

عنوان البحث

**أثر التحول في التدبير العمومي وفق الإدارة الكلاسيكية إلى الإدارة حديثة في نظام
الوظيفة العمومية في مملكة البحرين**

عبدالله عيسى حاجي محمد¹

¹ جامعة محمد الخامس المملكة المغربية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط / أكادال
HNSJ, 2022, 3(10); <https://doi.org/10.53796/hnsj31036>

تاريخ القبول: 2022/09/24م

تاريخ النشر: 2022/10/01م

المستخلص

من المعلوم أن الوظيفة العمومية من أهم أجزاء التدبير العمومي بل الأداة المهمة والمحورية إلى جانب الوظائف المرتبطة بالموارد البشرية والقوانين المنظمة باعتبار أن الدولة تعتمد على موظفيها في إدارة جميع شئونها، كما تعتمد عليهم في مباشرة مهامها ومسئولياتها المختلفة كتقديم الخدمات العامة وتنفيذ البرامج والمشروعات في شتى المجالات. وبناءً على ذلك فإن هذا البحث قد هدف إلى دراسة مدى كفاءة الجهات الحكومية في المملكة البحرينية في تقديم خدماتها بكفاءة في ظل التوجه الحديث في التدبير العمومي.

تقديم:

تُعرف البيروقراطية على أنها تنظيم يتسم بنوع من العقلانية في توجيه وسائل وآليات التسيير التقليدي للفعل الإداري العمومي أي تسخير كل الإمكانيات البشرية والمادية في سبيل تنفيذ الجهات الحكومية مهامها، بينما التدبير العمومي الجديد يعني بإدخال آليات ومناهج جديدة على الإدارة التقليدية البيروقراطية، وذلك عن طريق الإستعانة بالقطاع الخاص، حيث أن هذا التدبير يهدف إلى تحويل التنظيم البيروقراطي إلى تنظيم محاسباتي تشاركي يعمل وكأنه في وضعية تنافسية يجب أن يخضع لقواعد السوق، والمبني على الفعالية والنجاعة.

فالحديث اليوم على التدبير العمومي (تنفيذ الخطط والبرامج) في المملكة البحرينية وبالأخص دور نظام الوظيفة العمومية وفق الفلسفة الحدائثة المنوطة بها في تقديم أفضل الخدمات، من خلال التأكيد على التدبير القائم على النتائج، والتي تهدف إلى تحسين فعالية وكفاءة الأداء خاصة في تنفيذ البرامج و المشاريع التنموية، فوسيلة التدبير المبني على النتائج يعتمد على سياسة التخطيط لمجموعة من الأهداف، مع تقييم هذه الأهداف والخطط من خلال تفاعلها مع المشاكل المعاشة، وتحديد الأهداف حسب أولويتها، ارتباطاً بوسيلة التعاقد بين جميع ومختلف الدرجات الإدارية.

ولابد الإشارة إلى ان التدبير العمومي ترتبط به مفاهيم أخرى، كالتدبير التكنوقراطي الذي يلعب دوراً مهماً اليوم في مجال التدبير العمومي، وذلك من خلال تدخله القوي في صنع السياسات العمومية للدولة، حيث نجد ان المملكة البحرينية تعمل على تشجيع نمو هذه النخبة، داخل نظامها السياسي كآلية لتصدي مختلف المطالب الاجتماعية، باعتبار أن التكنوقراطيين هم أفراد من المجتمع، يمتلكون الخبرة والكفاءة التقنية والفنية، ويسعون بكل أمانة وجد وإخلاص في تطبيق علمهم على الواقع السياسي والاجتماعي من اجل رفاهية المواطن.

وتجسيدا لمبدأ الرفاهية والمساواة، وتحقيق الأهداف المرتبطة بالمصلحة العامة حرص المشرع البحريني على اعتبار الوظيفة العمومية أو تدبير الوظيفة العامة مقرونة بتحقيق المصالح العامة فتأكد تحقيق المصلحة من خلال الوظيفة العمومية جاء من خلال النص الدستوري "حيث اعتبر أن الوظيفة العامة خدمة وطنية تناط بالقائمين بها ويستهدف موظفو الدولة في أداء وظائفهم المصلحة العامة،¹ وحرص المشرع البحرين على اعتبار أن "المواطنون سواء في تولى الوظائف العامة وفقا للشروط التي يقرها القانون"².

ومن المعلوم أن الوظيفة العمومية من أهم أجزاء التدبير العمومي بل الأداة المهمة والمحورية إلى جانب الوظائف المرتبطة بالموارد البشرية والقوانين المنظمة باعتبار أن الدولة تعتمد على موظفيها في إدارة جميع شئونها، كما تعتمد عليهم في مباشرة مهامها ومسئولياتها المختلفة كتقديم الخدمات العامة وتنفيذ البرامج والمشروعات في شتى المجالات.

وبناء، على ما سبق فإن الإشكالية المحورية للموضوع حول مدى كفاءة الجهات الحكومية في المملكة البحرينية في تقديم خدماتها بكفاءة في ظل التوجه الحديث في التدبير العمومي؟ وسيتم معالجة هذه الإشكالية من خلال المطالبين التاليين :

المطلب الأول: التدبير العمومي بين المفهوم والواقع الكلاسيكي

المطلب الثاني: واقع التدبير العمومي في المملكة البحرينية واليات التحول نحو التدبير الحديث.

