



التحليل المعاصر للإدارة العمومية

مطبوعة موجهة لطلبة السنة أولى ماستر
تخصص: تسيير عمومي

إعداد: د. مقلاتي عشور
قسم: علوم التسيير



الصفحة	محتوى المطبوعة
4	المحور الأول: مدخل مختصر إلى الإدارة
11	المحور الثاني: مفهوم الخدمات العمومية
23	المحور الثالث: مفهوم التسيير العمومي
37	المحور الرابع: مداخل دراسة علم التسيير العمومي
45	المحور الخامس: مفهوم التسيير العمومي الجديد
64	المحور السادس: نماذج التسيير العمومي الجديد
75	المحور السابع: واقع وتحديات تطبيق التسيير العمومي في الجزائر
86	خاتمة
87	قائمة المراجع
94	الفهرس



أهداف مقياس التحليل المعاصر للإدارة العمومية

لكل مقياس هدف عام ورئيسي، ومجموعة من الأهداف الفرعية أو الخاصة، حيث يشمل الهدف العام من المقياس، بينما الأهداف الخاصة فتمثل الأهداف المرجوة من كل محور أو محاضرة، بينما كل محاضرة يتم تحديد أهدافها الإجرائية، فكل هدف خاص أو فرعي يتجزأ إلى عدة أهداف إجرائية، وعليه جاء تحديد أهداف هذا المقياس وفق الآتي:

الهدف العام: أن يكون الطالب في نهاية دراسته لهذا المقياس، قادرا على فهم واستيعاب التسيير العمومي على أسسه وأهميته ومدى تطبيقه في الجزائر.

الأهداف الخاصة:

- أن يتعرف الطالب على ماهية ومفهوم الخدمات العمومية.
- أن يعرف الطالب ماهية ومفهوم التسيير العمومي
- أن يميز الطالب بين أهم مداخل دراسة علم التسيير العمومي
- أن يتعرف الطالب على ماهية ومفهوم التسيير العمومي الجديد
- أن يعرف ويميز بين أهم نماذج التسيير العمومي الجديد.
- أن يطالع الطالب على واقع وأهم التحديات لتطبيق التسيير العمومي في الجزائر



المحور الأول

مدخل مختصر إلى الإدارة

الأهداف التعليمية

- أن يعرف الطالب مفهوم الإدارة
- أن يتعرف الطالب على أهمية الإدارة
- أن يعرف الطالب قصور النموذج البيروقراطي لماكس فيبر



1. تمهيد:

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

فجاءت فكرة الإدارة العامة أو التسيير العمومي الذي يعتبر الغاية أو الهدف العملي للحكومة، من أجل إنشاء مشروعات عامة تلبى رغبات الأفراد وحاجياتهم، التي يعجز الفرد عن تلبيتها بمفرده¹، حيث اعتمد التسيير العمومي القديم في تطبيقاته على مبادئ استمدتها من العلوم القانونية والإدارية، ورغم المجهودات والأفكار التي جاء بها هذا النموذج إلا أنه فشل بسبب احتكار الدولة للوظائف وتهميش الأفراد وعدم دمجهم في الحياة العملية للمؤسسات العمومية، هذا ما أدى إلى ظهور أفكار جديدة ومحاولة المجيء بنموذج من شأنه إدماج الفرد في الحياة العملية.

2. تعريف الإدارة

تم تطوير العديد من التعريفات من قبل باحثين وكتاب في علم الإدارة في ضوء مداخل متعددة. وإن الوصول إلى تعريف شامل ومحدد لمفهوم "الإدارة" لاقى كثيرًا من الصعوبات، حيث يختلف تفسير معنى الإدارة باختلاف وجهة نظر القائم بالتعريف ونواحي التركيز التي ينظر إلى الإدارة من خلالها، فضلاً عن أنه يصعب الانتهاء إلى تعريف محدد لعلم يتطور ويتقدم باستمرار.

لغة: يستند هذا المفهوم إلى الأصل اللاتيني للكلمة Administration أي أن الكلمة تعني خدمة الآخرين وتقديم العون للغير.²

¹ طارق المجذوب، "الإدارة العامة - العملية الإدارية والوظيفية العامة والإصلاح الإداري"، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 2000، ص 119.

² عبد العزيز صالح بن حبتور، أصول ومبادئ الإدارة العامة، الأردن، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، 2000، ص 32.



اصطلاحاً: الإدارة بمعناها العام تعني النشاط الموجه نحو توفير التعاون المثمر والتنسيق الفعال بين الجهود البشرية المختلفة العامة من أجل خلق وتحقيق هدف معين بدرجة عالية من الكفاءة.¹ كما أن هناك مجموعة من التعاريف المشهورة للإدارة نذكر بعضها على سبيل المثال لا على الحصر:²

يعرف **تايلور** الإدارة بأنها القيام بتحديد ما هو مطلوب عمله من العاملين بشكل صحيح، ثم التأكد من أنهم يؤديون ما هو مطلوب منهم بأفضل الطرق وأقل التكاليف.

وكما يعرفها **فايول** بأنها تعني بالنسبة للمدير أن يتنبأ بالمستقبل ويخطط بناء عليه وينظم ويصدر الأوامر وينسق ويراقب.

ويرى **بريتش** أن الإدارة عملية اجتماعية تقع عليها مسؤولية التخطيط الفعال ووضع اللوائح المتعلقة بعمل المشروع.

وتعرف أيضا بأنها "علم استخدام كافة الموارد المتاحة لتعظيم الفائدة وتحقيق قيمة تنافسية من خلال خطة زمنية ترمي لتحقيق أهداف عامة ومفصلة.

كما تعرف الإدارة أيضا: "هي علم وفن إدارة وتسيير كل الموارد المتاحة واستغلالها استغلالاً أمثل بما يخدم الأهداف التنظيمية من جهة وأهداف المجتمع من جهة ثانية وفق أسلوب علمي وعملي.

وعرفت أيضا الاستخدام الكفء أو الأمثل للموارد بغرض تحقيق أهداف خلال فترة زمنية معينة ضمن عمليات إدارية تتسم بالفعالية والكفاءة.

وتشمل العمليات الإدارية وظائف التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة، أما الكفاءة فيقصد بها الإقتصاد في استخدام الموارد المتاحة وحسن الإستفادة منها، وتقاس الفعالية بمدى تحقيق أهداف المنظمة خلال فترة زمنية معينة.

¹ المرجع نفسه، ص 33.

² د. فرطاس فتيحة، عصرنة الإدارة العمومية في الجزائر من خلال تطبيق الإدارة الالكترونية و دورها في تحسين خدمة المواطنين، مجلة الإقتصاد الجديد، العدد 15، المجلد 02، 305-322.





كما يمكن تعريفها على النحو التالي: الإدارة هي عملية متميزة تتكون من التخطيط والتنظيم والتشكيل والتوجيه والرقابة، تنجز لتحقيق الأهداف عن طريق استخدام القوى البشرية والموارد الأخرى.¹

ويعتبر علم الإدارة من العلوم الإجتماعية، فهي علم و فن يهدف للاستغلال الأمثل للموارد المتاحة: البشرية، المادية، المالية والمعلومات والأفكار والوقت، من خلال العمليات الإدارية المتمثلة في التخطيط، التنظيم، التوجيه والرقابة والتنسيق، بغرض تحقيق الأهداف المحددة بكفاية وفاعلية.² علم لأنها مؤطرة بمجموعة نظريات وتعتمد في عملية اتخاذ القرار على التخطيط ورسم الإستراتيجيات بناء على أبحاث وتجارب وتعتمد على علوم أخرى مثل العلوم القانونية والإدارية (القانون العام أساسا) وعلوم التسيير والإقتصاد وعلم الاجتماع. كما تعتبر الإدارة فن أيضا العتمادها على عنصر المهارة والخبرة في أداء الوظائف والمهام وتنفيذ المسؤوليات.

ومن حيث مجالات الإدارة، توجد بما يعرف بالإدارة العمومية التي تهدف إلى توفير الخدمات العمومية وتسيير البرامج والنشاطات المرتبطة بتنفيذ السياسة العامة للدولة وإدارة الأعمال التي تهدف إلى تحقيق الربح وقد تكون صناعية أو تجارية أو خدمية.

3. أهمية الإدارة:

للإدارة أهمية كبيرة في الحياة البشرية، حيث تعد الحجر الأساس لرقى الأمم والمجتمعات والمنظمات، فهي المسؤولة عن نجاح أو فشل أي منظمة خاصة كانت أو حكومية. و يمكن تلخيص أهمية الإدارة فيما يلي:³

¹ جميل أحمد توفيق، إدارة الأعمال مدخل وظيفي، بيروت، دار النهضة العربية، 1986، ص 20.

² د. فرطاس فتيحة، نفس المرجع السابق، ص 307.

³ د. فرطاس فتيحة، نفس المرجع السابق، ص 307-308.



- تساعد على استغلال الموارد البشرية والمادية المتوفرة بكفاءة عالية وفعالية؛
- ضمان نجاح المشروعات في جميع الأنشطة الاقتصادية، الزراعية، الصناعية والخدماتية وتحقيقها لأهدافها .
- المساهمة في نجاح خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتحقيق الرخاء الاقتصادي للدول.
- زيادة المستوى المعيشي للأفراد وتحسينه وتحقيق التقدم الإجتماعي وذلك من خلال مساهمتها في زيادة الإنتاج وتحسين نوعيته ورفع الكفاية الإنتاجية للعاملين مما يتيح لهم إمكانية الحصول على أكبر أجر ممكن.¹
- خلق الكفاءات القادرة على تسيير شؤون المنظمات وتزويدها دائما بالدم الجديد والعناصر الشابة القادرة على تحمل مسؤولياتها والمجهزة بالعلوم التطبيقية والإدارية الحديثة والجاهزة لاستخدامها في المجالات العلمية.²
- الإستخدام الرشيد للموارد الوطنية المتاحة يساهم في زيادة الدخل القومي ويضيف إلى ثرواته المادية والبشرية من خلال تنظيم وتخطيط ومتابعة عمليات اكتشاف الموارد الطبيعية ورفع مستوى التأهيل والتدريب للعاملين في الحقول الإدارية.³
- الإعتماد على الطرق الحديثة والمتقدمة في اتخاذ القرارات الإدارية وتسيير شؤون المنظمات مثل بحوث العمليات والبرمجة الرياضية والإحصاء الرياضي ومنظومات الحواسيب وغير ذلك.⁴

4. قصور النموذج البيروقراطي لماكس فيبر

يعتبر عالم الإجتماع الألماني ماكس فيبر أول من نظر للتنظيم البيروقراطي والذي حسبه يقوم على⁵:

¹ فاطمة بدر ومعاذ الصباغ، أساسيات الإدارة، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، 2020، ص 2.

