رأيه مبادئ تقليدية و مستوحاة غالبا من مبادئ التسيير و يبرز هذه المبادئ في ما يلي :

- ✓ تخفيض التكاليف وبلوغ الحد الأقصى من النتائج و الأهداف وفقا لنماذج كمية .
- ✓ تحويل أنشطة الهيئات العمومية و مسؤوليات تسييرها إلى وكالات جديدة شبه حكومية وتبني التعامل بالعقود و الصفقة أو أشباه الصفقات .
- ✓ لا مركزية السلطة داخل الوكالات العمومية ، والتدرج الأفقي لها وإعتماد الإدارة والتنظيم الذاتي لفرق العمل .
- ✓ تبني مبدأ (مصطلح) Pourvoyeurs – Clients العارض – الزبون
- ✓ محاولة خلق مبدأ التنافسية داخل (بين) المنظمات العامة و الوكالات للارتقاء بمستوى تقديم الخدمات العامة بإعتماد ميكانيزم الأسواق أو أشباه الأسواق .
- ✓ وضع مؤشرات الكفاءة و إلزام المستخدمين بضرورة بلوغها .
- ✓ تغيير طريقة التوظيف من التوظيف الدائم إلى التوظيف التعاقدي .
- ✓ الإهتمام أكثر بمستوى الخدمات المقدمة للزبون أو المرتفق و محاولة تقديم خدمات أكثر جودة و نوعية .

إن السمات الأساسية للتسيير العمومي حسب Pollit تتمحور حول لا مركزية تسيير الوحدات و الهيئات الإدارية ، و إعتماد مبدأ المنافسة بين القطاع الخاص و الوكالات العمومية التابعة للدولة لضمان أكثر فعالية في الأداء و توفير العديد من الخيارات للمواطن (الزبون) .[2]

[1] M.St Germain : Op.Cit , pp11-12.

[2] c. Pollit , g. Boukaert: Op.Cit , PP 6-9.

4 B. ABATE et M. FINGE: يحدد الباحثان مبادئ التسيير العمومي الجديد في:

- ✓ إعتبار المواطن أو المرتفق بالخدمة زبون (Citoyen – Client) كما هو الحال في القطاع الخاص مما يستدعي تأهيل الخدمة العمومية و تلبية حاجات المواطن أو المرتفق بصورة أحسن.
- ✓ معالجة المشاكل و النقائص في مستوى حدوثها دون الرجوع إلى الهيئة المركزية.
- ✓ دور الفعالية السياسية فيما يتعلق بالتوجهات و الشروط الأساسية للتنفيذ أو الإنجاز.

من هذا المنطلق فإن التسيير العمومي الجديد يهدف إلى تحسين العلاقة بين الهيئات العمومية و المواطنين أو المرتفقين في إطار تقريب الإدارة من المواطن .[1]

4- D GIAUQUE هناك 13 مبدأ يقوم علها التسيير العمومي الجديد وفقا" لدافيد جيوك" تتمثل في:

- ✓ إدخال مبدأ التنافس بين مختلف المصالح الإدارية.
- ✓ إنفتاح المصالح الإدارية من المرتفيقين و التقرب منهم كما هو الحال بالنسبة لعملاء المنظمات الخاصة.
- ✓ التركيز على مخرجات النظام و الأثار الإيجابية الواردة من محيطه دون التركيز على مدخلاته.
- ✓ تسيير المنظمات على أساس المهام الموكلة إليهم و الأفاق التي يتطلع إليها التنظيم والتخلي عن التسيير القائم على القواعد و الإجراءات الشكلية و الرسمية .
- ✓ تغير النظرة إلى متلقي الخدمات الإدارية من مستعمل إلى إعتباره زبون .
- ✓ التسيير من منظور التنبؤ بالمشاكل ومحاولة اتقائها وليس التسيير من منظور معالجة المشاكل بعد حدوثها .
- ✓ التسيير بإرادة تحسين الإيرادات و ليس التسيير بمنطق إنفاق الأموال .
- ✓ تفويض السلطة للمستويات اللامركزية و تشجيع التسيير بالمساهمة .

[1]Michel St Germain :Op.Cit ,PP,13-14.

- ✓ تبني ميكانيزم السوق كبديل للفنيات التقليدية و الممارسات البيروقراطية .
- ✓ الفصل في عمليات التسيير بين المستويات الإستراتيجية (أي المستوى السياسي) ومستويات التسيير العملي و التكتيكي (l'opérationnel) (أي مستوى المصلحة الإدارية).
- ✓ رفع مستوى الاستقلالية في المصالح الإدارية باللجوء إلى الأشكال التعاقدية بينها و بين الجهات الوصية.
- ✓ تخصيص ميزانية لإقامة الشراكة و العقود مع الجهات الوصية و كذلك صياغة مؤشرات الأداء بغرض التقييم البعدي لأداء الإدارة و مستوى كفاءة التنظيم.
- ✓ تشجيع ربط علاقة شراكة بنشاط الإدارة بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

من خلال مجموعة المبادئ المقدمة بناءا على مساهمات مختلفة للباحثين ، نلاحظ أنه وإن كانت هذه الأخيرة تختلف من حيث العدد و طريقة الترتيب ، إلا أنها تتفق في الكثير من المبادئ وهو ما انعكس على مختلف النماذج المقترحة و المعتمدة في مجال التسيير العمومي الجديد ، وبناءا عليها ارتأينا تقديم أهم هذه المبادئ بعد أن نعرض بعض النماذج السابقة الذكر .[1]

5- 1998 P. URIO:

إن مجموعة المبادئ التي قدمها" أوريو" تقوم على أساس توضيح أثر و أهمية وظيفة المسير في مجال التسيير العمومي الجديد، و نستطيع عرض هذه المبادئ التي تتفق مع المبادئ التي قدمها Varone فيما يلي:[2]

- ✓ تقوم الفعالية الإقتصادية للمنظمات على إعتماد ميكانزم السوق الذي يعتبر حسب Urio أفضل أسلوب لتعظيم الإنتاج و توزيع الثروات و الموارد.

[1] David Giauque : **La Bureaucratie Libérale** : **Nouvelle Gestion Publique et Régulation Organisationnelle**, (Paris ed ,L'Harmattan, 2003,) pp 65-66.

[2] Frederic Varone et Christian Devischer :"La Nouvelle Gestion Publique en Action "vol 11, N2 Consulté le 11/02/2005., (www. ripc.spri.ucl.ac.be/en/Resume/resu-/introuction.html)

- ✓ الفصل بين القرارات الإستراتيجية و القرارات العملية و تدعيم الإتجاه نحو الخوصصة .
- ✓ إن المبدأين السابقين يمثلان تقديما لمبدأ اللامركزية الذي يعتبر عامل محفز لموظفي القطاع العام على إعتبار انه في ظل هذا المبدأ يتمتع هؤلاء بنوع من الذاتية و الحرية.

إن ما سبق ذكره من مبادئ يدعم فكرة توجيه الأنشطة الحكومية و أنشطة الدولة وأساليب تسييرها على أساس النتائج و إرضاء الزبائن عوضا عن بقاءها مرتبطة بالقيود واللوائح التنظيمية و القانونية، كما يرى Urio أن تطبيق هذه المبادئ يجب أن تحدد له سياسة إقتصادية منظمة فيما يخص المشاريع العمومية ، إذ لا يكفي الإعتماد على مداخيل الجباية ، وهو ما يفرض إعطاء أهمية و أولوية للرقابة المالية و تعميم ظاهرة التشخيص و تقييم الأداء و ذلك بتحديد أنماط و معايير و مقاييس لتقييم الأداء .

إذن و حسب الكاتب فإن التسيير العمومي الجديد يقوم على ثلاثة مبادئ أساسية:

- ✓ اللامركزية و إعادة تنظيم الهياكل .
- ✓ رقابة مالية فعالة .
- ✓ مراقبة و تقييم الأداء .

الجدول رقم 4:تلخيص مبادئ التسيير العمومي الجديدالمرجع:طارق عاشور، "مقاربة التسيير العمومي الجديد كآلية

ازبورن وغابيلر Osborne and Gaebler 1992.	بورينس Borins،1994. الكومنولث cmmonwealth 1996.	فارلي وآخرون Farlie et al، 1996	بوليت Pollitt، 1993 و1994	هود Hood، 1991 دونليفي Dunleavy وهود 1994.
لا مركزية الحكومة: تعزيز أكبر للمرونة، الاعتماد على المستويات الأقل للتنظيم.	تعزيز الحكم الذاتي، ولاسيما من الرقابة المركزية للوكالات.	اللامركزية، فك الترابط التنظيمي: أشكال جديدة لحوكمة الشركات، الانتقال إلى نمط محلي للإدارة.	لا مركزية السلطة الإدارية في الخدمات العامة	التدريب العملي على التسيير المحترف.
تحفيز الحكومة على التوجيه لا التنفيذ		الفصل بين الإستراتيجية الأساسية العامة وكل ما يحيط بالجوانب التنفيذية الكبرى.	تفكيك وحدة البيروقراطية التقليدية إلى وكالات مستقلة.	التحوّل إلى تجزئة الوحدات إلى نماذج شبه تعاقدية.
المنافسة داخل القطاع العام: قد يكون فيما بين الجمهور أو بين العديد من موفري الخدمات.	تقبل المنافسة، هذا الموقف المنفتح بالنسبة للأنشطة العامة يجب القيام به حتى في مواجهة القطاع الخاص.	وضع وتطوير آليات السوق لتوزيع الموارد في القطاع العام.	إدخال آليات السوق وشبه السوق لتشجيع المنافسة.	التحول إلى زيادة المنافسة والتموين المختلط، العلاقات التعاقدية في القطاع العام، انفتاح وظيفة الممولين(الموفرين) على المنافسة.
التسيير والتحفيز على أساس المهمة mission لا القواعد rules.	خلق التعاون بين القطاعين العام والخاص.	الفصل بين التمويل العام واستقلالية موفر الخدمة.	الفصل الواضح بين وظيفة المشتري والموفر.	التأكيد على نمط القطاع الخاص في الممارسات الإدارية.
خدمة العملاء.	توفير خدمات عالية الجودة للمواطنين، خدمة العملاء والمستخدمين.	التأكيد على استجابة مقدم الخدمة للعملاء، اهتمام أكثر بجودة الخدمة.	التأكيد على النوعية والاستجابة للعملاء.	زيادة التركيز على رقابة المخرجات.
توجيه نتائج الحكومة: التمويل على أساس المخرجات لا المدخلات.	تقييم/قياس المنظمات والأفراد ومكافأتهم على أهداف الأداء مجتمعة.	استخدام أساليب أكثر شفافية لمراجعة الأداء.	أهداف الأداء توضع من طرف المسيّرين/المدرين.	معايير صريحة، ومقاييس للأداء.
مقاولة الحكومة: الكسب بدلاً من الإنفاق.	توفير الموارد البشرية والتكنولوجية التي يحتاجها المسيّرون لتحقيق أهداف الأداء.	الاهتمام أكثر بالقيمة value مقابل المال ومكاسب الكفاءة.	ميزانيات ثابتة وفصلية.	التأكيد على المزيد من الانضباط والتقشف في استخدام الموارد، إعادة صياغة الميزانيات لتكون شفافة من حيث المحاسبة.
السوق مُوجهة للحكومة: التغيير من خلال الاستفادة من السوق.		التخفيض (التقليص) من العمالة.	تغيير علاقات العمل.	
العمل الاستباقي للحكومة: الوقاية خير من العلاج.		تحرير سوق العمل.		

لتدعيم وتعزيز التنافسية و كفاءة المنظمات الحكومية"، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، العدد الأول، 2011-2012، ص 115.

المطلب الثاني : التفسير النظري لنماذج التسيير العمومي الجديد

بعد التعرض لمبادئ التسيير العمومي الجدي، وأهم الأسباب التي ساهمت في تبنيه كمقاربة لإصلاح وتحسين الإدارة العامة. سنقدم في هذا المطلب اهم النماذج والمداخل النظرية المفسرة لآليات عمل مقاربة التسيير العمومي الجديد اعتمادا على تصنيفات اهم المفكرين والكتاب في هذا المجال.

أولا: نماذج التسيير العمومي الجديد

تبعا للدول و الإصلاحات التي ترغب في تجسيدها إنعكست هذه المبادئ بصور مختلفة حيث أن معظم التجارب في القطاعات الحكومية المتنوعة عرفت تطبيقا متباينا لهذه المبادئ، ورغم ذلك ففي بداية التسعينات دافع البعض عن فكرة إمكانية صلاحية هذه المبادئ في كافة أنحاء المعمورة (OXFORD 1996 خاصة) .إن حماس هؤلاء الكتاب للتسيير العمومي الجديد و ما أحتواه من مبادئ و أفكار دفعهم إلى التأكيد على ضرورة بروز نموذج جديد تماما في تسيير المنظمات و إدارات القطاع العام [1]، رغم أنه كما ذكرنا سابقا فإن قليل جدا من التجارب التي عرفتها الدول المبكرة التي تبنت التسيير العمومي الجديد التي يمكن إعتبارها متطابقة بنسبة عالية [2]، وهو ما ذهبت إليه الكتابات الحديثة التي تضمنت تقييما للتجارب المطبقة في بعض الدول في فترة الثمانينات و التسعينات و التي بينت أن إتجاه هذه التجارب لا ينحو نحو التقارب بل على العكس من ذلك هناك كثير من الإختلافات الجوهرية بدت واضحة تبعا لتجارب بعض الدول و تبعا لخصوصيات منظماتهم .

هذه الملاحظات المستمدة من الدراسات التقويمية لتجارب إصلاح الإدارة دفعت (L.E LYNN1998) إلى التأكيد على أنه من الخطأ اعتبار أن مفهوم التسيير العمومي الجديد يوحي بوجود نموذج أو شكل واحد بل هناك نماذج مختلفة متشابهة إلى حد ما في المبادئ لكنها تختلف

[1]J.MONKS:"**La Nouvelle Gestion Publique**":**Boite à Outils ou Changement Paradigmatique?**, (Paris,PUF,Collection Enjeux) ,1998,p 50.

[2]Yves EMEREY:"**Le Service Public En Marche Vers Le XXI^e Siècle**, (Lausanne, France, ed, Presse Polytechniques et Universitaires Romands), 2000, pp 3-9.

من حيث طريقة تطبيقها ، وذلك حسب المناخ العام و الإمكانيات ومدى استجابة الأطراف الفاعلة في التطبيق مع محتوى و أبعاد النموذج المطبق [1].

كل هذه الأبحاث و التجارب على الإصلاحات و ما إرتبط بها من نقاشات أفضت إلى البعض إعتبار أن التسيير العمومي الجديد يتضمن عدة نماذج قام بعض الكتاب بمحاولة صياغتها و فيما يلي سنعرض أهم التصنيفات لنماذج التسيير العمومي الجديد ، حسب ما وردت لدى بعض الكتاب و الباحثين في هذا المجال [2].

تصنيف Ferlie et al قدم الباحثون أربع نماذج للتسيير العمومي الجديد و هي :

1. **نموذج الكفاءة** : قد يكون هذا النموذج هو الأصل من حيث الظهور إذ يعود إلى بداية الثمانينات و كانت بعض الدول الأنجلوساكسونية قد بادرت إلى إصلاح مرافقها الإدارية لرفع كفاءتها إنطلاقا من المقارنة مع منظمات القطاع الخاص . في هذا النموذج تحتل المفاهيم ذات الطابع الإقتصادي البحت مكانة كبيرة كما هو الحال بالنسبة للمنافسة و الأداء الكفء في الوظيفة الإنتاجية و تماشيا مع ذلك تم إعتماد أدوات تسيير مأخوذة من القطاع الخاص ، كما يدرج أصحاب هذا النموذج ضرورة لجوء الدولة إلى إبرام عقود لتقديم الخدمات تتم بين السلطات العمومية و المصالح الإدارية ،يتم بموجبها الإتفاق على ميزانية معينة لتمويل نشاط الإدارة المعنية مقابل مهام محددة تنجزها هذه الأخيرة و عادة ما تصاحب هذه العقود مخططات تفصيلية تتضمن الأهداف و النتائج الواجب بلوغها مما يسمح بقياس مستوى الأداء في هذه الإدارات .
2. **نموذج اللامركزية و تقليص الحجم** : إن هذا النموذج يتميز بالصعوبة بالمقارنة مع النماذج الأخرى من حيث الإجراءات التي يعتمدها أو يقوم عليها و التي قد تتواجد في غيره من النماذج ، و على العموم فإن الفكرة الأساسية في هذا النموذج هي اعتماد نسبة عالية من

[1] C.Pollit and G.Boukaert : Op.Cit , p24.

[2] D.Giauque, Op.Cit, p 67

اللامركزية في هيكلة و تسيير المنظمة العمومية بغرض تقليص حجم الأجهزة البيروقراطية لتدعيم الرقابة لا سيما المالية منها.

3. **نموذج (البحث عن الإمتياز)**: في هذا النموذج درجة التأثير المنتظرة هي أكبر منها في النموذجين السابقين إذا يتعلق الأمر بتغيير ثقافة المنظمات العمومية بما يسمح لها من بناء مقدرة على تطوير نظام التسيير و الأداء فيها بصورة مستمرة ،فالنموذج يؤكد أكثر على لامركزية القرارات و المسؤوليات و تغيير هرم السلطة التدريجية ، الاهتمام بالأداء و تطويره باعتماد دورات تكوينية و تعليمية للعمال ، و دفعهم إلى تبني روح الانتماء و مسؤولية القيادة (تفعيل العملية التسييرية).

4. **نموذج التوجه للخدمة العمومية** :يتمثل هذا النموذج في دمج مجموعة من الأفكار بعضها مستقاة من القطاع العام و بعضها مأخوذة من القطاع الخاص ، إذ يتعلق الأمر بدعم القطاع العام في أداء مهامه باعتماد طرق التسيير المستعملة في القطاع الخاص تتمثل نقاط التركيز في هذا النموذج في أن نوعية الخدمة هي مبدأ النجاعة بغرض بلوغ الامتياز في القطاع العام مع الأخذ بعين الاعتبار رغبات العملاء ويتم تحقيق كل ذلك في ظل المحافظة على القيم و المهام الخاصة بالقطاع العمومي .

تصنيف J- Monks 1998 : يقدم هذا الكاتب كذلك أربعة نماذج للتسيير العمومي الجديد هي كالتالي[1] :

1. نموذج الكفاءة: Le Modèle Efficient

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

- ✓ محاولة الإنفتاح على المنافسة.
- ✓ قياس الآداء باستعمال قائمة مؤشرات تسمح بمراقبته.

[1] J.Monks : Op .Cit , pp 39-46.

- ✓ اعتماد الميزانيات الكلية بدلا من الميزانيات التفصيلية و ذلك تحت مبدأ الأخذ بالنتائج بدلا من الإهتمام فقط بالموارد.
- ✓ تقليص حجم الإدارة ... إلخ .

2. **نموذج المرونة التنظيمية : يقوم** هذا النموذج على أدوات سياسات و اقتراحات أخرى هي كالتالي :

- ✓ إبرام عقود أو اتفاقيات تقديم الخدمات بين الدولة و الأعوان أو الوكالات .
- ✓ تقليص عدد درجات سلم السلطة l'aplatissement de la hiérarchie
- ✓ تفويض السلطات بصورة مباشرة إلى المصالح المعنية و المتعاقد معها لتقديم الخدمة، كل هذا يمنح المنظمات و المرافق الإدارية لامركزية العمليات التسييرية processus de gestion ، ويضفي عليها أكثر مرونة .
- ✓ إلا أن هذه اللامركزية يجب أن تدعم بمراقبة فعالة لضمان أكثر فعالية في التسيير.

3. **النموذج النوعي أو نموذج النوعية: Le Modèle Qualitatif**

يستهدف هذا النموذج تقريب الإدارة من المستعملين و العملاء من خلال الاهتمام برأيهم حول الخدمات الإدارية المقدمة و ذلك عبر دراسات قياس درجات الإشباع (enquête de satisfaction) ودراسات السوق أو عن طريق تطوير مقاربات النوعية باعتماد مقاييس الإيزو، حيث ينصب الاهتمام على نوعية مخرجات المنظمة التي يجب أن توضع في أولويات أهدافها.

4. **النموذج التساهمي Le Modèle Participatif** يهدف إلى دمقرطة الإجراءات الإدارية (processus administratif) من خلال المشاركة الواسعة للمواطنين ،الذين لهم الحق في المشاركة- حسب هذا النموذج- في تحديد نوعية الخدمات.

تصنيف I.Bolgiani (2002) في هذا التصنيف الأخير الذي نقدمه ، قام الكاتب بصياغة ثلاثة نماذج انطلاقا من دراسته للمنظمات الصحية و الإستشفائية [1].

1. نموذج السوق Le Modèle Du Marché

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

2. النموذج اللامركزي : Le Modèle Décentralisé

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

3. نموذج النوعية: Le Modèle De La Qualité

إن خصوصيات هذا النموذج ترتبط بالمجهودات التي يجب أن تبذل من أجل رفع مستوى إشباع العملاء عن طريق إعتماد أنماط الإيزو أو الدراسات الهادفة إلى قياس و تحليل مستويات الإشباع للتمكن من التعرف عليها و إدخال التعديلات الضرورية للرفع منها.

مما سبق يمكننا توضيح المبادئ المشتركة بين النماذج فيما يلي :

- ✓ الإهتمام بالأداء في المنظمة العمومية و العمل على تحسينه.

[1] D. Giauque Op.Cit, pp 68-69.

- ✓ تقليص حجم الأجهزة الإدارية و محاولة التخلص من البيروقراطية .
- ✓ الأخذ ببعض مبادئ و أساليب القطاع الخاص (المنافسة، دراسة السوق...).
- ✓ الإهتمام بالزبون أو المرتفق و محاولة إعطاءه الفرصة للمساهمة في تحديد نوعية الخدمات المقدمة له.
- ✓ إبرام عقود و اتفاقيات مع الوكالات لتقديم الخدمة العامة بصورة أحسن، و تفويض السلطة لهم بما يسمح بتحقيق أفضل آداء و أحسن نوعية.
- ✓ التركيز على مخرجات النظام أكثر من التركيز على مدخلاته.
- ✓ تخفيض التكاليف و بلوغ الحد الأقصى من النتائج و الفعالية في التسيير.
- ✓ تدعيم الرقابة بجميع أنواعها.

هذا و نشير أن هناك تصنيفات أخرى لنماذج التسيير العمومي الجديد، لكننا نكتفي بما تم التعرض إليه في التصنيفات الثلاثة السابقة لنؤكد أن مفهوم التسيير العمومي الجديد لا يمثل نموذجا موحدا، خاصة و أن الكثير من الدراسات قد أكدت بعد الدراسة و التحليل أن الإصلاحات قد تأخذ مناحي عدة، يمكن تطبيقها في آن واحد رغم طبيعتها المختلفة ، و هو ما يؤكده MONKS إذ يرى أن غياب أو ندرة النموذج الأوحد للتسيير العمومي الجديد يجب أن تؤخذ بعين الإعتبار عند دراسة هذا المفهوم [1]

ثانيا: نظريات التسيير العمومي الجديد

بالنسبة للمداخل النظرية التي توفر إطارا عمليا لتطبيق مقاربة التسيير العمومي الجديد فهناك ثلاث مداخل أساسية أشتهر على أساسها التسيير العمومي الجديد: نظرية الخيارات العمومية، نظرية تكاليف المعاملات، ونظرية الوكالة والعضو والتي سنتطرق إليها تباعا في هذا العنصر.

1. : نظرية الخيارات العمومية: la théorie des choix publics

ظهرت هذه النظرية في نهاية الستينيات من القرن الماضي خاصة مع أعمال مدرسة فرجينيا حيث تعبر هذه النظرية عن أحد أهم أفكار الليبراليين والليبراليين الجدد حيث تضع

[1] J.Monks : Op .Cit , p52.

كإفتراض لها ؛ أن المنظمات العمومية غير فعالة بسبب مجموعات الضغط السياسية[1]. يرتكز جوهر هذه النظرية على آن كل سلوك إنساني تهيمن عليه المصلحة الشخصية، حيث أن كل شخص أناني بطبعه، يجري الاختيارات الإستراتيجية لتعظيم أرباحه مهما كان نوعها مادية أو نفسية[2]. ما يعني أن البيروقراطي، يعمل من أجل خدمة نفسه أولا أو من أجل مجال نشاطه. وفي سياق الإدارات العمومية، فإن السلوك الإنتهازي للبيروقراطيين يؤدي إلى نوع من التضخم المنظم و المرتب للقطاع العام وكذلك عدم فعالية التسيير الداخلي للدولة، والتصدي لهذا التضخم يمكن من إمتياز عقد الخدمات للوكالات الخارجية التي من أهدافها الحفاظ على هيكل بسيط يسمح بتعظيم الفوائد والمكاسب عن طريق أداء شرعي وممتاز بالنظر للأعباء. وانطلاقا من هذه الفرضية فإن البرنامج القوي للتسيير العمومي الجديد يؤكد على إدخال مفهوم السوق والحيوية التنافسية وكذلك الإرادة لمنح السلطة للمستعمل.حيث يؤكد أصحاب هذه النظرية على أن هناك تضاد بين الدولة والسوق الذي يمثل الآلية الفاعلة في توزيع الموارد وعليه يرون ضرورة تقليص دور وحجم الدولة قدر المستطاع. [3] والإقرار بدور المستهلكين.

وتضع نظرية الخيارات العمومية مجموعة من الأسباب تفسر عدم نجاعة المنظمات العمومية بالمقارنة مع المنظمات الخاصة أهمها :[4]

- ✓ عدم إكتراث متخذي القرارات داخل المنظمات العمومية بالمخالفات المالية والنقدية لأعمالهم وقراراتهم.
- ✓ المواطن مالك للمرفق العمومي دون أن يكون لديه القدرة على المبادأة

[1] Hachimi Sanni, **La Gestion Integree des Publiques** :**Pratiques** ,**Logiques Des Acteurs et Perspectives**, **Dans un Contexte de New Public Managment**", (Canada Archimede Faculte Des Sciences De L'administration Universite Laval Quebec, ,2004), P10

[2] Oxen Hughes, **What Is**, **Or Was New Public Manaagment**(Austrlia, Melbourne, Faculty of Business and Economicsminash University, ,2008),P2.

[3] Marris,e, **Etat–Nation et Developpment Économique**. (Paris, economica 1994) . p86.

[4] Hachimi sanni, op-cit, p11.

✓ حقوق الملكية في المنظمة لا تخضع للتبادل في السوق فالمالك الخاص ولأن حقوقه تخضع للمبادلة فهو يحاول دائما أن يرفع من قيمتها.

2. نظرية تكاليف المعاملات: la theorie des couts de trnsaction

تعود هذه النظرية إلى سنة 1937 من خلال المساهمات النظرية ل ر. كواس r.coas في كتابه "طبيعة المؤسسة " مجال . فقد بين هذا الباحث مشروعية لجوء المنظمات في بعض الحالات إلى عقد صفقات داخلية دون اللجوء إلى ميكانيزمات السوق وذلك باللجوء إلى عملية مقارنة تكاليف إجرائها[1] . فالبنسبة لـ كاوس الحصول على الموارد من السوق يولد تكاليف (تكاليف التفاوض، إبرام العقود...الخ) بينما التنسيق الإداري داخل المؤسسة يسمح بالاقتصاد في التكاليف بسبب التنظيم الهرمي الذي تتميز به المؤسسة[2] وقد قام ويليامسون eo. Wiliamson، إبتداءا من سنوات السبعينات بتطوير هذه التخمينات النظرية لتصبح نظرية تكاليف المعاملات أحد أهم المواضيع التي يتعرض لها الباحثين في مجال سلوك المنظمات ولاسيما في علاقتها بميكانيزم السوق، وتختلف نظريته عن كاوس في كونه ينظر للمؤسسة كمجموعة من العقود وليس تنظيم هرمي وانطلاقا من هذه الرؤية يقسم تكاليف التبادل إلى قسمين[3]:

✓ قسم يأتي أثناء إنشاء العقد والمتمثل في تكاليف البحث والتفاوض

✓ قسم آخر أثناء سيرورة النشاط الناتج عن العقد.

3. نظرية الوكالة : la théorie de l’agence

ظهرت هذه النظرية لتنظيم العلاقة بين المساهمين في الشركات الكبرى وموكليهم (المسيرين)، حسب هذه النظرية فإن الاختلاف في المصالح الموجود بين الفئتين مضاف إليها عدم التأكد

---

[1] Jean luc arregle, Op,Cit,p 129 .

[2] Hachimi sanni, **la gestion intégrée des publiques** :**pratiques** ,**logiques des acteurs et perspectives**, **dans un contexte de" new public managment**", (canada archimede faculté des sciences de l’administration université laval québec, ,2004), p7

[3] Williamson , **the economic institution of capitalism**, (new York, free press, ,1985), p 172.

يولد تكاليف تسمى بتكاليف الوكالة ويمكن تعريف الوكالة بـ " عقد بموجبه يقوم شخص أو عدة أشخاص يدعى موكل بتعيين شخص آخر يدعى موكَل من أجل القيام بمهمة باسمه" [1] تنظر هذه النظرية للمنظمة كمجموعة من العلاقات بين مالك المنظمة principal ومسيرها agent الذي في أغلب الحالات تفوض له صلاحيات كبيرة في تسييره للمنظمة تسمح له بالتعامل مع العملاء والزبائن بصفة المالك لتلك المنظمة.[2]

في حالة المنظمات العمومية المسيرين يقومون بالدور الموكل لهم من طرف الدولة التي تعد المالك والمساهم الرئيسي في المرفق العمومي، ولكن بما أن المصالح بين الطرفين غير مترابطة بالضرورة وبما أن المسيرين هم من يقومون باتخاذ القرارات فإنه ينشأ عن ذلك تكاليف مولدة من طرف المسيرين ومتحملة من طرف الدولة تسمى هذه التكاليف بتكاليف الوكالة كتكاليف الرقابة حيث يرى أصحاب هذه النظرية أن الفصل بين الملكية والتسيير يولد صراع مصالح بين المسيرين والمساهمين يكون هذا الصراع في الغالب لصالح المسيرين الذين بالإضافة إلى أنهم يفرضون برامجهم الخاصة يستطيعون اخفاء بعض المعلومات عن موكليهم الشيء الذي يدفع بهؤلاء إلى اتخاذ قرارات غير سليمة ومحاولة منهم لتفادي هذا يقوم الموكلين (الدولة في حالة المنظمات العمومية) بطرح عقود باهضة من أجل حث المسيرين على منحها كل المعلومات اللازمة.[3]

[1] Hachimi sanni, op-cit, p12.

[2] Philipe raimbourg, theorie de l'agence asymétrie dinformation et gestion de l'eta,encyclopédie de gestion, first edetion,paris,1989,P192

[3] Jensen.m.c, meckling,w.h, theory of the firm : managerial behavior, agency costs and ownership structure, journal of financial economics . 1976, october , p 48.

الجدول رقم 5: وظائف التسيير العمومي الجديد

الوظيفة الإستراتيجي:	✓ التسيير عبر النتائج ✓ الاعتماد على التخطيط الاستراتيجي ✓ خوصصة المؤسسات العمومية ✓ تبني الشراكة عام – خاص ✓ الفصل بين الوظائف السياسية (التنظير) والوظائف الإدارية (التنفيذ) ✓ عدم التركيز و اللامركزية ✓ استعمال التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال (الأنترنت في تقديم الخدمات) ✓ تعميم التقييم (ثقافة الجودة والإتقان) ✓ تبسيط الإجراءات الإدارية
الوظيفة المالية :	✓ تقليص العجز ✓ ميزانيات عبر البرامج (موافقة للبرامج) ✓ الاعتماد على الشفافية ومحاسبة أكبر (اعتماد المحاسبة التحليلية من أجل مقارنة ما بين النتائج والتوقعات)
الوظيفة التسويقية:	✓ تنمية التسويق العمومي (ملاحظات، تحقيقات، سبر الآراء، فحوصات) ✓ اعتماد التقنيات الجديدة للإعلام والاتصال من اجل اتصال نوعي
وظيفة الموارد البشرية:	✓ تقليص اعتماد المسؤولاتية ✓ تحفيز الموظفين (الفردانية في الأجور، منح المردودية) ✓ تنمية المشاركة

Reference:Patrick Dunleavy et Al, New Public Management IS Dead—Long Live Digital-Era Governance, **Journal of Public Administration Research and Theory** ,N. 16, (UK, Oxford University Press,2005)pp.470

الفصل الثاني

الاطار العملي لترقية الخدمة العمومية

ومحاربة الفساد الاداري في التسيير العمومي الجديد

الفصل الثاني: الإطار العملي لترقية الخدمة العمومية ومكافحة الفساد الإداري في التسيير العمومي الجديد

من المؤكد أن مقاربة التسيير العمومي الجديد تهدف بالدرجة الأولى لإرضاء المواطن وإشباع حاجاته المتعددة عبر الإرتقاء بمستوى الخدمة العمومية من جهة، ومن جهة أخرى تجفيف المنابع المغذية لظاهرة الفساد الإداري وتخريب البنية الوظيفية للعلاقة النسيجية بين تدني مستوى الخدمة العمومية واستغوال ظاهرة الفساد الإداري، وبناء على ما تقدم سيتم التعرض ضمن هذا الفصل على مفهوم وعوامل انتشار ظاهرة الفساد الإداري مع التركيز على العلاقة البنيوية الوظيفية بين تردي الخدمة العمومية وظاهرة الفساد الإداري كما سيتم التطرق للآليات المستوحاة من مقاربة التسيير العمومي الجديد في محاربة الفساد الإداري وترقية الخدمة العمومية عبر التركيز على مؤشرات الأداء من شفافية وفعالية وفاعلية، مع المرونة في الأداء والإدارة بالنتائج.