المطلب الأول: التدبير العمومي بين المفهوم والواقع الكلاسيكي

عندما يتم الحديث التدبير العمومي فهنا يتم استحضار الإدارة العمومية وشؤونها التي تشكل الإطار الأساسي والمرجعي الذي يحكم أداء الإدارة ووظائفها عبر تبنى الموظفين الكفاء لضمان أفضل النتائج، والتدبير العمومي لم يكن وجوده محض للصدفة فهو ناتج ومرتبب بتحول الدولة وتطور وظائفها لمعرفة مفهوم التدبير العمومي في (الفرع الأول)، ومظاهر التدبير العمومي وفقا للمفهوم الكلاسيكي للإدارة هو محور نقاشنا في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم التدبير العمومي

للتوصل الى مفهوم شامل لمعنى التدبير العمومي، لا بد أن ننطلق من تفكيك كل كلمة على حده، ابتداءً من مفهوم "التدبير"، ففي الواقع يطرح تحديده بعض من الصعوبات التي تترجم من خلال تباين التعريفات الواردة بين المفكرين والممارسين.

فالبعض يربط تعريفه بالتركيز على الاستعمال الأمثل للموارد المالية و المادية و البشرية من أجل تحقيق الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية للمنظمة، وبذلك يعتبر التدبير كسلسلة من الأنشطة المندمجة و المتقاطعة الموجهة بشكل يجعل الجمع بين الوسائل (المالية و البشرية و المادية) قادرة على توفير منتجات وخدمات ذات جدوى اقتصاديا و اجتماعيا³.

وكما عرف الدكتور " عبد الحق عقلة" التدبير، على أنه نشاط أو فن أو طريقة لقيادة منظمة وتسييرها وتخطيط تطورها ورقابتها، وانه فن وعلم يهدف الى قيادة المنظمة نحو أهداف محددة. وعليه يمكن تصنف التدبير الى ثلاث مستويات وهي⁴:

- التدبير الاستراتيجي: والذي يعتبر كمجموعة من المهام المرتبطة بالإدارة العامة التي تهدف إلى تحديد مسارات التطور المستقبلي لتوفير الخدمة وتخولها الإمكانيات التنظيمية اللازمة . ويهدف التدبير الاستراتيجي إلى تحديد أهداف منظمة ووضع السياسات والمخططات لتحقيقها وتخصيص الموارد اللازمة لتفعيلها، وهي من وظائف الأجهزة العليا لإدارة المنظمة .

في هذا الإطار، لا بد وأن تتوافق استراتيجية المنظمة مع إمكانياتها وأهدافها بشكل يسمح لها بممارسة دورها بشكل أكثر فعالية .

- التدبير الإداري: يهتم بتدبير موارد المنظمة بغية تحقيق أفضل النتائج الممكنة . ويقوم التدبير الإداري، من جهة على تنظيم بنيات وهيكل المنظمة، ومن جهة أخرى، ضمان تخصيص وتطوير مواردها .

- التدبير العملياتي (التنفيذي): يرتبط بالمسارات الفعلية للعمل واللازمة لتحقيق المهام .

ويهدف إلى وضع الاختيارات الاستراتيجية للمنظمة واستغلال مؤهلاتها بشكل أمثل والحرص على جعل مسارات تحولها أكثر فعالية.، ويشمل كل عمليات التسيير الاعتيادية التي تتكرر كل يوم والتي تفرض مستوى من الكفاءة في تنفيذها .

ولا يعبر التمييز بين المستويات الثلاث للتدبير عن أهمية مستوى ما مقارنة مع الآخر، إلا أن ذلك يساهم في تحديد مجال المسؤولية والمعرفة الجيدة للمؤهلات اللازمة بالنسبة لكل مستوى⁵.

في حين تحيل معنى كلمة "عمومي" على القطاع العام، وعلى هذا الأساس يمكن ربط التدبير العمومي بتحسين نوعية الأداء الإداري والخدمات الإدارية من خلال استعمال أدوات جديدة للتدبير، بهذا يكون عبارة عن مجموع عمليات التخطيط والتنظيم والتنشيط والرقابة الخاصة بالمنظمات العمومية (الجهات الحكومية) بهدف تطوير أدائها العام، وتحسين مردوديتها بما يتلائم والتطورات الحاصلة في أغلب المجالات سواء السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية، من جهة أخرى يمكن التدبير العمومي على أنه مجموع الوسائل السياسية والإدارية الهادفة إلى تحقيق أهداف معينة على المستوى الاقتصادي والاجتماعي والسياسي.

عموماً أن فكرة التدبير العمومي هي فكرة حديثة على مستوى المرافق العامة بحيث أننا أمام فكرة وليست نظرية للتدبير العمومي، فهذا المصطلح يتضح لأول وهلة بعيد عن المؤسسة العمومية بحيث أن هذا المفهوم ظهر أساساً في القطاع الخاص.

بحيث ان مصطلح التدبير العمومي هو يرجع من حيث الأصل إلى العمق الأنجلوسكسوني والذي يعبر على مستوى الإطار العام ككيفية للقيادة بمعنى أنه مجموعة من الرجال والنساء يعملون من أجل الوصول إلى أهداف معينة تكون متجانسة ومتلائمة⁶.