² فاطمة بدر ومعاذ الصباغ، نفس المرجع السابق، ص 2.

³ فاطمة بدر ومعاذ الصباغ، نفس المرجع السابق، ص 3.

⁴ فاطمة بدر ومعاذ الصباغ، نفس المرجع السابق، ص 3.

⁵ مؤيد سعيد السالم، تنظيم المنظمات، ط 1، دار عالم الكتاب الحديث، الأردن، 2002، ص 7





- تقسيم العمل بين الأفراد حسب التخصص والمؤهلات.
 - تحديد المسؤوليات والعلاقات فيما بين أفراد التنظيم بقواعد ولوائح تنظيمية.
 - شغل الوظائف في التنظيم الإداري يكون على أساس التعيين وليس الإنتخاب لتجنب إعاقة العمل الإداري.
 - التدرج الهرمي حيث تنظم علاقات الوظائف على أساس التدرج الهرمي المسند إلى السلطة الرسمية وذلك انطلاقاً من:
 - تقسيم المنظمة إلى عدة مستويات هرمية.
 - خضوع المستوى الإداري الأدنى لإشراف وتوجيه المستوى الإداري الأعلى بالإضافة إلى تحديد نطاق سلطة الرؤساء على المرؤوسين وفقاً لقواعد محددة وثابتة.
 - وجود قواعد وإجراءات رسمية مكتوبة توجه سلوك العاملين والقرارات المختلفة في الوظائف.
 - الفصل التام بين ممتلكات المنظمة والممتلكات الخاصة للعاملين فيها.
 - اعتماد الوظائف على الجدار والإخبار المهني والذرية يكون على أساس الأقدمية والأداء والقدرة.
- كثرة الإجراءات والمراحل التي يمر بها العمل الإداري مع الإلتزام والتقيّد الحرفي بالقوانين والتنظيمات واللوائح والإستخدام الخاطئ وأحيانا التعسفي للتسلسل الهرمي، كلها عوامل أدت إلى تفشي سلوك اللامبالاة والتباطؤ في أداء المهام الإدارية وغياب ثقافة الإلتقان وجودة الخدمة العمومية. وبناء على العناصر والخصائص أعلاه حسب فيبر يؤكد ماكس فيبر، أن الولاء هو السبيل الأمثل لتنظيم عملية تحقيق الأهداف التنظيمية بكفاءة الطرق وأنجعها، ووفقاً لماكس فيبر أيضاً فإن تطبيق هذا النموذج في المنظمات الكبيرة سيحقق فوائد متعددة كالدقة في العمل والوضوح والسرعة وانخفاض التكلفة المادية للعمل ومنه اجتناب العديد من المشاكل الخاصة بالعمل.¹

¹ دودو نوري نور الدين ومحمدي كمال، التنظيم البيروقراطي عند ماكس فيبر و ميشال كروزيه، مجلة سوسولوجيا، المجلد 1، العدد 3، ص ص 22-231.



ولهذا ظهر نموذج التسيير العمومي الجديد الذي يستمد أفكاره ومبادئه من العلوم الاقتصادية وسياسات القطاع الخاص، والذي فتح بدوره المجال أمام الأفراد للتوجه بأفكارهم لتحسين مستوى الأداء في المنظمات العمومية. وقد بدأت أفكار التسيير العمومي الحديث مع ظهور الأزمة الاقتصادية في أوروبا منتصف السبعينات بسبب التدخل المفرط للدولة في الحياة الاقتصادية ودعوة علماء الاقتصاد إلى ضرورة انسحاب تدريجي للدولة منه كشرط أساسي لمعالجة الإختلالات التي يمر بها (خاصة علماء مدرسة شيكاغو مثل ميلتون فريدمان وظهر مفهوم الدولة الضابطة).





المحور الثاني

مفهوم الخدمات العمومية

الأهداف التعليمية

- أن يعرف الطالب مفهوم المرفق العام
- أن يتعرف الطالب على عناصر وأنواع المرافق العامة
- أن يعرف الطالب مفهوم الخدمة والخدمة العمومية
- أن يطلع الطالب على معايير الخدمة العمومية
- أن يميز الطالب بين أنواع الخدمة العمومية



مقدمة:

إن العلاقة الأساسية التي تربط الدولة بمواطنيها هي أداء الخدمات الأساسية اللازمة لتحقيق المصلحة العامة، وذلك بإشباع الحاجات العامة للمواطن والتي يعجز النشاط الفردي لوحده عن توفيرها كل ذلك بغية تحقيق النفع العام. وقيام الدولة بأداء الخدمات العامة يتخذ في أغلبيته صورة المرفق العام الذي أصبح بمثابة الوظيفة الرئيسية للدولة التي تتسع كلما نقص النشاط الفردي الخاص وتضيق كلما زادت الأنشطة الخاصة للأفراد في الدولة. إذ أن المرفق العام هو الوسيلة الأساسية التي تتخذها الدولة من أجل تقديم الخدمات العمومية لجميع المواطنين على وجه المساواة وفي ظل خلق المناخ الملائم لتسيير وتحسين الحياة اليومية للمواطنين تجسيدا لسياسة التضامن الاجتماعي في رعايتها لهم.¹

وتتضمن الخدمات العمومية مجموعة كبيرة وغير متجانسة للخدمات الجماعية المنظمة من طرف الدولة كالخدمات الإدارية والخدمات الاجتماعية والثقافية والصناعية والتجارية، وتستند عملية تسيير نشاطات هذه الخدمات على قواعد مشتركة تستمد منها شرعيتها وصفاتها أهمها قاعدة المساواة، وكذلك الاستمرار والتطور، الأمر الذي يسمح بتقديم خدمة عمومية للجميع دون تمييز على سبيل الإستمرار وكذا تكييف محتوى الخدمة العمومية مع التطور الاجتماعي والتقدم التقني من جهة وإحتياجات المستفيدين من جهة أخرى. ومن خلال كل هذا يمكن تحديد معالم الإشكالية الراهنة في طرح التساؤل التالي: ما مفهوم المرفق العام، وما مفهوم الخدمات العمومية؟

وبغية الإجابة على التساؤلات المطروحة، تم عرض الخطة التالية:

¹ عتيقة بلجيل، الإضراب في المرافق العامة - دراسة مقارنة -، مذكرة درجة الماجستير، جامعة محمد خيضر - بسكرة،





المبحث الأول: مفهوم المرفق العام :

بالرغم من ارتباط مفهوم المرفق العام بمفهوم الخدمة العمومية باعتبار أن المرفق العام هو الكل والخدمة العمومية هي جزء من هذا الكل إلا أننا سنتطرق بالتوضيح والتبيان لمفهوم كل منهما على حدى.

المطلب الأول: تعريف المرفق العام:

هو النشاط الصادر عن الإدارة بهدف إشباع حاجيات عامة والذي يخضع لتنظيم وإشراف ورقابة الدولة، ويستثنى من هذا المفهوم المشاريع الخاصة والمؤسسات الخاصة وتلك التي تهدف إلى تحقيق الربح¹.

وبالتالي فالمرفق العام هو النشاط أو الوظيفة أو الخدمة التي تلبي حاجيات عامة للمواطنين مثل التعليم، الرعاية الصحية، البريد والمواصلات بغض النظر عن المنظمة أو الجهة أو الهيئة القائمة به. ومن خلال النصوص القانونية التي جاءت لتنظيم المرفق العام في الجزائر وذلك بأن المرفق العام هو نشاط تقوم به السلطة العمومية اتجاه المواطنين بصفة مباشرة أو غير مباشرة أي تحت رقابتها بهدف تحقيق المصلحة العامة، وخاضعا في ذلك ولو جزئيا إلى قواعد القانون العام².

المطلب الثاني: عناصر المرفق العام:

1. الإدارة:

وهي أن تقوم الدولة بإنشاء مرافقها العمومية ويجب أن يكون نشاطها منظما من قبل الإدارة وموجودا تحت إشرافها ورقابتها، وخاضعا لتوجيهها لضمان عدم انحرافه عن هدف تحقيق المصلحة العامة لحساب المصالح الخاصة الضيقة.

¹ عصام علي الدبس ، القانون الإداري ، دار ثقافة للنشر والتوزيع ، طبعة الأولى ، الأردن ، سنة 2014 ، ص 235

² ناصر لباد ، الأساسي في القانون الإداري ، دار المجدد للنشر والتوزيع ، طبعة أولى ، الجزائر ، ص 150

2. تحقيق الهدف:

هو أن يكون الغرض من المرفق العام تحقيق المصلحة العامة واشباع حاجات الأفراد أو تقديم خدمة عامة وقد تكون مادية كتزويد الأفراد بالكهرباء والماء أو معنوية كتوفير الأمن والسكينة والعدل للمواطنين.

3. ارتباط المرفق العام بالسلطة العامة:

الأصل هو أن يكون إنشاء المرافق العامة بواسطة الدولة حيث يكون إنشاؤها بقانون أو بناء على قانون.

وليس كل مشروع تنشأه الدولة يعتبر مرفقا عاما، فهي كما تملك إنشاء المرافق العامة تستطيع في ذات الوقت القيام بمشروعات خاصة ولذا يتعين الرجوع إلى مقصد المشروع في كل حالة على حدى فإذا كان المشروع صريحا في دلالاته على إرادة الدولة عبر إنشاء مرفق عام فلا تكون هناك صعوبة في تحديد هوية المشروع هل هو مرفق عام أو خاص¹.

4. خضوع المرفق العام لنظام قانوني واستثنائي ومتميز:

لكي تكتمل عناصر قيام المرفق العام كامل لا بد من: بالإضافة إلى توفر العناصر السابقة الذكر من توفر كذلك عنصر آخر وهو خضوع المرفق العام لنظام قانوني استثنائي ومتميز والمتمثل في تمتع الجهة المكلفة بإدارة المرفق العام بإميازات غير مألوفة في القانون الخاص تلائم الطبيعة الخاصة للنظام القانوني الذي يحكم المرافق العامة من حيث إنشائها وإدارتها وإغائها وتحديد طبيعتها نشاطها، واستعمالها لوسائل خاصة لمباشرة نشاطها².