المبحث الأول: البعد المدخلي في علاقات التكامل بين الفساد الاداري وتردي الخدمة العمومية

ضمن هذا الجزء من البحث سيتم تحليل العلاقة التكاملية (البنيوية والوظيفية) في تغذي ظاهرة الفساد الإداري وتردي الخدمة العمومية، حيث سيتم التطرق للإطار المفاهيمي لظاهرة الفساد الإداري ومدى تأثيره على الخدمة العمومية، ومن ثم تهديد الطموح المنشود للقطاع العمومي والمتمثل في إشباع حاجيات المواطن وإرضاؤه وتقديم خدمة ذات جودة ونوعية.

المطلب الأول: المسؤولية الوظيفية ومعايير مكافحة الفساد الاداري

سنتناول في هذا الصدد ظاهرة الفساد الإداري من حيث المفهوم ومختلف المداخل النظرية لدراسة تصنيف وعوامل إنتشار الظاهرة وذلك من خلال ثلاث عناصر الأول تعريف الفساد والثاني مسببات الفساد و أهم مظاهره .

أولا: تعريف الفساد الإداري

لا يمكن نسب الفساد إلى مجتمعات في فترات زمنية معينة فالفساد ظاهرة إنسانية وزمنية تختلف مع اختلاف سعة انتشاره واستفحاله من مجتمع لأخر ومن زمن لآخر سببه الرئيسي الظروف والمعطيات التي يمر بها المجتمع، ففي المجتمع اليوناني القديم و كان يعاقب على الرشوة بالإعدام طبقا لبعض التشريعات ، وفي انجلترا تغاضت الملكة إليزابيث عن تفشي ابتزاز

الأموال في الوظائف الرسمية كعذر لها عن عدم زيادة الرواتب*وفي إيطاليا في عصر النهضة كان للمحاكم صورة سيئة لكثرة ما فيها من صور الفساد الإداري والرشوة . وكان لويس الرابع عشر ملك فرنسا يعتقد أن كل إنسان في رأيه قابلا للرشوة مما يدل على انتشار الفساد في عهده ولأن الشركات الأوروبية يسمح لها القانون بدفع الرشاوى والحصول على الصفقات الأجنبية فقد أدى ذلك إلى تضرر الشركات الأمريكية فالقانون الأمريكي يعتبر دفع الرشاوى جريمة يعاقب عليها القانون[1]. وقد تعددت تعاريف الفساد الإداري حسب طبيعته ونوعه وحجمه ويمكن تتبع هذا المفهوم من خلال المداخل الآتية[2]:

1- المدخل التقليدي يركز أصحاب هذا المدخل في تعريفهم للفساد الإداري على الجانب الأخلاقي كسلوك فردي، حيث أن فساد الأخلاق يولد انعداما للثقة التي تسمح بوجود بيئة صالحة للممارسات غير الأخلاقية داخل المجتمع، أي أنهم ركزوا على المعيار القيمي الذي يعتبر أن الفساد مرتبط بمبادئ وقيم وأخلاق المجتمع وأعرافه وتقاليده المتنوعة، فالفساد حسب أصحاب هذا المدخل؛ عبارة عن هبوط للسلوك عن المستويات الأخلاقية يؤدي إلى التحلل من القيم والمبادئ والأعراف التي تنتهجها الجماعة، فتخرج عن الإطار الشرعي جراء ما يعانيه الفاسدون من أزمة أخلاقية.

2- **المدخل الوظيفي** ركز أنصاره على العوامل التنظيمية السائدة في بعدين هما: البعد الخاص الفردي، والبعد العام الهيكلي، ومن ثم اعتبروا أن الفساد عبارة عن اختلال وظيفي وسلوك منحرف عن الواجبات الرسمية لوظيفة عامة بسبب خاص يتعلق بمكاسب مالية أو تحقيق مركز مرموق كما اعتبروا أن الفساد سلوك ضار بالمصلحة العامة يعمل على تحويلها لتحقيق منافع ذاتية أي أنهم جعلوا المصلحة العامة والخاصة معيارا للحكم على السلوك الفاسد.

* من مظاهر الفساد في تلك الفترة أن امين صندوق الحرب كان يحصل على 16000 جنيه سنويا علاوة على راتبه حيث يتحفظ على أسماء الجنود الموتى ويحصل على مخصصاتهم في جيبه

[1] عز الدين بن تركي، منصف شرفي، "الفساد الإداري أسبابه و أثاره"، الملتقى الوطني حول :حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري ،6 ماي ، 2012، ص 4.

[2] المرجع نفسه ص-ص 3-9.

3- **المدخل القانوني** يرى أنصاره أن الفساد هو السلوك الذي ينطوي على انتهاك القواعد القانونية الرسمية التي يفرضها النظام على مواطنيه، ومن ثم فإن معيار الحكم على الفساد لديهم يرتبط بخرق القانون والأنظمة والتعليمات التي يجب مراعاتها وظيفيا.

4- **المدخل الاقتصادي- السياسي**:يرى أنصار هذا المدخل أن التغيرات السياسية والاقتصادية تؤدي إلى تغير في السلوك الاجتماعي حيث يعتمد هذا المدخل على مدى دور الرأي العام في تحديد الفساد أو عدمه حيث أن الرأي العام قد يسمح ببعض التجاوزات حتى في ظل وجود قواعد قانونية تعاقب عليها.في حين يتفق فيها الجمهور على أنها سلوكات فاسدة ينبغي مكافحة من يقومون بها. بناءا على هذه المداخل تعددت تعاريف الفساد الإداري وتداخلت مع العديد من التعاريف الأخرى المرتبطة بأنواع أخرى من الفساد[1].

كما عرفه بعض المفكرون بناء على المداخل السابقة: **ذلك السلوك الإنساني الذي يدل على الانحراف في الالتزام بأخلاقيات الوظيفة العامة وممارسة القواعد والمبادئ الحاكمة للإدارة العامة لتحقيق مصلحة شخصية مادية أو معنوية تتعارض مع المصلحة بصرف النظر عن جسامة ودرجة هذا السلوك** [2] .أما هنتجنتون فقد عرفه : **هو سلوك للموظف العام ينحرف عن المعايير المتفق عليها لتحقيق أهداف وغايات خاصة.**[3]

عرفت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية في، كانون الأول (ديسمبر) 2005 الفساد الإداري على أنه **إساءة استخدام السلطة المؤتمنة من اجل تحقيق مكاسب خاصة**[4] ويعرفه Johnston بإساءة استخدام الأدوار " **تقصيد الوظائف " العامة أو الموارد العامة بغرض المنفعة الخاصة** [5]" .

وعموما يعبر الفساد الإداري عن التغيير غير المرغوب فيه في المعاملة ، الذي يمثل

[1] عز الدين بن تركي، مرجع سابق، ص 9.

[2] فهد بن محمد الغنام، "مدى فعالية الأساليب الحديثة في مكافحة الفساد الإداري"، رسالة ماجستير في العلوم الإدارية، جامعة الرياض، ص 8.

[3] المرجع نفسه، ص 9.

[4] Labaronne Daniel, Privatisation et Corruption dans Les Pays de L'est :Le Paradoxe des Privatisations de Masse, Université Montesquieu Bordeaux , consulte le 05/10/2014 (www.univ-paris12.fr/www/labos/gratice/labaronne.doc)

[5] ibid.

تقويضا للثقة العامة ، أو خرقا للقوانين والسياسات والإجراءات التي توضع موضع التنفيذ للصالح العام ، لغرض تحقيق المنافع الشخصية على حساب المجتمع ، وذلك بإعطاء أو أخذ الرشاوى أو الامتيازات ، وذلك بإساءة استعمال السلطة والنفوذ في المؤسسات الرسمية.

تعريف منظمة الشفافية العالمية للفساد الإداري: هو "**سوء استعمال الوظيفة في القطاع العام من أجل تحقيق مكاسب شخصية**[1].

تعريف البنك الدولي للفساد الإداري: **هو استغلال المنصب العام بغرض تحقيق مكاسب شخصية**[2].

يعرف برنامج الأمم المتحدة الانمائي الفساد بأنه : **إساءة استخدام القوة الرسمية أو المنصب أو السلطة للمنفعة الخاصة، سواء عن طريق الرشوة، أو الابتزاز أو الاستغلال النفوذ، أو المحسوبية، أو الغش أو تقديم إكراميات لتفعيل الخدمات، أو عن طريق الاختلاس، وهو إساءة استعمال السلطة المخولة لتحقيق كسب خاص** .[3]

وهو ظاهرة تبرز نتيجة لغياب المعايير والأسس التنظيمية والقانونية وغياب تطبيقها، بالإضافة إلى سيادة مبدأ الفردية مما يؤدى إلى استغلال الوظيفة العامة وموارد الدولة من أجل تحقيق مصالح فردية أو مجوعاتية أو حزبية على حساب الدور الأساسي للجهاز الحكومي، مما يؤثر على مبدأ العدالة وتكافؤ الفرص لدى المواطنين وطالبي الخدمة العامة.

بشكل عام يتمثل الفساد الإداري في تشابك الاختصاصات للوحدات الإدارية وغياب الأدلة الجزائية المنظمة للعمل، وعدم وضوح السلطات والاختصاصات والمسئولات الوظيفية والاعتماد على الفردية والشخصيات في العمل، مما يؤدي إلى استغلال الوظيفة العامة، كذلك ضعف الدور الرقابي على الأعمال وعدم وجد معايير واضحة للتعيين في الوظائف العامة أو القيادية مما يؤدي إلى سوء اختيار القيادات والأفراد، إضافة إلى عدم تفعيل مبدأ العقاب وتطبيق القانون على

[1] فهد بن محمد الغنام، مرجع سابق، ص 9

[2] Labaronne Daniel,opcit.

[3] بلال أمين زين الدين، **ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن، الطبعة الأولى** ،(الإسكندرية، مصر دار الفكر الجامعي ، 2009)، ص 64.

المخالفين أو المستغلين وضعف المسؤولية الإدارية عن الأعمال الموكلة أو المحاسبة عليه. ولا شك أنَّ وراء كل ظاهرة أسباب تؤدي إلى ظهورها ونموها، والفساد الإداري كظاهرة عالمية ليس استثناء عن بقية الظواهر، فهناك أسباب عديدة أدت إلى بروزها.

ثانيا: أسباب الفساد الإداري

هناك العديد من الأسباب التي تندرج ضمن الفساد الإداري والتي تم حصرها فيما يلي:

1- **أسباب تتعلق بالبيئة الاجتماعية** ونعني بها الموروث الثقافي السلبي ونمط السلوك الفاسد، بالإضافة إلى تدنى مستوى الوعي الاجتماعي وتداعياته ا الأخلاقية والاجتماعية، والبيئة الاجتماعية قد تكون سببًا للفساد الإداري من خلال[1]:

- ✓ الولاءات الاجتماعية الضيقة التي يكتسبها الموظف العام بحكم انتمائه الموروث لبيئة اجتماعية معينة من الأسرة والقبيلة، حيث يقدم الموظف العام العلاقات الاجتماعية على غيرها من علاقات العمل وأخلاقيات الوظيفة وقواعدها السلوكية، منصاعًا بذلك لما تمليه عليه تلك الولاءات من تجاوز للقوانين واللوائح والنظم السائدة، وتميز مجموعة من الأفراد على غيرهم في الحصول على الخدمات والمنافع العامة التي تقدمها أجهزة ومؤسسات الإدارة العامة.
- ✓ تعرض كثير من القيم والمفاهيم الاجتماعية السائدة للمسخ والتحلل مقابل بروز قيم ومفاهيم أخرى، ويغلب عليها الطابع المادي، حيث يصبح الثراء وجمع المال وتكديس الثروات بشتى الوسائل بمثابة قيم ومفاهيم بديلة وسائدة للتعبير عن المكانة الاجتماعية المرموقة، وهذا قد يدفع إلى الارتشاء والاختلاس والسرقة وغيرها من ممارسات الفساد لتلبية متطلبات تلك المكانة.
- ✓ في غياب الشعور بالأمان يبحث الموظف العام عمن يحميه من خلال إيجاد علاقات معينة مع أصحاب النفوذ والسلطة الذين يدعمونه في ارتكاب ممارسات الفساد.

[1] نجم عبود نجم ، **أخلاقيات الإدارة في عالم متغير**، (القاهرة، مصر: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2006)، ص-ص-ص 217،218،221.

- ✓ تعبير الموظف العام عن شعوره بالحرمان والظلم من قبل المجتمع يولد لديه رد فعل سلبي في الانتقام بطرق تحقق له تعويضًا عما يراه حرمانًا وظلمًا، فيلجأ إلى ممارسة الفساد مستغلاً منصبه والامتيازات التي تمنحه له من سرقة المال العام والرشوة

2- **أسباب تتعلق بالبيئة الإدارية** تعد البيئة الإدارية بكل مكوناتها عاملاً مشجعاً على ارتكاب ممارسات الفساد في الدوائر والأجهزة والإدارات العامة، إذا كانت تلك البيئة يسودها التسيب واللامبالاة والفوضى وانعدام النظام وتتضح في[1]:

- ✓ التراخي في تقويم الانحرافات وكشف المشكلات ومعالجتها في الوقت المناسب مما يخلق انطباعاً لدى الموظف العام بعدم اكتراث الإدارة واهتمامها وحرصها على سير العمل بالصورة المطلوبة، الأمر الذي يدفع إلى ارتكاب كل المخالفات غير المشروعة كالرشوة والسرقة وغيرها.
- ✓ تداخل الاختصاصات والسلطات وتعدد مراكز اتخاذ القرارات، الأمر الذي يجعل الموظف العام مسئولاً أمام أكثر من رئيس، وبالتالي يسهل عليها القيام بالمخالفات الإدارية التي تقوده إلى ارتكاب ممارسات الفساد.
- ✓ جمود الروتين وتعقد الإجراءات البيروقراطية تؤدي إلى استغراق الموظف في تفاصيل الإجراءات ومرورها بالعديد من الحلقات للحصول على الموافقات المطلوبة، وهذه الإجراءات تعد فرصة مناسبة أمام الموظف العام لتحقيق مكاسب شخصية كقبول الرشاوى مقابل تسهيل الإجراءات الإدارية.
- ✓ عدم الاستقرار الإداري في كثير من المؤسسات والأجهزة والإدارات العامة وكثرة التنقلات و التكاليف خلال فترة زمنية قصيرة، يشجع على استغلال المناصب أو الوظيفة وصرف الجهد والوقت بحثًا عن سبل الثراء وجمع المال بالفساد نتيجة الاقتناع بأن المنصب أو الوظيفة ليست دائمة وأنه لا مجال أمامه لإثبات ذاته لأنه عرضة للنقل والاستبدال بآخر.

[1] حمدي عبد العظيم ، **عولمة الفساد وفساد العولمة**، (الإسكندرية، مصر: الدار الجامعية ، الطبعة الأولى ، 2008)، ص64.

✓ سيادة النمط الاستبدادي في الإدارة والقيادة الأمر الذي يترتب عليه تركز السلطات والصلاحيات في قمة الهرم الإداري والاعتماد على أساليب الترهيب والعقاب للمرؤوسين دون الاعتراف بالانجازات الفردية للموظفين في العمل ومكافئتهم عليها.

✓ تخلف نظم الحوافز والمكافآت وعدم قدرتها على تلبية متطلبات الموظف العام الحياتية والاجتماعية والاقتصادية، نتج عنه جنوح كثير من الموظفين إلى ارتكاب ممارسات مخالفة للتعويض عن القصور في نظم الحوافز والمكافآت من خلال تعاطي الرشوة والعمولة والاختلاس[1].

3- **الأسباب السياسية** : يمكن رصد مجموعة من الأسباب ذات الطبيعة السياسية التي تؤدي إلى حدوث الفساد وتتمثل فيما يلي[2]:

✓ -الاستبداد السياسي

✓ -العلاقة الوثيقة بين النظم السياسية الداخلية والمصادر الدولية للفساد

✓ -تزاوج السلطة السياسية مع الثروة وتشابك المصالح والمنافع بين رجال السياسة ورجال المال والأعمال

4- **الأسباب الاقتصادية** : يعتقد (OECD) أن العوامل الاقتصادية هي احد العوامل الرئيسية المسببة للفساد الإداري ، ويحدث الفساد عادة عندما ينعدم الشعور بالرقابة والمحاسبة، وعندما يحتكر موظف المنظمة العامة توزيع المزايا لتتم الاستفادة منها لاعتبارات خاصة. ويمكن جمعها فيما يلي[3].

✓ -انخفاض مستوى دخل مرتكب جريمة الفساد بالمقارنة بمستوى التضخم أو الأسعار المحلية الأمر الذي يجعل الدخل الحقيقي له متدني لدرجة يعجز فيها عن إشباع احتياجات المعيشة

---

[1] مصطفى لطفي، **معضلة الفساد في الجزائر، دراسة في الجذور والأسباب والحلول**، (برج بوعريريج ، الجزائر منشورات جيتلي للنشر والتوزيع)، ص 45

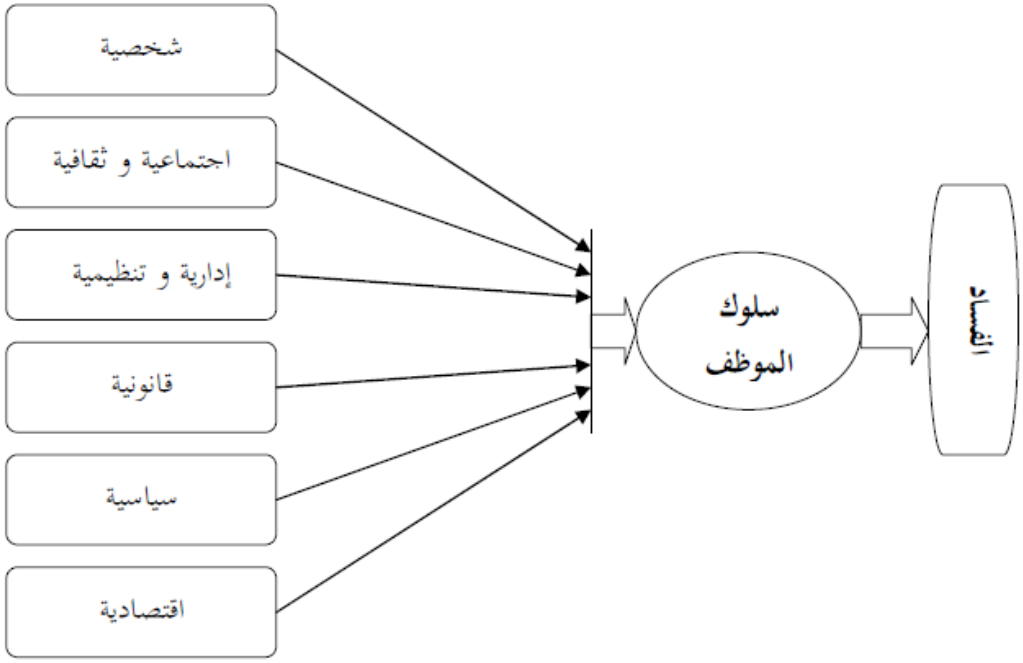
[2] نور عبد العظيم ، **عولمة الفساد وفساد العولمة** ، الطبعة الأولى (،الإسكندرية، مصر:، الدار الجامعية ، 2008)، ص64.

[3] عادل بن أحمد الشلفان،": الفساد الإداري في المؤسسات العامة- المشكلة والحل-" ، مجلة علوم التجارة، مجلد 25 ،العددان الأول والثاني، يناير ويوليو2003 ،ص335.

الضرورية مما يلجأ إلى الرشوة أو الاختلاس أو الاتجار بالمخدرات وتزييف النقود للحصول على المال بطريقة غير مشروعة من مختلف الوسائل المتاحة للجريمة .

- ✓ -تعتبر البطالة والفقر من أهم الأسباب الاقتصادية التي تدفع بالجنوح إلى الجريمة وإتيان أفعال الفساد.
- ✓ -ارتفاع درجة المنافسة الدولية بين الشركات العملاقة تؤدي إلى انتشار جريمة الجوسسة الاقتصادية خاصة في مجالات الصناعة .

الشكل رقم 1 :أسباب الفساد الإداري



مجلة البحوث الإدارية، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، مركز البحوث و المعلومات، السنة 11، مصر، 2003

ثالثا: مظاهر الفساد التنظيمية والسلوكية والمالية

يعبر الفساد عن مجموعة من الانحرافات يمكن إجمالها فيها ما يلي: [1]

1- الانحرافات المالية:

- ✓ مخالفة القواعد والاحكام المالية المنصوص عليها بالقوانين و اللوائح المعمول بها.
- ✓ مخالفة المناقصات والمزايدات والمخازن والمشتريات
- ✓ الإهمال والتقصير الذي يترتب عليه ضياع أو احتمال ضياع حق مالي للدولة
- ✓ كل تصرف عمدي يترتب عليه صرف مبلغ من أموال الدولة أو ضياع حق مالي للدولة

2- الانحرافات التنظيمية

- ✓ تشمل المخالفات التي يرتكبها الموظف وتتصل مباشرة بالعمل الذي يقوم به
- ✓ الامتناع عن اداء العمل أو عدم أدائه بدقة وأمانة
- ✓ عدم الالتزام بمواعيد العمل
- ✓ عدم إطاعة أوامر الرؤساء
- ✓ إفشاء أسرار العمل، وعدم التعاون مع الزملاء

3- **انحرافات سلوكية**: تشمل المخالفات التي يرتكبها الموظف وتتعلق بسلوكه وتصرفه الشخصي.

- ✓ عدم المحافظة على كرامة الوظيفة
- ✓ أداء أعمال الغير براتب دون إذن السلطة المختصة
- ✓ الاشتغال بعمل تجاري، وشراء ما تعرضه السلطة للبيع
- ✓ الجمع بين الوظيفة وعمل آخر من شأنه الإضرار بالواجبات الوظيفية

[1] بلال أمين زين الدين: مرجع سابق، ص 64.

4- **انحرافات جنائية:** تشمل المخالفات التي يرتكبها الموظف وتنطوي على جرائم جنائية: مثل الرشوة، الاختلاس، التزوير في المحررات الرسمية، السرقة، الاعتداء على النفس وجرائم السلوك الشخصي الأخرى والجدول الموالي يوضح لنا أنواع الفساد وخصوصياته[1].

الجدول رقم 6: أنواع الفساد الإداري

نوع الفساد	المصدر	شمولية التأثير	سهولة الاكتشاف	سرعة المعالجة	كلفة المعالجة	درجة العلنية
الفساد الصغير	صغار الموظفين	جزئي ومحدود بأفراد	سهل الاكتشاف	يعالج بسرعة	بسيط	واضح
الفساد الكبير	كبار المسؤولين	شامل التأثير	صعب الاكتشاف	بطيء المعالجة	مكلف	واضح إلى متوسط الغموض
الفساد السياسي	كبار السياسيين والقادة	شامل التأثير	في بعض الحالات صعب الاكتشاف	بطيء المعالجة	مكلف	واضح إلى متوسط الغموض
الفساد الثقافي	مؤسسات الإعلام ومراكز البحوث	شامل التأثير (التظليل الجمهوري)	صعب الاكتشاف ومعقد بسبب خباب النوايا الحسنة	بطيء المعالجة نسبيا	مكلف جدا	علني مبطن
الفساد البيروقراطي	الجهاز الإداري والعاملين فيه	محدود	سهل الاكتشاف	سريع المعالجة	قد يكون مكلفا	غير واضح
الفساد الشامل	جميع الأجهزة في الدولة والشركات	شامل معتمدا على شيوع ثقافة الفساد	سهل الاكتشاف	بطيء جدا ويحتاج إلى منهجيات عمل معقدة	مكلف جدا	واضح
الفساد الجزئي	أجهزة وإدارات محددة وموظفين محددين	محدود التأثير	سهل الاكتشاف	سريع المعالجة	متوسط إلى منخفض	غير واضح
الفساد الحضاري الاجتماعي	المجتمع وثقافته وتراثه	شامل	صعب الإحساس به لوجود القناعات المسبقة	بطيء المعالجة جدا	كلفة عالية جدا	معلن ويفهم بالعكس
فساد منظمات الأعمال الخاصة	مدراء وموظفي الشركات وقد يساعد عليه المجتمع	محدود	سهل الاكتشاف	سريع المعالجة	متوسطة كلفة المعالجة	متوسط الوضوح

المصدر: طاهر الغالبي وصالح العامري، المسؤولية الاجتماعية وأخلاقيات الأعمال، دار وائل، عمان، 2010، ص362

[1] محمد قاسم القيروتي، **الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق**،(عمان ، الأردن: دار وائل للنشر والتوزيع ، 2001) ص 33.

المطلب الثاني: أشكال وتصنيف الخدمة العمومية في المنظمات والمرافق العامة

أما في هذا المطلب فسنتناول مفهوم الخدمة العمومية ومختلف تصنيفاتها بالإضافة إلى معايير الخدمة العمومية وتطورها.

أولا: تعريف الخدمة العمومية

الخدمات العامة كما يعرفها خبراء الإدارة العامة **هي الحاجات الضرورية لحفظ حياة الإنسان و تأمين رفاهيته و تقع مسؤولية تلبيتها على الدولة بالدرجة الأولى وهي ليست محددة بزمن معين ، بل هي عملية مستمرة ودائمة، ينبغي على الدولة أن تخطط لتقديمها وتطويرها ليحصل المواطن عليها في أحسن صورة**[1]. ينظر هذا التعريف إلى الخدمة العمومية كعملية يجب التخطيط لها تعبر عن مدخلات ومخرجات في حين ينظر البعض إلى الخدمة بشكل مبسط وتعتبرها أحد مسؤوليات الدولة. لذلك تعبر الخدمة العمومية: **جميع أنواع الخدمات التي من غير الممكن استغلالها إلا في إطار جماعي، تتوافر بشكل إجباري وفق قاعدة المساواة والتي ينص عليها القانون، ويكون من الضروري استغلالها بمعزل عن قواعد السوق، تتحمل الدولة مسؤولية توفيرها والقيام بها من حيث أدائها ومراقبتها.**[2] إلا أن الخدمة العمومية تتجاوز هذا الفهم السطحي فبالإضافة إلى أنها مسؤولية تقع على عاتق الدولة فهي عملية ناتجة عن تخطيط دقيق يخلق توازن بين مطالب البيئة وإمكانيات الدولة ومواردها ومن ثم فإن طرق تحقيقها تحتاج إلى نظم وآليات لتحقيقها.

مما سبق نجد أن الخدمات العمومية تتعلق بـــ:

- ✓ إشباع الحاجات الأساسية والضرورية لجميع مواطني الدولة بغض النظر عن قدرتهم المالية.
- ✓ تقديم تلك الخدمات هو مسؤولية الدولة بالدرجة الأولى
- ✓ إدارة المرافق العامة تتطلب كفاءة عالية لتحسين القدرة على استغلال الموارد المخصصة لها.

---

[1] محمد أمين عودة، **إدارة المشروعات العامة : القضايا والاستراتيجيات**، (الكويت: منشورات جامعة الكويت، 1996) ص 56

[2] المرجع نفسه، ص 23.

✓ توفير الخدمة العامة يتطلب مجموعة من العمليات توازن بين المطالب والموارد والمخرجات

لذلك فهي تعبر عن عملية متكاملة لنظم عمل تهدف لتحقيق جودة ما تقدمه للمواطن ما يجعل مفهوم الخدمة العمومية محصورا ما بين كونها عملية أو نظام [1].

1- **مفهوم الخدمة العامة كعملية:** حيث يمكن اعتبار الخدمة التي تقدمها المنظمات الحكومية، أو العامة على أنها تمثل عمليات ذات طابع تكاملي، تنطوي على مدخلات وتشغيل مخرجات، وبالنسبة للمدخلات فإن هناك ثلاثة أنواع يمكن أن تجرى عليها عمليات التشغيل لإنتاج الخدمة المطلوبة وهي:

✓ **الأفراد:** إذ يمثل المواطن طالب الخدمة أحد أنواع المدخلات في عمليات الخدمة العامة، أي عندما تؤدى هذه العمليات على المواطن (محاكمة الأفراد على سبيل المثال)

✓ **الموارد:** حيث يمكن أن تصبح مختلف الموارد والأشياء هي أحد أنواع المدخلات في عمليات الخدمة المقدمة من المنظمات العامة؛ أي عمليات الخدمة التي يتم إجراؤها على الأشياء، وليس على الأفراد، وتسمى عمليات الأشياء المملوكة، مثل خدمات رخص مرور السيارات، والخدمات العامة المختلفة في خطوط السكك الحديدية.

✓ **المعلومات:** تمثل أحد أنواع المدخلات في عمليات الخدمة العامة ويطلق عليها عمليات تشغيل المعلومات: ويعكس هذا النوع الجانب الحديث للخدمة العامة، كمحصلة للتطور في تكنولوجيا المعلومات والاتصال، مثل خدمات تحليل البيانات في مراكز المعلومات، وعمليات تشغيل البيانات في مراكز البحوث والجامعات.

2- **مفهوم الخدمة العامة كنظام:** انطلاقا من مفهوم النظم يمكن النظر إلى الخدمة التي تقدمها المنظمات العامة كنظام يتكون من أجزاء مختلفة تشمل ما يلي:

✓ نظام عمليات تشغيل أو إنتاج الخدمة وفق هذا النظام تتم عمليات التشغيل على مدخلات الخدمة لإنتاج العناصر الخاصة بالخدمة.

[1] محمد شلوش،" الإذاعة والخدمة العمومية"، ندوة الإذاعة المسموعة : الواقع والآفاق، اتحاد إذاعات الدول العربية، الجزائر، 10 نوفمبر 2007.

- ✓ نظام تسليم الخدمة: ووفق هذا النظام يتم تجميع نهائي لعناصر الخدمة ثم التسليم النهائي للخدمة، وإيصالها للمواطن طالب الخدمة.ويتضمن مفهوم الخدمة العامة كنظام شكلين:
- ✓ خدمة عامة مرئية أو منظورة لمستقبل الخدمة.
- ✓ خدمة عامة غير مرئية أو غير منظورة، ويطلق عليها جوهر الخدمة الفني، غير أن بعض الدراسات تميل إلى استخدام تعبير المكتب الأمامي بالنسبة للأجزاء المرئية أو في نظام الخدمة، وتعبير المكتب الخلفي بالنسبة للأجزاء غير المرئية أو غير المنظورة.

ولتوضيح مفهوم الخدمة كنظام يمكن تقديم أحد الأمثلة انطلاقا من الخدمات التي تقدمها المنظمات العامة في المجتمع، فقد يتوجه مواطن لتسجيل سيارته أو استخراج رخصة لها، فبداية يقوم بتقديم مختلف الوثائق والأوراق اللازمة لدى مكتب الخدمة، ويسدد ما هو مخصص ومطلوب من نقود لمثل هذه الوثائق في الخزينة، وعليه بالانتظار قليلا لكي تنتهي الخدمة، وهنا يمكن القول أن هذا الجزء من الخدمة يمثل الجزء المرئي للمواطن لأنه يرى الإدارة والموظفين والمعدات الإدارية والأجهزة، غير أنه وحتى يحصل على الخدمة المطلوبة، يتطلب الآمر أعمال ومهام أخرى تجري داخل مكتب الخدمة العامة دون أن يراها المواطن[1].