الفرع الثاني: اختلافات التدبير الكلاسيكي

بالرغم مما بذلته الإدارة في المملكة البحرينية كغيرها من الدول من جهود لا تتكر على مستوى تأطير وتفعيل النشاط الاقتصادي والاجتماعي، وبالرغم من التحولات التي همت بعض جوانب تنظيمها، فلقد طالت جهازها الإداري مظاهر متعددة لسوء التدبير تمثلت في بطء وتعقيد وتضخم الهياكل والنصوص، وتأخر التحديث للقوانين المنظمة وبالأخص ما يرتبط بالوظيفة العمومية، وهو ما أكدته دراسة عن المملكة المغربية بأن ما نتج عن الإدارة الكلاسيكية ووسائل تدبيرها أثر على أدائها و بشكل قوي وجعلها رهينة لمنطق بيروقراطي غير مكترث بما يحدث حوله وغير قادر على استيعاب قيم مغايرة ونظم تدبير جديدة⁷.

والبحرين، شأنها شأن كل البلدان المماثلة، عرفت نزوعاً نحو سلبيات النموذج البيروقراطي تجسد بالأساس في بطء مبالغ فيه في اتخاذ قراراتها وتعقد إجراءاتها وقنواتها الإدارية، فعوض أن تكون عاملاً للتقدم، شكلت الإدارة بفعل جمودها وبطنها عائقاً لتحقيق التطور الاقتصادي والاجتماعي في البلاد.، ومن أهم مظاهر وسياسه التدبير العمومي في الإدارة الكلاسيكية ما يلي:

أولاً: تعدد المصالح والسلطات على المستوى المركزي

يتميز النظام الإداري البحريني في بعض إداراته بالاحتفاظ على المستوى المركزي بأهم الاختصاصات والسلط التقريرية وكل الوسائل والموارد المالية والبشرية، كما يوجد على أرض الواقع فارق مهم ما بين المهام المزاولة من طرف المصالح الخارجية للوزارات وتلك التي يجب إسنادها إليها في إطار سياسة فعلية للتركيز الإداري.

كما أبرزت العديد من الدراسات أن هناك توجها عاما نحو مراكمة البنيات المركزية نتج عنه عدم التطابق بين الهياكل الإدارية والكفاءات والوسائل الممنوحة لها، وهو ما تمخض عنه وجود تباعد شاسع ما بين الهيكلة الرسمية كما هي منصوص عليها في القوانين والقرارات وبين التنظيم المعتمد على أرض الواقع.

ثانياً: ضعف علاقة الإدارة مع المتعاملين معها

باعتبار أن الإدارة متمسكة بالتوجه البيروقراطي، أفضى هذا المنطق ظهور إشكالية علاقة الإدارة بالمتعاملين معها (مواطنين، أصحاب مصالح.... الخ)، وذلك لما يميز التنظيم البيروقراطي من انغلاق وغياب التواصل والانفتاح مع المحيط وغياب ثقافة التجديد، والبطء والصرامة في تطبيق الإجراءات مما يجعل هذه الإدارة منيعة في وجه كل محاولة للتحديث أو التغيير

ثالثاً: قصور نظام تدبير الموارد البشرية

تعكس الممارسة أن مجال تدبير الموارد البشرية يعاني من عجز على مستوى الاستراتيجية والمهنية، فنادرة هي الإدارات التي تطلب من مديري الموارد البشرية تشخيصا لمختلف العوائق، وبرنامجا للعمل، والوسائل المناسبة ومؤشرات للتتبع، فأهم ما يميز تدبير الموارد البشرية بالبحرين اقتضاره على الجوانب القانونية والموازنة أو الجوانب المالية البحتة والأداء الإداري اليومي من انضباط وغيره، وهو ما يولد الإحساس بأن وظيفة "الموارد البشرية" تطبع بصورة سيئة تجعلها شبيهة بباقي الوظائف الإدارية.

رابعاً: مراجعة النظام الأساسي للوظيفة العمومية

من المعلوم أنه تم إنشاء ديوان الموظفين في مملكة البحرين عام 1995م بمقتضى المرسوم الملكي رقم (6)⁸ لسنة 1995 بإنشاء ديوان الموظفين، وقد قرر هذا المرسوم أن ديوان الموظفين يتولى الإشراف على شؤون الموظفين والمستخدمين، ويستهدف تطوير مستوى الخدمة المدنية ورفع كفاءة الإنتاج وتحقيق العدالة في معاملة الموظفين والمستخدمين.

وبالرغم من الترميمات المتتالية التي خضع لها النظام الأساسي العام للوظيفة العامة ففي العام 1982م صدر المرسوم الملكي بقانون رقم (12) لسنة 1982 بإنشاء مجلس الخدمة المدنية برئاسة رئيس مجلس الوزراء⁹.

في العام 1996م صدر المرسوم الملكي رقم (5) لسنة 1996 بشأن تنظيم ديوان الخدمة المدنية، وبمقتضى هذا المرسوم تقرر إعادة تسميته ديوان الموظفين ليصبح ديوان الخدمة المدنية، كما تقرر إعادة تسميته

رئيس ديوان الموظفين ليصبح رئيس ديوان الخدمة المدنية¹⁰ مع العلم أن هذا المرسوم عدل بمرسوم آخر رقم (39) لسنة 2004م والمرسوم رقم (64) لسنة 2004م بأعاده تنظيم ديوان الخدمة المدنية وتوالت المراسيم حتى جاء مرسوم رقم (49) لسنة 2012م لإعادة تنظيم ديوان الخدمة والغي المرسوم السابق له.

أخيرا أصدر المشرع البحريني قانون في العام 2010م الغي بمقتضاه قانون الخدمة المدنية السابق وهذا القانون الجديد أصدر بمرسوم رقم (48) لسنة 2010م، واستكمل اصدار لائحته التنفيذية بقرار مجلس الوزراء رقم (51) لسنة 2012م.