وعليه فالمشروع ذو النفع العام يخضع للسلطة العامة والتي تستعمل وسائل القانون العام لدى إنشائه وكذلك إدارته وإن كان قد تم إنشاؤه من قبل الأفراد أو الهيئات الخاصة قبل تمتعه بوصف

¹ هاني علي الطهراوي ، القانون الإداري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، طبعة الخامسة ، الأردن ، سنة 2014 ، ص 261

² عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، جسور للنشر والتوزيع ، الطبعة الثانية ، الجزائر ، سنة 2007 ص 312



المرافق العام، وهي بذلك تدير هذا المشروع وفقا لنظام قانوني خاص أو استثنائي يختلف عن النظام القانوني الذي يدير به الأفراد أو الهيئات الخاصة المشروعات الخاصة¹.

المطلب الثالث: أنواع المرافق العامة:

تختلف المرافق العامة من حيث طبيعة النشاط ومن حيث الشخصية المعنوية.

أ- المرافق العامة بحسب طبيعة نشاطها:

1. المرافق العمومية الإدارية:

يقصد بالمرافق العمومية الإدارية تلك المرافق التي تتناول نشاطا لا يزاوله الأفراد عادة إما بسبب حجم النشاط أو عجزهم عن ذلك، والذي يرتبط نشاطه أساسا بالوظائف السيادية للدولة في الغالب ومثالها مرافق الدفاع، الأمن والقضاء².

2. المرافق العمومية الإقتصادية:

تسمى كذلك هذه المرافق بالمرافق العمومية الصناعية والتجارية وقد ظهرت هذه المرافق بعد أن بدأت الدولة المعاصرة تتدخل في مجالات النشاط الإقتصادي والتي كانت قبل ذلك من إختصاص القطاع الخاص، مثلا في الجزائر بعد الإستقلال حين أمت بعض الشركات الخاصة من فرنسا³، وهذا ما يسمى بالإقتصاد القائم على مبادئ الاشتراكية.

ب- المرافق العمومية المهنية أو النقابية:

هذه المرافق عبارة عن منظمات أو هيئات أو مجالس تتولى إدارة شؤون مهنية معينة وتتمتع هذه المنظمات أو الهيئات أو المجالس ببعض إمتيازات السلطة العامة، وتستهدف هذه الهيئات أو المنظمات أو المجالس التنظيم الداخلي لشؤون معينة مثل المنظمات المدنية، نقابات المهن

¹ مصلاح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، سنة 2012، ص 324

² علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، طبعة 2010، الجزائر، ص 8

³ ناصر لباد، مرجع سابق، ص 154



المختلفة، وتخضع هذه المرافق كحال المرافق الإقتصادية إلى نظام قانوني¹. ومن الأمثلة التي تساق في هذا النوع من المرافق العمومية المهنية، منظمة مهنة المحامين، المرافق القومية: مثل المرافق المحلية والإقليمية.

المبحث الثاني: مفهوم الخدمة العمومية:

يستمد مفهوم الخدمة العمومية من مفهوم المرفق العام، ذلك باعتبار أن هذا الأخير وسيلة في يد الدولة لتنفيذ الخدمة العمومية، فالمرفق العام يمثل ترجمة وصورة الدولة في أرض الواقع من خلاله تنفذ الدولة سياستها الإقتصادية والإجتماعية ونجاح هذه السياسة مرهون بنجاح تسيير المرفق العام وفعالته في تقديم خدمة عمومية ناجعة ترقى لتطلعات المواطنين². وعليه بعد تناولنا في المبحث الأول مفهوم المرفق العام سنأتي في المبحث الثاني على توضيح مفهوم الهدف الأسمى من وراء إنشاء المرافق العمومية والمتمثل في إسداد ما يسمى بالخدمة العمومية والسهر على ضمانها.

المطلب الأول: مفهوم الخدمة:

لغة:

خدمة، خدم، خدمات، مصدر خدم، مساعدة، هدية، منحة، عناية واهتمام، ما يقدم من مساعدة في القيام بعمل أو في قضاء حاجة.

اصطلاحا:

هي المهنة الإنسانية التي تهدف الى خدمة الإنسان، وهي كذلك نظام يعمل على حل مشكلات الأفراد أو الجماعات وتنمية قدراتهم وميولاتهم والوصول بهم إلى مستوى من الحياة، يتفق مع رغباتهم الخاصة، وتحقيق التكيف الإجتماعي لهم.

¹ عصام علي الدبس ، مرجع سابق ، ص 254

² صريفي نادية ، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية حالة عقود الإمتياز ، أطروحة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق بن عكنون ، جامعة الجزائر 1 ، 2011/2012 ، ص 4





المطلب الثاني: مفهوم الخدمات العمومية:

تعريف الخدمة العمومية:

مصطلح الخدمة العمومية يوحي إلى تلك الرابطة التي تجمع بين الإدارة العامة الحكومية، والمواطنين على مستوى تلبية الرغبات وإشباع الحاجات المختلفة للأفراد من طرف الجهات الإدارية والمنظمات العامة¹:

أما بالنسبة للمشرع الجزائري نجد بأنه حاول وضع تعريف الخدمة العمومية في مجال السمي البصري وذلك بموجب القانون رقم 04-14 المؤرخ في 2014/02/24 المتعلق بقانون السمي البصري²، حيث عرفت المادة 07 منه الفقرة السادسة الخدمة العمومية للسمي البصري هي: نشاط الإتصال السمي البصري ذات المنفعة العامة التي يضمنها كل شخص معنوي يشغل خدمة الإتصال السمي البصري في ظل احترام مبادئ المساواة والموضوعية والتكيف والإستمرارية. ومن خلال التعاريف السابقة نستنتج أن العناصر المشتركة لمفهوم الخدمة العمومية تتلخص بشكل عام في عنصرين أساسيين هما³:

- الخدمة العمومية تتصل مباشرة بإشباع حاجة لفائدة المصلحة العامة.
- الخدمة العمومية تصدر عن السلطات العمومية سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.

المطلب الثالث: معايير الخدمة العمومية

من خلال نتائج الأعمال والدراسات التي خلص إليها معظم العلماء والباحثين في مجال التسيير العمومي (علم الإدارة العمومي)، أكدوا أن كل عملية التسيير لنشاطات الخدمة العمومية ينبغي عليها أن تستخدم قواعد مشتركة، تعد بمثابة قيم تستمد منها شرعيتها وصفاتها والمتمثلة في المعايير التالية:

¹ ثابت عبد الرحمان إدريس ، المدخل الحديث في الإدارة العامة ، الدار الجامعية ، دون بلد النشر، سنة 2001 ، ص 455

² القانون رقم 04-14 المؤرخ في 2014/02/24 ، المتعلق بقانون السمي البصري ، الجريدة الرسمية العدد 16 ، المؤرخة في 2014/03/23 ، ص 8

³ حياة فخور، إصلاح الإدارة و رهان تجويد الخدمة العمومية بالمغرب، مجلة الباحث، العدد 46،

1. معيار المساواة:

ويعبر هذا المعيار عن عدم التمييز بين المواطنين على أساس الأصل أو المعتقد أو اللون أو الإنتماء الحزبي..إلخ ، فهذا المعيار يفرض المساواة بين المستفيدين في حالة وجودهم في وضعيات متماثلة، ويستمد هذا المبدأ وجوده من الدساتير والمواثيق العامة.¹

2. معيار التطور والتكيف:

هذا المعيار يسمح بتكييف محتوى الخدمة العمومية مع التطور الإجتماعي والتقدم التقني من جهة وإحتياجات المستفيدين من جهة أخرى، مثل الإعتماد على الإدارة الورقية إلى الإدارة الإلكترونية لمجاراة التطورات التكنولوجية وسرعة إنتقال المعلومات والمعطيات.²

3. معيار الإستمرارية:

والذي يعني ضمان استمرارية الخدمة العمومية بصورة منتظمة كونها مرتبطة بحاجات متواصلة لعموم الناس مما يتطلب من الدولة وضع خطط تحفظ الخدمة العامة.³

4. معيار الفعالية:

تعتبر الخدمة العمومية هي كل الأنشطة التي يثبت فيها عجز السوق في التصحيح الذي يحصل في حالات الإستغلال غير المتوازن بين مناطق الوطن، فتوفير بعض الخدمات العمومية الجوارية في مجال النقل أو الغاز أو الكهرباء ..إلخ، في المناطق ذات الكثافة السكانية الضعيفة يسهم في

¹ عائشة قاسمي، العوامل المؤثرة في تقديم الخدمات في المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، مجلة البحوث والدراسات التجارية، م2، ع3، مارس 2018، ص 30.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري ، بدون طبعة، عنابة، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع 2014، ص 225.

³ ربيع رحماني، الإدارة الإلكترونية وأثرها على جودة الخدمة العمومية في الجزائر، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات المؤتمر الدولي العلمي، الموسوم ب" النظام القانوني للمرفق العام الإلكتروني "واقع_ تحديات- آفاق"، جامعة محمد بوضياف- المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 26-27 نوفمبر 2018.

خلق التوازن الجهوي والحفاظ على مزاولة النشاطات الاقتصادية خارج التجمعات السكانية الكبرى، وعليه فإن هذه الخدمات تجعل تهيئة وتنمية هذه المناطق أكثر فعالية.¹

المبحث الرابع: أنواع الخدمة العمومية

تشمل الخدمة العمومية مجموعة كبيرة من الخدمات المنظمة من طرف الدولة والتي يمكن تصنيفها من حيث طبيعة نشاط الخدمة وكذلك من حيث طبيعة الخدمة المقدمة وأخيرا من حيث طبيعة تحمل تكلفة الخدمة، وهو ما سنوضحه من خلال الفرعين التاليين:²

الفرع الأول : من حيث طبيعة نشاط الخدمة

تصنف الخدمة العمومية من حيث طبيعة نشاط الخدمة إلى خدمات إدارية وأخرى ذات طابع إقتصادي وخدمات إجتماعية وثقافية.

1. الخدمات الإدارية:

هي الخدمات التي تقدمها الإدارات العمومية أو المرافق العمومية الإدارية سواء على المستوى المركزي أو المستوى المحلي مثل خدمات مرفق الحالة المدنية وغيرها من الخدمات الأخرى التي تقدمها الإدارة العمومية، ويعد هذا النوع من الخدمات العمومية الأكثر انتشارا.

2. الخدمات ذات الطابع الاقتصادي (الصناعية والتجارية):

ظهرت هذه الخدمات مع التطور الملحوظ لدور الدولة في الحياة الاقتصادية وفي تحقيق رفاهية المواطن في مجال إحتياجاته الأساسية³ وهي تتمثل في الخدمات التي توفرها المؤسسات العمومية

¹ إيناس رغيص، الإتصال العمومي الجوّاري ودوره في تحسين الخدمة العمومية، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة دكتوراه الطور الثالث في علوم الإعلام، كلية العلوم الإنسانية والإجتماعية، جامعة محمد أمين دباغين سطيف2، 2019/2018، ص 177.