كما يستمد مفهوم الخدمة العمومية من مفهوم المرفق العام في القانون الإداري ويقصد بالمرفق العام " **ذلك المشروع الذي بواسطته يتولى شخص إداري القيام بعمل لتحقيق المنفعة العامة. أو يقصد به إشباع حاجة عامة وذلك بسبب طبيعته**....."2 وإذا كان هذا التفريق يركز على وظيفة المرفق العمومي وهي المنفعة العامة، فانه يمكن إيراد تعريف اشمل لمفهوم المرفق العام حيث يرى سليمان الطماوي أن المرفق العام هو: "**مشروع يعمل باطراد أو انتظام، تحت إشراف رجال الحكومة بقصد أداء خدمة عامة للجمهور مع خضوعه لنظام قانوني معين**".**3**

مما سبق يمكن تصنيف الخدمات العامة إلى صنفين:

---

[1] عبد الرحمن إدريس ثابت، **المدخل الحديث في الإدارة العامة**، (دون بلد نشر، الدار الجامعية، 2001)، ص 455.

[2] رياض عيسى، **نظرية المرفق العام في القانون المقارن**،(الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1984)، ص 12.

[3] حماد محمد شطا، **تطور وظيفة الدولة نظرية المرافق العامة**، الجزء الأول، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1984)، ص 87.

- ✓ **الصنف الأول:** يتمثل في الخدمات غير المسوقة المقدمة والمفروضة على الجميع (مواطنين ومقيمين)، من قبل القوة العمومية، والحصول عليها مجاني، وإنتاجها يمول بواسطة أموال عمومية مغذاة من الايرادات العامة للدولة (من الحصيلة الجبائية خصوصا) مثلا: الأمن، الدفاع، خدمات البلدية، الإنارة العمومية، النظافة العمومية، حماية البيئة...الخ.
- ✓ **الصنف الثاني:** يتمثل في الخدمات المسوقة والمقدمة للأفراد بشكل اختياري، وطريقة الحصول عليها بمقابل يغطي إجمالي تكلفة الخدمة المقدمة (مثلا: الكهرباء، الغاز، الماء،...الخ)، أو تكون مدعمة جزئيا من الخزينة العمومية (مثلا: نقل عمومي، سلع وخدمات...الخ).

ثانيا: تطور معايير اداء الخدمة العمومية

من خلال نتائج الأعمال والدراسات التي خلص إليها معظم العلماء الباحثين في مجال التسيير العمومي الجديد أكدوا أن كل عملية تسيير النشاطات الخدمة العمومية ينبغي عليها أن تستخدم قواعد مشتركة، تعد بمثابة قيم تستمد منها شرعيتها وصفتها، والمتمثلة في المعايير التالية: المساواة، الاستمرارية، التطور، المجانية النسبية، الشمولية، الاحتكار الطبيعي، الفعالية والتضامن:[1]

1- **معيار المساواة** يعبر هذا المعيار عن عدم التمييز بين المواطنين على أساس الأصل أو المعتقد أو اللون أو الانتماء الحزبي...الخ فهذا المعيار يفرض المساواة بين المستفيدين في حالة وجودهم في وضعيات متماثلة.

2- **معيار الاستمرارية** هذا المعيار يتطلب الأداء الدائم للخدمة العمومية لضمان استمرارية الرفاهية الاجتماعية والرقي العام للمواطنين من خلال توفير الحاجات المشتركة الضرورية لهم، وهذا ما يتعين على الدولة حماية المؤسسات والإدارات العمومية من حالات الفشل والإفلاس، كما يستوجب كذلك في حالات الإضراب الشرعي لعمال القطاع العمومي ، الالتزام بالحفاظ على الحد الأدنى في أداء بعض نشاطات الخدمات العمومية.

[1] عبد الحميد، محمود النعيمي، **مبادئ الإدارة العامة**، (دون بلد نشر: منشورات elge، 1997)، ص 164.

3- **معيار التطور** هذا المعيار يسمح بتكييف محتوى الخدمة العمومية مع التطور الاجتماعي والتقدم التقني من جهة واحتياجات المستفيدين من جهة أخرى ، ممثلا إدخال البطاقات البيومترية في الحالة المدنية ومعالجة العمليات الجارية الحسابية بالنظم الآلية الحديثة، وتحديث وسائل النقل الجماعي.

4- **معيار المجانية النسبية** إمتداد لمعيار المساواة بين المواطنين في حالة ما إذا كانت وضعياتهم متباينة (من حيث مستوى الدخل)، يتم اعتماد سلم يبين هذا التباين بحيث يدرج في أعلى هذا السلم الخدمات العمومية التي يكون الوصول إليها مجانيا للجميع، ممثلا فيخدمة الصحة والأمن ...الخ، ثم ترتيب الخدمات تنازليا حسب نوعية الخدمة ومستوى دخل المستفيد، بحيث تتعدد التسعيرات وتتدرج إلى غاية أسفل السلم، أين يقتضي معيار المساواة في التعامل، بالحصول على الخدمة العمومية بمقابل، مثل أغلبية الخدمات العمومية ذات الصفة الصناعية والتجارية، كالسكن، التأمين، السياحة والترفيه...الخ. ويكون هذا التسعير خاضعا لثمن تقريبي قابل للمراجعة دوريا[1].

5- **معيار الشمولية** انطلاقا من مفهوم الخدمة العمومية كونها خدمة أساسية يكون حق الاستفادة منها مكفولا لكل المواطنين، لأنها تعتبر ضرورية في أغلب الأحيان، ومن ثم فإن هذه الخدمة ينبغي أن تكون في متناول جميع المواطنين، والسماح لهم بالوصول إليها بشروط مواتية لقدراتهم ومستويات معيشتهم.

6- **معيار الفعالية:** الخدمة العمومية هي كل الأنشطة التي تثبت فيها عجز السوق في التصحيح الذي يحصل في حالات الاستغلال غير المتوازن بين مناطق الوطن (خلق الفوارق الجهوية) فتوفير بعض الخدمات العمومية الجوارية ، في مجال النقل و الكهرباء والغاز والاتصالات و التعليم والصحة والأمن وشق الطرق في المناطق ذات الكثافة السكانية الضعيفة ، يسهم في خلق التوازن الجهوي والحفاظ على مزاولة النشاطات الاقتصادية خارج التجمعات السكانية الكبرى، وعليه فإن مثل هذه الخدمات تجعل تهيئة وتنمية هذه المناطق أكثر فعالية.

[1] حماد محمد شطا، مرجع سابق، ص 88.

7- **معيار التضامن** الخدمة العمومية ما هي إلا تعبيرا عن التضامن الاجتماعي بين المواطنين تتولى الدولة قيادته وتجسيده ميدانيا ، من خلال محاربة ظاهرة الفقر والحرمان ، بالمساهمة في تقليص الفوارق بين المواطنين بسبب الدخل أو الإعاقة الصحية والمادية ، لذا فالخدمة العمومية تصنف مهامها إلى ثلاثة أصناف وفق معيار التضامن الاجتماعي والمتمثلة في:

- ✓ مهام تهدف إلى جعل الخدمة العمومية مادية ومالية في متناول المواطنين المهددين بالفقر والتهميش (الفئات المعوزة).
- ✓ مهام تهدف إلى المحافظة على الانسجام الاجتماعي والشعور بالمواطنة
- ✓ مهام تهدف إلى المساهمة في تشجيع الاستعمال الفعال والعادل للموارد المشتركة[1]

المطلب الثالث: التأثير المادي والمعنوي للفساد على جودة الخدمة العامة

تعاني مؤسسات الخدمة العمومية وتجابه العديد من المشاكل المرتبطة بمختلف نشاطاتها وهي تؤدي وظيفة مخرجات الخدمة المقدمة للأفراد والجماهير، ولعل هذه التحديات أثرت بشكل أساسي في صياغة مفهوم الخدمة العمومية الرشيدة والنزيهة، وأوجدت سمات البيروقراطية الشديدة والاضطرابات الإدارية كمحصلة لغياب مرونة الهيكل التنظيمي في المنظمات العامة.

ولإبراز كيف أدى الفساد الإداري إلى التأثير على عمل المؤسسات الحكومية يمكن الانطلاق من مشاكل الخدمة العمومية، والتي تعبر في فحواها عن نتائج انتشار الفساد داخل الأجهزة المكلفة بإشباع حاجات المواطنين من الخدمات.

التضخم الوظيفي والترهل الإداري وهما سبب وأثر لتردي الخدمة العمومية بالمرفق العام وانخفاض معاييرها بسبب تفريط الموظفين في معايير أداء الواجب الوظيفي والرقابي، والمهني، وأخلاقيات وقيم العمل التي تتطلبها الوظيفة العامة وهو ما ينعكس سلبا على جودة الخدمة المدنية.[2]

[1] عبد الحميد، محمود النعيمي، مرجع سابق، ص15

[2] عبد القوي لطف الله، علي جميل، "أنماط الفساد وأليات مكافحته في القطاعات الحكومية بالجمهورية اليمنية" ، أطروحة دكتوراه الفلسفة في العلوم الامنية، الرياض، 2013،ص 74

تقوم مظاهر الفساد بالضغط على الجهاز الإداري للخروج بقرارات غير رشيدة ليست في مصلحة الهدف العام للجهاز، مما يضعف كفاءته وفعاليته، وينفذ الفساد الإداري في تجاهل معيار الكفاءة في التعيين والترقية وبما يؤدي إلى ظهور شللية والصراع التنظيمي داخل المنظمة بما يعود سلبا على الإدارة ويحرفها عن أهدافها ويبقى مستقبل الخدمة المتضرر الأول من تدني مستوى العمل الإداري وانحراف سلوكياته.

ويعدد الأستاذ هيجان بعض آثار الفساد على الجانب الإداري من خلال النقاط التالية[1]:

- ✓ تحويل التخطيط إلى عملية صورية لا يستفاد منها حتى أصبحت الأجهزة الحكومية بموظفيها وميزانيتها عبئا على الدولة.
- ✓ الحد من فعالية نتائج جهود التنظيم الإداري وعدم جودة الخدمة العمومية لوجود أشخاص وموظفين فاسدين يعملون على مقاومة هذه الجهود واستغلال الخدمة المدنية لتحقيق مصالحهم الشخصية.
- ✓ إعاقة الجهود الرقابية، وإجراءات المحاسبة والمساءلة في الأجهزة الحكومية.
- ✓ المستويات العليا من التعقيدات الناتجة عن طول الإجراءات الإدارية، مما يضفي على الخدمة العامة طابع التذاخر في الإنجاز.
- ✓ الضعف الناتج عن تني مستوى أداء العاملين، الذي يكون غالبا بسبب قلة الخبرة والتجربة في ميدان العمل وطرق تلبية حاجات الأفراد.
- ✓ النقص الكلي أو الجزئي الحاصل على مستوى الموارد المادية من توفير معدات وتجهيزات خاصة بالخدمة العامة.
- ✓ عدم مواكبة التطورات التكنولوجية، والتحول نحو العصر الرقمي، مما أدى إلى غياب دور التكنولوجيا كعامل مسير ومسهل للخدمة العامة.
- ✓ ظاهرة شخصنة القطاع العام، عن طريق استغلال موارده المالية أو تجهيزاته الإدارية، وجعلها متمحورة حول خدمة أطراف وجهات دون مراعاة خدمة الصالح العام.

[1] عبد القوي لطف الله، علي جميل ،المرجع السابق، ص 74

- ✓ الجمود التنظيمي داخل منظمات الخدمة العامة
- ✓ تحول المرافق العامة أو المنظمات العامة إلى أماكن للرشوة، وربط العلاقات الوطيدة بين مقدمي الخدمة العامة والمواطن.
- ✓ إنغلاق المنظمات العامة أمام الرأي العام وغياب الحوار الذي يكون المواطن بصفته طالب للخدمة العامة طرفا فيه، وغياب الإتصال بين منظمات الخدمة العامة ومختلف الجماهير
- ✓ نقص وغياب استراتيجية التطوير والتغيير التنظيمي داخل منظمات الخدمة العامة، مما أضاع فرص الإرتقاء بمستوى خدماتها.
- ✓ مقاومة التغيير داخل المنظمات العامة ومحاولة كبح مبادراته من طرف العاملين والموظفين في جهاز الخدمة العامة بهدف حماية مصالحهم والإبقاء على امتيازاتهم.[1]

هذا المطلب في حالة انتشار الفساد بالجهاز العام يصبح صعب التحقيق إن لم يكن مستحيلا في ظل مقاومة أولائك المستفيدين من انتشار الفساد، حيث إنهم يحققون مكاسب ذاتية و على حساب المصلحة العامة. هذه المكاسب غالبا ما تتم من خلال التنظيمات الخاصة غير الرسمية التي تعملها بعض الجماعات داخل الجهاز العام والتي تمتلك في كثير من الأحيان القدرة على الوصول إلى المعلومات الدقيقة عن المشاريع المهمة في الجهاز الحكومي أو تلك البرامج التي تنوي الحكومة تنفيذها بغرض خدمة الصالح العام. إلى جانب قدرتها على الوصول إلى المعلومات، فإن لديها القدرة على بناء شبكة واسعة من العلاقات غير الرسمية التي يمكنها من خلال إقناع متخذي القرار بمطالب ورغبات جماعة الضغط حتى ولو كانت هذه الرغبات والمطالب تتعارض مع المصلحة العامة، وهي في الغالب تتعارض معها [2].

لقد أثبتت الكثير من نتائج الدراسات المتعلقة بالقرار الإداري في الجهاز الحكومي أن الكثير من المشكلات الراهنة التي تعاني منها حكومات ومجتمعات اليوم إنما مردها إلى الانحراف بمقاصد القرار وتجاهل المصلحة العامة ، فالكثير من الأموال تضيع سنويا بسبب صرفها على

[1] عاشور عبد الكريم، "دور الحكم الإلكتروني ف مكافحة الفساد الإداري الولايات المتحدة الأمريكية أنموذجا"، مجلة المفكر، العدد الحادي عشر، 2011-2013،ص464

[2] روبرت كليتجارد، **السيطرة على الفساد**، ترجمة علي حسين حجاج .(عمان: دار البشير، 1998.) ، ص 45.

برامج ومشاريع لا تخدم إلا فئة محدودة في هذه الدول[1]. هذا الأمر إلى جانب عدم مرعاة, الخدمات العامة لحاجات المواطنين فإن الدول التي تعاني من استشراء الفساد في أجهزتها الإدارية أصبحت عاجزة عن تقديم الخدمات الأساسية التي من المفترض أن تقدمها لمواطنيها. فقد عجزت هذه الدول وبشكل واضح عن توفير التعليم والصحة والكهرباء والماء والأمن ؛ وذلك لأن الجهود الحقيقية لم تعد موجهة إلى هذه المجالات وإنما تم الانحراف بالقرار الإداري في الجهاز الحكومي نحو معالجة القضايا الناجمة عن الفساد أكثر من خدمة الصالح العام.[2] وتظهر بعض مظاهر تردي الخدمة العامة من خلال التعليم على سبيل المثال فبعض الدول التي أصبح فيها الفساد سمة من سمات المجتمع حيث تمكنت رموزه من أن تلعب دور الحكومة من خلال ممثليها في المجتمع والجهاز الحكومي الذين استطاعوا أن يوفروا لمنسوبيهم والمتعاونين معهم فرص التعليم المتطور والوظائف الجيدة سواء داخل الجهاز الحكومي أو في الخلايا والمنظمات التي تعمل من خلالها هذه الرموز.

وبما أن الأمر يزيد سوءا بالنسبة للجهاز الحكومي فيما يتعلق بتوفير الخدمات العامة للصالح العام، فقد اندفعت كثير من دول العالم بما في ذلك المتقدمة منها والمتخلفة إلى حلول وهمية لمعالجة هذه المشكلة، كان من بينها خصخصة القطاع العام دون وضع ضوابط وقيود يمكن من خلالها ضمان استفادة المواطن في المقام الأول من هذا الإجراء ، وهو مايثبت مرة أخرى تأثير الفساد على الانحراف بمقاصد القرار عن المصلحة العامة.[3]

---

[1] Ahmed. Mokbul M. "Donors, The State, Non-Governmental Organizations (NGOs) and their Clients in Bangladesh", Working Paper. International Institute of Administrative Sciences. Second International Regionnal Conference, Yaounde (Cameroon), July 2003,p24.

[2] Ibid,p 25.

[3] ميجل شلوس ، **.النجاحات والإخفاقات في برامج محاربة الفساد–دروس مستفادة من التجارب العالمية " آفاق جديدة في تقوية النزاهة والشفافية والمساءلة الإدارية: منظور إستراتيجي ومؤسسي**، (.القاهرة : المنظمة العربية للتنمية الإدارية. ، 2001)، ص-ص .27-35.

المبحث الثاني : ترقية الفعل العمومي من منظور التسيير العمومي الجديد

في هذا المبحث سيتم التركيز على لب الدراسة والمتمثل في دور آليات التسيير العمومي الجديد في محاربة الفساد وترقية الخدمة العمومية كل ذلك تحت مسمى الفعل العمومي ، وسيتم مناقشة ذلك في مطلبين الاول دور مبادئ التسيير العمومي في مكافحة الفساد والثاني دورها في ترقية الخدمة العمومية.

المطلب الأول: دور مبادئ التسيير العمومي الجديد في مكافحة الفساد

بالإضافة إلى الانحرافات التي تعرفها بعض الإدارات العامة في العالم ،تواجه الإدارة العامة الحالية واقعا يشهد ضغطا متزايدا بفعل قوى التغير ومن مظاهر ذلك الواقع: ارتفاع درجة التعقيد، تنامي درجة عدم التيقن، فضلا عن الاتجاه المتزايد نحو الاقتصاد الجديد الذي يعتمد على ثلاث ركائز أساسية[1]:

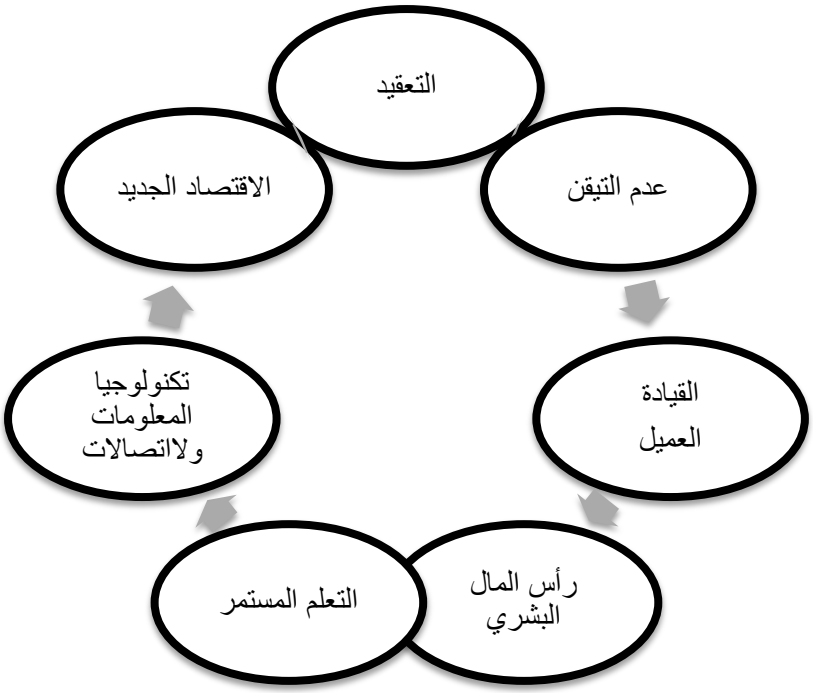
- ✓ **المعرفة**: ليصبح رأس المال الفكري أهم من عوامل الإنتاج.
- ✓ **التغيير**: يولد تسارع قواه حالة من عدم التيقن؛ مما يخفض كفاءة التوقعات المحتملة للمستقبل.
- ✓ **العولمة**: وما نتج عنها من ارتفاع درجة انفتاح الاقتصادات عالميا، وتسارع حدة التنافس على المستوى المحلي والعالمي. ومع تسارع قوى التنافسية العالمية؛ يبرز مفهوم استدامة الميزة التنافسية الذي لا ينطبق على مؤسسات الأعمال فقط ولكنه ينسحب أيضا على الإدارة الحكومية.

وفضلا عن هذه السمات في الاقتصاد الجديد أضحت القيادة عاملا رئيسا للتميز، باعتبارها شرطا أساسيا لاستدامة التنافس طويل المدى، وبصفة خاصة في ظل اقتصاد المعرفة. كما برزت أهمية التركيز على متطلبات العميل (المواطن) بدلا من مقدم الخدمة أو المنتج، إذ أصبحت قوة العميل هي الأكثر تأثيرا. وبات الرأس مال البشري الكفء عامل الإنتاج الأكثر ندرة.

[1] رشا مصطفى عوض، **إدارة كبار موظفي الخدمة المدنية في البلدان العربية في عالم متغير**، (قطر: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2012)، ص7.

وحتى تتميز الإدارة الحكومية في أدائها، ويكون بإمكانها الاستجابة لاحتياجات مواطنيها وطموحاتهم، تبدو الحاجة ملحة لتبني آليات ومبادرات لإصلاح* الإدارة العامة حتى تتدعم أواصر الثقة بينها وبين الفئات الفاعلة في المجتمع من جهة، وتنجز مستويات أعلى من التنمية المستدامة من جهة أخرى. وفي هذا السياق، أشارت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية إلى خمس ركائز رئيسية يتعين العمل على تطويرها لمكافحة الفساد الإداري وتحقيق التنمية المستدامة داخل الوسط الإداري: الإدارة المالية، إدارة الخدمة المدنية، والقيادات التنفيذية في الخدمة المدنية ، والخدمات العامة، وصنع السياسة العامة أخيرا.[1]

الشكل رقم 2:السمات الرئيسية للواقع الراهن



المرجع: رشا مصطفى عوض، إدارة كبار موظفي الخدمة المدنية في البلدان العربية في عالم متغير، (قطر: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2012)، ص7.

* قدم الأستاذان بوليت وباكايرت في مؤلفهما الهام والمعنون ب إصلاح الإدارة العامة تحليل مقارن، تعريفا لكلمة إصلاح على انها: تغييرات معتمدة في هياكل وعمليات الخدمة العامة أو المؤسسات العامة بغية تشغيلها بصورة أفضل. وأشار إلى مفهوم إصلاح الإدارة العامة على اعتبارأنه حزمة من التغييرات التي من شأنها تحقيق وفرة الإنفاق العام والارتقاء بمستوى جودة الخدمات العامة، ورفع مستوى كفاءة العمليات الحكومية وفعاليتها بما في ذلك اختيار السياسات العامة وتنفيذها.

[1] رشا مصطفى عوض، مرجع سابق،ص8.

وسنحاول التركيز في هذا المطلب على البدائل التي يطرحها التسيير العمومي الجديد لمكافحة الفساد الإداري من خلال التركيز على عنصرين مهمين يعتبران أهم مسببات الفساد داخل المنظمة (المال العام والاداء الوظيفي)

أولا: بناء إستراتيجية عقلانية إدارة المورد العام (المال العام)

حيث تعتمد على سبعة أنواع من النشاطات، الأنواع الأربعة الأولى من النشاطات تقلل من فرص تعاطي الرشاوى من خلال تبسيط الإجراءات و استبدال الآليات الإدارية بآليات السوق [1]:

- ✓ إصلاح نظام التجارة الذي يقلل مجال استخدام موظفي الجمارك للتعامل وفق ما يرونه مناسبا، و استبدال التصرفات الإدارية بآليات الأسعار في تخصيص أسعار رخص الاستيراد و التبادل التجاري
- ✓ إصلاح الضرائب اعتمادا على مستوى أسعار متماثل و متناسق، وقواعد أكثر بساطة و تقوية للإدارة الضريبة و حفظ للسجلات الحسابية.
- ✓ إصلاح التشريعات التنظيمية، كإزالة تحديد الأسعار، و تبسيط متطلبات الترخيص، ومعايير مشابهة لتخفيف حدة التشريعات المنظمة للعمل.
- ✓ الخصخصة لتقليص حجم منشآت الدولة و التي تسيطر على البيروقراطية.

أما النشاطات الثلاثة التالية فهي أمثلة على تقوية المؤسسية لتحسين مستوى الرقابة و تقليص الحوافز لسلوكيات الفساد :

- ✓ إصلاح الخدمة المدنية لإعادة المهنية و المساءلة و الدفع الواقعي للرواتب و المكافآت البيروقراطية ذات الدفعية العالية.
- ✓ تقوية أنظمة المشتريات العامة، من خلال إصلاح القوانين و زيادة شفافية الإجراءات، و تبني وثائق عطاءات محسنة، وتنافسية العطاءات و تدريب للموظفين.

[1] OECD,Governance in Transition , "Public Management Reforms in Oecd Countries", Paris, France,1995,p.48.

✓ تحديث الحسابات للقطاع العام، و رفع لمستوى التدقيق الداخلي، و تقوية مؤسسة التدقيق العالي.

وبالرغم من هذه التحسينات إلا أن ذلك لا يعني تحويل القطاع العام إلى قطاع خاص وإنما تحسين أدائه ومنع الانحرافات التي تشكل عبئا على المواطنين والحكومة فالتسيير العمومي الجديد يعمل على تكييف الإدارة وليس تحويلها إلى قطاع خاص أنظر الجدول الموالي لتفرق بين القطاع الخاص والقطاع العام المعتمد على مبادئ التسيير العمومي الجديد.

الجدول رقم 7: مبادئ التسيير العمومي الجديد في القطاع الخاص والعام

المتغيرات	الإدارة الخاصة	الإدارة العامة
الهدف	تحقيق الربح	تقديم خدمة عمومية ذات جودة
الحجم	أصغر	كبيرة
شكل التنظيم	شركات أموال، شركات أشخاص، أفراد	مرفق عمومي: مؤسسات وإدارات عمومية وطنية، هيئة وزارية، مصلحة.
الجهة الرقابية	المساهمون	الدولة ممثلة في أجهزتها الرقابية+ المواطن
مقياس الأداء	تعظيم الربح	جودة الخدمة العمومية، وكفاءة النظام الإداري
درجة ونطاق الاهتمام	غير مهتمة برفاهية المتعاملين إلا بقدر ما يحقق لها من أرباح	مهتمة برفاهية عملائها تعطي أولوية للمصلحة العامة
طبيعة الزبائن	عملاء ومنافسون محدودين في العدد لكل مؤسسة، سوق خلفي تشتري منه وسوق أمامي تبيع له	عدد غير محدود من المواطنين (من دافعي الضرائب والمستفدين من الخدمة العمومية)
المسؤولية	مسؤولية أداء مهني واجتماعي وأخلاقي	الموظف يخضع للمساءلة وعمله يخضع للشفافية أمام الجهات المعنية

المرجع/ من إعداد الطالب بالاعتماد على مرجع: طارق عاشور، "مقاربة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم وتعزيز التنافسية و كفاءة المنظمات الحكومية"، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، العدد الأول، 2011-2012، ص 134.

ثانيا: اعتماد نظم التعيين التي تستند إلى الوظيفة

في ما يخص عمليات التعيين والترقي في الخدمة المدنية، يمكن التمييز بين نوعين من النظم*، وهي نظم تستند إلى المهنة ونظم تستند إلى الوظيفة وهي تقوم على تفعيل مبدأ الجدارة، وعلى الرغم من صعوبة الإتفاق على تعريف موحد لمبدأ الجدارة؛ فإنه مبدأ يعكس تعيين أفضل شخص في وظيفة ما، وفقا للموهبة والقدرة التي يمتلكها؛ بحيث يمكن القول إن المجتمع يكافئ الموهوبين فيه. ويعكس نظام التعيين المستند إلى الوظيفة أربع اعتبارات رئيسية تتمثل في التالي[1]:

- ✓ تطبيق مبدأ الجدارة من خلال التعيين في الوظائف لجميع المستويات الإدارية، بداية من التعيين لأول مرة.
- ✓ اختيار أفضل شخص من بين المتقدمين للوظيفة؛ لكونه الأكثر قدرة وموهبة بينهم.
- ✓ إجراء عملية التعيين بطريقة منتظمة تتسم بالشفافية، وتتحدى قدرات المتقدمين من خلال مجموعة من الاختبارات والمقابلات التنافسية/ مع الإشارة إلى أهمية التعرف على أراء المتقدمين للوظيفة، لبحث مواطن التطوير في العمليات التي يتم تطبيقها.
- ✓ إتاحة الفرصة للجميع: فلا يقتصر الترشح للوظيفة على المعينين داخليا، أو على قائمة مختارة، بل يتم وفقا لنظم التعيين المفتوح.

وقد أكدت العديد من الدراسات التي أجرتها بعض المنظمات الدولية على وجود ترابط قوي وإيجابي بين النظم القائمة على الجدارة ودرجة ثقة المواطنين في الإدارة العامة وأداء الحكومة ومكافحة الفساد.وتعد نظم التعيين في هولندا وبريطانيا، من بين أكثر النظم المستندة إلى الوظيفة بين دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية مثلما تشير إليه نتائج" مؤشر نظام التوظيف

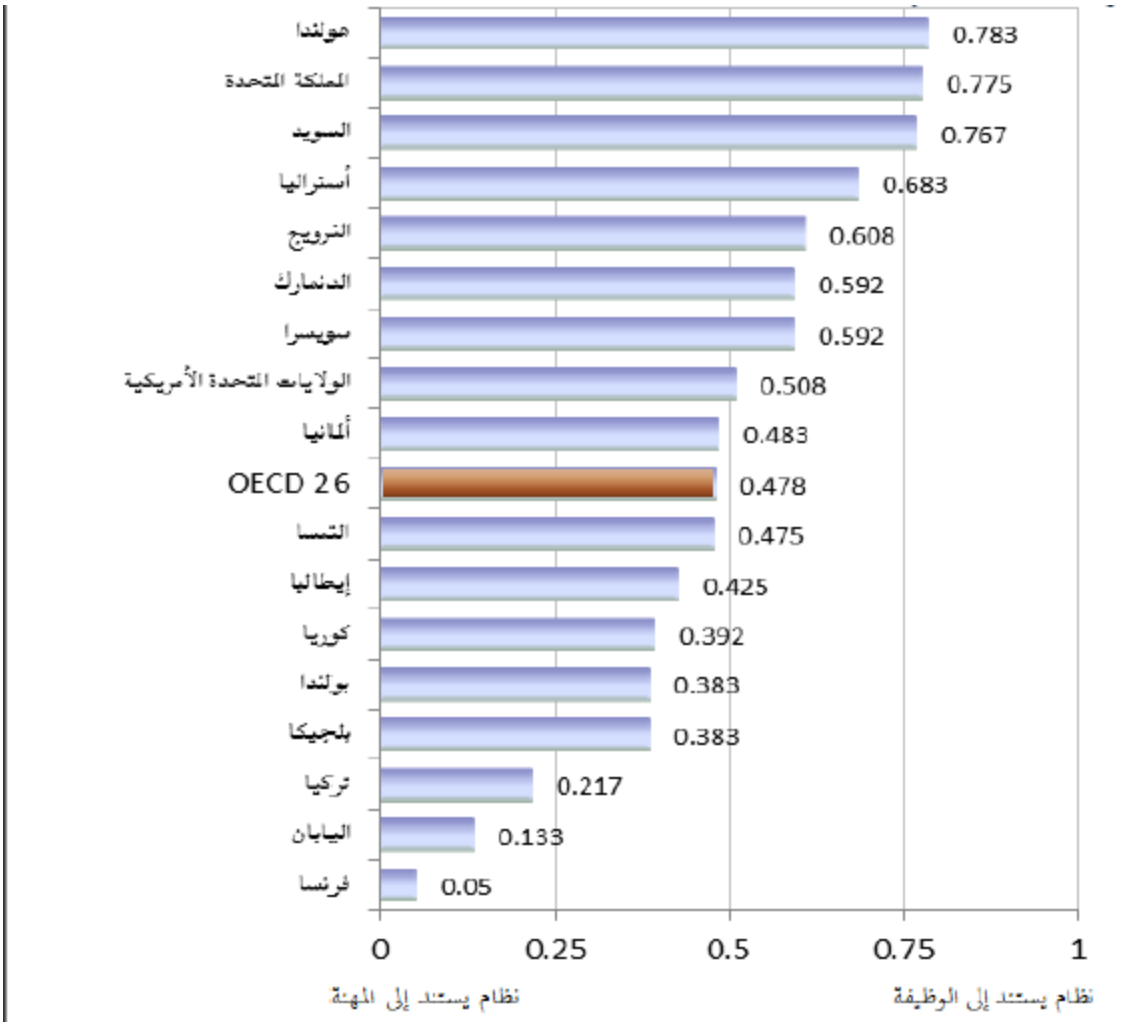
---

* يمكن أن نميز بين نوعين من النظم؛ نظم تستند إلى المهنة: إذ يتم تعيين موظفي الخدمة المدنية عادة في بداية السلم الوظيفي، مع توقع الاستمرار في الخدمة المدنية. ويلتحق الموظف بالخدمة المدنية وفقا للتأهل الأكاديمي أو اختبارات القبول، ويترقى عبر حياته الوظيفية وفقا لنظام التدرج الوظيفي المعمول به، بدلا من الأخذ بعين الاعتبار متطلبات الوظيفة. وتتسم تلك النظم بمحدودية الاتجاه لتعيين موظفين في الخدمة المدنية في منتصف المسار الوظيفي المطبق،أما النظم التي تستند إلى الوظيفة يتم التعيين فيها وفقا للمهارات والقدرات الخاصة بطبيعة الوظيفة أو جهة العمل، مع اختيار أفضل المتقدمين لشغل كل وظيفة؛ سواء كان لك من خلال الترقي من داخل المؤسسة أو بالتعيين من خارجها. الأمر الي يسمح بخلق مناخ تنافسي على كل منصب من المناصب الإدارية، مع عدم استخدام حق النقل التلقائي من منصب إلى آخر كما هي الحال في النظم المستندة إلى المهنة.