والنقاش المطروح اليوم، يدور حول المطالبة بالمراجعة الشاملة للنظام الأساسي العام للوظيفة العمومية لخير دليل على كونه لم يعد صالحا لهذه الظروف التي تعيشها البحرين والظرفية الراهنة المتممة بنوع من التجديد والتطور.

خامسا: إشكالية منظومة التوظيف

- تتسم منظومة التوظيف في المملكة البحرينية مجموعة من الاختلالات التنظيمية والقانونية، نذكر منها
- غياب تدبير توقعي لحاجيات الادارة من الموارد البشرية بالوظيفة العمومية منذ وضع التخطيط الاستراتيجي المبني على الجودة نفي الاختيار والحاجة
 - غياب تحليل توقعي للوظائف والكفاءات، لا يمكن تكوين رؤية واضحة على المدى المتوسط للحاجيات في مجال التوظيف. وبالتالي لا تتوفر الادارات العمومية على تقديرات دقيقة لاحتياجاتها الفعلية من الموارد البشرية.
- إضافة إلى ضعف المهنية لدى بعض المسؤولين والمصالح المكلفة بتتبع شؤون الموظفين.

سادسا. ضعف تدبير الكفاءات

ان النمط السائد في مختلف المصالح المكلفة بتدبير الموارد البشرية (شؤون الموظفين) أو الإدارة العامة للموارد البشرية ليس لها دراية ومهاره في الاختيار أو التخطيط النوعي وحتى التقييم لما بعد التوظيف.. إضافة إلى قصور في منظومة الترقية والمكافآت والتقييم

المطلب الثاني: واقع التدبير العمومي في المملكة البحرينية واليات التحول نحو التدبير الحديث

إن الانتقال من الدولة الحارسة إلى الدولة الراعية كان نتيجة للتحولات الاقتصادية والاجتماعية، والأزمات الاقتصادية التي عرفها العالم بعد الحربين العالميتين، حيث تمت إعادة النظر في العديد من التيارات الفكرية والتشكيك في الأطروحة الليبرالية، حيث تمت الدعوة إلى تدخل الدولة، إذ ستصبح الدولة فاعلا أساسيا في الحقل الاقتصادي والاجتماعي .

وبالنظر إلى المشهد السوسيو اقتصادي للدول السائرة في طريق النمو يبرز مدى عمق تدخل الإدارة العمومية أو الوزارة أو الجهة الحكومية في آليات تدبير الشأن العام، ويمكن تفسير هذا التدخل في أن هذه الدول الحديثة كانت بأمس الحاجة لإدارة قوية متماسكة¹¹.

كما أن متطلبات التنمية من توفير البنى التحتية والاستثمار في قطاعات إنتاجية وغيرها من القطاعات والتي أصبحت مطلوبة جميعا في تلبية طموحات المواطنين وما قدمته المملكة البحرينية من التزامات في خطة التنمية المستدامة وغيرها من الخطط التنموية كفيل بإعادة النظر في وسائل التدبير القائمة والتحول نحو التدبير الحديث باعتباره السبيل الأهم لتحقيق الطموحات والمطالب الشعبية.

الفرع الأول: واقع التدبير العمومي في المملكة البحرينية وأسس تطويره

إن واقع التدبير العمومي في المملكة البحرينية كغيرها من دول المنطقة أبرز العديد من الاختلالات التي تطل كل مستوياته، وتجعله كنموذج ليس في المستوى المطلوب ينبغي تجاوزه، الى درجة انه أصبح ينعت بصفات عدم الفعالية والتعقيد والجمود

ويرتكز التدبير العمومي الجديد في أي دولة على العديد من الأسس أو المبادئ , والتي يمكن إيجازها في عشرة مبادئ اساسية, وهي¹²:

- (1) اعتماد التنافسية ما بين المصالح الإدارية، وما بين كل أشكال المنظمات العمومية، وهو عمق النموذج النيوليبرالي الذي يؤمن بالتأثير الإيجابي للسوق من أجل توفير أحسن الخدمات للعموم.
- (2) استعمال ميكانيزمات السوق بدل التقنيات القديمة والممارسات البيروقراطية فالسوق سيمكن من تحديد جدوى وإمكانية توفير بعض الخدمات العمومية، وحتى طرق تحقيقها.
- (3) انفتاح المصالح على المستفيدين أي المواطنين وتقريب المستفيدين من الخدمات العمومية، وذلك من خلال تفويض مسؤوليات التسيير للمصالح التي لها صلة مباشرة مع العموم.
- (4) إعادة تعريف المستهدف أو المستفيد من الخدمات العمومية كـ "زبون"، وهو مصطلح مستمد من مجال المقالة الخاصة، ويعبر عن تغيير على مستوى تقدير المتطلبات والحاجيات المعبر عنها من طرف المرتفقين، هذا "التوجه نحو الزبون" تواكبه إرادة تشخيص الخدمات المقدمة من طرف الإدارات العمومية.
- (5) قيادة المنظمات العمومية وأعضائها على أساس مهام واستراتيجيات وأهداف مرتكزة على النتائج (المخرجات)، وليس بناء على القواعد والاجراءات الشكلية والميزانيات المخصصة (المدخلات)، بالإضافة إلى تعديل قواعد تدبير الموارد البشرية بالارتكاز على مبادئ حسن الأداء والكفاءة والمردودية على غرار قواعد تدبير الموارد البشرية بالمقاولات الخاصة.
- (6) الوقاية من المشاكل قبل ظهورها بدل معالجتها بعد حدوثها، بحيث ينبغي توقع التحديات والأخطار قبل الاضطرار إلى مواجهتها.
- (7) إرادة اكتساب المال وليس فقط إنفاقه، يتعلق الأمر بتحقيق مستويات من الاقتصاد في تكاليف إنجاز الخدمات العمومية، وفي بعض الأحيان فرض الأداء على بعض الخدمات المدرة التي يمكن أن تتعش مالية الدولة، فالفعالية الاقتصادية الذي يجمع بين كل استراتيجيات الإصلاح المقدمة من طرف التدبير العمومي الجديد والتي ترتبط بها باقي المبادئ الأخرى، ويقوم هذا جهة على مسلمة العقلنة الاقتصادية