² نصيرة بطاط، تسيير الإدارة العمومية في الجزائر بين خصوصيات التسيير العمومي ومتطلبات المناجمنت العمومي، مجلة التنمية وإدارة الموارد البشرية، المجلد 1، العدد 3، ص ص، 414-390.



الصناعية والتجارية، مثل خدمات مؤسسة المياه ومؤسسة الكهرباء والغاز وتوزيع الوقود وغيرها، وهي خدمات تتعلق بمستلزمات الحياة الضرورية ويتم إدارتها على أسس تجارية حيث تطبق عليها معايير الربحية والتجارية.

3. الخدمات الاجتماعية والثقافية:

وهي تتمثل في الخدمات التي تقدمها المؤسسات العمومية ذات الطابع الاجتماعي والثقافي مثل خدمة التمدرس والخدمات الصحية وغيرها، وهي خدمات يفترض أن تقدمها الدولة مهما ارتفعت تكلفتها لأنها ضرورية لبقاء المجتمع وسلالته، وقد تطورت هذه الخدمات بصورة ملحوظة منذ منتصف القرن التاسع عشر.

الفرع الثاني: من حيث طبيعة تحمل تكلفة الخدمة

تأخذ الخدمة العمومية من حيث طبيعة تحمل تكلفة الخدمة ثلاثة أشكال: خدمة مجانية وخدمة بالمقابل وأخيرا خدمة مدعمة¹:

¹ نصيرة بطاط، نفس المرجع السابق.





1. خدمة مجانية:

وهي الخدمات التي تقدم دون مقابل: تتحمل تكلفتها كليا الخزينة العمومية للدولة كإنارة الشوارع، الأمن العمومي، حملات التلقيح ..إلخ

2. خدمة بالمقابل:

وهي الخدمات التي يتحملها كليا وبشكل مباشر المستفيد منها مثل خدمة الهاتف العمومي، كهرباء المنازل ...إلخ

3. خدمة مدعومة:

وهي نوع يجمع النوعين السابقين بحيث يتحمل تكلفة هذه الخدمة جزئيا المستفيد والباقي يكون على شكل دعم حكومي مثل النقل العمومي، السلع الإستهلاكية الأساسية ..إلخ
نوه في الأخير إلى أن هذا التقسيم لأنواع الخدمة العمومية ليس تقسيما ثابتا بل هناك عدة تقسيمات أخرى بحسب الزاوية التي ينظر منها إلى الخدمة العمومية، ولكن كلها في نهاية المطاف لاتخرج عن نطاق الخدمة العمومية التي هدفها تلبية الحاجات العامة للأفراد والمجتمع.

خاتمة:

وفي الأخير يمكننا القول أن مفهوم الخدمات المقدمة للأفراد يأخذ معاني وأبعاد جديدة تبعا للتطورات السياسية والإقتصادية والعالمية والمحلية، ففي ظل الحكم الراشد أصبح الإهتمام بالغا بمفهوم الخدمات العمومية التي تترجم سياسة الإدارة العامة وتفاعلاتها في إطار الحكم الراشد على مستوى منظمات ومؤسسات الخدمة العمومية، وكما أصبح معروفا بالخدمات العامة الإلكترونية كآلية أثبتت الدراسات العلمية نجاعتها في خلق نمط جديد من الخدمات العمومية يدعم النزاهة،



الشفافية، العدالة، سرعة الإستجابة لحاجيات الأفراد والإهتمام بالمواطن الذي يمثل محور التنمية المحلية وتفعيل مبدأ التوجه بالمواطن داخل مراكز ومؤسسات الخدمة العمومية.





المحور الثالث

مفهوم التسيير العمومي

الأهداف التعليمية

- أن يتعرف الطالب على مفهوم الخدمات العمومية
- أن يعرف الطالب مفهوم التسيير والتسيير العمومي
- أن يعرف الطالب ماهية إدارة الأعمال
- أن يتعرف الطالب على النموذج التقليدي للإدارة العمومية
- أن يتعرف الطالب على أزمة النموذج التقليدي في الإدارة العمومية ودوافع التغيير
- أن يتعرف الطالب على المعالم التسييرية والإدارية

مقدمة:

يعتبر القطاع العام جسرا هاما في تفعيل النشاط الاقتصادي على المستوى الوطني والدولي، إلا أنه يواجه صعوبات كثيرة نتيجة التطور الحاصل في محيطه، والذي يدفع به نحو القيام بتحديثات عميقة في بنيته خاصة في أسلوب إدارته وتسييره. ولقد فتحت مسألة تسيير المجال أمام العديد من التناقضات والانعكاسات التي تم قولبتها في شكل أزمة اقتصادية سايرت الاقتصاد الوطني منذ الاستقلال، الأمر الذي فتح الأبواب لكثير من المحللين السوسيولوجيين والاقتصاديين لاتهام القطاع العام بضعفه في مساندة التطور الاقتصادي.¹

ويعد التسيير العمومي الطريقة التي تتحول بها السياسة العامة للدولة إلى أهداف قابلة للتنفيذ، ولقد أصبح تقدم الدول يقاس بكفاءة الجهاز الإداري المنفذ للسياسة العامة للدولة، لذلك تهتم معظم الدول في الوقت الحاضر بدراسة المشاكل الإدارية بأجهزتها العامة بهدف رفع كفاءتها. وتقع الإدارة العمومية تحت ضغوطات مرتبطة بنمط التسيير الممنهج، والذي نجم عنه العديد من المشكلات والآثار السلبية خاصة على مستوى أداء الخدمات العمومية. لذلك فالإدارة العامة في الجزائر كما هي في دول العالم أمام متطلبات اجتماعية واقتصادية جديدة - ضخامة وسرعة التغيرات التكنولوجية، ضغط المنافسة الشرسة... الخ، التي تتطلب ايدولوجية تسييرية جديدة تستطيع أن تجعل من المنظمات العمومية كفاءة وفعالية، ويتم من خلالها الإستغناء عن الخصوصيات التقليدية التي يتصف بها، وتبني تسيير عمومي جديد موضوع أساسا لتطبيق أساليب ومناهج التسيير الخاصة في مجال الإدارة العامة.²

¹ نصيرة بطاط ، تسيير الإدارة العمومية في الجزائر بين خصوصيات التسيير العمومي ومتطلبات المناجمنت العمومي، مجلة التنمية وإدارة الموارد البشرية، المجلد 1، العدد 3، ص ص، 390-414.

² نصيرة بطاط ، نفس المرجع السابق.

المحور الأول: الخدمات العمومية

أولاً: مفهوم الخدمات العمومية

ارتبط مفهوم الخدمة العمومية بنشأة الدولة كسلطة ذات سيادة وزيادة درجة تدخلها في إشباع الحاجات العامة للمجتمع من خلال ممارسة وظائف وأنشطة في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية بغرض زيادة رفاهية المجتمع وبالتالي تحقيق التنمية الاقتصادية، وسنحاول التطرق إلى بعض التعاريف للخدمات العمومية. ففي القانون الإداري الفرنسي ارتبط هذا المفهوم بالدولة ومختلف مؤسساتها كهيئة تشرف على تنفيذ هذا النشاط من أجل تحقيق المنفعة العامة¹.

الخدمة العمومية هي مهمة عامة أو أداء خاص يقدم من قبل الدولة لجميع المواطنين لإستخدامها للاستفادة منها. الخدمة العمومية هي نشاط ينفذ مباشرة من قبل الدولة سواء كان محليا أو إقليميا تحت رقابتها، تهدف لخدمة المصلحة العامة. تعرف الخدمة العمومية وفقا للقانون الإداري الفرنسي، بأنها "تلك التي تعد تقليديا خدمة تزود بصورة دائمة بواسطة منظمة عامة كاستجابة لحاجة عامة ويتطلب توفرها أن يحترم القائمون على إدارتها مبادئ المساواة والاستمرارية والتكيف لتحقيق الصالح العام" حسب هذه التعاريف فإن وجود الدولة أو السلطة الحاكمة ضروري لتحقيق الخدمة العمومية لغرض تلبية حاجة ذات منفعة عامة، وهذا يعني أن الخدمة العمومية ترتبط ارتباطا وثيقا بالمنفعة العامة، الأمر الذي سيستدعي تماشي الخدمة مع تطور الحاجات العامة.

خصائص الخدمات

لقد أظهرت العديد من الدراسات و الأبحاث الخصائص المميزة للخدمات خاصة من الناحية التسويقية و فيما يلي إستعراض لأهمها:²

¹ قديت ياقوت وبن عيسى إلهام، عراقيل تقديم الخدمة العمومية و أساليب الإرتقاء بها، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد 8 / ديسمبر 2018، ص ص، 196-207.

² بن عيسى ليلي، مرجع سابق، ص 4، نقلا عن Jacques LENDREVIE, Denis, 1997

1/ **اللاملموسية:** تتصف الخدمات بكونها غير ملموسة، حيث أن المستهلك لا يمكن أن يلمسها أو يتذوقها أو يراها، وتعتبر اللاملموسية من أهم الصفات التي تميز الخدمات عن السلع ونستطيع القول أن هذه الخاصية جعلت الإعلان عن الخدمات وترويجها أقل استعمالاً مقارنة بالإعلان على المنتجات لذا فإن الاهتمام بتطوير أهمية الخدمة يكون من خلال إظهار المنافع التي ستعود على المستخدمين من استخدامهم لها مثل الخدمات الفندقية.

2/ **التلازمية:** نعني بالتلازم ذلك الارتباط الموجود بين الخدمة وبين مقدمها، حيث يصعب في بعض الأحيان الفصل بينهما، إذ هناك تزامن لحظي لعملية تقديم الخدمة واستهلاكها، وهذا الأمر لا ينطبق على السلع التي يتم إنتاجها بعيداً عن السوق والمستهلكين غير أننا نستثنى في هذه الخاصية بعض الخدمات التي أصبحت تقدم دون أن يكون للطرف الإنساني أي أثر أو دخل في تقديمها ونذكر كمثال على ذلك بطاقات الائتمان.

3/ **التباين في تقديم الخدمة:** إن خاصية التباين موجودة مادامت الخدمات تعتمد على مهارة وأسلوب وكفاءة مقدميها ومكان وزمان تقديمها، وهذا ما يعطيها ميزة عدم الثبات و أحيانا يكون التباين في تقديم الخدمة من قبل نفس الشخص، ويرجع توفر هذه الخاصية إلى اشتراك العميل في إنتاج الخدمة باحتياجاته الخاصة والمميزة، اختلاف مهارات و قدرات المنتج في إنتاج ذات الخدمة من عميل إلى آخر.