[1] رشا مصطفى عوض، مرجع سابق، ص8.

في الحكومة المركزية لعام 2005 الذي تتراوح قيمته بين (صفر درجة) في حال النظام المستند إلى المهنة فقط ودرجة في حال النظام المستند إلى الوظيفة فقط؛ أنظر الشكل الموالي:

الشكل رقم 3:مؤشر طبيعة نظام التوظيف في الحكومة المركزية لبعض الدول



Source: OECD, "Country at a Glance: Central Government Recruitment Systems-2005", (2009), http://www.oecd.org/document/33/0,3343,en 2649 33735 _43714657_1_1_1_1,00.html

المطلب الثاني: دور التسيير العمومي الجديد في ترقية الخدمة العمومية

سنحاول من خلال هذا المطلب عرض أهم الأليات التي تساهم في ترقية الخدمة العمومية كبرامج إدارة القطاع العام التي تقوم على الشفافية في اتخاذ القرارات وصياغتها وكذا التعامل مع المواطن كزبون وكذا دمقرطة عمليات تقديم الخدمة العمومية.

أولا: برامج إدارة القطاع العام

يعتبر هذا النموذج من الآليات المستخدمة التي تم تصميمها من قبل معهد التنمية الاقتصادية في البنك الدولي، و يهدف لتسهيل عملية التشارك partnerships ، التي ت فعل قدرة الحكومة في مستوى تزويد العامة من المواطنين بالخدمات، فهذا النموذج يعتمد على التعاون مع الدول المستفيدة، و المؤسسات غير الحكومية "NGOs "، المنظمات الدولية و الوطنية، و المانحين سواء كانوا ثنائيين أو متعددين، و يهدف النموذج إلى[1] :

- ✓ تغيير المرتكزات الفكرية، أو الطريقة التي ينظر بها إلى المشاكل والتي تعرف وتحدد بها الأهداف.
- ✓ تطوير القيادات، من خلال تطوير القدرات لتحفيز الناس على إنجاز و تحقيق الأهداف العامة.
- ✓ تحسين مستوى تقديم الخدمات الذي يركز على زيادة مستوى الفعالية مقارنة بالكلفة و زيادة رقعة توزيع الخدمات، إضافة إلى زيادة الأثر الإيجابي للخدمات،
- ✓ خلق البيئة المساعدة التي تتسم بمزيد من الكفاية وبإدارة قطاع عام يتسم بالتركيز على النتائج .
- ✓ إعطاء فرصة للخبراء بالتجاوب لمتطلبات العملاء في تطوير شبكات القيادة في الحكومة، وتسهيل ورشات العمل على مستوى البلديات و الجماعات المحلية، من خلال

[1] رشا مصطفى عوض، مرجع سابق، ص8

جماعات ذات العلاقة " **Stakeholder** ". **ومن بين الركائز الأساسية لهذا النموذج نجد** [1]:

1. **استطلاعات الرأي العام ومشاركة المجتمع المدني :**

تعتمد هذه الاستطلاعات حول:

- ✓ تحسين مستوى تقديم الخدمات وتحقيق الرضا من قبل المواطنين عن الخدمات العامة.
- ✓ مدى قربها من الموطنين و مدى سهولة الحصول عليها.

و في مثل هذه الاستطلاعات يتم تعميم ادوات البحث العلمي لتغطي بيانات كمية و نوعية من خلا الاستقصاءات، و المقابلات المنظمة، و جماعات التركيزfocus group ، و مقابلة المسؤولين من خلال الخبراء المحليين.و يجري مناقشة هذه البيانات على مستوى الأحياء المحلية و المناطق و المجتمع

- ✓ فكلما تعمقت عملية المشاركة في معرفة المعلومات، و التشاور، و المشاركة في عملية صنع القرار، و المبادرة في وضع أسلوب العمل كلما زادت فرص استدامة التنمية و تحسين مستوى الخدمات و تحقيق المزيد من الرضاء بالنسبة للعملاء أو المستفيدين من الخدمات العمومية.
- ✓ الاهتمام الأساسي أن تضع الناس في أعلى سلم أولويات عمل الحكومات.

2. **المساءلة و الشفافية :**

توسيع نطاق المساءلة لخلق البيئة المناسبة و إبداء المساعدة في تطوير الإستراتيجيات الواعدة لمحاربة الفساد والربط بين الفساد من جانب و أخلاقيات الوظيفة العامة، و القيادة و الحوافزو العقوبات و المناخ التنظيمي من جانب آخر، إضافة إلى تحسين دور المجتمع المدني في تعزيز والترويج للحكومات التي تستجيب للمسائلة و تتحمل مسؤلياتها أمام المواطنين. وتعزز مختلف المؤسسات على غرار ، البنك الدولي، مشروع الأمم المتحدة الإنمائي، منظمة الشفافية الدولية، والتي تعتبر الشفافية و المساءلة كأساسيات للحوكمة الجيدة[2].

---

[1] كرون وولش، **الخدمات العامة و آليات السوق**، ترجمة محسن إبراهيم الدسوقي،(دون بلد نشر: الإدارة العامة للطباعة والنشر، 1991).ص68

[2] زهير الكايد، **الحكمانية: قضايا وتطبيقات**، (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003)، ص97.

3. النشر الإعلامي للمعلومات Multimedia Dissemination:

و يكون ذلك عبر نشر التجارب الناجحة في تطوير الخدمة العامة للاستفادة منها على المستوى الوطني و الإقليمي، و العالمي، و ذلك من خلال دعم الأبحاث الهامة بالتأكيد على الأمثلة لتجارب الرائدة، و على برامج و أدوات السياسة الناجحة، ومراجعة القضايا الرئيسية في تحسين إدارة القطاع العام، مع إلقاء الضوء على العوامل التي تحد من فعالية التنسيق بين الجهات المانحة و الحكومات. و نشر المعلومات يتم من خلال عقد المؤتمرات و نتائجها، و الكتب، و أوراق العمل، و إنتاج أشرطة الفيديو التي تعمل على إبراز نتائج الممارسات المتميزة و كيفية التعلم، و الاستفادة منها في مواقع و دول أخرى مشابهة في البيئة و الظروف مع إجراء التعديلات اللازمة لتناسب المناخ التنظيمي و البيئي لدول المستفيدة من تلك التجارب الناجحة[1].

ذلك أن زيادة الضغوط الناتجة عن التنافسية العالمية **Global Competition** ، و التزود بالمعلومات و التقارير الكترونيا أصبح المقياس و المعيار ، من خلا ل توفير دخول المواطن للخدمات و المعلومات الحكومية، مثلما تساعد المواطن في عملية صنع القرارات، مع تحسين مستوى مساءلة الحكومات أمام المواطنين، و هو ما يساعد في بناء مجتمع المعرفة. **Knowledge Society**

تتألف نظم إدارة الخدمة العامة من جميع الترتيبات المؤسسية الخاصة بعملية التوظيف وبإدارة شؤون موظفي الخدمة العامة في سياق وطني معين. وتشمل تلك الترتيبات كلا من القواعد الحاكمة والهياكل والأنماط الثقافية، والسياسات والممارسات ومختلف الأنشطة ذات الصلة. وفي هذا السياق يمكن الوقوف على توجهات عدة تتبناها كثير من الدول وبخاصة منها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية من بينها إعمال مفهوم التسيير العمومي الجديد وفي الشكل الموالي عرض لأهم ملامح دور هذه المقاربة في تحسين الأداء العمومي و محاربة الفساد[2]:

[1] زهير الكايد، مرجع سابق، ص98.

[2] مرجع نفسه، ص 99.

ثانيا :اعتماد مـــــدونة أخلاق السلوك الإداري

1. **مقاييس الأخلاق يجب أن تكون واضـــحة:** لأن القـــائمين علـــى الشـــأن العـــام، حاجتـــهم أن يتعرفوا على المبادئ و المعايير الأساسية، التي هم مطـــالبون بتطبيقهـــا في عملـــهم وكـــذا الحـــدود التي يمكن أن تصنف بها سلوكا مقبولا، و تبعا للشـــفافية ينبغـــي أن تشـــهر هـــذه المقـــاييس و أن تعلن عنها حتى عن طريق ملصقات و تكون مكتوبة و مدونة.
2. **تقـــــــنين مقاييـــــــس الأخلاق في إطار قانوني** : إن الإطـــار القـــانوني هـــو البدايـــة لتبليـــغ و إيصال هذه المقاييس و المبادئ كأدنى حد لسلوك القـــائمين علـــى الشـــأن العـــام، فـــالقوانين و اللوائح التنظيمية يجب أن تعلن عن القيم الأساســـية للمرفـــق العـــام و أن تكـــون إطـــار يســـمح بتعريف التوجيهات و إصدار التحقيقات و اتخاذ العقوبات التأديبية و المتابعات[1].
3. **الاستـــشارة في ميدان الســـلـــوك و الأخلاق** : مـــن خـــلال اســـتفادة القـــائمين علـــى الشـــأن العام من دورات تدريبية في ميدان السلوك و الأخلاق، كما يجـــب إنشـــاء آليـــات داخليـــة تعـــين المسؤول العمومي على فهم إشكالات و معضلات التســـيير، و ترفـــع مـــن مســـتوى الكفـــاءات داخل المرفق العام.
4. **الـــتـــعرف علـــى الحقـــوق و الواجبـــات** :فالمســـؤول العمـــومي يجـــب أن يعـــرف حقوقـــه وواجباته، لا سيما عندما يتعلق الأمر بالأعمال المعقدة داخل المرفـــق العـــام، فيجـــب أن تكـــون هناك قواعد وإجراءات واضحة يستعين بها الموظف العمومي.
5. **تسلسل اتخاذ القرارات:** فمن حق الجمهـــور آن يعـــرف كيـــف تســـتعمل الهيئـــات الإداريـــة السلطة والموارد المودعة عندها، ثم إن رقابة الجمهـــور يجـــب أن تســـهل الوصـــول إلى المعلومـــات الرسمية، كما يجب أن تشـــجع الشـــفافية علـــى إجـــراءات مثـــل نظـــام كشـــف المعلومـــات و الاعتراف بالدور الذي تقوم به وسائل الإعلام .

[1] عرفات جبر، داوود صنبور،" الأخلاقيات الإدارية وأثرها في الاداء المؤسسي"، رسالة ماجستير إدارة أعمال، جامعة الاردن، 2010، ص16-35.

6. **العلاقة بين القطاعين العام والخاص:** وضع قواعد أخلاقية واضحة تكون بمثابة الدليل الذي يقود الموظف العمومي في علاقته مع القطاع الخاص، فيما يتعلق خصوصا بالصفقات العمومية و المناولة و شروط التشغيل في القطاع العام.
7. **دور الموظفين العموميين في ترقية السلوك الأخلاقي** : إذ لا بد من إطار تنظيمي ينص على مقاييس سلوك عالية، تكون محفزة للموظفين العموميين، ذلك أن شروط العمل و التقويم الحقيقي للكفاءات و النجاعة يكون له الأثر البالغ للممارسة اليومية في السلوك و الأخلاق[1].

ثالثا: المشاركة والاستجابة للمواطن الزبون

مشاركة المواطن أو العميل للدائرة العمومية تعتبر ضرورية شانها مثل القطاع الخاص، بغية تحديث الإدارة العامة، فمعرفة ما يريده العميل من احتياجات، و رغبات و نوعية في تقديم الخدمات، يصبح أساسيا لتطوير الإدارة العامة، ومن بين هذه البرامج نذكر برنامج " **وضع معايير خدمة العميل**" و الذي يتضمن عددا من المعايير التي تركز على مشاركة العميل و أخذ رأيه في الجهاز الحكومي، نذكر من بين هذه المعايير[2]:

- ✓ تحديد ومعرفة العميل أو الذي يتلقى الخدمة من الدائرة.
- ✓ إجراء استقصاء للعملاء لتحديد نوع و جودة الخدمات التي يريدونها ومعرفة مستوى رضائهم عن الخدمات الموجودة.
- ✓ وضع معايير الخدمة و قياس نتائجها.
- ✓ مقارنة معايير خدمة العملاء للدائرة بأفضل الخدمات المقدمة من جهات أخرى.
- ✓ تزويد العملاء بالاختيارات في كل من مصادر الخدمات ووسائل تقديم الخدمة.
- ✓ تضع الدائرة الوسائل اللازمة لتبحث شكاوي العملاء.

[1] زهير الكايد، مرجع سابق، ص97.

[2] المرجع نفسه، ص 98

و الكثير من الدول المتقدمة أصبحت تتخذ من العناية بالعملاء و إشراكهم في الرأي حول نوعية الخدمات ووسائل تقديمها و الأوقات المناسبة لذلك، كمنهجية لتعزيز المشاركة لذوي المصالح و المتأثرين بالخدمات التي تؤديها تلك الأجهزة، و هذا ينطبق على تعامل الإدارة العامة مع المواطنين في الأحياء و المناطق الحضرية و غيرها، و كل ذلك من أجل المساهمة في رسم السياسة العامة.

كما أن مختلف الدراسات خلصت إلى وجود العلاقة المتينة بين المشاركة و مستوى فعالية الأداء الحكومي. كما أن هناك الكثير من العوامل التي ساعدت على تفعيل و إدراك أهمية ودور المشاركة في ترقية الخدمة العامة منها:

- ✓ التغير في أنماط حاجات المواطنين للخدمات العامة متضمنة التغيرات في المناطق، الزيادة و التغير في متطلبات المستهلكين.
- ✓ المرور بمراحل الكساد و الركود الاقتصادي مما أدى إلى حدوث زيادات كبيرة في مستوى النفقات العامة من الإدارات الحكومية، مما ساهم في تدخل المنظمات الدولية الاقتصادية و النقدية، كالبنك العالمي، و صندوق النقد الدولي.
- ✓ الحملات العالمية لإحداث التغيير و التحديث و التي تتضمن العولمة، الخوصصة، إتباع منهج السوق ، و اعتماد الإدارة العامة على آليات السوق و إدارة الأعمال.

وكل تلك العوامل وغيرها، جعلت الكثير من صناع القرار بالإدارات العامة يصرون على ضرورة التغيير في نهج الإدارة بشكل جوهري، و من أهم الدراسات العلمية التي قام بإجرائها مركز إدارة الخدمات العامة في انجلترا 1993، والتي تركز على كيف يرى المدراء في القطاع العام التغييرات التي تتم من حولهم و كيفية رد فعلهم بالنسبة لعملية التغيير، و من بين أهم نتائج الدراسة نجد[1]:

- ✓ تعتبر الضغوط لتقليص التكاليف و تحسين الكفاية إلى جانب التوجه السياسي من الأعلى إلى الأسفل من القوى الأساسية الدافعة إلى التغير في القطاع العام.
- ✓ إن المحددات التي وضعت على السلطات المحلية، و المتعلقة بالمنافسة الداخلية أو الخارجية، يمكن اعتبارها غير منسجمة و لا تتماشى مع البيئة التنافسية المفتوحة.

[1] رشا مصطفى عوض، مرجع سابق، ص9.

- ✓ رغم زيادة تقنيات الإدارة الجودة و تقييم العاملين و العمل بأسلوب الفريق، إلا أن المدراء لم يتم تمكينهم ليغيروا أساليب الرقابة المباشرة كالتعيينات، انهاء الخدمة، تحديد الأجور، الدفع، و إعطاء الدرجات للعاملين.
- ✓ تقلص قدرة المدراء في القطاع العام على مقومات التدخلات السياسية في القرارات التنفيذية بشكل واضح.
- ✓ هناك تحول جوهري في الأهداف نحو التركيز بشكل أكبر على احتياجات الزبائن، ووضع معايير واضحة للأداء و جعل الخدمات أكثر مرونة و يسرا للوصول إليها في القطاع العام.
- ✓ لقد تم اعتبار السيطرة على الإنفاق، و زيادة الكفاية، و الفعالية أكثر ثلاثة عناصر هامة في تغيير السياسات و الترتيبات الداخلية.
- ✓ وجود رغبة كبير في زيادة تحمل المسؤوليات الشخصية نحو العمل،إلى جانب التوجهات نحو العمل بروح الفريق و إدخال برامج الجودة لدى المدراء.

رابعا: اللامركزية /دمقرطة العملية التنظيمية

تجسد اللامركزية جزء جوهري في ديمقراطية و قوة الجمهور في اختيار نظام و شكل حكومته، و تمثيله فيها، وسياساته و خدماته، إذ أصبح من الضروري بمكان تصميم إستراتيجيات اللامركزية مع التأكيد على توافر عمليات المساءلة و الشفافية و الإستجابة من كافة الفعاليات المجتمعية .

كما أن زيادة إدراك الناس بأن القيم المدفوعة على شكل ضرائب يجب أن تقابلها خدمة راقية من الحكومات ، ومن ثمة أصبح المواطنين أكثر مشاركة في رسم السياسات العامة و اتخاذ القرارات، مع ضرورة أن تكون الحكومة أكثر استجابة لرغباتهم المتزايدة، و بالتالي فإن دور الحكومة يصبح أكثر مرونة و انسيابية، و عليه تتضمن أجندة ترقية الخدمة العامة العديد من النشاطات الواجب العناية بها على مستوى الحكومة على شاكلة الميسر و المسهل Facilitator، و القوة المحفزة Catalytic Force ، ومن بين هذه النشاطات نجد [1]:

[1] Government in Markets : Why Competition Matters a Guide For Policy Maker,2009 , pp22-37, from : (https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/284451/OFT1113.pdf)

1. الحكومة كصانع لسياسة :

- ✓ عبر توفير سياسات منسجمة و فعالة بتحسين عملية اتخاذ القرارات و عمليات وضع القواعد و الإجراءات الحكومية، خاصة فيما يتعلق بانسياب المعلومات ذات العلاقة بالسياسات و تقييمها.
- ✓ استمرار تطوير الإستراتيجيات، الهياكل و الأنظمة لتدع المدراء يديرون شؤون عملهم، و إزالة المعيقات غير الضرورية و تقديم الحوافز المناسبة.
- ✓ تقديم الطرق الفعالة لتقيس وتسيطر على الأداء، و تقوية المساءلة عن الأداء و تعمق التركيز على نوعية الأداء.
- ✓ تطوير و إدامة قوة العمل في القطاع العام تتسم بالمرونة و المهارة و الدافعية، ملتزمة بمجموعة من القيم للخدمة العامة.
- ✓ تحسين قدرات القطاع العام للاستجابة المرنة و السريعة للتغيرات المستقبلية في بيئتها الخارجية.
- ✓ تحسين قدرات الحكومة لتعمل بشكل استراتيجي، و لتؤكد على التكيف مع الفرص الطارئة و التهديدات، و لتقود التحول للقطاع العام، و لتعمل على انسجام الجهود لمؤسسات الإدارة المركزية.
- ✓ تبني طريقة إستراتيجية لإدارة الموارد البشرية و العلاقات الصناعية، و لتؤكد على إخراج وظائف الدولة بمستوى عال، كموظف لتلك الموارد البشرية.

2. الحكومة كممكن Government As Enabler :

- ✓ وضع الإطار العام لتقديم الخدمات و المنتجات القطاع العام و الخاص أو المشترك.
- ✓ تحسين اختيارات المستهلك وجودة الخدمات، مع إدخال المنافسة حيثما يمكن تطبيقها.
- ✓ ترويج استعمال الموارد بكفاية و فعالية.

3. الحكومة كمصلح Government As Reformer :

- ✓ إدارة كافة عمليات الإصلاح.
- ✓ السيطرة مع التقييم للتجارب المنفذة في إطار الإصلاح.
- ✓ تعلم المؤسسات العمومية من بعضها البعض.
- ✓ تبادل المعلومات ومقارنة لنتائج[1].

[1] Government in Markets,Op,Cit, ,p37.

الفصل الثالث:
مكافحة الفساد وترقية الخدمة العمومية
على ضوء التجارب العالمية
-نموذجي الولايات المتحدة الامركية وسنغافورة-

الفصل الثالث: ترقية الخدمة و مكافحة الفساد العمومية على ضوء التجارب الرائدة (الولايات المتحدة الأمريكية، بريطانيا و سنغافورة)

يعتبر التسيير العمومي الجديد من أبرز المساهمات النظرية و التجريبية الهادفة إلى إصلاح التسيير العمومي، و يستمد مبادئه من العلوم الإقتصادية و من سياسات التسيير في القطاع الخاص لاسيما إعتماد ميكانيزم السوق و الإهتمام برأي المواطن- الزبون و ذلك بتحسين مستوى الخدمات المقدمة له، كذلك تبني لامركزية التسيير في الوحدات و الهيئات الإدارية و اعتماد مبدأ المنافسة بين القطاع الخاص و الوكالات العمومية لضمان أكثر فعالية. ولقد كانت الدول الأنجلوساكسونية سباقة في محاولة تطبيق هذه المبادئ على أرض الواقع، فجاء هذا التطبيق في تجارب و مراحل مختلفة، و هو ما حاولنا عرضه من خلال التطرق إلى التجربة الأمريكية، البريطانية في الإصلاح الإداري وتبني مقاربة التسيير العمومي الجديد كنموذج لترقية الخدمة العامة وتحسين الادراء العام ومن ثم مكافحة ظاهرة الفساد الإداري التي انتشرت في معظم دول العالم و كيف استطاعت بعض الدول على هدي هذه المقاربة التخفيف من حدتها كسنغافورة لذلك سنحاول من خلال هذا الفصل التعرض لتجارب الدول المذكورة وخبرتها في مكافحة الفساد وترقية الخدمة العمومية من مظور التسيير العمومي الجديد.

المبحث الأول: مقاربة وم أ في تحسين الخدمة العامة و مكافحة الفساد الإداري

تعتبر الولايات المتحدة من بين الدول التي اتبعت سياسات عديدة في مجال إصلاح الإدارة العمومية، فخلال الخمسة عشر سنة الماضية قامت الولايات المتحدة الأمريكية بتنفيذ مشروعي إصلاح في الإدارة حظيا بأهمية كبرى، على اعتبار أنهما من الإصلاحات التي بادرت بها الحكومة الفيدرالية.

المطلب الأول: مدخل إعادة إختراع الحكومة:

جاء تعريف إعادة إختراع الحكومة مرادفا لعمليات تبسيط الإجراءات الحكومية، وتسيير النظام البيروقراطي أمام المواطن، ويعتبر هذا المصطلح مدخلا لتطوير الخدمات العمومية، ومرحلة سابقة لعملية التحول للحكم الإلكتروني ، والخدمات العامة الإلكترونية ، وقد قدمت لمصطلح إعادة اختراع الحكومة تعاريف مختلفة سيتم تناولها فيما يلي:

- ✓ **تعريف الليبراليين:** ترى الفئات المتحررة أنهم يمكن تطوير الحكومة بزيادة الاموال الموجهة لها، وتوسيع دائرة نشاطها.
- ✓ **تعريف المحافظين:** ترى الفئات المحافظة أن الحل هو التقشف فيما يتعلق بالإنفاق الحكومي، مع تقليص دائرة نشاطها.
- ✓ **تعريف المستثمرين:** يمكن تطوير القطاع الحكومي عن طريق إدارته بنفس إدارة القطاع الخاص.
- ✓ **تعريف الموظفين:** حيث يرون بأنه يمكن للموظفين الحكوميين تطوير القطاع الحكومي إذا ما زادت رواتبهم وحوافزهم.
- ✓ **تعريف المواطنين:** يعتقد عامة الناس أنه يمكن إعادة إختراع الحكومة بتغيير الأفراد العاملين بها، وتعيين أصحاب الكفاءة فقط.

ويرتكز مفهوم إعادة إختراع الحكومة على الفكرة التي مفادها، أنه بالإمكان تحويل الجهاز الحكومي من جهاز إنفاق إلى جهاز إيراد، وتحويل الجهاز الحكومي من جهاز تكلفة إلى جهاز يحقق الأرباح وإعادة القطاع العمومي بطرق إدارة القطاع الخاص.

حيث ينطلق إبتكار الحكومة من مقولة إن الإدارة الحكومية مثل القطاع الخاص، قادرة على التكيف مع روح العصر، وإعادة إختراع نفسها من حين لآخر، وأن العاملين في الحكومة لا يمثلون أساس المشكلة المتمثلة في تراجع الإنتاج والخدمات ، ولكن النظام الإداري هو السبب الرئيسي، كما أن المشكلات التي تواجهها ليست بسبب الإدارة الليبرالية، أو الإدارة المحافظة، إنما بسبب فقدان تلك الإدارة إلى الفعالية والكفاءة.

إذن يمكن القول أن إعادة إختراع الحكومة تمثل أحد مداخل الإصلاح الإداري، يضع حدا للمشكلات التي يواجهها الجهاز البيروقراطي الحكومي بالاتجاه نحو إبتكار طرق جديدة للتسيير داخل المؤسسات الحكومية، عن طريق توفير عدد من الآليات.

حيث تشمل هذه الآليات ما يلي[1]:

[1]Bharat Raj Gautaun, "**Factors Affecting Application of New Public Managment Oriented Refoms for Reforming Nepalese Adminstration**",(Paper presented at the third annual Himalayan policy Research Conference,Nepal Study Centre, madission, New Mexico,USA,October16 ,2008), p3 .

1. **حكومة المستقبل:** إذا كانت الإدارة الحكومية مطالبة بالتطور في كل وقت، فإنها أحوج ما تكون إلى إعادة تشكيل نفسها وإختراع حكومة جديدة؛ ففي وقت كانت الحكومة الأمريكية تحتكر صناعة السلاح كغيرها من الحكومات، أم اليوم فمن غير الممكن أن تتخلى الشركات الكبرى داخل أمريكا ، وغيرها من الدول على صناعة السلاح ، كما أنه لم يكن متوقعا أن تتولى الحكومة الإهتمام بالفقراء، بل إنها تصرف على الرعاية الصحية، وتدفع معاشات التقاعد لكل مواطن.. وغيرها من الامثلة التي تدعم صحة هذه الآلية " حكومة المستقبل"

2. **الحكومة الشركة:** تنطلق من فكرة التخصيص كأحد الحلول الفعالة لزيادة إنتاجية القطاعين العام والخاص، وتضطلع الإدارة الحكومية برسم السياسات وتحريك المراكب، في حين يقوم القطاع الخاص بتشغيلها وتسريعها.

3. **المجتمع المدير:** حيث تعمل هذه الإدارة على مساندة الجهود غير الحكومية لتقديم الخدمات من خلال منظمات المجتمع، لأنها أكثر إلتزاما تجاه المواطنين، وأكثر معرفة بمشاكلها المحلية، كما تعتمد الهيئات المحلية في حل المشكلات، وتقديم الخدمات على قدرات ومساهمات مديريها.

4. **حكومة منافسة** : من الضروري إيجاد حكومات تستطيع المنافسة ليس فقط بينها وبين القطاع الخاص، بل والمنافسة أيضا مع القطاع العام، وليس الهدف هو المفاضلة بين القطاعين (العام والخاص)، بل الهدف هو منافسة الإحتكار أينما وجد، للوصول إلى تخفيض التكاليف والتشجيع على التطوير والخلق والإبداع، مما يخلق الغيرة ويرفع الروح المعنوية لموظفي الحكومة وكمثال نجد 27 بالمائة من خدمات المحليات في الولايات المتحدة الأمريكية تعرض للمنافسة بين القطاعين العام والخاص، او بين القطاع العام و العام.

5. **حكومة ذات رسالة:** حيث ان الحكومات التي تعمل على أساس معيار الكفاءة هي أكثر فعالية ومرونة، ويعتبر قانون الخدمة المدنية الأمريكي الذي صدر عام 1883 أحد عقبات تطوير الآداء الحكومي، ويصفه البعض أنه (كابوس)، لأنه يسلب المديرين حق إختيار أكفأ

العناصر وتوفير الحوافز للمجدين، فالرسالة تعني الفرض الأساي، وتضع الأهداف للوحدة الحكومية وتربط التطبيق بالقيم.

6. **إدارة الحكومة بالنتائج**: إذ بالتركيز على النتائج تقل الحاجة إلى البيروقراطية والروتين، ومثال ذلك نجاح الحكومة الغقليمية في صن فالي بكاليفورنيا في إلغاء نظام البنود، واستعادت عنه بنحديد الاهداف، ومن مبادئ هذا الأسلوب:

- ✓ إذا لم تدرك النجاح لن تفوز
- ✓ إذا لم تكافئ النجاح فلربما تكافئ الفشل
- ✓ لن ترى النجاح ما لم تتعلم منه
- ✓ إذا أثبتت النتائج يمكنك الحصول على مؤازرة الجمهور

7. هذا الاسلوب يرتبط بجملة من الأساليب الحكومية، مثل منح حوافز لتحقيق أهداف أقل مما يجب، واستحداث نظم لمكافأة الفرق بدلا من الأفراد، والتحول إلى إدارة النتائج، وإدارة الجودة الشاملة[1].

8. **حكومة يسيرها عملاؤها**: إذ يتعين على الهيئات الحكومية التقرب من عملائها والإستماع لهم من خلال العديد من وسائل الإتصال (استطلاعات الرأي المتابعة، الإتصال المباشر، تقارير الإتصال، مجالس العملاء، مجال العملاء، مجموعات التركيز، المقابلات الإستطلاعية، البريد الإلكتروني، خدمات تدريب العملاء، رجل التصال، صناديق الإقتراحات والشكاوي) وميزة النظم المسيرة بالعميل أنها تحقق فوائد هي: (ترغم مقدمي الخدمات على تقديم مزيد من الإهتمام بالعملاء، تؤدي إلى الإبتكار والتطوير، توسع في مجال الإختيار، تخفض التكاليف، وتحقق العدالة، والمساواة.

9. **حكومة غير مركزية**: فاللامركزية أصبحت ضرورة عصرية، و لم تعد هناك حاجة لتجميع خدمات كل قطاع في مكان واحد ، لتيسير الحصول على المعلومات وتوصيل الاوامر،

[1] وردت هذه الأفكار بتصرف من مرجع:دافيد أوزبورن، دافيد غايبلر، محمد توفيق الجيرمي مترجما، **إعادة إختراع الحكومة: كيف تحول روح المغامرة القطاع العام**،(دمشق: مكتبة العبيكان)، ص-ص 103-263.

فالمعلومات الآن لا حدود لها وطرق الإتصال السريعة، والقوى العاملة متعلمة، و لم يعد هناك وقت لتمرير المعلومات بين مستويات متعددة.

إضافة إلى ذلك توجد من بين آليات إعادة إختراع الحكومة، حكومة مسيرة باقتصاد السوق وكذلك حكومة القطاع الخاص، لكن الأهم من ذلك **ماهي الأسباب، والمبررات التي تدفع إلى إعادة إختراع الحكومة وماهو اثر ذلك على واقع الخدمة المدنية في أمريكا؟**

المطلب الثاني: ترقية الخدمة المدنية في الولايات المتحدة الامريكية

من خلال هذا المطلب سنقدم عرضا توضيحيا لتكييف مقاربة التسيير العمومي الجديد ونمذجتها وفق مدخل إختراع الحكومة وكيف ساهم ذلك في ترقية الخدمة المدنية في الولايات المتحدة الأمريكية مستعرضين في ذلك هذا المدخل (إعادة إختراع الحكومة) وأهم الآليات التي وفرها هذا المدخل عبر مختلف المراحل التي مرت بها عملية الإصلاح الإداري في الولايات المتحدة الأمريكية.

أولا: إصلاح الخدمة المدنية حسب مدخل إعادة إختراع الحكومة

تبين بعض الدراسات أن مدخل إعادة إختراع الحكومة في الولايات المتحدة الأمريكية كان ميلاده الحقيقي على يد قيادات تنفيذ الدور المفرط للحكومة، وتطالب بتقليصه، ففي إحدى التقارير أصدرت أكاديمية الإدارة العامة الأمريكية أحد التقارير التي تضم سلبيات كبيرة تتسم بها الحكومة الأمريكية تتمثل في:

- ✓ كبر حجم الخدمات الحكومية، وما تتسم به من بيروقراطية شديدة تعكس خدمات سيئة.
- ✓ عدم رضا الجماهير في أمريكا على مستوى أداء الحكومة

وقد تبنى فكرة إعادة الإختراع آل غور نائب الرئيس الأمريكي السابق بيل كلينتون من خلال التقرير الذي عرف بـ national performance review والذي يدعو مضمونه بأنه يتعين على الحكومة الفيدرالية أن تبحث عن الفعالية، وتسند المهام للمؤسسات التي تلتزم بتقديم الخدمات للمواطنين، وبأسعار معقولة، إضافة إلى ذلك يدعو التقرير إلى ضرورة تخفيض ميزانيات الإدارات التي تسعى لتضخيم الجهاز البيروقراطي، وهدم الثروات بدون فائدة.