المستعملة لتفسير سلوك الفاعلين الاجتماعيين في كل مجالات النشاط، ومن جهة أخرى، على مسلمة أن السوق تعتبر المصطلح الرئيسي المبدأ، من هو أحسن وسيلة لتحقيق أعلى إنتاج وتوزيع الثروات .

(8) لامركزية السلطة بالمنظمات العمومية وتشجيع التدبير التشاركي¹³.

(9) تشجيع خلق شراكات مع القطاع الخاص ومع جمعيات القطاعات الأخرى.

(10) الفصل بين المستوى السياسي (الاستراتيجي) والمستوى العملي (إدارة المنظمات العمومية)، وهو ما يحقق استقلالية المصالح الإدارية بواسطة عقود الخدمات وتخصيص ميزانية بارتباط مع التعاقد، ووضع مؤشرات للأداء بغية تقييم بعدي للفعالية التنظيمية.

ومن خلال هذه المبادئ المذكورة يتبين لنا الفرق الكبير بين التنظيم البيروقراطي المتسم بالجمود والتعقد والمفتقد الى المرونة والسلاسة في الاجراءات وبين التدبير العمومي الجديد القائم على أسس المرونة والفعالية والاستقلالية، وبهذا تعتبر مبادئ التدبير العمومي الجديد هي مبادئ عامة كونية، ولكن اشكال التطبيق تختلف من بلد لآخر وذلك انطلاقاً من اختلاف انظمتها المختلفة داخل الدولة، مما سينتج عن ذلك اختلاف على مستوى نماذج تطبيقها.

الفرع الثاني: مظاهر وتجليات التدبير العمومي الحديث

في إطار تحديث الإدارة، ظهرت مجموعة من المنطلقات الأساسية التي تهدف الى تحقيق الفعالية الاقتصادية، وذلك من خلال استناد الإدارة على الأهداف، واعتمادها ميكنزمات السوق، لاسيما ان هناك اساليب اخرى اعتمدها الادارة بغية تحقيق منافع وتوفير خدمات تتسم بالجودة والفعالية، اهمها اسلوب التدبير المرتكز على النتائج والذي يحوي في طياته مجموعة من الأساليب التي تهدف الى تحقيق تلك الرؤى.

أولاً: مفهوم التدبير المرتكز على النتائج

عرف برنامج الأمم المتحدة للتنمية (PNUD) التدبير المرتكز على النتائج " كاستراتيجية واسعة للتدبير، تهدف الى التغيير العميق لنمط عمل المنظمات، وإلى التركيز على تحسين الأداء وتحقيق النتائج".

كما يعرف التدبير المرتكز على النتائج بكونه اتجاه إداري يهدف إلى تحسين فاعلية وكفاءة الأداء خاصة في تنفيذ البرامج والمشروعات التنموية، عن طريق تحديد النتائج المتوقعة من تنفيذ البرنامج أو المشروع بناء على الأهداف التي تمت صياغتها أثناء التخطيط من خلال الإمكانيات والموارد المتاحة.

فالتدبير المرتكز على النتائج هو مقارنة شمولية تهدف إلى تعزيز الفعالية والنجاحة وانسجام السياسات العمومية، وتحسين جودة الخدمة العمومية المقدمة للمواطن وكذلك تعزيز مسؤولية المديرين.

وبناء على ما سبق يتبين أن التدبير المرتكز على النتائج يتمحور حول العناصر التالية¹⁴:

- تقوية فعالية النفقات والرفع من نجاعة التدبير العمومي .
- تمكين المستفيدين من حرية أكثر في التصرف، مع تفعيل مسؤولياتهم والتي تقوم أساساً على تحقيق النتائج .

- الاعتماد على التخطيط متعدد السنوات pluriannuelle.
 - تقوية اللاتركيز الميزانياتي déconcentration budgétaire من أجل تفعيل سياسة القرب للاستجابة لإنتظارات المواطنين.
 - المراقبة المستمرة والتقييم المنتظم للأداء، ونشر التقارير بشكل دوري.
- عموماً يمكن القول ان التدبير المرتكز على النتائج يهدف الى تعديل ثقافة الإدارة العمومية المرتكزة على القواعد وجعلها ثقافة موجهة نحو النتائج¹⁵.
- ثانياً: آليات التدبير المرتكز على النتائج

لكي يقوم هذا التدبير بالنتائج المرجوة منه، لا بد له ان يعتمد على مجموعة من الآليات التي من شأنها ان تساعده بالوصول الى النتيجة بفعالية ودقة وشفافية، كما سيتم تبيانها في الآتي.

1: آلية الشفافية والتعاقد والشراكة والتخطيط الاستراتيجي

أ- الشفافية

حيث أصبح هذا المبدأ في الوقت الراهن معياراً أساسياً لتقييم أداء تدبير المرافق العامة، فهو يسمح للمواطنين المرتفقين، بالاطلاع بكل وضوح وعلانية ودقة¹⁶ على مختلف العمليات التي يقوم بها المسير من أجل تنفيذ الخدمات الاجتماعية، وبالتالي معرفة تفاصيل إدارة المرفق¹⁷.