4/ **عدم قابلية الخدمة للتخزين (سرعة الاستهلاك):** تمتاز الخدمات بكونها غير قابلة للتخزين وهي مرتبطة بدرجة اللاملموسية، فكلما توفرت هذه الأخيرة في الخدمة كلما انخفضت فرصة تخزينها وبهذا تقل تكلفة التخزين وهي نتيجة ايجابية لهذه الخاصية.

5/ **عدم الملكية:** لا يمكن امتلاك الخدمة و بالتالي لا يمكن نقل ملكيتها من المقدم إلى المستهلك أو المرتفق باعتبار أن هذا الأخير يحق له استعمال الخدمة لفترة زمنية معينة (كاستئجار غرفة في فندق أو استعمال مقعد في طائرة)، أما ما يقابله في حالة شراء سلعة ما فإن المستهلك له الحق في استعمالها وامتلاكها والتصرف فيها.

ثانيا: مفهوم التسيير

يعتبر التسيير (الإدارة) علم له أصوله و مهاراته، يجسدها المسيرون في الواقع انطلاقا من قدراتهم على الإبداع والتكيف مع محيط منظماتهم، حيث يعتبر الوسيلة الأنجع لتحديد وتجسيد أهداف المؤسسات على اختلاف أنواعها. وقد تعددت تعاريف التسيير بتعدد التيارات الفكرية المهمة بهذا المجال. ويرجع ظهوره بالمفهوم العلمي ابتداء من مساهمات فريديريك تايلور وهنري فايول نحو إدخال الأساليب العلمية على مختلف الوظائف بالمنظمة¹.

حيث حاولت المدرسة العلمية (التقليدية) إتباع المنهج العلمي لدراسة التسيير وهذا ما أدى إلى وضع بعض الأطر العامة والتي من بينها تقسيم وتحليل العمل ودراسة الحركة والزمن من أجل البلوغ بالعامل إلى أقصى كفاية إنتاجية والتقليل قدر الإمكان من الإسراف في الجهود والطاقات والتكاليف². وقد عرف فريديريك تايلور التسيير بأنه³:

"علم مبني على قواعد وأصول علمية قابلة للتطبيق على مختلف أوجه النشاطات الإنسانية" وقد عرف حسب المدرسة القرارية بأنه: "التسيير والشؤون التسييرية يجب أن نفكر فيها كعمليات أخذ القرار بقدر ما هي عمليات تنطوي على الفعل".

على غرار مساهمات مؤسسي المدرسة العلمية (تايلور وفايول) لإعطاء مفهوم التسيير، فقد كانت هناك العديد من المحاولات ومن ثم العديد من المدارس التي حاولت تقديم تعريف للتسيير كل حسب منهجه ونظريته للعوامل المؤثرة في العملية التسييرية، حيث نجد مساهمات المدرسة السلوكية (إلتون مايو، ماسلو) (المدرسة الإجتماعية) ماكس فيبر (المدرسة الكمية، المدرسة القرارية)... وأخيرا المدرسة العملية للتسيير، هذه الأخيرة اهتمت بوضع إطار تحليلي شامل

¹ عبد الرزاق بن حبيب، اقتصاد وتسيير المؤسسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص 103.

² د. شيبوتي راضية، محاضرات في المناجمنت العمومي، محاضرات أقيمت على طلبة سنة ثانية ماستر علوم إدارية، جامعة الإخوة منوري - قسنطينة 1- كلية الحقوق والعلوم الإدارية، قسم العلوم الإدارية، الجزائر، السنة الجامعية: 2020-2021.

³ عبد السميع رويحة، التسيير المبني على النتائج أسلوب فعال للانتقال من التركيز على الوسائل في موازنة الدولة إلى التركيز على النتائج، أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد 23، 2018، ص 148.



للتسيير بجميع العوامل المؤثرة فيه؛ من خلال إعطاء إطار نظري يضم المبادئ والتقنيات التي يقوم عليها التسيير ومختلف النظريات والعلوم التي تساهم وتؤثر في العملية التسييرية.

من رواد هذه المدرسة - بيتر در وكر- الذي ينظر للتسيير على أنه الركيزة الأساسية للتطور بالإضافة إلى - كونتز- الذي يرى أن التسيير يقوم على تطبيق المهارات والمعارف بصورة فعالة وأن نجاح هذه الوظيفة مرهون بمدى كفاءة الإطارات والإداريين والعمال في المنظمات على اختلاف أنواعها ومستوياتها التنظيمية.

إن التسيير هو نشاط مركب من مجموعة من الأنشطة تشكل ما يسمى بالوظائف الأساسية للتسيير، ولا يمكن فصل هذه المراحل عن بعضها، بل هي مترامنة في حقيقة الأمر. من هذا المنطلق فإن التسيير يعرف بأنه الطريقة العقلانية للتنسيق بين الموارد البشرية، المادية والمالية حسب السيرورة المتمثلة في التخطيط، التنظيم، الإدارة والرقابة على العمليات، قصد تحقيق أهداف المنظمة والمجتمع بالتوفيق بين مختلف الموارد.

ثالثا: تعريف التسيير العمومي

إن التسيير هو وظيفة أساسية في كل مستوى من مستويات المنظمات سواء التجارية منها أو الحكومية جامعات، مستشفيات، جماعات محلية.. إلخ. وجدير بالذكر هنا أن التسيير في المؤسسات العمومية له خصوصيات ترتبط بطبيعة هذه الأخيرة وما لها من مهام وأدوار مشتقة من مهام الدولة لتحديد في الأخير الإطار الذي يسري عليه هذا النوع من التسيير وهي إدارات القطاع العام أو ما يعرف بالإدارة العمومية يرى بعض المنظرين أن مصطلح التسيير العمومي (الإدارة العامة) لم يظهر ببعده الحالي وكميدان يستحق الدراسة إلا في النصف الثاني من القرن التاسع عشر 19 (مع أستاذ علم السياسة الأمريكي توماس وودرو ويلسون، Thomas





Woodro Wilson أستاذ القانون الدستوري بالولايات المتحدة الأمريكية)، والذي أصبح رئيساً لها سنة 1913 فقد نشر هذا الأخير بحثاً بتاريخ 1887 تحت عنوان "دراسة الإدارة العامة"¹. ويعرف Wilson التسيير العمومي بأنه "الغاية أو الهدف العملي للحكومة موضوعه هو إنجاز المشروعات العامة بأكبر قدر ممكن من الفعالية والاتفاق مع رغبات الأفراد وحاجاتهم، فعن طريق الإدارة العامة توفر الحكومات حاجات المجتمع التي يعجز النشاط الفردي عن الوفاء بها"².

كما عرفه والدو Waldo بأنه "عملية تنظيم وإدارة الأفراد والموارد لتحقيق أغراض حكومية"³. حيث يلاحظ من هذا التعريف بأن التسيير العمومي موضوعه تحقيق الكفاءة في استخدام الموارد العمومية، الموجهة لتلبية الحاجات العامة للمجتمع.

ويعرف أيضاً بأنه "إدارة القوى البشرية والمادية لتحقيق أهداف الحكومة تنظيم وإدارة". أي أن التسيير العمومي يعمل في اتجاه التنسيق بين الموارد المادية والبشرية المسخرة في إطار القطاع العمومي، لتحقيق الأهداف المسطرة من الحكومة. ويعرف أيضاً "أن الإدارة العامة تختص بتنظيم وتوجيه الموارد المتاحة بقصد تحقيق السياسة العامة." وفي نفس الإتجاه يعرفها الأستاذان Phiffner, Presthuse بأنها "تنسيق الجهود المتعددة بقصد تحقيق السياسة العامة".

حيث يلاحظ من خلال التعريفين السابقين ارتباط الإدارة العمومية بالسياسة العمومية على اعتبار أن الإدارة العمومية هي الأداة التنفيذية لتحقيق السياسة العمومية. ويعرف فوزي حبيش التسيير العمومي على أنه:

"مجموعة نشاطات وأعمال منظمة تقوم بأدائها قوى بشرية تعينها السلطات الرسمية العامة وتوفر لها الإمكانيات المالية اللازمة، بهدف تنفيذ الخطط الموضوعة لها وبالتالي تحقيق

¹ د. شيبوتي راضية، مرجع سابق، ص ص: 18-37.

² بن عيسى. ليلي، (2005-2006)، (أهمية التسيير العمومي الجديد في قطاع التعليم العالي دراسة حالة جامعة بسكرة مذكرة ماجستير في التسيير العمومي، بسكرة، جامعة بسكرة.

³ حريز زيد منير، عبوي. سامي محمد، (2006)، مدخل إلى الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، الطبعة 01، الأردن، دار الشروق للنشر.



الأهداف العامة المرسومة لها، بأكبر كفاية إنتاجية وأقصر وقت وأقل تكلفة" نلاحظ من خلال التعاريف السابقة أن التسيير في القطاع العمومي هو مزيج من القوانين واللوائح التنظيمية والعلاقات التي تساعد على تنفيذ السياسة العامة للدولة، كما أن ممارسة هذا النوع من التسيير لا تتم بصورة عشوائية وإنما يجب مراعاة عنصرين أساسيين هما¹:

- **الإهتمام بالموارد البشري**، إذ أن ترشيد الأداء هو من الأهداف التي تعنى لتحقيقها الإدارة العامة لذا يجب أن تتضمن اللوائح والقواعد التي تحددها هذه الأخيرة ما يعين موظفيها على حسن الأداء على إعتبار أن عملية إختيار الموظفين وتعيينهم، وتفويض الصلاحيات إليهم قياس كفاءاتهم، تدريبهم وتحفيزهم على العمل تعتبر عناصر أساسية تدخل ضمن مفهوم الوظائف الإدارية.

- **الإهتمام بالموارد المالي**: بإعتباره الركيزة الأساسية لتنفيذ المشاريع.

رابعاً: أوجه التشابه والاختلاف بين الإدارة العمومية وإدارة الاعمال

تقوم الإدارة العامة بترجمة السياسة العامة في الدولة إلى أعمال تنفيذية، وتأديتها في إطار السياسة العامة المرسومة وفي نطاق المصلحة العامة. أما إدارة الأعمال فهي ترجمة للسياسة الخاصة التي يرسمها القائمون على المؤسسة الخاصة إلى أعمال تنفيذية حيث يتم تأديتها في نطاق المصالح الخاصة للمؤسسة.

1. أوجه الشبه بين إدارة الأعمال والإدارة العمومية

الإدارة العامة تشبه إدارة الأعمال من نواح عدة، أهمها؛ من حيث المبادئ في كل منهما تكاد تكون واحدة. ونذكر منها:²

¹ د. فرطاس فتيحة، عصرنة الإدارة العمومية في الجزائر من خلال تطبيق الإدارة الالكترونية و دورها في تحسين خدمة المواطنين، مجلة الإقتصاد الجديد، العدد 15، المجلد 02، 305-322.