كما استنتج أن التقرير يؤكد على ضرورة الإبداع في القطاع العام أو الخاص، وأن الحكومة في حاجة ملحة إلى مؤسسات حكومية، تقوم بأعمال ذات جدوى إقتصاية ، وخدمات راقية فتقرير مراجعة الاداء الوطني (سنتعرض له بالتفصيل في العنصر الموالي) يلزم الحكومة الفيدرالية بتحديد مهام كل وكالة فيدرالية ، وتخصيص الأموال حسب المهمة التي أسندت لكل وكالة حكومية.

أدى صدور تقرير الاداء القومي للحكومة الفيدرالية الذي سبق ذكره إلى تطورات كبيرة في الإدارة العامة الأمريكية كان من اهمها صدور قانون civil service reform act، من أجل إعادة تنظيم الخدمة المدنية، وبذلك أصبح جهاز الخدمة المدنية في الولايات المتحدة الامريكية يضم قسم لإدارة الأفراد، وآخر لمتباعة نام الجودة وتطويره، وثالث لدراسة العلاقات العمالية أو علاقات العاملين، لتنميتها وجعلها أكثر إيجابية، إضافة إلى ذلك أكد القانون سلطات إدارة الأفراد، وبذلك أصبح له قوة في معالجة شؤون الأفراد، في التنظيمات الفيدرالية، وإصدار حوافز الأداء المتميز للإدارة.[1]

وما يفهم مما يبق أن إعادة إختراع الحكومة في الولايات المتحدة الأمركية، جاء لتطوير رسالة جديدة للخدمة المدنية مفهومة وواضحة لدى الجميع في التنظيم، وهو ما يتطلب (التركيز على النتائج، الإهتمام بالمواطن المتعامل، الدعوة إلى روح الفريق، وتطوير أساليب المساءلة)

وبالتالي يأخذ اتجاه تطوير الخدمة المدنية في الولايات المتحدة الأمريكية شكل ومنظور إدارة التوجه العملاء القائم على إختصار المن اللازم للإنتاج، ومهاجمة الحيز الكبير لأداء العمل، والدعوة لخفض التكلفة وضمان منتجات عالية الجودة.

لقد أدى طغيان الجانب الإداري على جهود الإصلاح في القرن الماضي، إلى تركيز أوسبورن وجيبلر عام 1992 ودعوتهم إلى إعادة إختراع الحكومة وتقيم ثلاث نماذج هي نموذج الخدمة المدنية، نموذج المساءلة والنوذج الإداري.

[1] Tom Peters,creating "a government that words bords better and costs less ",The report Of the national performance review,vice president AL GOR,Ny:Alume book,1993,,pp 10,20.

إن تحليل شروط تطوير الخدمة المدنية التي حددها الخبير ليبتز، يبرز وجود ارتباط وثيق بين تطوير الخدمة المدنية، ومداخل إعادة إختراع الحكومة، ويظهر ذلك من خلال التداخل بين هذه الشروط، وما يتضمنه مدخل الإدارة بالأهداف الذي يركز على:

1. الإدارة بالمشاركة من أجل توفير أكبر قدر من التفاهم والتنسيق بين العاملين وهذا مانجد يقابله عند ليبتز الدعوة إلى روح الفريق
2. وضع الأهداف وإجراء مايلزم من تعديلات، على ضوء النتائج المحققة، وهو ما يضعه ليبتز في شروط تطوير الخدمة المدنية ، ويصفه بالتركيز على النتائج.
3. التغذية العكسية ومدى تحقيق الأهداف بين المدراء والمرؤوسين، وهو ما يمكن تصنيفه ضمن تطوير أساليب المساءلة الذي ذكره ليبنر.

في مقابل ذلك نجد مدخل إعادة البناء أندرة نظم العمل (Reegineering) أحد المداخل الحديثة اتحسين وتطوير الخدمة في الجهاز الحكومي ، يركز على أحد الشروط التي يقدمها ليبنر ، ويضعها ضمن أساسيات تطوير الخدمة المدنية في الولايات المتحدة الأمريكية ، وهو سرعة إنجاز الأعمال وإرضاء العميل عن مستوى الخدمة المقدمة له ـــ

إن تطوير الخدمة المدنية في الولايات المتحدة الأمريكية مر على مراحل وخطوات هامة في سبيل تجاوز مجموعة العقبات التي تواجه مدخل إعادة إختراع الحكومة (Reinventig Government) ، اذ يرى بعض الباحثين أن هذا المفهوم في أمريكا يصنف ضمن حركة الإصلاح الإداري ،وبذلك فهو يترع إلى تغيير ثقافة البيروقراطيين ، وانتقاء القادة الإداريين ، الدين يدفعون العاملين ، ويقنعونهم بالتحول من الأسلوب التقليدي الذي يميز الإدارة في الماضي، إلى أساليب حديثة تثمن المحاسبة على النتائج ،وتلبية خدمات الجمهور ـــ

وبالنظر الى العوامل المساعدة على تطبيق الإصلاح الإداري وإعادة اختراع الحكومة ،يمكن استقراء ذلك في التقرير الذي أصدره 200 من خبراء الإدارة الأمريكية في سنة 1993 ، الدي يؤكد على أن نجاح الإصلاحات الإدارية يتوقف على وجود قيادة قادرة على خلق الفعالية، وتنمية الشعور بالمسولية ، وينطلق هؤلاء الخبراء في ذلك من أن القيادة هي المجسد الفعلي لمباديء إعادة اختراع الحكومة ـــ

وهكذا يتضح أن تطوير الخدمة المدنية في الولايات المتحدة الأمريكية ضمن مدخل إعادة إختراع الحكومة ،قد جاء ردا على النمو المطرد ،والتزايد في حجم الخدمات التي تقدمها الإدارة الحكومية ،وكخلاصة للبيروقراطية الشديدة التي اتسم بها الجهاز الاداري في الولايات المتحدة الأمريكية.

ثانيا: أليات ترقية الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمركية

1- عرض الأداء الوطني *NPR*

أو ما يعرف باللغة الفرنسية La Revue de La Performance Nationale تستمد هذه الإصلاحات فلسفتها من مفهوم الإبداع أو الاستكشاف *La Réinvention* لكل من *D. Osborne et* T.Geabler، و تشمل كل الإدارات، والغرض منها غرس ثقافة الإبداع في مختلف المنظمات العمومية و المرافق الإدارية.

إن مبدأ الإبداع *la réinvention* يفهم على أنه إسقاط مبادئ و طرق التسيير السائدة في المنظمات الخاصة على القطاع العمومي و الإدارة العامة، بصورة أخرى اعتماد مبدأ محاكاة القطاع الخاص في مجال التسيير و يرى البعض أن هذا المبدأ هو أفضل بكثير من تحويل الإدارة العامة إلى القطاع الخاص*.

تم الإعلان عن هذا الإصلاح (*NPR*) من خلال نشر تقرير تحت عنوان" إنشاء إدارة تعمل أحسن و تكلف أقل " *créer une administration qui travaille mieux et coûte moins* هذا العنوان يعكس الثقافة الجديدة في التسيير التي ترغب الحكومة الفيدرالية في غرسها لدى أعوان الإدارة الأمريكية و قد اكتسب هذا التقرير شهرة واسعة فيما بعد.

كانت الإصلاحات في مجملها تسعى إلى بلوغ أربعة أهداف هي[1] :

- ✓ القضاء على التشكيلة البيروقراطية.

*NPR : The National Performance Review

* يتعلق الأمر هنا بمشاريع الحزب الجمهوري، في حين أن الحزب الديمقراطي كان يفضل الإبقاء على تقديم الخدمات في القطاع العمومي و تفعيله أكثر.

[1]Bureau De Conseil Des Ministére ,"Transformer La Fonction Publique à l'aube Du xxie Siècle : Une Perspective Ontarienne", Ontario, 18-12-2002, Consulté le 12/02/2005, (www.ontariodelivers.gov.on.ca/french/virtual_library/trans _1.html).

- ✓ جعل المستهلك (المستعمل) في مقدمة اهتمامات الإدارة.
- ✓ دفع أعوان القطاع العمومي إلى مستوى يجعلهم قادرين على بلوغ النتائج بمفردهم.
- ✓ العودة إلى النشاطات الأساسية المحددة في القوانين المؤسسة للهيئات و المصالح الإدارية. تم تنفيذ هذه الإصلاحات على مرحلتين [1].

المرحلة الأولى / بداية 1993 إلى منتصف 1994

هذه المرحلة خصصت لتهيئة الإدارة و أعوانها لتبني سلوكات جديدة بغرض تغيير طريقة عملها و ذلك من خلال خمسة مواضيع مثلت اهتماما ذا أولوية خلال السنة و النصف هذه، وتتمثل هذه المواضيع:

- ✓ *التخفيضات في الميزانية*:

لقد أدت الرغبة في تجسيد هذه التخفيضات إلى إجراءات من شأنها تبسيط المهام المختلفة حتى يتسنى الاقتصاد في الموارد البشرية و الموارد الأخرى.

- ✓ *إعادة التنظيم أو الهيكلة:* (la réorganisation)

إن ما تم ذكره سابقا جعل من الضروري إعادة النظر في الهياكل الإدارية و تنظيمها، غير أن هذه المهمة لم تكن سهلة و لم تتحقق إلا بنسب ضئيلة.

- ✓ تدعيم موقف المسيرين:

في هذا السياق فإن اللامركزية تمثل الأسلوب الأوحد في تفويض بعض من الصلاحيات الفعلية كطريقة لفتح آفاق جديدة و محفزة للمسيرين من شأنها أن تدعم و تجند أكثر الكفاءات التي يختص بها بعض الموظفين.

- ✓ تحسين الخدمات المقدمة للمستهلكين:

يمثل هذا الإهتمام من وجهة نظر الإصلاحيين آفاقا جديدة للموظفين و بالتالي وسيلة لجعلهم يولون أكثر اهتمام بنشاطاتهم، و بناءا عليه تم التركيز على أساليب مسح و سبر الآراء.

---

[1] *x. Greffe :" Gestion Publique ", Op.cit., Pp 142-145.*

✓ تغيير نظام اتخاذ القرار:

لأنه ينظر للإدارة على أن لها رد فعل بطئ و أحيانا لا يتناسب و الطلب الموجه إليها أو المنتظر منها تلبيته لذا بات من الضروري تغيير بعض سياساتها لتصبح في وضع يسمح لها بأن ترصد الإحتياجات وتكون مستعدة للإستجابة بصورة متواصلة.

المرحلة الثانية / ابتداءا من منتصف 1994

خلال هذه المرحلة الثانية تم التركيز على مبررات النشاط الإداري (LePourquoi?) بدلا من كيفيات آداء هذا النشاط ، و ابتداءا من سنة 1995 طلب من كل مسؤولي الإدارة من خلال مذكرة مخصصة لذلك ، دراسة و مراجعة ما إذا كانت النشاطات التي تقوم بها ضرورية (pertinentes) و ذلك بالإستعانة بفرق من الخبراء و الحكماء (Equipes ad hoc) . و يمكن تلخيص محتوى هذه المذكرة في الأسئلة التالية:

✓ إذا تم إغلاق مصلحتكم أو الإدارة التي تشرفون عليها، هل يمكن لأعوان آخرين خواص أو عموميين على المستوى الوطني أو المحلي أن يحلوا محلكم في أداء هذه المهام؟

✓ إذا كانت نشاطاتكم مشروعة و ضرورية، فهل توجد طرق أخرى لتنظيمها و أدائها بصيغة تعظم أكثر فوائد المستهلكين ؟

✓ ما مدى تقييمكم لإنطباعات المستهلكين في حالة ما تم تغير نشاطاتكم ؟

تم إرسال هذه التساؤلات المضمنة في المذكرة إلى إتجاهين مختلفين[1]:

- إدارات إنتاج السلع و الخدمات العمومية.
- إدارات الضبط (Service de Reglementation).

هذه المسائلات كانت تستهدف دراسة و تنفيذ إحدى المواضيع و الحلول التالية:

- إمكانية خوصصة المصالح الإدارية.
- اللجوء إلى المقاولة الباطنية (La Sous-traitance).
- إنشاء أشكال جديدة للتنظيم داخل المصالح الإدارية.

[1] *x. Greffe :" Gestion Publique ", Op.cit., P145*

و قد أظهرت عملية فرز الإجابات على هذه التساؤلات،إلى ظهور رهانات ذات أهمية حول أحسن السبل لتجسيد المذكرة المشار إليها أعلاه ،كالتحكم في الميزانية و المواضيع المرتبطة بنوعية الخدمات المقدمة للمستهلكين ، و ذلك بدلا من الإهتمامات التقليدية كقيم المساواة أمام المصالح الإدارية .

2- عقد نتائج أداء الحكومة *PRA

تمت المصادقة على نص هذا القانون في بداية 1993 و رغم وضوح الموضوع فإن النص جاء عاما و كانت الأهداف شاملة و هي كالتالي[1]:

- ✓ تحسين مستوى ثقة المواطنين في حكومتهم و ذلك بجعل الإدارات مسؤولة عن أنشطتها.
- ✓ تشجيع الإصلاحات التي كانت نموذجا لتجارب ناجحة على عامة المشاريع.
- ✓ حتمية توضيح الأهداف و مداها الزمني من قبل الإدارة.
- ✓ السهر على التحسن المتواصل للتسيير الداخلي في المصالح الإدارية.

و لقد تم تطبيق هذه الإصلاحات من خلال أربعة مستويات تنظيمية (4 processus) هي:[2]

الخطة الإستراتيجية

على كل وكالة أو مصلحة إدارية أن تعرف مهامها بصورة دقيقة و كاملة ففي هذا السياق المطلوب من الإدارة أن تأخذ بعين الإعتبار مختلف آراء و توصيات كل الأطراف التي لها مصالح أو التي هي معنية بهذه المهمة (les stakholders)، يتم إعداد الخطة الإستراتيجية من خلال خمسة مواضيع:

- ✓ الوصف الشامل للمهام.
- ✓ وصف أهداف و غايات الوكالة من خلال صياغة أهداف ملموسة.

*PRA: Performance Result Act

[1]Guy Peters:"Réforme d'un Etat Sans Etat?:Les Changements Au Sein Du Gouvernement Américain",R.F.A.P ,Op.Cit, pp 196-197.

[2]X. GREFFE : " La Gestion Publique ", Op.Cit, pp145-147.

- ✓ تحديد الطريقة التي تسمح بالإستجابة للعناصر المذكورة آنفا و إشباعها فيما يتعلق بالعمليات و التكنولوجيات... إلخ .
- ✓ التعرف على المتغيرات الأساسية لتنفيذ الخطة في محيط الوكالة.
- ✓ وصف ميكانيزمات التقييم المناسبة.

برنامج الآداءات السنوية:Programme des performances annuelles

هذا البرنامج يتعلق بكل الأنشطة التي لها صلة بالميزانية، وهو يفترض أن ينظر لهذه الأنشطة من حيث النتائج و مدى مساهمة هذه الأخيرة في تحقيق أهداف الوكالة أو المصالح الإدارية، تتمثل مراحل هذا البرنامج فيما يلي [1]:

- ترجمة الأهداف المنتظر بلوغها بشكل دقيق إلى نتائج.
- وصف الموارد الضرورية لبلوغ هذه الأهداف.
- إعداد مؤشرات الأداء المناسبة.
- صياغة المقاييس التي تسمح بقياس هذه النتائج و مدى فعاليتها.
- وصف الميكانيزمات التي تم وضعها لضمان تقييم فعلي للنتائج.

إن المؤشرات المشار إليها يجب أن تكون عملية و كمية و تم صياغتها بعد أن يتفق على طريقة تعريفها و قياسها.

التقرير حول الآداءات السنوية:Rapport sur les performances annuelles

هذا التقرير حول مستوى الآداء في الوكالات الإدارية يسند إلى نص القانون الذي يحدد طبيعة و نوع المهام التي يجب القيام بها في هذا المجال بحيث[2]:

[1]Société Québécoise d'évaluation De Programme ,"Une Gestion Davantage Axée Sur Les Résultats d'impact et Appuyée Par l'évaluation De Programme", Québec, Septembre 1999, pp4-6.

[2]Ibid, p7.

- ✓ يكون التقدير دقيق لنتائج البرنامج مقارنة بالأهداف و قياس الآثار المترتبة عنها.
- ✓ حساب نتائج المشروع بصيغة كمية.
- ✓ مؤشرات الأهداف يجب أن تؤكد على أبعاد المشروع خاصة الأساسية منها.

مرونة الحسابات التسييرية : Flexibilité des comptabilités managériales

إنها العملية الأكثر تعقيدا الهدف هو أن لا تكون الإجراءات الواردة في المستويات الثلاثة السابقة معزولة عن بعضها البعض، بل يجب أن تكون مترابطة فيما بينها و تتصل كلها بالعملية الرابعة هذه التي تهتم بما تفرضه الميزانية من قيود[1].

إن تنفيذ هذه الإصلاحات قد تم التخطيط له على فترة متوسطة إلى طويلة المدى بحيث أن التطبيق في الواقع أجل إلى سنة 1997، و تم تقييم أولى خطط الآداء سنة 1999 وفقا لما جاء في نص القانون الصادر سنة 1993 و لم يكن هذا التأجيل المبرمج بقصد تعطيل القانون، بل كان القصد منه كان إعطاء الوقت الكافي للتغيير الفعلي للسلوكات و التحول من إطار عمل يومي خاضع لقيود الميزانية إلى مقاربات استراتيجية.

الجديد في هذه الإصلاحات أنها صادرة عن الإدارة الفيدرالية، كذلك اهتمامها بعنصر الزمن بحيث أعطيت مدة كافية لتغيير السلوكات و هو ما يفيد الوعي بوزن السلوكات في نجاح أو فشل الإصلاحات التي تضمنت عناصر جديدة فعلا و بعضها الآخر مأخوذ من المقاربات السابقة للإصلاحات الإدارية تجد أصولها في التسيير بالأهداف و نظام تخطيط و برمجة الميزانية PPBS، خاصة أن مهمة متابعة و تنفيذ الإصلاحات أوكلت إلى كتابة الدولة للميزانية.

إن تقييم هذه الإصلاحات يمكن أن يرد في ثلاثة ملاحظات:

✓ لقد نجحت الإصلاحات في إدخال ثقافة التسيير لدى أعوان الإدارة وهو ما من شأنه التأثير إيجابا على سلوكاتهم نحو المبادرة و تحمل المسؤولية أكثر و العمل على بلوغ النتائج، كل هذا

[1]X .GREFFE:"La Gestion Publique ", Op.Cit, pp146-147.

التغيير يصب في غاية واحدة وهي تغيير السلوكات الإدارية من الإلتزام بالقواعد إلى سلوكات لا تعتبر القواعد غاية في حد ذاتها بل تعتبر أن مستوى آدائها يقيم على أساس النتائج المتحصل عليها.

✓ إن هذه النتيجة الإيجابية الأولى تجد حدودا لها في سيادة الوظيفة المالية و متطلبات العمل بالميزانيات بطريقة تحد من تفعيل النتائج بسبب الإلتزام بالقواعد الغير مرنة و المرتبطة بالميزانية.

✓ إذا كان للإصلاحات أثرا إيجابيا على السلوكات فإن عدم القدرة على تغيير البنى الإدارية المنظمات يمثل عائقا هيكليا لهذه النزعة نحو البحث عن نتائج أفضل باستمرار[1].

المطلب الثالث: التسيير الإلكتروني كآلية لمحاربة الفساد الإداري

سنحاول من خلال هذا المطلب ربط أسس التسيير العمومي الجديد من شفافية و مساءلة ومشاركة في ترتيبات القرار الإداري وذلك عن طريق استعراض التجربة الامريكية في القضاء على الفساد من خلال إصلاح الأجهزة التنفيذية المقدمة للخدمة وكذا عصرنة الإدارة بالاعتماد على التقنيات الحديثة كالأنترنت التي تضمن الولوج الحصول السريع للمعلومات والمشاركة في صنعها وتضييق الهوة بين المواطن الإدارة.

أولا: مراجعة أداء الأجهزة التنفيذية

تهدف هذه التجربة إلى بناء جهاز حكومي قادر على تقديم خدمات عامة متميزة بتكلفة أقل . وتبنت الدراسة مدخل الإصلاح الشامل للأجهزة التنفيذية، والتركيز على أساليب الأداء والعمليات الإدارية والمعوقات التي تصاحبها. كما ركزت الدراسة على إعادة تشكيل ثقافة المنظمات التنفيذية بما يخدم المستفيدين في المقام الأول[2].

كما اتبعت الدراسة منهجية قامت على مرحلتين، ففي المرحلة الأولى تم تشكيل فريق عمل لمشروع الإصلاح مكون من (250) عضواً من ذوي الخبرة والتأهيل من الأجهزة العامة .

[1] X .GREFFE:"La Gestion Publique ", Op.Cit,p147.

[2] دافيد أوزبورن، دافيد غايبلر، مرجع سابق، ص 63.

وتفرعت عن الفريق الرئيسي مجموع فرق للدراسة. وأسند لمجموعة من الفرق دراسة الأنظمة والإجراءات والقضايا العامة التي تسير العمل في جميع الأجهزة التنفيذية مثل : أنظمة الميزانية ، المشتريات ، الموظفين ، إجراءات خدمات المستفيدين من تلك الأجهزة . كما أسند لمجموعة أخرى من الفرق دراسة أجهزة معينة كجهاز التعليم وجهاز القوى العاملة . كما جرت مطالبة كل رئيس جهاز بتشكيل فرق داخلية للعمل على تحقيق ما هو مطلوب من التغيير والتطوير داخل الجهاز . وتم كذلك إيجاد مراكز متخصصة في كل جهاز من الأجهزة بغرض البحث عن الأفكار الجديدة وتجريبها من أجل تلمس تحسين الأداء فيه.

وفي هذه المرحلة تم تشكيل فريق من عدد كبير من الموظفين ، مهمته تشجيع الأجهزة التنفيذية على تطبيق التوصيات التي أسفرت عنها الدراسات ، ومتابعة التنفيذ في الميادين التي استهدفتها الدراسة وهي :[1]

- ✓ التخلص من الروتين في مضمار تسهيل الإجراءات في إعداد الميزانية وصرف النفقات وترحيل الوفورات إلى أعوام لاحقة.
- ✓ تبني اللامركزية في سياسة التوظيف ، والتقييم وتحفيز العاملين ، والتعامل مع الأداء غير الجيد ومع الموظفين غير الجادين .
- ✓ تيسير إجراءات المشتريات ، وتبني اللامركزية في أعمال الشراء ، وتمكين الأجهزة العامة من تأمين المشتريات التي تلزمها .
- ✓ إعادة تحديد دور الأجهزة الرقابية المركزية في الرقابة المالية بحيث تركز على تقييم تحقيق الأهداف والمساعدة في تطوير أنظمة الرقابة في الأجهزة التنفيذية . والتأكد من أن فروع الأجهزة المركزية لديها من الصلاحيات ما يمكنها من تحقيق الأهداف المناطة بها.
- ✓ تمكين الموظفين من الأداء المتميز عن طريق محاسبتهم على النتائج وإشراكهم في صنع القرارات وإكسابهم المهارات ، وتوفير بيئة العمل الملائمة لهم.

[1] ديفيد باركر " تنظيم المرافق العامة:دروس من تجربة المملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية "، المجلة الدولية للعلوم الإدارية، الإصدار العربي، ابوظبي، المجلد (4) العدد 1، 1999، ص 24.

- ✓ التأكد من أن الاهتمام ينصرف إلى خدمة المستفيدين وتحقيق تطلعاتهم . ثم العمل على ترشيد الإنفاق وتعزيز جوانب الإيرادات والاستثمار في الجوانب الإنتاجية.

وفي المرحلة الثانية من مراجعة أداء الأجهزة التنفيذية ركزت الدراسة على التعرف على ما قامت به الأجهزة من جهود لتطبيق التوصيات التي تمخضت عنها المرحلة الأولى وذلك عن طريق وضع التوصيات التنفيذية ، ومن ثم عرضها على لجنة مراجعة أداء الأجهزة العامة الفيدرالية وجهاز الإدارة والميزانية لمراجعتها قبل رفعها للأعلى لاعتمادها وقد اتصف مشروع مراجعة أداء الأجهزة التنفيذية بالتركيز على تحسين الأداء . واعتمد في التوصيات على إدخال الأساليب الإدارية الحديثة المطبقة في أجهزة القطاع الخاص إلى أجهزة الدولة . وكذلك تيسير الإجراءات ، وتقديم خدمات متميزة للمستفيدين . ونتج أيضاً عن المشروع توفير مبالغ تقدر بأكثر من (37) بليون دولار خلال السنوات السبع الماضية منذ عام 1993م . ويعزى السبب في هذه الوفرة إلى التقليص في الإنفاق وعدد الموظفين[1]

ثانيا: الحكومة الإلكترونية

خدمات البوابة الإلكترونية للحكومة الأمريكية: حيث تتيح بوابة الحكومة الإلكترونية إمكانية التواصل السهل للخدمات الإلكترونية في مجالات متنوعة (الأحوال المدنية، التنقل والهجرة، الرعاية الصحية، الضرائب) وتتميز البوابة الإلكترونية بمايلي[2]:

1. **بطاقة الفئات:** إذ يعتمد تصنيف الروابط في المواقع على نظام البطاقات، حيث تحتوي البوابة على أربع بطاقات (قطاع الأعمال، موظفي الحكومة، المعاملات بين الدوائر الحكومية) غير أن البطاقة الأولى التي تظهر عند دخول البوابة هي بطاقة المواطن، وهذا يدل على الإستهداف الدقيق للمواطن، وفق برامج الإدارة الإلكترونية، وانسجاما مع المبادئ العامة للحكومة الإلكترونية (المواطن أولا).

[1] ديفيد باركر، لمرجع السابق، ص 25.

[2] أكسنتشر، "الحكومة الرقمية نحو الريادة في مستقبل الخدمات العامة: دراسة مقارنة لأداء الحكومة الرقمية في عشر دول"، 2014، ص 59، تم تصفح الموقع يوم: 12-03-2014، نقلا عن:http://www.aleqt.com/2014/02/11/article_824782.html

2. **الخدمات المرورية** : ويمكن رصد اهم تلك الخدمات من خلال الآتي :تجديد الرخص لمواطني الولاية سنويا حسب شهور ميلادهم، أو خلال شهر من آخر يوم من شهر ميلادهم، مع دفع غرامة تأخير بالإضافة إلى الرسوم العادية، وإذا لم يتم تجديد الرخصة خلال المدة الإضافية تنتهي صلاحية الرخصة. ومع إنتهاء صلاحية الرخصة يحق للشخص إعادة إصدار رخصة لمدة 12 شهرا من آخر يوم من شهر ميلاده، دون إعادة إجراءات ماقبل الرخصة، أو اجتياز الإختبار التحريري، كما يتم القيام بعملية تعبئة النموذج الجديدد، إضافة إلى إمكانية تصحيح الأخطاء، ويتم دفع ذلك عن طريق بطاقة الإئتمان.

3. **خدمات التقاعد والرعاية الصحية:** ضمن إطار الإرتقاء باخدمات المقدمة للمواطن وتسهيلها أصبح بإمكان فئة من المواطنين الأمركيين وهم المتقاعدون، أو الذين يوشكون على التقاعد، الإطلاع على كل حقوقهم التقاعدية وذلك من خلال حسابات الضمان الخاصة بهم، ويتم الحصول على هذا النوع من الخدمات عن طريق الموقع الإلكتروني www.fidelity.com

4. **خدمات إجتماعية وصحية متنوعة:** قدمت إحدى الدراسات التي قام بها فريق مشروع الحكومة الإلكترونية في إيفرنج (تكساس) عام 2002 أوجه التطبيقات التي تقدمها الحكومة الإلكترونية الأمريكية على النحو التالي:

- ✓ خدمات محاكم البلدية: وتضطلع هذه المحاكم بتقديم خدمات إلكترونية للمواطنين، سواء المتعلقة بدفع الغرامات، خدمات استرجاع المبالغ، لائحة الاتهام، وتعطي فرصة لموظفي مدينة إيرفنج للبحث بواسطة الاسم أو بطاقة الهوية الخاصة، رقم رخصة القيادة، تقديم معلومات عن طريق الهاتف وكذلك إرسال المعلومات والبيانات إلكترونيا.
- ✓ خدمات البحث عن وظائف: عن طريق تصفح موقع الموارد البشرية يستطيع المواطن الأمريكي البحث عن الوظائف المطلوبة ويستطيع التحري عن مسابقات التوظيف مباشرة.

وقد تم تحقيق النتائج التالية من خلال تلك الخدمات[1]:

[1] توفيق عبد الرحمن، **الإدارة الإلكترونية**، (القاهرة: مركز الخبرات المهنية للإدارة ، 2003)، ص139.

- ✓ انخفاض تكاليف الإدارية في وزارة الزراعة الأمركية من 77 دولار لكل تعامل إلى 17 دولار، نتيجة إنجاز المعاملات عبر الأنترنت.
- ✓ توفير حكومات الولايات ما يقارب 70 % من التكلفة وذلك بالتحول إلى الخدمة الإلكترونية، مقارنة بتكلفة تقديم نفس الخدمة عن طريق التعاملات المباشرة أو التقليدية
- ✓ تجديد الرخص بولاية أريزونا إلكترونيا يكلف 2 دولار أمريكي لكل عملية، مقابل 7 دولار بالطرق التقليدية.
- ✓ في ولاية واشنطن نظم الشراء الإلكتروني يوفر في المتوسط 10-20% من تكلفة المواد المشتريات.
- ✓ انخفاض تكلفة تسجيل السيارات في ولاية ألاسكا من 7,75 دولار أمركي إلى 0.91 دولار أمركي باستخدام الطرق التقليدية.

وعن طريق نشر أرقام هواتف موظفي الولاية وعناوينهم البريدية، ومواقع المباني التي يعملون بها إلكترونيا توفر ولاية فلوريدا 295 ألف دولار من تكاليف الطباعة والتوزيع سنويا، كما تم تسجيل نسبة تخفيض 30%من معدل الخطأ الناتج عن حدوث تغييرات متصلة بالأفراد، لا يمكن إدراجها في دليل هواتف ورقي سنوي، فإذا ضربنا هذا العمل البسيط في الولايات الأمريكية الخمسين والحكومة الفيدرالية، لتحققت وفرات إضافية هائلة.[1]

لقد نجحت الولايات المتحدة الأمريكية في تسطير إستراتيجة إلكترونية، هدفها خدمة المواطن الأمريكي، بشكل ينهي الروتين، والتعقيدات الإدارية، ويحقق الدقة في الخدمات العامة. فعلى صعيد الولايات أدى فتح أو إنشاء المواقع الإلكترونية إلى تقديم خدمات محلية متكاملة تستهدف مجموعة العملاء، عن طريق التنقل الإلكتروني عبر الهيئات الحكومية التي تصل إلى 12 جهة مخولة[2].

[1] توفيق عبد الرحمان، المرجع السابق، ص140.

[2] محمد أبو بكر، الشفافية ومكافحة الفساد: الولايات المتحدة الأمريكية نموذجا، تم تصفح الموقع يوم: 12-03-2014، نقلا عن http://www.alsabaah.iq/ArticleShow.aspx?ID=46630

كل تلك الإمتيازات والإنجازات التي يقدمها التسيير الإلكتروني في الولايات المتحدة الأمريكية تهدف في مضمونها إلى وضع حد لانزلاقات الاجهزة الحكومية وما يمكن أن يطال هياكلها التنظيمية من فساد يؤثر سلبا على شكل الخدمات المقدمة للجمهور، وتنشر قدرا من الشفافية، والمرونة في جل المهام والأنشطة التي تقدمها المؤسسات الخدمية[1].