ومنه فهي عبارة عن آلية لمكافحة الفساد، يجعل من الإدارة عبارة عن بيت من زجاج كما يقال، تمارس أنشطتها في واضحة النهار، أي في العلن وبكل وضوح ودون تعتميم للمعلومة واحتكارها¹⁸.

ب- التعاقد

يعتبر التعاقد contractualisation من المرتكزات الأساسية للتدبير العمومي الجديد، ومن الآليات التي يقوم عليها التدبير المرتكز على النتائج، وهذا ما يفسر الانتشار الكبير الذي تعرفه ثقافة التعاقد اليوم¹⁹.

ومن أبرز التعاقدات المعتمدة اليوم في التدبير العمومي على مستوى الكثير من الدول التي تنهج التدبير

الحديث

1. التعاقد السياسي بين الحكومة وممثلي الأمة

ان أول تعاقد يحكم التدبير العمومي والذي تتبع عنه باقي التعاقدات، هو ذلك الذي يتم بين الحكومة وممثلي الأمة والمتمثل في البرنامج الحكومي.

2. عقود البرامج

هي عقود تبرمها الدولة مع مصالحها اللامركزية أو الهيئات العمومية الأخرى كالوزارات مع المحافظات او فروعها في المحافظات والمدن.

ومن بين هذه العقود، نذكرها بإجاز وهي:

○ بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية.

○ بين الدولة والمؤسسات أو المقاولات العمومية.

3. التعاقد بين الإدارة والموظف العمومي

ان منطق المسار الوظيفي Le système de carrière يتناقض تماما مع فلسفة التدبير العمومي الجديد، فهذا النظام يقوم على الديمومة والثبات مما يقتل في الموظف كل حس إبداعي، لهذا أخذت مختلف الدول تتحو في اتجاه تكريس العلاقة التعاقدية مع موظفيها بدل العلاقة النظامية، وذلك تجنباً للعيوب التي تتصف بها هذه الأخيرة ورغبة في الاستعانة بكفاءات القطاع الخاص في التدبير العمومي.

ت-الشراكة

عقود الشراكة عقود إدارية بموجبها تعهد الدولة أو المؤسسات العمومية أو الجماعات الترابية إلى شخص خاص مشروع معين لمدة محددة تتناسب مع حجم الاستثمارات المرتقب إنجازها، وتعني كذلك التعاون لإنجاز مشاريع مشتركة بين الدولة أو المؤسسات العمومية أو الجماعات الترابية من جهة، والمقاولات الخاصة من جهة أخرى وتتم بموجب عقود ذات طبيعة إدارية²⁰.

ث-التخطيط الاستراتيجي

التخطيط الاستراتيجي هي عملية تقوم على تحديد الأهداف المراد بلوغها في فترة معينة قد تكون طويلة أو متوسطة أو قصيرة، مع تحديد الوسائل والتدابير اللازمة لتحقيق هذه الأهداف، وتكمن أهمية التخطيط الاستراتيجي في كونه خريطة طريق يتم اتباعها لتحقيق أهداف محددة، ويحول دون الوقوع في فخ التسيير اليومي، وهذا يضمن تحقيق الأهداف بفعالية ونجاعة، فإذا كان التدبير العمومي الجديد يركز على النتائج، وعلى مبادئ الفعالية والنجاعة والحكمة الجيدة، فإن هذه المبادئ تتنافى مع التسيير اليومي ومع غياب الرؤية الإستراتيجية.

ثالثاً: الرقابة في التدبير العمومي الجديد

تشكل عملية الرقابة محوراً مهماً في التدبير العمومي الجديد، كالتدقيق و الافتحاص الذي يقومون به المراقبون في مرحلة التخطيط، ويوثقون الاستنتاجات استناداً إلى إجراءات التدقيق المنفذة، ويجمعون الأدلة الرقابية²¹. وذلك بهدف تعزيز ثقة المستخدمين المستهدفين في القوائم المالية الخاضعة للرقابة.

رابعاً الإدارة الإلكترونية كآلية لتدعيم التدبير العمومي الحديث

هناك العديد من التعاريف التي عرفت الإدارة الإلكترونية والتي وإن جاءت في سياقات مختلفة إلا أن المنهاج السائرين عليه واحد، ومن هذا المنطلق سنستعرض مجموعة من هذه التعاريف.

عرفتها منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OCDE بأنها "عملية إستعمال تكنولوجيا الإعلام والاتصال وخصوصاً الأنترنت كوسيلة لتحقيق إدارة ذات أحسن جودة ممكنة"²².

أما البنك الدولي فقد عرفها بأنها "مفهوم ينطوي على استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال، بتغيير الطريقة التي يتفاعل معها المواطنين والمؤسسات مع الحكومة، للسماح بمشاركة المواطنين في عملية صنع القرار وربط طرق أفضل للوصول إلى المعلومة، وزيادة الشفافية، وتعزيز المجتمع المدني"²³.

فالإدارة الإلكترونية هي بكل بساطة الانتقال من انجاز المعاملات وتقديم الخدمات العامة من الطريقة التقليدية اليدوية إلى الشكل الإلكتروني من أجل استخدام أمثل للوقت والمال والجهد، أي هي إستراتيجية إدارية عصرية تعمل على تحقيق خدمات أفضل للمواطنين والمؤسسات الخاصة مستغلة في ذلك التطور التكنولوجي الهائل في نظم المعلومات والاتصالات²⁴.