² طارق المجذوب، الادارة العامة، جامعة بيروت العربية، الدار الجامعية بيروت، 2000، ص 123، 124.





- يتم العمل الإداري في كلا المجالين من خلال مجموعة من الوظائف المتمثلة في التخطيط والتنظيم، التوجيه والرقابة.
- يخضع كلا المجالين لمبادئ تقسيم العمل والتخصص ووحدة القيادة ونطاق الإشراف..
- مبدأ اقتران السلطة بالمسؤولية بحيث لا مسؤولية بدون صلاحية، ولا صلاحية بدون مسؤولية.
- ترمي الإدارة العامة كالإدارة الخاصة إلى تحقيق أهدافها بأقل كلفة وبأقصر وقت وبأفضل إنتاج، كما ونوعا.

2. أوجه الاختلاف¹:

أما اختلاف الإدارة العامة عن الإدارة الخاصة (إدارة الأعمال) فيتجسد في عدة أمور، أهمها ما يلي:

الاختلاف الأول:

يكون في الإطار القانوني الذي تستند إليه كل من الإدارة العامة تعمل في ظل التشريعات وقوانين الخدمة حيث يكون العاملون محكومون بالتشريع العام وأن إختصاصاتهم وسلطاتهم يخولها لهم القانون، حيث يستوجب تعديلها أو إلغاؤها إتخاذ إجراءات وتدابير معقدة تستغرق وقتا طويلا بسبب الرجوع إلى السلطة التشريعية نفسها التي وضعتها، وهذا ما يجعل الإدارة العامة صعبة التطور وغير مرنة، وهذا عكس الإدارة الخاصة التي تحكمها أنظمة خاصة يضعها مجلس إدارة المؤسسة أو السلطة الصالحة لديها؛ ولكن يجب أن لا تتعارض هذه الأنظمة مع القانون العام في الدولة.

الاختلاف الثاني:

يكمن في الهدف الذي تنشده الإدارة العامة والإدارة الخاصة. تهدف الإدارة العامة إلى توفير الخدمات العامة للمواطنين وبالتالي تأمين المصلحة العامة؛ ولا تتوخى الإدارة العامة، مبدئيا،

¹ طارق المجذوب، نفس المرجع السابق.



تحقيق ربح مادي. أما الإدارة الخاصة فهدفها الكسب المادي، وهي تطور أعمالها وأساليبها ابتغاء للربح وليس بهدف المصلحة العامة ويعتبر مقياسا دقيقا ومعييرا مستوى كفاءة الإدارة.

الاختلاف الثالث:

يمكن في حجم التنظيم داخل المنظمة. فالإدارة العمومية تتسم بهياكل تنظيمية كبيرة ومتشابهة ومعقدة، أما الإدارة الخاصة غالبا ما تتسم الهياكل التنظيمية بالبساطة والرشد وإن كان ذلك لا يعني وجود هياكل تنظيمية كبيرة ومعقدة أحيانا.

الاختلاف الرابع:

يمكن في الموضوعية التي تسيير كلاً من الإدارة العامة والإدارة الخاصة. إن الصفة الهامة للإدارة العامة هي طبيعتها الرسمية والسياسية، لذلك لا يمكن إهمال هذه الاعتبارات عند اتخاذها القرارات الإدارية. وينتج عن ذلك اتخاذ القرارات الإدارية في حالات عديدة بالبعد عن الموضوعية. أما الإدارة الخاصة التي تسييرها فكرة الربح فتكون قراراتها وتصرفاتها موضوعية بشكل مطلق، إذ أنها تنتقي أفضل السبل والوسائل لتحقيق المزيد من الربح.

المحور الثاني: النموذج التقليدي

أولاً: أزمة النموذج التقليدي في الإدارة العمومية ودوافع التغيير

يتفق معظم الباحثين في حقل الإدارة العمومية أن تناول موضوع الإصلاحات في الإدارة العمومية جاء نتيجة لعوامل أساسية تتمثل في الضغوطات المالية الناتجة عن تزايد النفقات العمومية، الضغوطات الإيديولوجية التي تنادي بضرورة تراجع دور الدولة، التكنولوجية التي أدت إلى تغيير في أساليب العمل وشجعت على ظهور الابتكار في شتى المجالات، ضغط جمهور المواطنين لإضفاء الفعالية على أداء الحكومات وتحسين الخدمة العمومية المقدمة، العولمة وظهور التباينات بين أداء الدول.¹

¹ حمد بن بوزيان ونجيب بن سليمان، قياس جودة أداء مرفق عمومي، دراسة حالة الإدارة الجبائية الجزائرية، المؤتمر 2





أولاً: المعالم الاقتصادية:

حيث يتضمن هذا العنصر أزمة الإدارة العمومية من منظور الاقتصاد الكلي أو المؤشرات الكلية النفقات العمومية، الإيرادات العمومية، معدل النمو، حيث أن معظم الدول تشترك في نتائج ضعف أداء القطاع الحكومي أو تتقاطع في كثير منها ولكن الأسباب تختلف من دولة إلى أخرى.

على المستوى الفكري من المعروف أنه وبعد الحرب العالمية الثانية هيمنت نظرية كينز وأفكارها على الاقتصاد وهذا من خلال الدور الإيجابي للدولة في التنمية الاجتماعية والاقتصادية، حيث كانت القاعدة الأساسية التي تستند إليها هذه الأفكار هي أن زيادة التدخل الحكومي ينتج نمو في الاقتصاد ويسمح بالتوسع في الثروة الخاصة، زيادة الخدمات العمومية، وتوظيف العمالة، وقد اختلفت درجة تبني أفكار كينز من دولة إلى أخرى، حيث كان الاتجاه العام هو النمو السريع في نشاط الدولة وتوفيرها لخدمات كثيرة.

إلا أن المبالغة في التفاؤل بالاقتصاد العالمي في أواخر الستينات وأوائل السبعينات من القرن العشرين وأزمة النفط التي أعقبت حرب أكتوبر 1967 أضعفت النظام التقليدي لإدارة الاقتصاد، وأنتجت معالم التدهور الاقتصادي، فارتفعت معدلات البطالة وازداد التضخم ونشأ ما يسمى بالركود التضخمي أي البطالة المصحوبة بارتفاع التضخم، وقد مست هاته الأزمة الدول التي تبنت نموذج الرفاهية (التدخل المفرط للدولة)، وكان من الشائع القول أن الإنفاق العمومي كان عاملاً رئيسياً في الانهيار الاقتصادي الذي شهدته بداية السبعينات، وأصبحت النظرة إلى مؤسسات دولة الرفاهية أنها تدمر الحوافز وتضعف روح المنافسة، حيث اعتبرت هاته الأزمة مدخلاً لإعادة النظر في حجم وحدود تدخل الدولة في الاقتصاد.

وقال الخبراء إن نمو القطاع العام قد أحدث تدميراً في قواعد ضبط السوق وأنشأ تضخماً وتدهوراً في الاقتصاد، وفسر آخرون بأن الحكومات أصبحت محملة بأكثر مما تطيق وأنها تحاول معالجة



الكثير من المشكلات أكبر مما تطيق، وأن الإفراط في الإنفاق والتوظيف الحكومي يتعدى إمكانيات القطاع الخاص (باعتباره يمول نسبة معتبرة من هاته النفقات عن طريق الضرائب) وأن الدولة تتجه إلى الإفلاس، لهذا كان التركيز في النصف الأخير من السبعينات منصبا على التقليل من الإنفاق الحكومي أو على الأقل على التخفيف من معدل نموه الذي كان سائدا.

ثانيا: المعالم التسييرية والإدارية:

وهنا يتعلق الأمر بالمشاكل التي واجهت المؤسسات والهيئات العمومية في طريقة تسييرها وانعكاسه على مستوى أدائها وتتمثل في:

1- التعقيدات الإدارية:

إن التعقيدات الإدارية في الواقع وشدة تمسك الموظفين العموميين بلوائح وقواعد العمل (بالرغم من عدم قناعتهم بها في كثير من الحالات) والنظر إليها كغاية ينبغي الوصول إليها وليست وسيلة لتحقيق النفع العام أدى إلى تشكل قناعة لدى المواطن بأنه يتعامل مع آلة تعمل وفق مخطط محدد مسبقا تنتج في الكثير من الحالات البطء وعدم الاستجابة إلى احتياجاته بالشكل الذي يطمح إليه، وبالمقابل نجد أن القطاع الخاص يتعامل بآلية تعتمد على الحوار، التشاور والإقناع والحرص الشديد على تفهم العميل وكسب رضاه، وبهذا الشكل تلبس الإدارة العمومية صفة الدكتاتورية وعدم الإنسانية.¹

2- التضخم في التوظيف والتكاليف:

ما يلاحظ على آلية إدارة الخدمات العمومية هو التضخم في التوظيف الذي لا يرافقه ارتفاع في نوعية الخدمات العمومية، وهذا يترجم في تعدد المديریات والمراكز الخدمية العمومية التي ليس لها علاقة بتلبية احتياجات المواطنين، لهذا يطالب المواطن بإدخال مبدأ العقلانية في تسيير

¹ رفاع شريفة، نحو إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية في الدول النامية " نحو تسيير عمومي جديد وفق نظرية الإدارة العمومية الحديثة"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم التسيير: تخصص إدارة أعمال، جامعة الجزائر 3، 2008/2007، ص 47.





الخدمات العمومية وفي تسيير الموارد البشرية، خصوصا إذا أدخل الزمن اللازم لتلبية الاحتياجات بعين الاعتبار، إذ أن كثرة الإجراءات وتشتت المسؤوليات يؤدي إلى البطء في معالجة احتياجات المواطن¹.

3- تبني أهداف وغايات خارجية:

من المعروف أن القطاع الخاص يتبنى بشكل مستقل أهدافا داخلية خاصة بالتطور والنمو، في حين أن الإدارة العمومية تخضع لغايات خارجية محددة في صورة الصالح العام، ومنه إستراتيجية الإدارة العمومية مقيدة بالأهداف الخارجية من خلال تطبيق اللوائح والقوانين لاغير².

4- غياب مردودية رأس المال:

لا تجبر الإدارة العمومية على تحقيق مردودية مالية لمجمل تدخلاتها ولا تعد القيمة المضافة لرأس المال المستثمر معيارا لتحليل الأنشطة المنجزة، وهذا بسبب غياب السعر بمفهوم السوق (هنا نتكلم عن الخدمات ذات الطابع الصناعي والتجاري)³.