في جانب آخر توجد في الولايات المتحدة الامركية المئات من المؤسسات الحكومية وغير الحكومية المتمثلة في مؤسسات المجتمع المدني ووسائل الإعلام التي تعني بتوسيع رقعة الشفافية وتضييق الخناق على الفساد الإداري.[2] إضافة إلى أن الولايات والمقاطعات قطعت أشواطا كبيرة في هذا الطريق، فأصبح المواطن الامريكي يرفض الغموض في أي مجال من مجالات عمل الدولة، وهناك لجنة الأخلاقيات (لجنة النزاهة) في كل مجلس من مجلس النواب ومجلس الشيوخ وجميع المجالس التشريعية في الولايات والمقاطعات والمدن، كما أن جميع جلسات واجتماعات المجالس التشريعية الكونغرس بشقيه النواب والشيوخ والمجالس التشريعية للولايات والمقاطعات والمدن واللجان المنبثقة عنها تبث بشكل مباشر على الفضائيات وعلى الشبكة العنكبوتية (الانترنت)[3]

كما يتم أرشفة الإجتماعات على الشبكة العنكبوتية للرجوع إليها عند الحاجة، إضافة إلى أن هذه الجلسات والاجتماعات مفتوحة للجميع وبإمكان أي شخص حضورها. بل وبلغ الانفتاح والشفافية حدا أنه في كثير من المدن والمقاطعات وبسبب العدد المحدود لسكانها يحق للمواطن الذي لم يتمكن من الحضور في اجتماع المجلس التشريعي الاتصال هاتفيا خلال انعقاد جلساته الرسمية وطرح أي سؤال أو اقتراح، وهذا يحدث غالبا أثناء مناقشة المجالس التشريعية للميزانية المالية للمدينة أو المقاطعة، ومن جانب آخر يتم نشر كم هائل من البيانات والمعلومات عن المؤسسات وقوانين وتعليمات وآليات عملها وما تقوم به يوميا على المواقع الإلكترونية لتلك المؤسسات.[4]

[1] محمد أبو بكر ، المرجع السابق.
[2] المرجع نفسه.
[3] محمد بن عبد العزيز علي، تطبيقات الحكومة الإلكترونية، (الرياض: جامعة نايف العربية للعلوم العربية للعلوم الأمنية، قسم العلوم الإدارية، 2005)، ص،ص. 79،80.
[4] المرجع نفسه، ص80.

المبحث الثاني: مقاربة بريطانيا في ترقية الخدمة العمومية ومكافحة الفساد

لقد سبق إصلاح الإدارة في بريطانيا عدة محاولات لتشخيص مستوى الآداء بها و إمكانية النهوض بها و تغيير أنماط عملها، و يجمع الملاحظون على أن التحولات الجذرية لإصلاح الإدارة العامة في بريطانيا، تعود بوادرها منذ وصول M.Teatcher إلى السلطة سنة 1979، حيث شهد القطاع العام سياسات تسييرية وتحولات جديدة من أهمها مثلا الخوصصة، التي تمثل التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص و من خصائص هذه التجربة عدم اقتصارها على القطاع الصناعي ، بل امتدت إلى قطاعات الخدمة كالبريد الغاز ، الكهرباء ، الصحة ....إلخ ، حيث مثلت خوصصة الخدمات سمة تميز التجربة البريطانية في مجال النهوض بالقطاع العمومي .[1]

المطلب الأول: عناصر الإصلاح الإداري في بريطانيا

من خلال هذا العنصر سنتطرق إلى التجربة البريطانية في نمذجة مبادئ التسيير العمومي الجديد المستقاة من آليات السوق وتكييفها مع خصائصها لبيئية لتطوير الإدارة العامة وتحسين الخدمات ومكافحة الفساد من خلال تقليص دور الدولة والاتجاه نحو الخصخصة.

أولا: التغيير في دور الحكومة

لقد تمثلت الخطوات الاساسية لمشروع إصلاح التسيير العمومي في المملكة المتحدة فيما يلي [2]:

- ✓ تقليص نفقات الدولة و حث الوزارات في هذا السياق على تحسين طرق التسيير الداخلي لهيئاتها و مصالحها.
- ✓ تطوير الأشكال التعاقدية و الخوصصة .

[1] أحمد ماهر:" **دليل المدير في الخصخصة**"، (الدار الجامعية، الإسكندرية، 2003)، ص 40.

[2]Philippe KERAUDREN:"Entre Nouveau Management Public Et Gouvernement :Les Spécifités De La Réforme De L'Administration Centrale en Grande Bretagne ",in Revue Politiques et Management Public, volume 17 ,N01, I.M.P, France, Mars 1999, pp 61-67.

- ✓ القضاء على سيطرة الموظفين السامين على مقاليد السلطة و اعتمادهم التسييي.ر

البيروقراطي و تطوير ثقافة التسيير لدى موظفي الإدارة .

- ✓ تغيير البنى الإدارية.
- ✓ زيادة الإهتمام بمرتفقي الإدارة.

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

- ✓ الأغلبية الساحقة من منظمات القطاع العمومي تقوم بمهام تقديم الخدمات غير أن أنماط تسييرها غير مناسبة تماما .
- ✓ أغلبية المديرين و إطارات الوظيف العمومي قضوا نسبة كبيرة من حياتهم المهنية في الدواوين الوزارية أو في نشاطات تقديم الإستشارة للوزراء و هو ما لا يؤهلهم بالضرورة إلى تقلد مناصب المسيرين .
- ✓ يقوم الوزراء بتسيير قضايا و مسائل ليست بالضرورة من مهامهم في الوقت الذي يهملون فيه مهامهم الأساسية و هي صياغة السياسات العمومية و تقدير آثارها على بلوغ الأهداف .
- ✓ لا يشار إلى تسيير مصالح الوظيف العمومي بمستوى الآداء والأهداف بل يتم تناول هذا التسيير بالإشارة إلى الميزانيات المتعاقبة.
- ✓ لقد تضخمت المصالح الإدارية إلى درجة أصبح تسييرها أمرا مستعصيا.

و بغرض معالجة هذه الإختلالات اعتمد مبدأ إنشاء وكالات في المصالح الإدارية بعد فحص إمكانية خوصصة المصلحة و اللجوء إلى المقاولة الباطنية كلما كان ذلك ممكنا، وتم اعتماد هذا المبدأ للقضاء على قطاع عمومي موحد الأنماط تعاظمت صعوبة تسييره.

تحاسب هذه الوكالات دوريا على عملية تسيير شؤون مصالحها، حيث تقوم بتنفيذ المهام المنوطة بها انطلاقا من ميثاق خاص بها (Une Charte Spécifique)، وهو ما يفيد

[1]X. GREFFE , **La Gestion Publique**, Op.Cit, p 147.

التخلي عن تطبيق نفس النظام و نفس الأنماط على المهام ذات الطبيعة المختلفة، و عليه فإن الميثاق الخاص و التحديد السنوي للأهداف يمثل مرجعية كل وكالة لتأدية مهامها. انطلاقا من هنا، كان ينتظر تحقيق هدفين:

- ✓ توضيح كل المهام ، الأهداف و كذلك مؤشرات الأداء.
- ✓ وضع طريقة للحكم على إمكانيات المصالح الإدارية على تقديم الخدمات التي تقع على مسؤوليتها.

ثانيا: خصخصة الشركات التي كانت تملكها الحكومة:

اتجهت بريطانيا في مبادرتها لإصلاح الإدارة العامة إلى الإستعانة إلى خصخصة القطاعات الخدماتية المملوكة للدولة و هناك الكثير من الدروس المستقاة من تجربة الخصخصة التي خاضتها رئيسة الوزراء البريطانية السابقة "مارغريت تاتشر" في المجالات الآتية[1]:

- ✓ تم بيع سبعة مطارات حكومية وتحويلها إلى مطارات تجارية تعمل في القطاع الخاص وقد جلب أسلوب الخصخصة المعتمد دعم الجمهور حيث اشترى أكثر من مليونين من المواطنين حوالى (1.4) بليون سهم في شركات المطارات.
- ✓ تم بيع حوالى مليون وحدة سكنية حكومية إلى الساكنين فيها وذلك بأسعار تقل عن أسعار السوق، لقد كان الساكنون يشتكون كثيراً من عدم اكتراث أجهزة الدولة بصيانتها ولكنهم أصبحوا بعد الخصخصة (بيع المساكن لهم) المالكين والمديرين لمساكنهم، وهكذا تحولت أحياء سكنية متكاملة من مساكن تعاني من الإهمال والشبابيك المكسرة، وشبكات المياه والصرف المستهلكة إلى مساكن جميلة وأحياء نظيفة طبقا لقاعدة " إنك تهتم بما تملك ولا تهتم بما يملكه الآخرون " كما تحررت الخزينة من أعباء مالية هائلة كانت قد فرضتها إدارة المساكن الحكومية.
- ✓ تم بيع العديد من الشركات البريطانية العملاقة ومنها شركة الاتصالات البريطانية Telecom، وبغية تأمين دعم الموظفين في تلك الشركات لعملية الخصخصة فقد عرضت

[1] نزار قنوع، " الخصخصة الاقتصادية بشكل عام، إيجابياتها وسلبياتها"، مجلة جامعة تشرين للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد (27) العدد (2)، 2005، ص 23.

عليها " خيارات شراء الأسهم " في الشركة بخصم قياساً بالأسعار المتوقع تحقيقها في السوق، وهكذا حقق الموظفون الأرباح من بيع بعض الأسهم لاحقاً أو البقاء مساهمين في الشركة، والأهم من ذلك هو تحسين مستوى الخدمات التي أخذ الجمهور يحصل عليها في السوق وبأسعار منخفضة وانخفض عبء الضرائب على المواطنين.

✓ في غضون عقد من الزمن تم بيع ما قيمته (40) بليون دولار من المنشآت الحكومية العاملة في القطاع العام وتحويلها إلى القطاع الخاص، وهكذا ارتفع عدد العائلات التي تمتلك الأسهم من (2) مليون إلى (12) مليون فرد وتحول حوالى ثلاثة أرباع المليون من موظفي الدولة إلى عاملين في القطاع الخاص وتحولت بريطانيا من " دولة الرجل الأوروبي المريض " إلى الدولة التي استعادت الحياة مجدداً.

المطلب الثاني: ترقية الفعل العمومي حسب مدخل الإصلاح الإداري

اتجهت المملكة المتحدة لإصلاح أداري يعرف بمسمى برنامج الخطوات التالية " Next Step Program" . وقد بوشر بتطبيق برنامج الخطوات التالية في عام 1988م، ويهدف لتقليل التحكم المركزي فيما يتعلق بالرقابة الإدارية والمالية وإعطاء المزيد من المسؤوليات والصلاحيات للعاملين في المستويات الإدارية الدنيا. وفى خطوة أكثر تقدماً في مجال اللامركزية اتجهت المملكة المتحدة لإنشاء وكالات تنفيذية وذلك لتحقيق أهداف محددة.

وفى مجال طبيعة دور الإدارة العامة وعلاقتها بالمواطنين، فقد تبنت ميثاق المواطن في المملكة المتحدة، وتهدف تلك المواثيق لتحسين الخدمات العامة بالنسبة للمواطنين وتزويدهم بخيارات متعددة وإمدادهم بالمعلومات المتعلقة بالخدمات[1] وقد اتجهت العديد من دول العالم ومنها المملكة المتحدة للتركيز على الاستخدام الكفؤ والأمثل للمدخلات المستخدمة في تقديم الخدمات بما قد يؤدى إلى ترشيد وتقليل النفقات وفي حالة المملكة المتحدة جاءت الإصلاحات تحت مسمى" financial Management Initiative" وذلك لرفع مستوى الكفاءة الإدارية[2].

[1] نوار قنوع، مرجع سابق، ص24.

[2] Colin TALBOTE :" **La Réforme De La Gestion Publique Et Ses Paradoxes** : **L'expérience Britannique**" R.F.A.P, **Op.Cit**, pp 15-16.

إن ترجمة مشروع الإصلاح هذا في الواقع يمكن أن نتعرض له من خلال ثلاث مراحل أساسية:

أولا: برنامج الخطوات التالية *Next Steps*[1]:

في تقييم منشور سنة 1995 لهذه الإصلاحات، جاء أن أهم نتيجة لهذه الأخيرة تتعلق بتغيير سلوك المسيرين من السلوكات البيروقراطية إلى سلوكات أحسن و أكثر فاعلية ، حتى في تلك المصالح التي لم تتحول إلى وكالات ، إذ شيئا فشيئا تبنى موظفوا القطاع العمومي سلوكات توحي بإحساسهم بالدور الواجب عليهم تأديته مهما كان مستوى العون أو الموظف و ضرورة مبادرتهم بصورة مستمرة إلى تحسين مستوى آدائهم .

على العكس من ذلك بقيت إجراءات الرقابة على حالها و لم تتغير في نفس الإتجاه الذي أخذته الإصلاحات و عليه لم يكن من الممكن للوكالات أن تذهب بعيدا في التحولات المنتظرة منها و استقرت الأمور إلى نوع من التوازن بعكس موقف الإدارات المركزية التي تعتبر أن الوكالات أخذت هوامش استقلالية كبيرة في حين ترى الوكالات أنها لا تتمتع باستقلالية كافية للذهاب بعيدا في الإصلاحات، بناءا على ذلك فإن ما جاء في الإصلاحات من مبادئ تخص فصل وظيفة صياغة السياسات العمومية (المستوى السياسي) عن وظيفة تنفيذ هذه السياسات (المستوى التسييري) لم تنعكس في الواقع تحت تأثير القيود المرتبطة بالتسيير المالي للميزانية.

ثانيا: ميثاق المواطنين

هذا الجانب من الإصلاحات لم يكن موجودا في برنامج الإصلاحات لسنة 1988حيث أصدرت الحكومة البريطانية سنة 1991 وثيقة أسمتها " ميثاق المواطنين " و الهدف منها هو دفع القطاع العمومي إلى رفع مستوى نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين.[2]

و في تقرير ثاني معنون " المنافسة بهدف النوعية " كانت الدعوة موجهة للمصالح الحكومية ، الوكالات و لكل مصالح القطاع العمومي و ذلك للإختبار المستمر لمستوى نوعية الخدمات المقدمة بالمقارنة مع مستويات النوعية التي يسمح بها ميكانيزم السوق و اللجوء إليها

[1]X. GREFFE : " **La Gestion Publique** ", Op.Cit, PP 150-151.

[2]Colin Talbote: Op.Cit , pp 22-23.

كلما كان ذلك ممكنا ، من جانب آخر يدعو التقرير إلى اعتماد سياسات نوعية تأخذ بعين الإعتبار النقطتين التاليتين [1]:

- ✓ إذا كانت البدائل السوقية أحسن من تلك التي يقدمها القطاع العمومي يجب التوجه نحو الخوصصة أو المقاولة الباطنية،

إذا كان ذلك غير ممكن و يجب الإبقاء على تقديم الخدمات ضمن المصالح الإدارية العمومية ، يجب العمل على كشف الميكانيزمات التي تسمح بالتعرف على مدى إشباع الحاجات و اختيار أفضل البدائل من ميكانيزمات السوق .

ثالثا: تحديد ماهية الوكالات و إنشائها

في البداية كان يجب تحديد ماهية الوحدات المستقلة التي سميت بالوكالات انطلاقا من كون مختلف المصالح الإدارية العمومية غير متجانسة و غير متطابقة من جانب المهام و الخصائص، لذا وجب التمييز بينها لتحديد طريقة إدماجها في الإصلاحات بغرض تحويلها إلى وكالات، و قد أوكلت هذه المهمة للخلية المكلفة بتطبيق الإصلاحات بمعية وزارة المالية و الوزارة الوصية للمصلحة موضوع الإصلاح.

في هذا السياق كان على هذه الخلية الإجابة على أسئلة معينة من بينها مثلا[2]:

- ✓ هل المصلحة موضوع الإصلاح قابلة للخوصصة أم لا ؟(و هو اختيار ذا أولوية (Prior Option).
- ✓ إذا كان من غير الممكن خوصصة المصلحة، فهل يمكن اللجوء إلى الحصول على خدماتها عن طريق المقاولة الباطنية ؟
- ✓ إذا لم يكن ممكنا اللجوء إلى الخوصصة، هل للمصلحة الإدارية الحجم الكافي لإعتبارها مسؤولة عن تسييرها ؟ للإجابة على هذا السؤال هناك معيارين يجب أخذهما بعين الإعتبار :

[1] زهير الكايد، مرجع سابق، ص 150.

[2] X. Greffe : " **La Gestion Publique** ", Op.Cit, PP 148-149.

- ✓ هل تمارس المصلحة نشاطا ذو طابع تجاري أم أنها تدخل أثناء نشاطها في علاقة مع عملاء – مستعملي الإدارة (Usager – Client) ؟
- ✓ هل تقدم خدمات لفئة من العملاء أو لمصالح إدارية أخرى ؟

الفكرة من وراء ذلك هي بلوغ اكبر عدد من الوكالات التي يمكن اعتبار أنها مسؤولة فعلا عن نشاطها.

بناءا عليه، إذا تم التعرف على خصائص الوكالة يتم تحديد مهامها من أنشطتها و كذلك طبيعة العلاقة التي تربطها بالوزارة الوصية لها ، و منه فالعملية تتمثل في إعداد نوع من لوحات القيادة أو وثيقة تمثل إطارا يعرف بدقة المهام ، الإلتزامات و مصادر التمويل للوكالة، أما بالنسبة للأهداف تتم صياغتها بصورة متنوعة وفقا لما يلي:

- ✓ تغطية التكاليف انطلاقا من ميزانية وحيدة تمنح و لا تجدد، مثلا مخابر البحث.
- ✓ العمل على تحقيق معدل متزايد في مردو دية الأصول التي بحوزته كما هو الحال بالنسبة للدواوين العمومية للسكن.
- ✓ تقديم الخدمات في آجال أقصر يتم تحديدها مسبقا كما هو الحال بالنسبة لمصالح التشغيل و الإعلام.
- ✓ و يتمثل هدف مصالح أخرى في ضرورة تغيير طريقة التعامل مع العملاء.

أما بالنسبة لتعيين مسؤولي الوكالات فالطريقة الجديدة التي اعتمدت هي اعتماد التنافس بين المترشحين ذلك أن الهدف هو جلب الكفاءات التسييرية ، فالإحصائيات الخاصة بسنة 1995 تشير إلى أنه من أصل 108 وكالة ، تم توظيف 71 مسير منها فقط عن طريق التنافس بين المترشحين و 31 من ضمن هذا العدد جاؤوا من خارج الإدارة أي تقريبا النصف .

كما سبق و أن ذكرنا فإن الهدف من الإصلاح هو اعتماد مبدأ الوكالات، ففي 01-04-1998، وصل عدد الوكالات إلى حواي 170وكالة يشتغل بها أكثر من 80% من موظفي القطاع العمومي، بعد أن كان تعداد الوكالات في سنة 1995 يقدر بحوالي 110 وكالة يشتغل بها أكثر من 370000 موظف و هو العدد الذي يمثل 2/3 الوظيف العمومي البريطاني في تلك الفترة، بعد عمليات الخوصصة التي أدت إلى تخفيض العدد بثلث

الموظفين و ذلك قبل إنشاء الوكالات و كانت أكبر وكالة هي تلك التي تشتغل في إطار تقديم الإعانات الإجتماعية و توظف حوالي 65000 موظف و أصغر وكالة هي تلك التي تسير مركز المحاضرات لوزارة الخارجية و التي توظف حوالي 35 شخصا هذه الأخيرة (الوزارة) مستها الإصلاحات بشكل هامشي نظرا لطبيعة مهامها[1].

المبحث الثالث: ترقية الخدمة العامة ومكافحة الفساد في سنغافورة

من خلال المبحث سنركز على محاربة الفساد في سنغافورة كمبدأ موجه للإصلاحات فيها ومتغير اول على عكس التجارب السابقة الولايات المتحدة الامريكية وبريطانيا التي سعت لتحسين الخدمة أولا واعتبار محاربة الفساد أمرا مرتبطا بتحسين الخدمة، أما بالنسبة لسنغفورة فسنقوم بقراءة لمختلف خطوات آليات الإصلاح التي استهدفت الوقاية ومكافحة الفساد أولا.

المطلب الأول: إصلاح نموذج الحكم وتحسين اداء القطاع العام في سنغافورة

في هذا المطلب سنتناول أهم الإصلاحات التي تبنتها سنغافورة، أسباب تبنيها وطرق تطبيق هذه المقاربة التسييرية الجديدة المسماة بالتسيير العمومي الجديد وتكييفها مع الإدارة في سنغافورة بكل مستوياتها الإقتصادية، السياسية، الإجتماعية.

أولا: عوامل إصلاح النموذج البيروقراطي السنغافوري

ساهمت مجموعة من التغيرات الاقتصادية، السياسية والاجتماعية في نضج الإدراك الوطني السنغافوري بضرورة إحداث تغييرات لنماذج التسيير القائمة:[2]

1. **على المستوى السياسي:** مع تحول سنغافورة لتصبح في مساق الدول التنموية الرائدة بدأت تتلاشى صورة الدولة المتدخلة (لضمان الإستقرار الإقتصادي والسياسي وإدارة العرقيات) فمع تحقيق النجاح الاقتصادي ارتفع الوعي العام في سنغافورة نتيجة لارتفاع معدلات التنمية البشرية ولاسيما التعليم وأصبح المواطنون يتوقعون نموذجا جديدا للحكم يسمح لهم بالمشاركة في

[1]Colin Talbote: Op .Cit p 15.

[2] Shamsul Haque, "Governance and Bureaucracy in Singapore, Contemporary Reforms and Implications", International Political Review, Vol 25, No , 2004, p234.

إدارة شؤون الدولة والمجتمع.بعبارة اخرى فإن تراجع دور الدولة وزيادة الطلب العام على عدم تدخلها ساهم في تشكيل أسلوب استشاري للحكم خاصة مع توفر الإرادة السياسية لذلك التغيير في فترة حكم رئيس الوزراء (goh chok tong).

ويحاجج بعض المفكرين أن النمو السريع في سنغافورة أدى إلى ظهور طبقة وسطى مثقفة ساهمت في خلق وضع جديد يتطلب نوع جديد من السياسات يكون فيها تاكيد صارم على دور الفواعل غير الحكومية وهو ما اعترف به الحزب الحاكم في السنوات الاخيرة حيث اكد على ضرورة مشاركة المجتمع المدني والفواعل غير الحكومية لإحداث التغيير المطلوب وإصلاح أساليب الحكم لاسيما في القطاع العام.

2. **على المستوى الاقتصادي**: بالرغم من النجاح الاقتصادي الذي حققه نموذج الدولة التنموية في سنغافورة إلا أنها عرفت إنكماش إقتصادي وركود عام 1980 أوزعه العديدمن المفكرين إلى التدخل المفرط للدولة في ضبط السوق وتنظيم الضرائب .

لذلك سعت سنغافورة إلى إعادة تحديد دور القطاع العام من خلال إضفاء ديناميكية على عمليات التسيير وذلك بتبني ميكانيزمات السوق الحرة وقد تزامن ذلك مع وضع جدول اعمال لتحويل سنغافورة إلى مركز مالي دولي[1].

وبالرغم من هناك العديد العوامل الداخلية التي دفعت سنغافورة إلى إصلاح نموذجها التسييري إلى أن العوامل السابقة الذكر تعد أهمها ويمكن تلخيصها في النقاط التالية:

- ✓ إدراك مختلف مستويات الحوكمة للنتائج السلبية للتدخل المفرط للدولة.
- ✓ ارتفاع الوعي العام وزيادة مطالب المشاركة
- ✓ الإرادة السياسية لتحويل سنغافورة غلى احد المراكز العالمية

3. **على المستوى الخارجي** تعتبر العولمة الإقتصادية ودورها في دمج الاقتصاديات الوطنية أحد أهم العوامل التي دفعت سنغافورة نحو تبني مبادئ التسيير العمومي الجديد فألية السوق العالمية

[1] Shamsul Haque, Op,Cit, p234.

التي فرضتها العولمة شكلت ضغطا خارجيا من طرف القوى العالمية كمنظمة التجارة العالمية على سنغافورة للتوجه نحو الغصلاح والحد من دور تدخل الدولة وتبني ميكانيزمات السوق في مختلف القطاعات (الإتصالات، البنوك والمعاملات...)

وبالرغم من ان سنغافورة لا تمتلك أي ديون خارجية على عكس العديد من الدول النامية إلا أنها تعتمد على الاستثمار الخارجي والأسواق الدولية التي تفضل أليات السوق بدل طرق الضبط التقليدية الحكومية وفي مواجهة مثل هذه الضغوط والتحديات أخذت الحكومة على عاتقها معظم المبادرات لترقية الإقتصاد السنغافوري من خلال تشجيع الشركات والوكالات الحكومية وأصحاب المشاريع الخاصة لاستثمار في دول أخرى أمام هذا التحول في توجه سنغافورة الاقتصادي أصبح من الضروري إعادة بناء الدولة ووكالاتها (القطاع العام)ونموذج الحكم فيها لتكون اكثر مرونة وتكيفا مع ثقافة قطاع الأعمال داخل المؤسسات العامة بهدف جعل الموظفين العموميين أكثر ديناميكية في التفاعل والتعامل مع أصحاب المشاريع الغقليمية و المحلية وكذا المواطنين[1].

ثانيا: نموذج التسيير الجديد في سنغافورة

نتيجة للضغط الداخلي والخارجي الذي عرفته توجهت سنغافورة لتبني نموذج تسيير جديد لترقية القطاع العام و تحسين جودة الخدمات المدنية يتحدد منهجيا بالمبادئ والاليات التالية [2]:

1. **البراغماتية** : من بين أهم المبادئ التي يسترشد بها النهج الذي تتبعه سنغافورة في ايجاد التوازن بين التنمية الاقتصادية الرأسمالية و التناغم الاجتماعي و الأمن، و تقيس الخدمات العامة النجاح لا باتساقه مع مع الإطار الاديولوجي معين بل بالأحرى بتحقيق النتائج للمواطنين. فمثلا المبدأ البراغماتي في السياسة إزاء التربية الإسلامية، فالدولة العلمانية تسمح للمدارس

Shamsul Haque, Op,Cit, p235.

[2] الأمم المتحدة، المجلس الإقتصادي والاجتماعي، "بناء القدرات في مجال الخدمات العامة من أجل تحقيق التنمية المحلية، الخدمات العامة في سنغافورة دراسة حالة"، نيويورك، 16 أفريل 2012، ص 22.

الدينية الإسلامية من تطبيق قانون التعليم الإلزامي يشترط على الأطفال الالتحاق بالمدارس الحكومية في مرحلة تعليمهم الابتدائي، نسبيا لتلاميذ المدارس الإسلامية فربطت استمرار هذه المدارس في عملها بنجاح تلاميذها في الامتحان السنوي لنهاية المرحلة الابتدائية، ودفع ذلك بمدارس غلى ادراج الرياضيات و العلوم و الدراسات الاجتماعية و اللغة الإنجليزية في مناهجها التربوية.

كما يمكن ملاحظة النزعة البراغماتية التي توجه الخدمات العامة في ظاهرة سنغافورة في الجمع بين الانضباط داخل الأسواق و تدخل الدول في السياسات العامة، و من ذلك تدبير الحوافز الضريبية، وإدخال التحفيزات على التعليم الفني، و توفير الأراضي و المرافق للأنشطة الصناعية، و أحرزت هذه الجهود نجاحا هائلا، مع التوفيق للدور الدولة التدخلي، خاصة في دور الوكالات العامة، وخصخصة العديد من المؤسسات المملوكة للدولة و انفتاح العديد من القطاعات أمام المنافسة، كما أسفرت النزعة نحو تحقيق الكفاءة و القيمة و الجمع بين تخل الدولة و ترشيد الأسواق عن تحويل المؤسسات التي توفر المنافع العامة إلى شركات مساهمة.

2. تجنب النزعة الإتكالية على الرعاية الاجتماعية : فعلى الرغم من هيمنة الدولة على الاقتصاد في مرحلة مبكرة، فإن الخدمة العامة في سنغافورة تؤمن يتجنب ثقافة الإعتماد على الغير، و ترى بان دولة الرفاه تخالف أخلاقيات العمل للتنمية، لذا تشجع سنغافورة الإفراد على أن يعتمدوا على أنفسهم و على أسرهم، و يقوم النظام الإجتماعي على، و هي خطة صندوق الادخار المركزي إلزامية للادخار التي تمولها مرتبات الموظفين ز اشتراكات أرباب العمل على حد سواء، وهو ما يمكن السنغافوريين بواسطتها تمويل تقاعدهم و تعليمهم و احتياجاتهم في مجال الرعاية الصحية، و شراء مساكنهم .و في تقديم الخدمات العامة استخدم القطاع العام في سنغافورة ، على نحو مماثل، السداد ألتشاركي لإدارة الطلب على الخدمات العامة و تذكير المواطنين بتكلفة تقديمها على حد سواء، فمثال تتمتع سنغافورة بشبكة من المستشفيات العامة، فهي تفتقر إلى نظام للتأمين الاجتماعي و الصحي للجميع، و عوضا لذلك يمكن للمرضى تسديد تكاليف الرعاية الصحية المباشرة من أموالهم أو من خلال برنامج الإدخار الطبي "

Medisave" و الممل عن طريق اقتطاع نسبة مئوية من مرتبات المرضى، او يمكنهم أن يستخدموا برنامج الدرع الواقي " Medishield" و هو برنامج للتامين الصحي لا يقدم إعانة شاملة لمختلف الفئات العمرية أو المخاطر الصحية ، و لا يحق سوى لأفقر السكان استخدام الصندوق الطبي" Medifund" الذي تموله فوائض الميزانية.

3. **إعدة التقييم المستمرة** : فالاستعداد لإعادة التقييم المستمر لأغراض السياسة العامة و فائدة المؤسسات، إذ لا تساعد إعادة التقييم فقط في التخفيف من حدة تنامي الجمود البيروقراطي و المصالح الشخصية، و إنما تضمن أيضا إن تظل المؤسسات العامة على صلة وثيقة باحتياجات عامة الناس و مصالحهم[1].

اعتماد برنامج لرفاه الاجتماعي المشروط، وهو برنامج لتقديم المساعدات الاجتماعية يرتكز على أهمية أخلاقيات العمل الراسخة و يتعرف في الوقت ذاته بان انعدام الأمن الوظيفي و انحسار مستوى الأجور، خاصة بالنسبة لفرص العمل التي تتطلب مهارات متدنية، أمر لا مفر منه في ظل الاقتصاد التنافسي و المعولم، و بدلا من حماية العمال المتضررين من تقلبات قطاع الأعمال، يوفر برنامج لرفاه الاجتماعي المشروط مساعدات مالية من الخزينة العامة للعاملين ذوي الأجور المتدنية و يساعدهم على الاشتراك في دورات تكوينية و تدريبية بغية الرفع من مستوى مهاراتهم.. كما أن مبدأ إعادة التقييم في مجال الخدمات العامة على السياسات فقط و إنما أيضا على عمل المنظمات و وظائفها، و قد ادرج الاستعراض التنظيمي في صلب القيم الرئيسة التي اعتمد عليها قطاع الخدمات العامة في سنغافورة، و قد شهدت الخدمات العامة استقلالية الخدمات العامة استقلالية تنظيمية بدافع الرغبة في تشجيع المبادرات و القدرة على الاستجابة و المرونة، لذلك أوكلت شعبة الخدمات العامة بعض مهام الموارد البشرية أي وزارت مختلفة، و تخلت وزارة المالية عن الميزانية، حسب بنود معينة لفائدة أساليب تمنح وكالات القطاع العام الاستقلالية و المرونة وتضع في الوقت نفسه، معايير محاسبة صارمة.

[1] الامم المتحدة، المرجع السابق، ص25.

4. **إتباع منهج شامل إزاء الحكومة :** حيث يتيح هذا المنهج لقطاع خدمات العامة التصدي للتحديات المعقدة على نحو شامل، فمثلا تطلب إنشاء بنية أساسية فعالة للنقل التنسيق بين العديد من الوكالات المختلفة، وتم ترشيد نظام نقل الحافلات، و أقيم نظام نقل الجماعي و السريع و شيدت طرق جديدة و تم توسيع شبكة الطرق، و التحكم في الطلبات لإستخدام الطرق بواسطة نظام شهادات الاستحقاق حيث يجب أن يفوز الفرد في مسابقة عروض ليكون له الحق في شراء سيارة قبل أن يتمكن من القيام بذلك، مع إيجاد نظام يفرض دفع رسوم على الازدحام، غلى جانب اعتماد الآلية الالكترونية لتسعير الطرق، و التي تفرض رسوما متفاوتة على سائقي السيارات عن كل مرة يدخلون فيها مناطق معينة، تتراوح حسب مستويات الازدحام في أوقات معينة من اليوم، كما ساهم تخطيط المناطق الحضرية في إنشاء مدن جديدة تضم مجموعات سكنية و خدمات و مراكز أعمال، في تقليص حاجة الركاب لاستخدام الطرق الرئيسية.[1]

5. **النزاهة:** السمعة الممتازة التي يحظى بها قطاع الخدمات العامة في سنغافورة بطهارة اليد تحققت بأسلوبين أساسيين: [2]

✓ لا تتسامح سنغافورة إطلاقا مع الفساد، و ينتهج مكتب التحقيق في الممارسات الفاسدة سياسة تتمثل في تعقب جميع قضايا الفساد، مهما كانت المبالغ التي يجرى فيها التحقيق بشأنها أو مكانة الأفراد المتورطين فيها، و لم يسلم تبعا لذلك حتى كبار المسئولين في الخدمة المدنية، وكبار الساسة، و يتضح عدم تسامح سنغافورة مع جرائم الفساد أيضا في فرض عقوبات شديدة على مرتكبيها، إضافة إلى السجن، فقد يتعين على الجناة أيضا دفع غرامة تعدل قيمة الرشوة، ويمكن أن يفقدوا الأصول التي لا يستطيعون تقديم مستندات إثبات كافية على مصرها.