مزايا الإدارة الإلكترونية

تتميز الإدارة الإلكترونية بمجموعة من المميزات الأساسية، وهي²⁵:

- (1) إدارة بلا أوراق: حيث تعتمد الإدارة الرقمية على الحاسوب الآلي بشكل رئيسي؛ وبالتالي استبعاد الأساليب التقليدية المتمثلة في الأوراق؛ إلا بشكل ثانوي .
 - (2) إدارة بدون وقت: الإدارة الإلكترونية ليست مقيدة أو ملزمة بالضرورة بأوقات العمل الرسمية المتعارف عليها؛ بحيث يمكن للموظف العمومي أن يتخذ قرارا خارج أوقات العمل لمواجهة الصعوبات الطارئة، وذلك بفضل تطبيقات الإدارة الرقمية .
 - فالإدارة الرقمية أصبحت تخول للموظف العمومي أن يعمل في الزمن الحقيقي ، حيث تعمل 365/7/24 ، أي 24 ساعة، و ذلك لإستمرار في مراعاة مصلحة المواطنين والمواطنات²⁶.
 - (3) إدارة بلا مكان: تعتمد الإدارة الرقمية على وسائل الاتصال والتواصل الحديثة؛ كالربط بشبكة الانترنت، التي من خلالها يستطيع المسؤول الإداري أن يتخذ القرارات وهو في مكان ما وزمان ما؛ وبالتالي فهو غير مقيد أو يرتبط اتخاذه للقرار، بالضرورة من خلال وجوده في المقر الإداري المادي للمرفق العام الذي يسيره أو يشرف عليه أو المسؤول عنه؛ مما يضيفي فعالية ونجاعة ومرونة عالية في تلبية الخدمات العمومية.
 - (4) إدارة بلا تنظيمات جامدة: بفضل الإدارة الإلكترونية؛ صار بإمكاننا الحديث عن تنظيمات ذكية تتسم بالمرونة، وقابلة لأن تواكب جميع التغيرات والتحويلات الطارئة وذلك خلافا للإدارة التقليدية التي تتسم بالجمود والروتينية والبطء .
 - (5) إدارة بأقل تكلفة: تتميز الإدارة الرقمية أيضا بتقليل أوجه المصاريف الزائدة في متابعة عمليات الإدارة المختلفة، عبر عقلنة وترشيد اختيارات الموازنة؛ حيث يضيفي تطبيق الادارة الرقمية تقليص نفقات الدولة إلى أكثر من النصف من التكلفة الإجمالية، مقارنة بالإدارة التقليدية، من خلال الاستعمالات لمجموعة من الإجراءات والآليات المعلوماتية التي كانت في السابق تنجز بواسطة الإدارة الورقية.
 - (6) إدارة بأقل المخاطر: التقليل من الإكراهات والتقليص من مختلف المعوقات في اتخاذ القرار؛ عن طريق توفير قاعدة بيانات وربطها بمراكز اتخاذ القرار، وتوظيف تكنولوجيا المعلومات لدعم وبناء ثقافة مؤسسية إيجابية لدى كافة الموظفين، وتغادي مختلف المخاطر التي تصاحب اتخاذ القرارات والخيارات والبرامج.
- ومن بين أهم أهداف الإدارة الإلكترونية:

- تحقيق الشفافية.
- الجودة في الخدمات العمومية.

- تقريب الإدارة من المواطنين
- تقوية مبدأ استمرارية وديمومة المرفق العام.
- تحسين التنافسية الاقتصادية.
- تبسيط الإجراءات الإدارية:

خاتمة

من خلال هذا المقال يتبين أن الهدف من وراء الانتقال من تدبير تقليدي الى تدبير حديث هي البيروقراطية التقليدية المتسمة بالجمود والركود، وبالتالي أنعكس التدبير الكلاسيكي على محرجات الجهات الحكومية في المملكة البحرينية باعتباره يتسم ببعض المظاهر التي أصبحت متأخرة مع التطور والحدثة لو قورنت بتجارب دولية مقارنة، ومن جانب آخر ظهور الثورة الإلكترونية التي وسعت من مدارك ومدخلات التدبير الحديث، وغيرها من العوامل المؤثرة.

بحيث يقول البعض بأن الإدارة الإلكترونية مثلاً باعتبارها اهم وسائل التدبير الحديث هي التي ستقضي على البيروقراطية، وهذا ما نستشفه من خلال دخول الرقمنة إلى العمل الإداري واهتمام الحكومة البحرينية بهذه الموجة الكبيرة والمواكبة دوماً على كل مستجد يشهده العالم الرقمي، وذلك من خلال الأهمية التي تهتم بها الحكومة في مجال إصلاح الإدارة البحرينية، فالإدارة الإلكترونية تعتبر أساس متين لتطوير الإدارة، وتخليقها وتحقيق نجاعة وفعالية وجودة العمل الإداري ككل.

وواقعياً نجد أن البحرين قد وضع مجموعة من الاستراتيجيات والخطط لتنزيل مقتضيات قانون الوظيفة العمومية داخل الإدارات العمومية أو الوزارات او الجهات الحكومية، وذلك وفق قوانين تعمل على وضع أسسها وآليات عملها وأهدافها وكذا حمايتها والعمل على تطويرها دوماً بما يتلاءم مع الأوضاع المختلفة داخل الدولة. وختاماً يمكن القول إن نجاح وتطور الإدارات اليوم أصبح رهين بالاهتمام بتقنيات الاتصال والمعلومات، والعمل بمبادئ الشفافية والحكامة والاقتصاد والتقييم المستمر والفعال، فقد أصبحنا في عالم تكنولوجي بإمتياز وأصبحت الدول تقيس مدى تطور نموها وتقدمها بالعامل الإلكتروني، بما فيه من مميزات تسهل تقديم الخدمات لمواطنيها بمرونة وجودة وسرعة مع القليل من الجهد والمال والطاقة.