5- إنجاز المهام في إطار منافسة معدومة أو غير واضحة المعالم:

بفعل القوانين واللوائح، غيبت المنافسة في تحقيق الأنشطة العمومية، ورسخت الاحتكارية وشبه الاحتكارية التي عملت على إلغاء الضبط عن طريق السوق، هذه الوضعية أدت إلى عدم قدرة المنظمات الحكومية على التأقلم مع معطيات المحيط نظرا لترسخ آلية الإدارة البيروقراطية⁴.

6- أنظمة معقدة وشديدة الإغلاق:

توصف الإدارة العمومية بالتعقيد بالنظر إلى العديد من المعايير، المهام الموكلة إليها غير متجانسة (تقوم البلدية مثلا بتسيير النفايات، الأمن العمومي، بناء المنشآت والمساحات الخضراء،

¹ رفاع شريفة: مرجع سابق، ص 48.

² رفاع شريفة: مرجع سابق، ص 49.

³ نفس المرجع السابق

⁴ نفس المرجع السابق



الثقافة، المنشآت التعليمية ...) بمقابل ذلك نجد أن حجم الإدارة الموافق لكل نشاط معتبر جدا، أما البناء التنظيمي البيروقراطي الهرمي فهو جد معقد.¹

7- خضوع الإدارة العمومية للسياسة:

تخضع أنشطة الإدارة العمومية للقرارات السياسية، ففي مناسبة الفترات الانتخابية تجد الإدارة العمومية تشويشا في الوتيرة العادية لتحقيق مختلف الإستراتيجيات، إذ أن العمل والقرارات التي تتخذ في هاته الفترات تسعى إلى تحقيق الأنشطة التي تسعى إلى تحقيق قيمة انتخابية مضافة، كما أنه وفي الحالات العادية تفرض رزنامة من القرارات التي تكون في كثير من الحالات لا تتصل بالواقع المعاش واحتياجات المواطن الفعلية.²

الخاتمة:

إن التسيير العمومي يشمل مجموعة الأنشطة والإجراءات ذات الطابع العمومي والتي تقوم بها هيئات عمومية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة (التنازل للخواص) والتي تهدف لتحقيق السياسة العامة للدولة من خلال تحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة وكذلك للوصول إلى خدمة عمومية ذات جودة عالية ولتحقيق هذه الغايات أدى إلى ظهور التسيير العمومي الجديد أو الحديث.

¹ رفاع شريفة: مرجع سابق، ص 50.

² نفس المرجع السابق





المحور الرابع

مداخل دراسة علم التسيير العمومي

الأهداف التعليمية

- أن يتعرف الطالب على المداخل التقليدية لدراسة علم التسيير العمومي
- أن يعرف الطالب المدخل القانوني الدستوري
- أن يعرف الطالب المدخل الوظيفي
- أن يعرف الطالب المدخل البنائي الوصفي
- أن يتعرف الطالب على المداخل الحديثة لدراسة علم التسيير العمومي:
المدخل السلوكي، المدخل البيئي، المدخل المقارن، ومدخل النظم



مقدمة:

ارتبطت الإدارة العامة مع العديد من العلوم الإنسانية والاجتماعية بما فيها العلوم الرياضية وتفاعلها معها داخل النظام الاجتماعي وكذلك ظهورها في حقل علم السياسة مع بروز مدارس الإدارة المتعددة التي أدت إلى تعدد المداخل المتعلقة بدراسة التسيير العمومي بتعدد المدارس التي عنيت بدراسة هذا العلم، إذ ترتب على إختلاف النظر لمشكلات الإدارة وتحديد طبيعتها إختلاف مماثل في طريقة بحثها وتحليلها ومن ثم الإختلاف في طرق ومنهج دراستها. فما هي المداخل التي عنيت بدراسة التسيير العمومي وما هي أهم الإنتقادات الموجهة لها؟

المبحث الأول: المداخل التقليدية لدراسة علم التسيير العمومي

لقد مر التسيير العمومي بمراحل عديدة من حيث نطاق ومجال دراستها والبحث فيها ومرت كذلك من حيث المنهج بمراحل يمكن اجمالها في المداخل التالية:

المطلب الأول: المدخل القانوني الدستوري

إن القانون يبرز للإدارة العامة ثلاثة أمور أساسية وهي: ما تصالباها السلطة التشريعية بإنجاز حدود صلاحيات الأفراد فيها، ويحدد القانون للإدارة العمومية الحقوق الأساسية والإجرائية للأفراد والجماعات في المجتمعات التي ينبغي على موظفي الحكومة مراعاتها.

أولاً: مفهوم المدخل القانوني الدستوري

هو أول المداخل التي ظهرت واستخدمت لدراسة التسيير العمومي¹، ويرجعه بعض الباحثين إلى سنة 1887م، ساهم في توضيح الرؤية القانونية حول المسؤوليات المنوطة بالإدارة وتحديد الإطار

¹ أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة: مدخل بيئي مقارنة، بيروت: دار النهضة العربية، 1979، ص36



القانوني لها. كما يحدد مدى الشرعية التي تركز عليها في أدائها لوظائفها أي تحديد المنظومة القانونية¹

ثانياً: خصائص هذا المدخل

1. الهيكل التنظيمي:

إن الهيكل التنظيمي المفضل من قبل أتباع هذا المنهج هو ذلك الذي يفسح المجال أمام إجراءات التظلم إلى أقصى حد والذي يؤدي إلى حماية حقوق الأفراد.

2. النظرة إلى الفرد:

من منطلق تركيز هذا المنهج على تحقيق العدالة والحقوق الأساسية للفرد والإنصاف فإنه ينظر أيضاً إلى الفرد على أنه شخص متميز بذاته في ظروف متميزة أيضاً.

ثالثاً: الانتقادات التي وجهت إلى هذا المدخل

- اقتصاره على سرد النصوص وتفسيرها؛
- إغفال الجوانب الفنية في العملية الإدارية؛
- إغفال المؤثرات السياسية والقانونية والاقتصادية والاجتماعية؛
- إهمال جانب المبادرة الفردية ؛
- عدم دراسة النظام الإداري ككائن حي واقتصاره على الناحية الفقهية²؛

المطلب الثاني: المدخل البنائي الوصفي

أولاً: مفهومه

ظهر هذا المدخل في أوائل القرن العشرين وكان ليونارد هويت في مقدمة العلماء الذين وضعوا إطار هذا المدخل حيث وضع مقومات الإدارة في العناصر التالية:

- التنظيم

¹ عبد العويو صالح بن حبتور، أصول ومبادئ الإدارة العامة، عمان: الدار العلمية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع، 2000، ص95

¹ سعود بن محمد النمر، الإدارة العامة، الأسس والوظائف والاتجاهات الحديثة، ط7، المملكة العربية السعودية: مكتبة الشقري، 2013، ص19



- القوى البشرية
- التمويل
- التشريع والضوابط القانونية¹

ثانياً: أهم المسائل التي جاء بها

- ركز على تبيان الإدارة العامة وتكويناتها وتحديد مستويات السلطة والمسؤولية ودراسة مشاكل التنسيق والإتصال بين مختلف وحدات الجهاز الإداري
- يركز على دراسة الخريطة التنظيمية للتنظيم الإداري للدولة للإلمام بخصائص الإدارة العامة، وظائفها وتفهم طبيعة عمل الإدارة العامة وخطوط السلطة والإتصال ومراكز المسؤولية.

ثالثاً: أهم الإنتقادات التي وجهت إليه

- الخريطة التنظيمية للدولة تظهر نماذج السلطة الرسمية ولا تظهر السلطة غير رسمية المؤثرة في سلوك واتجاه التنظيم؛
- الخريطة التنظيمية لا تظهر الأهمية النسبية لكل منطقة وظيفية أو وكالة عمومية معينة؛
- هذا المدخل يهمل جوانب الإرتباط والتفاعل بين الجهاز الحكومي وبين بيئته الخارجية؛
- يهمل نوعاً من التفاعل بين العناصر الإنسانية كما يهمل الطبيعة الإنسانية ومقومات الشخصية الإنسانية ودوافع سلوكها؛²

¹ محمد فتحي محمود، الإدارة العامة المقارنة، ط1، المملكة العربية السعودية: عماد شؤون المكتبات بجامعة الملك سعود، 1985، ص12

² علي محمود المبيض، الإدارة العامة، مصر، دار شركة الحريري للطباعة، 2008، ص16





المطلب الثالث: المدخل الوظيفي

أولاً: مفهومه

يعرف كذلك بالمدخل التنظيمي الوصفي ظهر مع ظهور الإدارة العلمية على يد فريدريك تايلور من أجل دراستها، ويركز هذا المدخل على دراسة تنظيم وتشغيل الجهاز الإداري فيهتم بالهيكل التنظيمية للحكومات، وخاصة الأجهزة الإدارية وشؤون العاملين. والنواحي المالية والقانونية لها، وضمان التنسيق بين الوحدات والتسلسل القيادي، والرقابة الجادة على العمليات الإدارية.

ثانياً: أهم المسائل التي جاء بها:

- يركز على وظائف الإدارة التي تقوم بها المنظمات، بغض النظر عن عامل البيئة التي تعيش فيها تلك المنظمات؛
- يعطي إطاراً تحليلياً لعمليات الإدارة؛
- يعتمد هذا التعريف على التعريف بوظائف المدير والتركيز على أن فكرة الإدارة العامة أو الإدارة الخاصة تتكون من عدد الوظائف لا تختلف باختلاف المنظمات ولا بالمستويات التي تمارس فيها ولا بظروف البيئة التي تطبق فيها.

ثالثاً: الانتقادات التي وجهت لهذا المدخل

- تعرض هذا المدخل إلى عدة إنتقادات من قبل السلوكيين وتمثلت هذه الإنتقادات في:
- ✓ الكتابات التنظيمية المطروحة ضمن هذا المدخل كتابات تقليدية كونها تتعامل مع المنظمات أنها مؤسسات مغلقة ومستقلة عن التنظيمات المجتمعية الأخرى؛
 - ✓ عدم الاهتمام بدناميكية عناصر العملية الإدارية؛
 - ✓ لم يهتم بدراسة السلوك الإنساني للعاملين، مما يؤدي إلى عجز في تحليل العلاقات الاجتماعية بين العاملين داخل التنظيم؛



✓ لا يوضح دور الرأي العام ومنظمات الجماهير في توجيه حركة الأجهزة الإدارية بسبب عدم ربطه الإدارة بالبيئة والمجتمع.