✓ تقلل طرقة إدارة القطاع العام من فرص الفساد، و يتوقع من موظفي القطاع العام الذين يتقاضون أجور مرتفعة من أجل الحد من إزاء الرشوة أن يبرهنوا على أهم درجة

[1] Shamsul Haque, Op,Cit, p234.

[2] الامم المتحدة، مرجع سابق، ص 26.

كبيرة من الاستقامة، و يجب عليهم تجنب التضارب بين مناصبهم و مصالحهم الخاصة، كما يجب أن يرفضوا قبول هدايا في إطار عملهم أو يتعين عليهم الكشف عنها أو تسليمها، أو دفع مقابلها، و يجب عليهم تقديم إقرار سنوي بعدم المديونية تفاديا لقطع الالتزامات المشبوهة، كما يجب ان يعلنوا عن ممتلكاتهم الشخصية و العائلية للتضح بسهولة أي ممتلكات أو استثمارات اكتسبوها تتجاوز إمكاناتهم ، كما تحد القواعد سارية المفعول من إمكانية ممارسة الموظفين لسلطتهم التقديرية بشكل تعسفي

6. **تنمية الرأسمال البشري في القطاع العام** حيث يولي قطاع الخدمات العامة أهمية كبيرة لتنمية الرأسمال البشري، و تعتمد كفاءة و نزاهة قطاع الخدمات العامة على جودة الموظفين، و ترتكز تنمية رأسمال المال البشري في القطاع العام على ركيزتين :

✓ يعتمد التعيين و الترقية في قطاع الخدمات العامة على الجدارة، و تقوم لجنة الخدمات العامة و بعض الوكالات في القطاع العام بتوظيف طلاب متفوقين أكاديميا عبر إعطائهم منحا دراسية لتعليمهم العالي، و يلتزم الطلاب بعد ذلك بالعمل في المنظمات التي مولت دراستهم لفترة من الزمن، و بعد ذلك يتم اختيار بعضهم لشغل مناصب مسؤولين إداريين، وبوصفهم قادة في قطاع الخدمات العامة، و يقع اختبار مهاراتهم القيادية و الإدارية و تتم تنمية هذه القدرات، و ينتقل هؤلاء بين الوكالات ليكتسبوا مجموعة كبيرة من الخبرات ثم يمنحون مسؤوليات أكبر تدريجيا من أجل تنمية مهارتهم و اختبارها، بينما يخضع جميع موظفي القطاع العام لتقييم دوري باستخدام نظام منح علامات تقديرية للقدرات، فإن الترقية تمنح فقط على أساس الانجازات المحققة.

✓ الركيزة الثانية و هي متصلة بالأولى، و هي بذل جهود كبيرة لتوظيف الموهوبين و استبقائهم، و يجري ربط مرتبات كبار الموظفين في القطاع العام بالمرتبات في القطاع الخاص، لكي لا يؤثر المقابل المالي على قرار الأفراد عندما يفكرون في شغل وظائف في القطاع العام، كما يجرى تقوية الروح المعنوية و تحسين الرفاه للموظفين، و لا ينظر إلى الآليات التي تسمح لتحسين كفاءة الخدمات العامة، و إنما أيضا على أنها من السبل التي تتيح تمكين الأفراد و توعيتهم بأنهم يمسكون بزمام مسارهم الوظيفي، عبر تعزيز قطاع الخدمات العامة في سنغافورة في

الارتقاء إلى مستوى نموذج تنظيمي يسمح بانبثاق الأفكار و التغيير من أسفل التسلسل الهرمي ومن قمته على حد سواء[1].

لقد أصدرت منظمة الشفافية الدولية مؤشرها العالمي التي مقرها برلين ، لعام 2010، ضمن مؤشر تنازلي من عشر نقاط ليعطي صورة عن مدى الشفافية ومحاربة الفساد في دول العالم، وقد تم تصنيف الدول بدرجات تتراوح بين صفر0 و 10 بحيث يشير حصول دولة ما على 10 درجات إلى سلامة البلد وخلوها من الفساد بينما يشير الحصول على درجة منخفضة إلى تفشي الفساد والرشاوى والمحسوبية بشكل كبير في البلد صاحب تلك المرتبة. واحتل المرتبة الأولى في المؤشر 3 دول هي الدنمارك ونيوزلندا وسنغافورة ، حيث حصل كل منها على 9.3 نقطة في هذا المؤشر، تلاها فنلندا والسويد في المرتبة الرابعة بمجموع 9.2 نقطة. ويوضح الجدول التالي مراتب أعلى الدول في المؤشر[2] :

الجدول رقم 8:مؤشر الشفافية العالمي

الدولة	المرتبة	الدرجة
سنغافورة – نيوزلندا – الدنمارك	الأولى	9.3
فلندا – السويد	الرابعة	9.2
كند	السادسة	8.9
هولندا	السابعة	8.8
استراليا – سويسرا	الثامنة	8.7
النرويج	العاشرة	8.6
ايسلندا – لوكسمبورغ	الحادية عشرة	8.5
هونغ كونغ	الثالثة عشرة	8.4
ايرلندا	الرابعة عشرة	8.0
النمسا – ألمانيا	الخامسة عشرة	7.9

[1] تقرير منظمة الشفافية العالمية ، تقييم الفساد: مؤشر مدركات الفساد لعام 2010، نقلا عن

[2] المرجع نفسه.

ومن ضمن 178 دولة شملها المؤشر حصلت 130 دولة على أقل من 5 درجات، حيث تتفشى الرشوة والفساد فيها بشكل كبير وذكر التقرير أن ٤ فقط من كل 10 أشخاص يؤيدون السياسة الحكومية في الوقت الذى تتزايد فيها معدلات عدم الرضا عن أسلوب التعامل مع قضية الفقر لافتاً إلى تراجع قدرات السكان في الحصول على الطعام وتراجع الرضا عن مستوى المعيشة. وتصدرت الدنمارك ونيوزيلندا وسنغافورة الدول الأقل فسادا في العالم [1].

ويتراوح المؤشر الذي وضع استنادا إلى استطلاعات شملت رجال أعمال وأخصائيين، بين 10 لدولة تصنف بأنها "نظيفة" وصفر للدولة التي يتفشى فيها الفساد. وأشارت المنظمة في تقريرها أنها تعتمد في وضع التقرير على التصورات، نظرا لأن معظم الفساد يتم في الخفاء وبالتالي يصعب قياسه، والتي تستمدها من 3 مصادر على الأقل، مشيرة إلى أن تقريرها لسنة 2010 يعتمد على 13 مصدرا من 10 مؤسسات منها بنك التنمية الأفريقي والآسيوي والبنك الدولي و"فريدم هاوس" وغيرها من مؤسسات تهتم بقياس مدى الفساد في القطاع العام والسياسي.

وقالت (الشفافية الدولية)، وهي منظمة غير حكومية تتخذ من برلين مقرا لها، في تقريرها الذي ضم 178 دولة؛ .98 تصدَّرت الدنمارك ونيوزيلندا وسنغافورة القائمة بحصولها على 9.3 درجة، بوصفها على قمة الدول الأقل فسادا في العالم[2].

ثالثا: أليات مكافحة الفساد في سنغافورة

تعتبر تجربة سنغافورة رائدة و فريدة بالنسبة للدول التي حاربت الفساد، فقد نجحت في إزالته، إذ أنها تأتي في مقدمة الدول التي تتمتع بمستوى نظيف من الفساد، فالإجراءات التي اتبعتها مكنتها من القضاء على الفساد بعد أن كانت منذ ثلاثين عاما من أكبر الدول التي ينتشر فيها الفساد ويمكن أن نذكر منها:

[1] شوا، شير ياك، "برنامج سنغافورة ثلاثي المستويات لمكافحة الفساد: الإنفاذ، والتشريع والفصل في الدعاوى"، تم تصفح الموقع يوم 12-03-2014، نقلا عن: (www.aman-palestine.org/.../456d146b1e87f05ee2c2f..)

[2] Leak, Tan Ah , "The Experience of Singapore in Combating Corruption", in Stapenhurst and Kpundeh,1999,p24.

- ✓ قامت الدولة بتخفيض عدد من القوانين و القواعد و الإجراءات، كما قامت بتبسيط كافة الإجراءات بحيث لا تسمح بأي خروج أو خرق للقوانين.
- ✓ رفعت الدولة مرتبات و أجور الموظفين العموميين حتى لا يلجأوا للفساد، أين يعد مرتب أعلى مرتب وزير في العالم، وأي محاولة فساد ستحرمه من وظيفته و دخله المرتفع، كما انه يحرم من أي وظيفة أخرى.

بذلك اعتبر الفساد استثناء و وليس قيمة في سنغافورة، ذلك أنه في الفترة ما بعد الحرب العالمية الثانية، كان الموظفون يتقاضون رواتب زهيدة و يخضعون لمراقبة المحكمة، وكان الكسب غير المشروع متفشيا في إدارة الشرطة، فتبنت السلطة إستراتيجية محكمة في مكافحة الفساد، أين عززت الحكومة سلطات مكتب التحقيقات في ممارسة الفساد، وهو مكتب قائما فعلا، و ظل تحت الوصاية المباشرة لرئيس الوزراء ، وكانت وكالة ناجحة في محاربة الفساد، و يرجع هذا النجاح إلى عدة عوامل منها [1]:

- ✓ الرغبة السياسية في القضاء على الفساد.
- ✓ وضع استراتيجيات و آليات جادة في مكافحة الفساد.
- ✓ رفض المجتمع المدني للفساد كوسيلة للعيش.

و نزولا عند رغبة السلطة والمجتمع المدني في مكافحة الفساد، فقد قامت سنغافورة في إنشاء مكتب التحقيقات في ممارسة الفساد ، (Corrupt Practices Investigation Bureau)

مكتب التحقيقات في ممارسة الفساد :

يعتبر مكتب التحقيقات في ممارسة الفساد هيئة مستقلة عن الشرطة، تقوم بالتحقيق في وقائع الفساد في القطاع العام والخاص، يرأس هذا المكتب مدير يتبع رئيس الوزراء مباشرة.

[1] Quah, Jon ," **Controlling corruption in city–states: A comparative study of Hong Kong and Singapore**", (Netherlands: Kluwer Academic Publishers,1995), p 12..

مهام ودور مكتب التحقيقات في ممارسة الفساد[1] :

- ✓ إتباع سياسات من شأنها مكافحة الفساد في الجهاز الإداري والقطاع الخاص.
- ✓ التحقيق في سوء إستخدام السلطة من قبل المسؤولين.
- ✓ إرسال التقارير إلى الجهات التي يتبعها المتهمون بممارسة الفساد.
- ✓ مراجعة منظومات العمل في الهيئات الحكومية، و إعادة هندستها بما يعمل على التقليل من ممارسات الفساد.
- ✓ تقديم مقترحات بمكافحة الفساد في الجهات المختلفة.
- ✓ عمل لقاءات مع المسؤولين خاصة الذين يتعاملوا مع الجمهور للتأكيد على مبادئ الشرف.
- ✓ التحقيق فيما يرد إلى مكتب من الشكاوي تفيد وقوع ممارسات فساد في أي جهة.
- ✓ التحقيق في ممارسات الفساد التي قام بها مسئولين في الحكومة.

المطلب الثاني : التوجه نحو حكومة تعاونية لمكافحة الفساد

بخصوص مكافحة الفساد، فان النظام قائم على دعامتين أساسيتين يكمل كل منهما الأخر. حيث تنقسم سياسة الدولة في هذا المجال إلي سياسة الوقاية من الفساد وسياسة الكشف عنه والعقاب عليه.

أولا: الوقاية من الفساد

1. **سياسة الوقاية من الفساد** في هذه الدولة واسعة النطاق، فبالإضافة إلي التوعية وتأمين الضبط الاجتماعي بوسائله المختلفة، عملت الدولة على سن عدة تدابير منها[2]:

[1] يوسف مسعداوي، إشكالية القدرات التنافسية في ظل تحديات العولمة، تم تصفح الموقع يوم: 12-01- 2013 نقلا عن:
http://www.ulum.nl/c106.html

[2] يوسف مسعداوي، المرجع السابق.

✓ الفصل بين الوزارات وإدارة التنفيذ، حيث يتولى التنفيذ في الغالب هيئات ومؤسسات منشأة بقانون. ومن شأن ذلك تفريغ الوزارة من سلطة التنفيذ وإزالة سبب ما يمكن أن يترتب عليه من فساد ولا يبقي للوزارة إلا التفكير الاستراتيجي للمدى المتوسط والبعيد.

✓ رفع مرتبات الموظفين في الدولة بشكل يجعل منها كافية لتوفير مستوى حياة كريمة، فدفع أجور مرتفعة أهم رادع للفساد.

✓ تبسيط الإجراءات الإدارية والحد من المستندات المطلوبة للحصول على الخدمة مع وضع مدونة إجراءات إدارية واضحة.

✓ تفادي المنطقة الرمادية في سلطة الموظف العام بالتضييق من سلطته التقديرية بوضع معايير دقيقة يستند عليها في أدائه لعمله، لان التوسع في السلطة التقديرية للموظف العام موجب من موجبات الفساد وسبب من أسباب إضعاف الرقابة الفعالة على عمله.

✓ ــ تركيز الاختصاص في جهة معينة من اجل تركيز المسؤولية.

✓ ومن ذلك وحدة الجهة المختصة بمنح الترخيص في مجال معين.

✓ الحد إلي اكبر قدر من تعامل الموظفين بالمال(الموظف لا يرى المال وإنما يرى الأرقام)، فالرسوم والغرامات تدفع الكترونيا، ذلك لان التقليل من لمس الموظف للمال يوفر الجهد والوقت ويقلل من الفساد.

ومن اجل ذلك وجدت عدة نقاط لتعليم الناس كيفية الدفع الالكتروني.

✓ ــ التوسع في تقديم الخدمة بالطريق الالكتروني، حيث هناك 1600 خدمة تتم من مترل الشخص الطالب لها، ومن ذلك خدمة الحصول على 71 نوعا من التراخيص عبر الانترنت(e citizen). ومن شأن ذلك كسب الوقت والجهد والتقليل من الاتصال المباشر بين الموظف وطالب الخدمة.

✓ ــ إيجاد أنظمة شفافة تؤدي إلي التقليل إلي حد كبير من الأسرار التي يملكها الموظف العام بسبب وظيفته، بحيث أن الموظف الذي لا يملك أسرارا لا يجد أسرارا لبيعها.

✓ ومن ذلك وجود نظام واضح المعالم ومفتوح للمشتريات الحكومية يمكن الإطلاع عليه من خلال مركز الأعمال الالكترونية (Ge Biz) وهو بوابة للمشتريات الحكومية تسمح للمتقدمين بعروض رؤية كل الصفقات والمواصفات المطلوبة.

✓ ويقع في نفس الإطار ضرورة نشر إجراءات العقود الإدارية ونتائجها عبر الانترنت.

✓ ــ الفحص المسبق للحالة الاجتماعية للأفراد قبل التوظيف، وإمكانية تدخل الهيئة العامة لمكافحة الفساد كتدبير وقائي لمنع موظف ما من تولي منصب قيادي أو عمل سياسي بسبب شبهات سابقة بالفساد. كما الهيئة يمكن أن تتدخل بالتوصية بعدم التعاقد مع شركة ما لسبق اتهامها بالفساد. ويلاحظ هنا كفاية الاتهام دون الحاجة لان يصدر حكم قضائي بالإدانة.

✓ ــ الحد من نشر ثقافة الفساد ومن الحديث عن الفساد في الوسط الاجتماعي، ومن اجل ذلك يعتبر نشر إشاعات حدوث فساد أو الحديث مع أخر بشأن قضية فساد دون وجود أدلة واضحة جريمة في حد ذاته.

✓ ــ حظر استعمال الصفة في الأماكن التي تقدم خدمات بالنسبة للقضاة وأعضاء النيابة العامة والموظفين العامين كافة. وإذا ما ظهر بيان الوظيفة في مستند رسمي، فيجب أن يكون ذكره بالقدر اللازم، كأن يدون انه قاضي دون أي تفصيل أخر.

✓ ــ تحديد أجل ستة أشهر يجب أن تفصل فيه المحاكم في القضايا المعروضة عليها وعدم التأجيل لتاريخ يتجاوز هذا الأجل، مع تحديد اجل سنة كحد أقصى يجب أن ينتهي فيه التحقيق والإحالة إلي المحكمة أو حفظ الأوراق. ذلك أن إطالة عمر القضية في التحقيق ومرحلة المحاكمة مؤشر من مؤشرات الفساد أو الإهمال. كما أن العدل المؤخر هو عدل مرفوض.

2. تسهيل المعاملات عن طريق الرقمنة

للتقليل من مظاهر الفساد سعت الحكومة السنغافورية لرقمنة الخدمات وتحسين العلاقة بين مقدمي الخدمات ومتلقيها عن طريق تسريع عملية الحصول على الخدمات وشفافية الحصول عليها. من خلال استحداث مجموعة من الانظمة نذكر منها:

برنامج sing pass: أطلق عام 2003 وهو نظام يتميز بتسجيل الدخول لمرة واحدة ويزود المواطنين بإمكانية وصول ملائمة إلى نطاق كلي من الخدمات الحكومية. وهو يمكن المواطنين من

استخدام كلمة مرور واحدة للتفاعل مع جميع الهيئات الحكومية عبر الانترنت للحصول على خدمات مثل: تسجيل الشركات، إعداد ملفات العائدات على ضرائب الدخل، تقديم طلبات لتجديد والحصول على جواز السفر وغيرها من المعاملات، يوفر هذا النظام إمكانية الوصول المعتمد إلى حوالي 40 هيئة حكومية من قبل مستخدميه للوصول إلى حوالي 40 هيئة حكومية من قبل مستخدميه للوصول إلى حوالي 370 خدمة الكترونية تتطلب التعرف الآمن على هوية الزبون. ويضمن البرنامج تعاونا بين الهيئات الحكومية ، كما ان خاصية تسجيل الدخول لمرة واحدة تجعل الخدمات الحكومية متاحة بشكل أكبر وتقلل من الاجهاد الذي يسببه إدخال كلمة المرور للمستخدمين. وقد ارتفعت معاملات sing pass بأكثر من 10 أضعاف منذ إنطلاقه من 4,5 مليون إلى 46,3 مليون عام 2011. وأكثر من 2,8 مليون مستخدم قد سجلوا في هذه الخدمة حتى الآن[1].

3. مبادرة الحكومة الإكترونية من الهيئة الوطنية للبيئة:

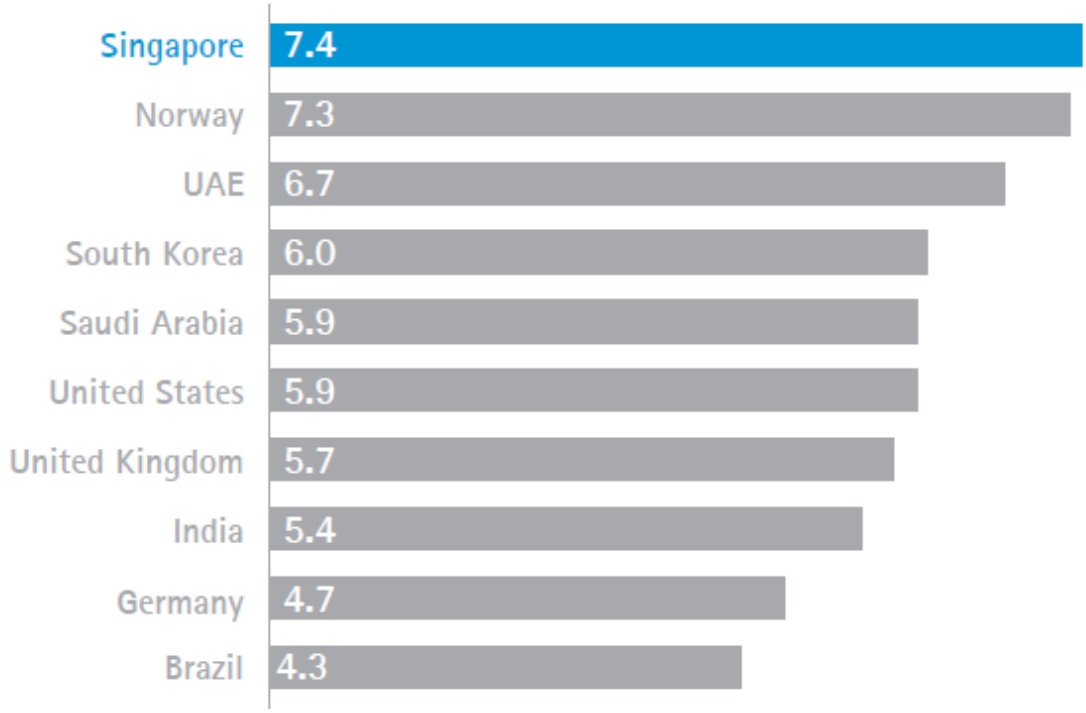
احتاجت الهيئة الوطنية للبيئة إلى حل يمكنها من إدارة الاستخدامات المتنافسة للأرتضي في المدن ذات المساحات الأرضية الشحيحية (التي قد تستعمل لأغراض غير أخلاقية) وكذلك إدارة الضغوط البيئية الناجمة عن التمدن والنمو السكاني المرتفع. وباستخدام التقنيات الذكية، تشارك مبادرة الحكومة الإلكترونية من الهيئة الوطنية للبيئة البيانات البيئية المتصلة بجودة الهواء والصحة العامة وظروف الطقس مع المؤسسات الحكومية والجمهور عموما.

تشارك الهيئة اكثر من 100 قاعدة بيانات بيئية وفضائية مع مركز البيانات والذي يتم استخدامه أيضامن قبل هيئات اخرى في القطاع العام ويمكن للجمهور عموما الوصول إلى 75 بالمائة من قواعد البيانات وثمانية مستويات خرائط من خلال البوابة الإلكترونية للهيئة كما تتعاون الهيئة مع مجلس المؤسسات الخدمية العامة بهدف استيعاب البيانات البيئية ومشاركتها الجمهور من خلال تطبيقات الهاتف المتحرك ومن هذه التطبيقات cleanlahوالذي يمكن الجمهور من الإبلاغ عن خدمات التنظيف التي تكون دون المستوى المطلوب في مناطقهم.

[1] أكسنتشر، "الحكومة الرقمية نحو الريايدة في مستقبل الخدمات العامة: دراسة مقارنة لأداء الحكومة الرقمية في عشر دولّ، مرجع سابق.

أدى التعاون بين القطاعات الحكومية العامة والخاصة والمجتمع إلى تصنيف سنغافورة كواحدة من من مراكز مجع وإنتاج البيانات في المنطقة من قبل المنظمة العاليمة للأرصاد الجوية[1]. أنظر الشكل الموالي:

الشكل رقم 4:الأداء الحكومي الرقمي في سنغافورة



المرجع: أكسنتشر، "الحكومة الرقمية نحو الريادة في مستقبل الخدمات العامة: دراسة مقارنة لأداء الحكومة الرقمية في عشر دول"، 2014، ص 56.

ثانيا: السياسة الجنائية في مكافحة الفساد

تشمل السياسة الجنائية في مجال الفساد- كغيرها من السياسات الجنائية - جانبا موضوعيا وآخر إجرائيا. فبالنسبة للجانب الموضوعي تبني المشرع السنغافوري تشريعا خاصا بمكافحة الفساد توسع في تجريم الفساد ومن ذلك تجريم الرشوة في القطاعين العام والخاص واعتبار عدم إبلاغ الموظف عن جريمة عرض الرشوة عليه جريمة مستقلة. يلاحظ أن هذا المنهج في التجريم لا يستجيب لمتطلبات مبدأ الشرعية الجنائي في شقه الموضوعي. ونص هذا القانون الخاص على

[1] أكسنتشر ، المرجع السابق.

عقوبات السجن والغرامات المرتفعة والمصادرة والرد، وفي حالة عدم الرد تضاعف عقوبة السجن. مع استبعاد التداخل بين العقوبات في حالة التعدد، حيث يجب أن تتعد العقوبات بتعدد الجرائم دون أي اعتبار للتتابع بين الجرائم ووحدة الغرض الإجرامي (الارتباط غير القابل للتجزئة والجريمة المتتابعة)[1].

أما بالنسبة للجانب الإجرائي، فهو قائم على فكرة أساسية هي حتمية العقوبة بحيث صيغت أحكامه على أساس ضرورة إدراك كل شخص انه في حالة ارتكاب جريمة من جرائم الفساد لابد أن يكتشف ويعاقب، وان جرائم الفساد قليلة المردود بالنظر لكثرة مخاطرها[2].

ثالثا: خصائص النظام السنغافوري في مكافحة الفساد

✓ وجود هيئة تتبع رئيس الوزراء ويعين أعضاؤها بقرار منه بعد أن كانت تابعة لوزارة الداخلية، تتولى دون غيرها جمع الاستدلالات والتحقيق في قضايا الفساد ، وتختص بمباشرة ذلك في مواجهة الكافة دون تفرقة بين المدنيين والعسكريين وبين القضاة وأعضاء النيابة والسياسيين وغيرهم من الموظفين العامين والعاملين في القطاع الخاص. ويتجاوز دورها الضبط القضائي ليمتد إلي الجوانب الإرشادية والضبط الإداري الوقائي، ومن ذلك أن لها أن تمنع شركة من الدخول في مناقصة لمدة خمس سنوات أو نهائيا وتحول دون تقلد موظف عام مركز قيادي . ما يعني أنها يمكن أن تفرض عقوبة لمجرد شبهات بالفساد، وهو ما يتعارض مع مبدأ قضائية العقوبة.

ويلاحظ انه يجب أن ينظر لتبعية هيئة مكافحة الفساد لرئيس الوزراء في أطار خصوصية نظام النيابة العامة في سنغافورة الذي يقوم فيه النائب العام بوظيفيتين احدهما قضائية والأخرى استشارية، والذي يختلف بشكل جدري عن نظام النيابة العامة وصلاحياتها وعلاقتها بالسلطة التنفيذية وعلاقة مأموري الضبط القضائي بها في النظام القانوني الليبي.

[1]M. Shamsul Haque , Public Administration and Public Governance in Singapore (Seoul: Daeyoung Moonhwasa Publishing Company, 2009.) pp.246-271.

[2]M. Shamsul Haque,op,cit,p 271.

✓ إعطاء سلطات واسعة لأعضاء هيئة مكافحة الفساد في الكشف عن الجرائم ومنها مراقبة التغييرات التي تطرأ على حياة الموظفين وإمكانية الإطلاع على حساباتهم المصرفية، حيث لا وجود للسر المصرفي في هذا المجال(تغليب متطلبات فاعلية مكافحة الفساد على متطلبات حماية الخصوصية الفردية).

✓ــ يعتبر نظام المخبرين من الجمهور والموظفين من أهم الوسائل التي تعتمد عليها هيئة مكافحة الفساد ومصلحة الضرائب وغيرها من الجهات التي تختص بالتحقيق في قضايا الفساد والتهرب الضريبي في التحريات وجمع الاستدلالات (نظام استخباراتي يبدو انه فاعل ودقيق بالنظر إلي نتائجه والتي منها أن 80% من حالات التهرب الضريبي اكتشفت بواسطة المخبرين). بالإضافة إلي البلاغات التي تقدم من الأكثر دراية بها عند وقوعها وهم العاملون في القطاعين العام والخاص بشأن جرائم الفساد والتهرب الضريبي. وتعتمد الجهات المختصة على آلية المكأفاة التي تقاس على أساس نسبة معينة من قيمة المال محل الجريمة على أن لا تتجاوز مائة ألف دينار لمن يبلغ عن الجريمة.

مع ملاحظة أن النظام يضمن سرية المخبرين حتى بعد انتهاء التحقيق لحمايتهم ولضمان فاعلية أدائهم لإعمالهم، ولا يعطى اسم المخبر حتى للقاضي إلا إذا أصدرت المحكمة أمرا خاصا توجب فيه الكشف عن شخصيته.

✓ــ تسهيل إثبات جرائم الفساد بإيجاد ما يسمى بقرائن الإدانة، والتي منها أن أي زيادة غير مبررة في دخل الموظف العام تلاحظ من خلال مراقبة طريقة معيشته تعتبر قرينة على كسبه مال فاسد، إلا إذا اثبت العكس.

كما انه ليس من حق المتهم الصمت وإخفاء معلومات عن المحققين(وكأنه يلزم بالشهادة ضد نفسه).

✓ــ استعمال أعضاء هيئة مكافحة الفساد للوسائل التقنية للتحقيق ومنها جهاز كشف الكذب لجمع المعلومات والتأكد من مصداقيتها وللتوصل لضبط التحقيق في اتجاهه الصحيح مع ملاحظة عدم إمكانية الاعتماد عليه كدليل للإدانة.

✓ــ استبعاد الحصانة الإجرائية ، بحيث يمكن أن يباشر التحقيق وترفع الدعوى الجنائية ضد كل من تتوافر دلائل على ارتكابه جريمة من جرائم الفساد وترفع الدعوى الجنائية في مواجهته دون أن يتوقف ذلك على أذن جهة ما .

✓ــ إتباع نظام في المحاكمة وتنفيذ أحكام الإدانة يسمح بدعم الثقة في النظام القضائي وتحقيق وظيفة الردع العام ووصم مرتكب الفعل بوصمة الفساد في المجتمع بحيث يكون عبرة لغيره، فالمحاكمات علنية والأحكام الصادرة في قضايا الفساد يجب أن تنشر ويمكن للكافة الإطلاع على منطوقها

عند التحقيق في قضية من قضايا الفساد يجب أن يتعدد المحققون ، بحيث لا يجوز أن يتولى القضية محقق واحد، لضمان الشفافية وعدم التأثير عليه (تعدد المحققين ضمان عدم التلاعب في القضية).

✓ كما أن النظام القضائي في مجمله قائم على أساس تبسيط إمكانية اللجوء إليه ووضوح إجراءاته وتنفيذ أحكامه ، فهناك اعتماد على النظام الالكتروني في تسجيل الدعاوى وفي الحصول على المستندات الخاصة بها لكل من له الحق في ذلك وفي الاعتراف بالجرائم وفي دفع الغرامات ، ويمكن الإشارة لما يعرف بالمحاكم الليلية التي تمكن من استعمال حق التقاضي خارج ساعات الدوام الرسمي المعتاد للدولة[1].

باختصار يمكن القول أن الإرادة السياسية الواضحة في سنغافورة أنتجت قانونا فعالا ونظاما للتقاضي حياديا وسريعا وإدارة ضبط إداري وقضائي تتميز بالصرامة والمهنية. مع ملاحظة بعض حالات اختلال التوازن الإجرائي بين المصلحة العامة والمصلحة.

[1] Undp,Singapore's Three-Pronged Program to Combat Corruption: Enforcement, Legislation and Adjudication,"2007, consulte le 12-01-2014, http://www/oecd.org/daf/asiacom/pdf/n/02-cpib.pdf

رابعا: تعزيز النزاهة القضائية في سنغافورة

تبنت سنغافورة، والتي قطعت شوطاً طويلاً في الإصلاح القضائي والتقليل من الفساد في القطاع العام، عشر "وصايا" تشكل الإطار لنهجها تجاه نزاهة القضاء. هذه القائمة الموجزة تلخص جلّ ما جرى تعلّمه حول التدخلات الناجحة للتقليل من الفساد القضائي:

1. الشفافية في اختيار القضاة على أساس الجدارة والكفاءة والخبرة.
2. الرواتب الملائمة للقضاة وموظفي المحاكم.
3. وجود قضاء مستقل ولكن خاضع للمساءلة، بحيث تخلو المحاكم من التدخلات الخارجية في اتخاذ القرارات القضائية، ولكنها خاضعة للتدقيق المستقل لاستخدام الموارد العامة.
4. وجود نظام متماسك لإدارة سير الدعاوى بحيث يتم القضاء على مشكلة عبء القضايا المتراكمة، ويقلل من وقت الانتظار، ويقلص احتمالات التعرض لسوء الإدارة.
5. وضع معايير الأداء للقضاء والقضاة، مع وضع مؤشرات متصلة بالوقت، والحجم والفصل في الدعاوى.
6. وضع معايير ثابتة وموضوعية في إدارة العدالة بما فيها الغرامات والرسوم والأحكام.
7. وضع علامات قياس أخلاقية واضحة ومبادئ توجيهية للقضاة.
8. تحديد رؤية مشتركة للقضاء وجعل قاضي القضاة قدوة لضمان وحدة الرؤية والغاية.
9. الشفافية الكاملة في عملية العدالة في جميع الأوقات، بما في ذلك جلسات المحاكمة العلنية، وإتاحة إطلاع الجمهور على القرارات الموثقة ومراجعتها، وحق الاستئناف أمام المحاكم الأعلى.
10. التعلّم من دروس المؤسسات ذات الرؤية من خلال بناء شراكات إستراتيجية مع الأنظمة القضائية التقدمية والمؤسسات العاملة في مجال القانون.[1]

[1]Undp,Singapore's Three-Pronged Program to Combat Corruption: Enforcement, Legislation and Adjudication,"2007,op,cit.