الهوامش

- 1) دستور مملكة البحرين، الباب الثاني، المادة رقم (16)،، الفقرة أ.
- 2) المادة (16)، الفقرة ب، نفس المرجع.
- 3) Aman Abdelmajid: Integrated training, skills management method: experimentation in Moroccan public administrations–Lyon University– Doctoral Thesis–2001\p:108.
- 4) نوال الهناوي، التدبير العمومي الجديد، اطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية، الرباط_أكادال، 2009/2008، ص7.
- 5) نوال الهناوي، مرجع سابق، ص 8.
- 6) عبداللطيف الهلالي، التدبير العمومي ومفاهيم اخرى، جامعة ابن الازهر كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية، أكادير، مجلة القانون الدستوري و العلوم الادارية، المركز الديموقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية و الاقتصادية، العدد السادس ابريل 2020، المانيا/برلين، ص 8.
- 7) عبدالحافظ ادمينو، نظام البيروقراطية الإدارية بالمغرب، اطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية، الرباط_أكادال، 2002/2001.
- 8) المرسوم الملكي رقم (6) لسنة 1975 بإنشاء ديوان الموظفين، بتاريخ 30 يونيو 1975م، وتم نشره في الجريدة الرسمية بالعدد رقم (1131) بتاريخ 10 يوليو 1975م.
- 9) المرسوم بقانون رقم (12) لسنة 1982 بإنشاء مجلس الخدمة المدنية بتاريخ 15 مارس 1982م، وتم نشره في الجريدة الرسمية بالعدد رقم (1479) بتاريخ 18 مارس 1982م.
- 10) المرسوم رقم (5) لسنة 1996 بشأن تنظيم ديوان الخدمة المدنية بتاريخ 11 فبراير 1996م، وتم نشره في الجريدة الرسمية بالعدد رقم (2203) بتاريخ 14 فبراير 1996م.
- 11) عبد الرزاق العكاري، مفارقات اصلاح الإدارة العمومية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 72_73، يناير/ابريل 2007، ص128.
- 12) المرجع نفسه، ص 71.
- 13) David Giauque : la bureaucratie libérale : nouvelle gestion publique et régulation organisationnelle ; Edition L'Harmattan/2003 ; P: 65–66.
- 14) Youssef RACHID Mohamed LAHMOUCHI, la gestion axée sur les résultats dans l'administration publique : où en est le Maroc?, revues.imist.ma, le 26/4/2022, 16:26h.
- 15) Perrin Burt: Mise en oeuvre d'une approche: relever les défis posés par la gestion et la budgétisation centrées sur les résultats– OCDE 2002/ p.5.

- (16) جميل عودة ابراهيم، مفهوم الشفافية الإدارية كحق للمواطن، موقع شبكة النبا المعلوماتية، سياسة الحكم الرشيد، نُشر يوم الخميس 15 تشرين الثاني 2018، تم الإطلاع عليه يوم 26 ابريل 2022، على الساعة <https://annabaa.org/arabic/goodgovernance/17258.22:59>
- (17) منية بنلمليح، النشاط الإداري، مطبعة سجلماسة، مكناس السنة الجامعية 2018 ص68.
- (18) احمد حضرائي، محاضرات في مادة الجماعات الترابية التنظيم الجهوي، طبعة سجلماسة، مكناس السنة الجامعية 2017/2018 ص13.
- (19) جمال أمقران، التدبير المبني على النتائج: مفهومه، أهميته، أهداف وآلياته، موقع مغرب القانون، نُشر في 16 يناير 2018، تم الاطلاع عليه يوم 27 ابريل 2022 في الساعة 23:00. <https://www.maroclaw.com>
- (20) يوسف بلشهب، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص: على ضوء القانون رقم 86.12، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 121، مارس أبريل 2015، ص98.
- (21) محمد براو، الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية ودورها في بناء التنمية وبناء الدولة من منظور عالمي مقارن وعلمي، الجزء الأول، دار السلام، الرباط، الطبعة الأولى 2020.
- (22) Synthese concernant "l'administration electronique: un impératif (principales conclusion) publication de l'organisation de coopération et développement économique (OCDE) Mars 2004.p30.
- (23) المصطفى أمعزول، مدخل لدراسة الإدارة الإلكترونية، الطبعة الاولى، مطبعة مسنانة/طنجة، 2020، ص 11.
- (24) الوافي رابح، أثر استخدام الإدارة الإلكترونية على جودة الخدمات في المؤسسات العمومية الجزائرية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم التسيير، جامعة محمد بوضياف بلمسيلا، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية والتسيير، الجزائر، السنة 2019 ص53.
- (25) اسامة شنفار، دزر الإدارة الرقمية في توطيد وتوطيد الحكامة المالية في الجماعات الترابية، رسالة لنيل دبلوم الماستر، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مراكش، 2021/2020، ص29-30.
- (26) فداء حامد، الإدارة الإلكترونية الأسس النظرية والتطبيقية، الطبعة الاولى، مطبعة دار ومكتبة الكندي، عمان/الأردن، 2015، ص 194.