الخاتمة

الخاتمة

من خلال ما تطرقنا إليه في هذا البحث نجد ان ترقية الخدمة العامة ومكافحة الفساد وفق نموذج التسيير العمومي الجديد تتطلب مرعاة الخصوصية البيئية للمنطقة ، إذ أن التسيير العمومي ليس نموذجا واحد وإنما عبارة عن مقاربة محايدة تختلف أبعادها المعيارية من منطقة لأخرى بالرغم انها تتشارك في نفس المبادئ (الشفافية ، المحاسبة، الفعالية، المشاركة..... الخ). ومن ثم لا يوجد نموذج واحد صالح لكل مكان وزمان وإنما تمدنا مقاربة التسيير العمومي الجديد ينموذج إرشادي يمكن من إعادة تفعيل أداء المنظمات البيروقراطية وجعلها اكثر تكيفا مع متطلبات البيئة المحيطة . مما يجعل تقديم الخدمة العامة اكثر شفافية ومصداقية ويقلل من احتمالات استغلال الوظائف العامة لتحقيق المكاسب الشخصية.

وقد أثبت نموذجي الولايات المتحدة الامريكية وبريطانيا أن نمط الاصلاحات وفق مقاربة التسيير العمومي الجديد تتم وفق الأنماط الإدارية والثقافية السائدة في هذه الدول، وإن كانت الإصلاحات التي عرفتها هاتين الدولتين ناتجة عن إطار فكري ونظري نابع من بيئة الإصلاحات في حد ذاتها، فإن نموذج سنغافورة يثبت انه يمكن تكييف الأطر المعرفية الخارجية مع واقع المجتمعات فالاستفادة من تجارب الآخرين لا يعني المحاكاة الجامدة لأنماط معينة وإنما تكييفها مع خصوصية المجتمعات المختلفة ولعل الإنجازات التي حققتها كل من الولايات المتحدة الأمريكية، بريطانيا و سنغافورة في مجالي الخدمة العمومية ومكافحة الفساد تثبت أن البيروقراطيات التقليدية أصبحت لا تتواءم مع التغيرات المعرفية والانسانية التي يعرفها العالم اليوم.

فقد بدت البيروقراطية في أوائل القرن العشرين كنموذج مثالي لتنفيذ العمل الحكوماتي وتطبيق القواعد العامة وتحقيق الاستقرار و الكفاءة الإدارية، ولكن مع موجات التغيرات التي عرفها العالم في الفترة الموالية. و مع تصاعد قوى السوق العالمية والتنافس الشرس بين نموذج السوق والدولة أصبحت نظم التسيير التقليدية أقل تجاوبا مع التعقيدات التي عرفها قطاع الخدمات بل تحولت النماذج البيروقراطية إلى نماذج جامدة ليست لديها القدرة على التكيف مع التغير المستمر الذي تعرفه المجتمعات .

أصبحت الإجراءات الممتدة تعرقل نشاط العمل الحكوماتي الذي أصبح يتسم بالبطئ وقلة المردودية وقد أصبحت البيروقراطية في ذهن الكثيرين مرادف للفساد بالرغم من أن الشعار الذي حمله النموذج البيروقراطي: "التسيير الفعال "

كشفت نظريات السوق وتوسع مفهوم الخدمات العامة وزيادة الطلب عليها قصور النموذج البيروقراطي وعلى غرار هذا القصور شهد المورد العمومي ضعفا في الفعالية والأداء وتدني الخدمات الاجتماعية وارتباطها بالممارسات الاحتكارية كل هذه العوامل عجلت في بروز النظريات الحديثة المقترنة بالفكر الليبرالي وتزايد مشاريع الإصلاح الإداري لاسيما في الدول الأنجلوساكسونية في السبعينات .

إن الموروث الإداري الثقيل للبيروقراطية بالاضافة إلى تداعيات الموروث الثقافي السلبي المرتبط بالوظيفة العامة من أهم أسباب تفاقم الفساد والذي يؤثر سلبا على مردودية المؤسسات و جودة الخدمات المدنية ويمكن تلخيص أسباب عدم كفاءة النموذج التقليدي فيما يلي:

✓ غموض عملية تقديم الخدمة العمومية؛ فبالرغم من ان المواطن يعتبر هدفا للخدمة العمومية إلا أنه لا يحصل سوى على نتيجة العملية دون أن يكون لديه دور رقابي أو استشاري أثناء تقديم الخدمة.

✓ استغلال احتياجات المواطن للخدمات العامة؛ من اجل تحقيق مكاسب شخصية آنية مما يرفع من تكاليف توزيع الخدمات المدنية، وخلق سلوكات غير أخلاقية داخل وخارج التنظيم الإداري يعزز عدم ثقة المواطن في الجهاز الإداري.

✓ عدم استقرار الجهاز الإداري وجموده نتيجة عدم وجود إبداع داخل المنظمة نتيجة ل:التقيد الصارم بالقوانين أو رغبة الطاقم الادراي في الحفاظ على الوضع القائم للحيلولة دون تطور النظم الإدارية ونفاذ فرص المكاسب.

في حقيقة الامر إن انتشار الفساد ليس فقط على كفاءة الجهاز الإداري ونوعية الخدمات المقدمة بل على ثق المواطن بالجهة المقدمة للخدمة ، ففي ظل عدم وجود أليات وقائية أو ردعية صارمة تستشري السلوكات اللاأخلاقية في المنظمات الخدمية ناهيك عن تزايد الخسائر المالية

العمومية إذ تصبح مؤسسات الخدمات العامة ذات الطبيعة الاقتصادية غير قادرة على تدوير الأموال العامة المنفقة على تقديم الخدمات، في مقابل عزوف المواطن عن دفع مستحقات يعتبرها تجاوزت حجم وتكاليف الخدمة المقدمة له، هذه الحلقة التي يصنعها الفساد تزيد من هامش عدم الثقة في الجهاز الإداري ككل .

لذلك يعتبر التسيير العمومي الجديد المقاربة الامثل حاليا لتجديد الانظمة الخدمية وجعلها أكثر ديناميكية واستجابة لحاجات ومطالب المواطنين،فمع الزخم المعرفي الذي يعرفه العالم اليوم أصبحت نظم التوظيف على أساس التعيين والهرمية التي تتوارى داخلها جهود الكفاءات داخل النظم البيروقراطية المغلقة غير مجدية إذ تعتبر نماذج التسيير المستوية أكثر فعالية في ابراز وبناء القدرات الفنية والإدارية داخل الهيكل الإداري .

في ظل التعقيد والتمايع الذي خلقته موجات العولمة تسارعت وتيرة الأداء وأصبحت المنافسة أساسا لتقديم الخدمات أيا كان نوعها لذلك يعتبر التسيير العمومي الجديد المقاربة الأمثل لتحقيق التنمية المستدامة داخل الوسط الإداري ومن هنا نصل إلى تأكيد صحة الفرضيات التي إنطلقنا منها حيث:

- ✓ اعتماد الإدارة على مبادئ التسيير العمومي الجديد من شفافية ومحاسبة ومشاركة وغيرها من شانه ان يجعل نظم التسيير أكثر انفتاحا واهتمام بالمواطن بدل من الاهتمام بالمصالح الشخصية ، والاهتمام بكفاءة الإدارة بدلا من شخصنتها وهو ما من شأنه أن يحقق الإرتقاء بمستوى الخدمة العمومية وتقليص مساحات الفساد.
- ✓ مقاربة التسيير العمومي الجديد تعبر عن تصور محايد وليس نموذجا معياريا إذ لا يوجد نموذج واحد لإصلاح أو تغيير الإدارة في كل الدول ولكن لكل وحدة المجال في تكييف هذه الآليات والمبادئ التي يقدمها التسيير العمومي الجديد وفقا لخصائصا البيئية لذلك فغن التسيير العمومي الجديد يوفر مقاربة عقلانية يمكن تبنيها في أي بيئة لترقية الخدمة العامة ومعالجة اختلالات الوظيفة العامة.

✓ كلما ساد المنطق التسييري الـــذي ينطلـــق مـــن مبـــدأ تكييـــف الإدارة والـــتغيرات الجديـــدة والإستعانة بفواعل خارج النظم الهيراركية المشكلة للقطاع العام وفي هـــذه الحالـــة القطـــاع الخـــاص إما عن طريق شراكة او الإستفادة من خبرته ساهم ذلـــك في التغلـــب علـــى المشـــاكل الـــتي تواجـــه القطاع العام ومواجهتها بدلا من تراكمها في ظل عدم قدرة الحكومـــة علـــى الاســـتجابة مـــن جهـــة ورفض المواطن لمخرجات الحكومة من جهة نتيجة لعـــدم جودتهـــا .لـــذلك فـــإن مواكبـــة الـــتغيرات الجديدة يتطلب اعتماد منطق تسيير لديه القدرة على التكيف والتعامل بمرونـــة مـــع مختلـــف المطالـــب والأزمات التي يمكن ان تواجه مقـــدم الخدمـــة في القوهـــو ماسياســـهم في تقـــديم الخدمـــة العامـــة بالجودة والنوعية الكافية.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

I.الكتب

الكتب باللغة العربية

1. ا لقيروتي، محمد قاسم ، **الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق**، عمان، الأردن: دار وائل للنشر والتوزيع، 2001.

2. أوزبورن، دافيد و دافيد غايبلر، محمد توفيق الجيرمي مترجما، **إعادة إختراع الحكومة: كيف تحول روح المغامرة القطاع العام**، دمشق: مكتبة العبيكان .

3. بن عبد العزيز، محمد علي، **تطبيقات الحكومة الإلكترونية**، الرياض: جامعة نايف العربية للعلوم العربية للعلوم الأمنية، قسم العلوم الإدارية، 2005 .

4. توفيق، عبد الرحمن ، **الإدارة الإلكترونية** ، القاهرة: مركز الخبرات المهنية للإدارة ، 2003.

5. ثابت، إدريس عبد الرحمن، **المدخل الحديث في الإدارة العامة**، دون بلد نشر، الدار الجامعية ،2001.

6. حمدي، عبد العظيم، **عولمة الفساد وفساد العولمة**، الإسكندرية، مصر: الدار الجامعية الطبعة الأولى، 2008 .

7. رياض، عيسى، **نظرية المرفق العام في القانون المقارن**، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1984

8. زين الدين، بلال أمين ، **ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن** ، الطبعة الأولى ، الإسكندرية :مصر دار الفكر الجامعي، 2009.

9. شطا ،حماد محمد ،**تطور وظيفة الدولة نظرية المرافق العامة**، الجزأ الأول، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية 1984 .

10. شلوس، ميجل ، **النجاحات والإخفاقات في برامج محاربة الفساد–دروس مستفادة من التجارب العالمية " آفاق جديدة في تقوية النزاهة والشفافية والمساءلة الإدارية: منظور إستراتيجي ومؤسسي** ، القاهرة : المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2001 .

11. عبد العظيم نور **عولمة الفساد وفساد العولمة** الطبعة الأولى الإسكندرية مصر: الدار الجامعية 2008.

12. عودة، محمد أمين **إدارة المشروعات العامة : القضايا والاستراتيجيات**، الكويت: منشورات جامعة الكويت 1996.

13. الكايد، زهير، **الحكمانية: قضايا وتطبيقات**، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003

14. كليتجارد، روبرت ،**السيطرة على الفساد**، ترجمة علي حسين حجاج،عمان: دار البشير للنشر والتوزيع.

15. لطفي، مصطفى،**معضلة الفساد في الجزائردراسة في الجذور والأسباب والحلول**، برج بوعريريج، الجزائر منشورات جيتلي للنشر والتوزيع، 2010.

16. ماهر أحمد،" **دليل المدير في الخصخصة**"،الإسكندرية،مصر: الدار الجامعية الإسكندرية، 2003 .

17. محمد الصيرفي **إدارة الأعمال الحكومية** الإسكندرية: مؤسسة الحورس الدولية للنشر و التوزيع، 2005.

18. مصطفى، رشا عوض، **إدارة كبار موظفي الخدمة المدنية في البلدان العربية في عالم متغير** ، قطر: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2012 ص7.

19. مطاوع ، إبرهيم عصمت **الإدارة التربوية في الوطن العربي – أوراق عربية** ، عمان: دار الفكر للنشر والتوزيع.

20. نجم ، عبود نجم، **أخلاقيات الإدارة في عالم متغير**، القاهرة، مصر: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية 2006 .

21. النعيمي، عبد الحميد محمود، **مبادئ الإدارة العامة** ، دون بلد نشر: منشورات elge، 1997.

22. هيد فيريل، **الإدارة العامة منظور مقارن** ، ترجمة : محمد قاسم القريوتي ، الجزائر :ديوان المطبوعات الجامعية، 1983.

23. وولش، كرون، **الخدمات العامة و آليات السوق**، ترجمة محسن إبراهيم الدسوقي ،دون بلد نشر: الإدارة العامة للطباعة والنشر. 1991.

الكتب باللغة الأجنبية

1. Abate, Bernard, **La Nouvelle Gestion Publique**, Paris Ed Lgdj, 2000 .

2. David Giauque : **La Bureaucratie Libérale** : **Nouvelle Gestion Publique et Régulation Organisationnelle**, Paris ed :L'Harmattan, 2003.

3. Emerey, Yves:"**Le Service Public En Marche Vers Le XXIe Siècle**", **in Actes du colloque sur " L'administration Dans Tous Ses Etats** : **Réalisations et Conséquences**", Lausanne :ed, Presse Polytechniques et Universitaires Romands , 2000.

4. Hachimi Sanni, **La Gestion Integree Des Publiques** : **Pratiques**, **Logiques Des Acteurs Et Perspectives**, **Dans un Contexte De" New Public Managment**, Canada Archimede, Universite Laval Quebec Faculte Des Sciences De L'administration, 2004.

5. Hughe, Oxen, **What Is, Or Was New Public Manaagment**, Melbourne, Austrlia :Faculty Of Business And Economicsminash University, 2008.

6. Marris,e, **Etat–Nation et Developpment Économique**, Paris, economica ,1994 .

7. Monks, J, "**La Nouvelle Gestion Publique**":**Boite à Outils ou Changement Paradigmatique?**",Paris :PUF,Collection Enjeux, ,1998.

8. Pollit ,Christopher and Greet Boukaert, **Public Management Reform –a Comparative Analysis**, New York :"Oxford University Press , 2000.

9. Quah, Jon ," **Controlling corruption in city–states**: **A comparative study of Hong Kong and Singapore**", Netherlands: Kluwer Academic Publishers,1995.

10. Toeing,Jean Claude, **L'aventure La Reforme Administrative est Une Affaire de Professionnalisme**, Lausanne, Ed Presses Polytechniques Et Universitaires Romandes ,Lausanne 2000.

11. arregle,Jean luc, **les nouvelles aproches de la gestion et des organization**, **paris**, ed economica, ,2000,p 129 .

12. Raj, Gautaun Bharat, "**Factors Affecting Application of New Public Managment Oriented Refoms for Reforming Nepalese Adminstration**",Paper presented at the third annual Himalayan policy Research Conference,Nepal Study Centre, madission, NewMexico ,USA ,October 16 ,2008.

13. Haque, M. Shamsul , **Public Administration and Public Governance in Singapore** , Seoul: Daeyoung Moonhwasa Publishing Company, 2009.

II.المجلات

باللغة العربية

1.الشلفان، عادل بن أحمد ،": الفساد الإداري في المؤسسات العامة- المشكلة والحل-" ، مجلة علوم التجارة، لمجلد 25 ،العددان الأول والثاني،يناير و يوليو2003.

2.قنوع، نزار ، " الخصخصة الاقتصادية بشكل عام، إيجابياتها وسلبياتها"، مجلة جامعة تشرين للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 27، العدد 2، 2005.

3.عبد الكريم، عشور ، "دور الحكم الإلكتروني ف مكافحة الفساد الإداري الولايات المتحدة الأمريكية أنموذجا"، مجلة المفكر،2011-2013 العدد الحادي عشر.

باللغة الاجنبية:

1. Chevalier, Jacques, Luc Rouban :" La Réforme de L'état et La Nouvelle Gestion Publique" : Mythes et Réalités", Revue Française d'administration publique, N0 105, -106 ,2003.

2. Dunleavy, Patrick et Al , "New Public Management is Dead—Long Live Digital-Era Governance" , Journal of Public Administration Research and Theory ,N° 16, UK, Oxford University Press , 2005.

3. Dzimbiri ,Lewis B, "Experiences in New Public Manageent in Africa: TheCase of performance Management System in Botswana", Africa Development, Vol, XXXIII, No,4, 2008.

4. F.x. Merrien ," La Nouvelle Gestion Publique, Concepts Mythique , Lien social et Politique" ,Riac, N 41, printemps "vol 11, N2 1999.

5. Hood,Christopher, "A Public Management For All Season?",public administration ,Royal Institute of Public ADministration ,Vol 60,Spring 1991.

6. Philippe, Keraudren,"Entre Nouveau Management Public Et Gouvernement :Les Spécifités De La Réforme De L'Administration Centrale en Grande Bretagne ",in Revue Politiques et Management Public, volume 17 ,N01, I.M.P, France, Mars 1999.

7. Shamsul, Haque, "Governance and Bureaucracy in Singapore, Contemporary Reforms and Implications", International Political Review, Vol 25, No , 2004.

8. steven ,Anne, "La Reforme de L'administration de La Commision Européene",Revue Francaise D'administration Public,No 105-106, janvier 2003.

9. m.c, Jensen.and meckling,w.h, theory of the firm : managerial behavior, agency costs and ownership structure, journal of financial economics . october ,1976.

III.المؤتمرات، الملتقيات والتقارير

باللغة العربية

1. بن تركي، عز الدين ، منصف شرفي، "الفساد الإداري أسبابه و أثاره"، الملتقى الوطني حول :حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري ،6 ماي ، 2012.

2.شلوش، محمد ،" الإذاعة والخدمة العمومية"، ندوة الإذاعة المسموعة : الواقع والآفاق، اتحاد إذاعات الدول العربية، الجزائر، 10 نوفمبر 2007.

3. الأمم المتحدة، المجلس الإقتصادي والاجتماعي، "بناء القدرات في مجال الخدمات العامة من أجل تحقيق التنمية المحلية، الخدمات العامة في سنغافورة دراسة حالة"، نيويورك، 16 أفريل 2012.

4- باللغة الأجنبية

1. Jean Daniel Delly, "Nouvelle Gestion Publique" Recherché Présenté Lors D'un Colleque sur la Nouvelle Gestion Publique: Chance et Limites D'une Réforme de L'administration, Institute Universtair Kurt Bosch et Centre D'éetude, de Technique et D'evaluation Legislatives de La Faculté de de Droit , Université de Genéve, du 2 Octobre 1996 .

2. Mokbul M, Ahmed, "Donors, The State, Non-Governmental Organizations NGOs and their Clients in Bangladesh", Working Paper. International Institute of Administrative Sciences. Second International Regionnal Conference, Yaounde Cameroon, July 2002.

3. OECD,Governance in Transition , "Public Management Reforms in Oecd Countries", Paris, France,1995.

4. Peters, Tom,creating "a government that words bords better and costs less ",The report Of the national performance review,vice president AL GOR,Ny:Alume book,1993.

IV. القواميس والموسوعات:

1. Dictionnaire Suisse de Politique Sociale", consulte le 07/02/2005, www.sociallinfo.ch/cgi-bin/dicopoddo/show.cfm?:d=530

2. Jean Yves ,Capul, Olivier Garnier :"Dictionnaire D'economie et de Sciences Sociales",Edition Hatier ,Paris,2002 .

3. Philipe raimbourg, theorie de l'agence asymétrie dinformation et gestion de l'eta,encyclopédie de gestion, first edetion,paris,1989.

V.الروابط الإلكترونية

باللغة العربية

1. شوا، شير ياك، "برنامج سنغافورة ثلاثي المستويات لمكافحة الفساد: الإنفاذ، والتشريع والفصل في الدعاوى"، تم تصفح الموقع يوم 12-03-2014، نقلا عن: (www.aman-palestine.org/.../456d146b1e87f05ee2c2f

2. يوسف مسعداوي، إشكالية القدرات التنافسية في ظل تحديات العولمة، تم تصفح الموقع يوم: 12-01- 2013 نقلا عن:

3. http://www.ulum.nl/c106.html

باللغة الاجنبية

1. Bureau De Conseil Des Ministére ,"Transformer La Fonction Publique à l'aube Du xxie Siècle : Une Perspective Ontarienne", Ontario, 18-12-2002, Consulté le 12/02/2005, www.ontariodelivers.gov.on.ca/french/virtual_library/trans _ l.html.

2. C. Favoreu : Réflexions Sur les Fondements de la Stratégie et du Management Stratégique en Milieux Public , consulté le 24/11/2004 : www .stratégie –aims.com/monrael/favoreu.pdf,

3. Government in Markets : Why Competition Matters a Guide For Policy Maker,2009 , pp22-37, from : http://www/oecd.org/daf/asiacom/pdf/n/02-cpib.pdf

4. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/284451/OFT1113.pdf

5. Labaronne Daniel, Privatisation et Corruption dans Les Pays de L'est :Le Paradoxe des Privatisations de Masse, Université Montesquieu Bordeaux , consulte le 05/10/2014

6. Philippe Keraudren and Hans Van Mierlo , "Theories of public management reform and their practical implications", in page web accessed : 20 October 2010. http://arno.unimaas.nl/show.cgifid=13082

7. Syntheses OCDE :"La Modernisation du Secteur Public : Axer la Gouvernance sur La Performance ",Decembre 2004, Consulte le 10/11/2005. : www.oecd.org/publications/pol-brief/ondex-fr.html

8. Undp,Singapore's Three-Pronged Program to Combat Corruption: Enforcement, Legislation and Adjudication,"2007, consulte le 12-01-2014, www.univ-paris12.fr/www/labos/gratice/labaronne.doc

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

مقـــــدمة:	2
الفصل الأول: المنظور الجديد لمفهوم التسيير العمومي: مقاربة مفاهيمية-نظرية	11
المبحث الأول: التطور التاريخي لمقاربة التسيير العمومي في المنظمات البيروقراطية (العامة والخاصة)	11
المطلب الأول: السياق الفكري والمصلحي للعمل الحكومي ووظيفته التنفيذية	11
أولا: تعريف البيروقراطية:	11
ثانيا: حدود التنظيم البيروقراطي وقدراته الفنية والادارية العامة	13
المطلب الثاني: عوامل قصور التنظيم البيروقراطي واليات إصلاحه	14
أولا: عوامل قصور النموذج البيروقراطي	15
ثانيا : الفكر التجديدي للعمل البيروقراطي: الاصلاح والفعالية	17
المبحث الثاني: الإطار الفني والإداري للتسيير العمومي الجديد	19
المطلب الأول: الاصول العامة للتسيير العمومي الجديد :الفكرية والإدارية (العملية والفنية)	19
أولا: مضامين التسيير العمومي الجديد	19
ثانيا: السياق التبريري لنمذجة التسيير العمومي وتمفيطه	26
1-أزمة التسيير العمومي	26
2- تجديد الفكر الليبرالي	27
3- تراجع دور الدولة:	28
ثالثا: الأساس التطويري لأليات التسيير العمومي في ظل الدور الجديد للدولة الحديثة	31
المطلب الثاني : التفسير النظري لنماذج التسيير العمومي الجديد	39
أولا: نماذج التسيير العمومي الجديد	39
ثانيا: نظريات التسيير العمومي الجديد	44
1. : نظرية الخيارات العمومية: la théorie des choix publics	44
2. :نظرية تكاليف المعاملات:la theorie des couts de trnsaction	46
3. نظرية الوكالة :la théorie de l'agence	46
الفصل الثاني: الإطار العملي لترقية الخدمة العمومية ومكافحة الفساد الإداري في التسيير العمومي الجديد	50
المبحث الأول: البعد المدخلي في علاقات التكامل بين الفساد الاداري وتردي الخدمة العمومية	50
المطلب الأول: المسؤولية الوظيفية ومعايير مكافحة الفساد الاداري	50
أولا: تعريف الفساد الإداري	50
1- المدخل التقليدي	51

2- المدخل الوظيفي	51
3- المدخل القانوني	52
4- المدخل الاقتصادي- السياسي	52
ثانيا: أسباب الفساد الإداري	54
1- أسباب تتعلق بالبيئة الاجتماعية	54
2- أسباب تتعلق بالبيئة الإدارية	55
ثالثا: مظاهر الفساد التنظيمية والسلوكية والمالية	58
1- الانحرافات المالية:	58
2- الانحرافات التنظيمية	58
3- انحرافات سلوكية:	58
4- انحرافات جنائية	59
المطلب الثاني: أشكال وتصنيف الخدمة العمومية في المنظمات والمرافق العامة	60
أولا: تعريف الخدمة العمومية	60
ثانيا: تطور معايير اداء الخدمة العمومية	63
المطلب الثالث: التاثير المادي والمعنوي للفساد على جودة الخدمة العامة	65
المبحث الثاني : ترقية الفعل العمومي من منظور التسيير العمومي الجديد	69
المطلب الأول: دور مبادئ التسيير العمومي الجديد في مكافحة الفساد	69
أولا: بناء إستراتيجية عقلانية إدارة المورد العام (المال العام)	71
ثانيا: اعتماد نظم التعيين التي تستند إلى الوظيفة	73
المطلب الثاني:دور التسيير العمومي الجديد في ترقية الخدمة العمومية	75
أولا: برامج إدارة القطاع العام:	75
ثانيا :اعتماد مـــــدونة أخلاق السلوك الإداري	78
ثالثا:المشـــاركة والاستجابة للمواطن الزبون	79
رابعا: اللامركزيـة /دمقرطة العملية التنظيمية	81
الفصل الثالث: ترقية الخدمة و مكافحة الفساد العمومية على ضوء التجارب الرائدة (الولايات المتحدة الأمريكية،بريطانيا و سنغافورة)	84
المبحث الأول: مقاربة وم أ في تحسين الخدمة العامة و مكافحة الفساد الإداري	84
المطلب الأول: مدخل إعادة إختراع الحكومة :	84
المطلب الثاني: ترقية الخدمة المدنية في الولايات المتحدة الامريكية:	88
أولا:إصلاح الخدمة المدنية حسب مدخل إعادة إختراع الحكومة	88
ثانيا: أليات ترقية الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمركية	91

1- عرض الأداء الوطني NPR	91
المرحلة الأولى / بداية 1993 إلى منتصف 1994	92
المرحلة الثانية / ابتداءا من منتصف 1994	93
المطلب الثالث: التسيير الإلكتروني كآلية لمحاربة الفساد الإداري	97
أولا: مراجعة أداء الأجهزة التنفيذية	97
المبحث الثاني: مقاربة بريطانيا في ترقية الخدمة العمومية ومكافحة الفساد	103
المطلب الأول: عناصر الإصلاح الإداري في بريطانيا	103
أولا:التغيير في دور الحكومة	103
ثانيا: خصخصة الشركات التي كانت تملكها الحكومة:	105
المطلب الثاني: ترقية الفعل العمومي حسب مدخل الإصلاح الإداري	106
أولا:برنامج الخطوات التالية *Next Steps*:	107
ثانيا: ميثاق المواطنين	107
ثالثا: تحديد ماهية الوكالات و إنشائها	108
المبحث الثالث: ترقية الخدمة العامة ومكافحة الفساد في سنغافورة	110
المطلب الأول:إصلاح نموذج الحكم وتحسين اداء القطاع العام في سنغافورة	110
أولا::عوامل إصلاح النموذج البيروقراطي السنغافوري	110
1. على المستوى السياسي	110
2. على المستوى الاقتصادي:	111
ثانيا: نموذج التسيير الجديد في سنغافورة	112
ثالثا: أليات مكافحة الفساد في سنغافورة	118
أولا: الوقاية من الفساد	120
1.سياسة الوقاية من الفساد	120
ثانيا: السياسة الجنائية في مكافحة الفساد	124
ثالثا: خصائص النظام السنغافوري في مكافحة الفساد	125
الخاتمة	130
قائمة المراجع	135
فهرس المحتويات	143
الملخص باللغة العربية	148

الملخص باللغة الفرنسية	149
فهرس الجداول	
الجدول رقم 1:مواضيع التسيير العمومي الجديد	23
الجدول رقم 2: المتضمنات العملية للتسيير العمومي الجديد	24
الجدول رقم 3:الفرق بين الإدارة التقليدية والتسيير العمومي	26
الجدول رقم 4:تلخيص مبادئ التسيير العمومي الجديد	38
الجدول رقم 5: وظائف التسيير العمومي الجديد	48
الجدول رقم 6: أنواع الفساد الإداري	59
الجدول رقم 7: مبادئ التسيير العمومي الجديد في القطاع الخاص والعام	72
الجدول رقم 8:مؤشر الشفافية العالمي	117
فهرس الأشكال	
الشكل رقم 1 :أسباب الفساد الإداري	57
الشكل رقم 2:السمات الرئيسية للواقع الراهن	70
الشكل رقم 3:مؤشر طبيعة نظام التوظيف في الحكومة المركزية لبعض الدول	74
الشكل رقم 4:الأداء الحكومي الرقمي في سنغافورة	124

الملخص

RESUME

الملخص باللغة العربية

تهدف هذه المذكرة إلى دراسة مقاربة التسيير العمومي الجديد من خلال تسليط الضوء على الجانب المفاهيمي والنظري و الابستمولوجي لهذه المقاربة، مع التعرض لأهم روافد الفكرية والأكاديمية المهتمة بموضوع التسيير العمومي الجديد، كما تركز الدراسة على استغلال واعتماد التسيير العمومي الجديد كمقاربة عقلانية لإصلاح المنظمات العمومية من خلال استغلال جوهر وميكانيزم هذه المقاربة في تلرقية الخدمة العمومية ومحاربة الفساد الإداري.

لاشك أن اعتماد مبادئ وأسس التسيير العمومي الجديد و على رأسها: مؤشرات النجاعة والفاعلية والفعالية الإقتصادية مع اعتماد العقيدة التسييرية بدل المنطق القانوني و الإجرائي، توظيف الحكومة الإلكترونية، الإدارة بالأهداف والنتائج، مقاربة المواطن /العميل/ الزبون، ودحض العقيدة القائلة بأن كل ما هو عمومي سيء وكل ما هو خاص جيد.

أما الدراسة في شقها التطبيقي فقد تم التطرق لأهم التجارب الرائدة في اعتماد التسيير العمومي الجديد كمقاربة للارتقاء بالفعل العمومي سواء ما تعلق الأمر بتحسين الخدمة العمومية أو محاربة الفساد الإداري بالتركيز على تجربة كل من الولايات المتحدة الأمريكية، المملكة المتحدة وسنغافورة.

الملخص باللغة الفرنسية

Notre travail vise à étudier l'approche de la nouvelle gestion public en mettant en évidence le coté terminologique, théorique et épistémologique, et en abordant les principaux courants idéologiques et académique qui se sont intéressés à ce sujet. Cette étude s'appuie sur l'exploitation et l'adoption de la nouvelle gestion publique comme approche rationnelle pour la réforme des instances publique à travers cette approche visant l'amélioration du service publique et la lutte contre la corruption administrative.

Il n'ya pas de doute que l'adoption des principes de la nouvelle gestion publique notamment :

Les indicateurs d'efficacité et déficience économique, avec l'adoption de la direction de ma doctrine à la place de la logique juridique et procédural, employant l'e-gouvernement, la gestion par objectifs et résultats, l'approche citoyen / client/ usager et réfuter la théorie que tout ce qui est public est mauvais, tout ce qui est privé est bon.

La partie pratique de l'étude es consacrée à l'application de cette approche pour l'amélioration de la fonction publique ou de la lutte contre la Corruption, et qui a fait l'objet d'expérience aux Etats-Unis, à la grande Bretagne et Singapour.