المبحث الثاني: المداخل الحديثة لدراسة علم التسيير العمومي

المطلب الأول: المدخل السلوكي

جاء المدخل السلوكي كرد فعل لآراء المدرسة التقليدية في الإدارة، التي أهملت جانب العلاقات الإنسانية، و دورها في الإدارة. و عليه فالإطار الفكري لهذا المدخل ينطبق عليه وصف مدرسة فكرية أو إطار نظري عام أو باراديم "Paradigm" حيث أن هذا المفهوم تم تطويره من طرف توماس كوهن Kuhun Thomas، في دراسته بخصوص تتبع تطور الهيكل البياني للثورة العلمية كما نجد بأن هذا المدخل نشأ من خلال إسهامات كل من كتاب علم النفس والاجتماع من خلال تحليل سلوك المنظمات الإدارية، سواء كانت منظمات إدارية عامة أو خاصة حيث يركز المدخل السلوكي على الفرد بصفة خاصة، من خلال أنه يرى بأن التنظيم الإداري ما هو إلا تجمع إنساني، و الذي يشكل فيه الفرد قوة ديناميكية محركة للتنظيم والتي تؤثر في كفاءته أو ضعفه، فهذا المدخل يركز في وصوله لتعليمات حول موضوع التنظيم والإدارة، من خلال استخدام المتغيرات السلوكية.

كما أن المدخل ركز على تحفيز العاملين من أجل الرفع من معنوياتهم، وبالتالي الزيادة في الإنتاجية، و أيضا يشمل على دراسة موضوع و مجال القيادة، و علاقتها بنجاح المشروع ، بمعنى التركيز على الميزات و الخصائص الشخصية التي تؤدي و تؤثر في نجاح العملية الإدارية، وبالتالي في نجاح المشروع. كما يهتم أيضا المدخل السلوكي بمجال الاتصالات Communication، وكذا الاهتمام بتنمية العاملين و تطوير مهاراتهم.

وبالرغم من ذلك يرى الكثير من الكتاب أن هذا المدخل لا يكفي وحده لدراسة الإدارة العامة، فهناك جوانب عديدة لم تحظ باهتمام رواد المدخل السلوكي، إضافة إلى أنه لم يأخذ في الاعتبار





العوامل و القوى البيئية التي لها أهمية على سلوك و أداء المنظمات العامة. فالمدخل السلوكي ركز على البيئة الداخلية للمنظمات خاصة الأفراد، وأهم العوامل السياسية و الاقتصادية و كذا الاجتماعية و الدور الذي تلعبه في تأثيرها على ممارسات المنظمات الحكومية.

المطلب الثاني: المدخل البيئي:

هذا المدخل يعبر بشكل كبير عن أهمية البيئة أو المحيط الخاص بالأنظمة الإدارية العمومية، على اعتبار أن أنظمة الإدارة العامة هي وليدة بيئتها أي أنه من غير الممكن أن تستمر هذه الأنظمة إلا في ظل وجود علاقات ناجحة مع بيئتها، فهذا المدخل يركز على دراسة المتغيرات البيئية بغرض إعادة بناء أو تكييف أنظمة الإدارة لتلائم مع متطلبات و تغيرات المجتمع، فهناك دوما تأثير متبادل بين الأنظمة الإدارية وبيئتها سواء البيئة الداخلية والتي تضم موارد المنظمة المختلفة التي يجب على المنظمة تطويرها وتكييفها دوريا من أجل تمتين نقاط القوة فيها وتجنب نقاط الضعف، أو متغيرات البيئة الخارجية والتي تضم المجتمع والقوانين والاقتصاد...، والتي يجب على المنظمة أن تتكيف معها وتقتنص منها الفرص وتتعد عن التهديدات الموجودة فيها¹.

المطلب الثالث: المدخل المقارن

يعتبر المدخل المقارن من المداخل الحديثة لدراسة إدارة المؤسسات العمومية، ويقوم على إجراء المقارنة بين النظام الإداري الحكومي في بلدين أو أكثر أي بين بلد أو بلدان محل الدراسة وبلد أو بلدان أخرى ناجحة أو متطورة في مجال الدراسة، كمقارنة لبعض جوانب النظام الإداري مثل أسلوب اتخاذ القرارات، طرق تعيين واختيار الموظفين، طرق التأثير على الموظفين وتحفيزهم، أساليب التعامل مع البيئة الخارجية،...، ومعالجة المشاكل المختلفة للبلدان، فوفقا لهذا المبدأ وسائل معالجة

¹ عبد الحميد قادم، تقويم العملية الإدارية في الوظيفة العمومي الجزائري من منظور الحوكمة دراسة حالة قطاع التجارة في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في علوم التسيير، جامعة أم البواقي، 2021/2020.



التضخم مثلا في البلد رقم 1، يمكن تطبيقها في البلد رقم 2...، لذلك فإن إتباع هذا المدخل يسهل التوصيل إلى مجموعة من العموميات ومبادئ يسترشد بها مما يساعد في إيجاد تكامل في علم الإدارة العامة، كما يمكن أن تكون المقارنة بين مؤسسات إدارية معينة في بلد واحد.¹

المطلب الرابع: مدخل النظام

إن مدخل النظام هو عبارة عن مجموعة من الأساليب التي تستخدم في دراسة الإدارة العمومية من خلال الإعتماد على تحليل التخطيط والتنظيم للتمكن من الاقتراب للأهداف التي حددها النظام، ثم تحقيق هذه الأهداف عن طريق عمل منضبط ومرتب من طرف الوحدات التنظيمية للنظام ككل، لتتكامل بعد ذلك أعمال أجزاء النظام كل حسب وظيفته، فالنظام يعبر عن تجميع عدد من العناصر والوحدات التي تتحد في شكل من الأشكال (الترايط، التكامل، التفاعل...) بغية تحقيق غاية معينة.²

¹ عبد الحميد قادم، مرجع سابق ص 28.

² عبد الحميد قادم، مرجع سابق ص 29.





المحور الخامس

مفهوم التسيير العمومي الجديد

الأهداف التعليمية

- أن تكون للطالب نظرة عامة على التسيير العمومي الجديد
- أن يعرف الطالب مفهوم التسيير العمومي الجديد
- أن يتعرف الطالب على أسباب ظهور التسيير العمومي الجديد
- أن يميز الطالب بين التسيير العمومي القديم والتسيير العمومي الجديد
- أن يتعرف الطالب على خصائص ومبادئ ونماذج التسيير العمومي الجديد
- أن يتعرف الطالب على القيود التقنية والمؤسسية ومفهوم الحكم الراشد
- أن يتعرف الطالب على أبعاد الحكم الراشد ومعايير ومتطلباته

المقدمة:

لقد مر النموذج التسييري بعدة مراحل حتى وصل إلى ما يعرف بالتسيير العمومي الجديد، الذي يركز على مبادئ الفكر الليبرالي، والتي تركز على العلوم الاقتصادية وسياسات القطاع الخاص، حيث تبنت هذه الأفكار الدول الانجلوسكسونية، والولايات المتحدة الأمريكية التي لاقت نجاحا باهرا في تطوير اقتصادها وخدماتها، هذا ما أدى بالدول النامية إلى الاقتداء بها وتبني التجربة، ومن بين هذه الدول الجزائر التي بدأت تفكر في تبني هذا المشروع في بداية الثمانينات وتبني أفكار الفكر الليبرالي بدل الأفكار الاشتراكية، نتيجة الظروف المزرية التي عان منها القطاع العام وفشل السياسات المتبعة داخل المؤسسات العمومية، هذا ما حتم عليها القيام بمجموعة من الإصلاحات من خلال تطبيق أفكار وأساسيات اقتصاد السوق التي يقوم عليها التسيير العمومي الجديد، وتطبيق خصائص القطاع الخاص داخل المؤسسات العمومية، وإعطائها نوعا من الاستقلالية.

السبب في اختيارنا لهذا الموضوع هو الأهمية الكبيرة والنجاح الباهر الذي حققه نموذج التسيير العمومي الجديد في الجانب الاقتصادي داخل الدول المتقدمة، ومعرفة الأسباب الحقيقية التي أدت بالاقتصاد الوطني إلى التراجع رغم تطبيق مجموعة من الإصلاحات ضمن هذا النموذج (نموذج التسيير العمومي الجديد).

لمعالجة الإشكالية المطروحة والإلمام بمختلف متغيراتها، تم تقسيم الموضوع إلى مقدمة و ثلاث مباحث حيث تعرضنا في المبحث الأول إلى الإطار النظري العام للتسيير العمومي الجديد والذي يتناول فيه ثلاث مطالب بحيث تطرقنا في المطلب الأول إلى مفهوم التسيير العمومي الجديد و أسباب ظهورها أما المطلب الثاني خصصناه إلى علاقة التسيير العمومي الجديد مع العلوم المجاورة أما المطلب الثالث فكان مقارنة بين التسيير العمومي القديم والتسيير العمومي الجديد.



المبحث الثاني يتضمن ثلاث مطالب ، المطلب الأول يتناول خصائص التسيير العمومي الجديد والمطلب الثاني تناولنا فيه مبادئه أما المطلب الثالث فتطرقنا من خلاله إلى نماذج التسيير العمومي الجديد.

أما المبحث الثالث فتناولنا فيه القيود التقنية والمؤسسية التي تواجه التسيير العمومي الحديث فقسمناه إلى ثلاثة مطالب، المطلب الأول تحدث عن القيود التقنية والمطلب الثاني تحدثنا فيه عن العقبات والصعوبات التي تواجه التسيير العمومي الحديث أما المطلب الثالث فقد تكلمنا فيه عن مدى نجاح التسيير العمومي الحديث في المؤسسات العمومية الجزائرية . وأهم الإصلاحات التي مستها.

المبحث الأول: الإطار النظري العام للتسيير العمومي الجديد

استخلصت فكرة التسيير العمومي الجديد من مبادئ العلوم الاقتصادية و من افكار التسيير في القطاع الخاص ,بالإضافة الى محاكاة قواعد تسيير المنظمات الاقتصادية الخاصة و آليات السوق، ومن هنا حاول بعض المفكرين ادراج هذا المفهوم في المؤسسات العمومية التابعة للدولة و فسخ المجال أمام الافراد لاستغلال طاقاتهم واستثمارها في القطاع العام . وسنتطرق لذلك من خلال ثلاث مطالب كالآتي:

المطلب الأول: مفهوم التسيير العمومي الجديد وأسباب ظهوره.

1. مفهوم التسيير العمومي الجديد:

عرفته لجنة الإدارة العامة التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (Organisation for Economic Co-operation and Development) بأنه: "نموذج جديد يقوم على نشر ثقافة

تحسين الأداء في القطاع العام، وتقليل المركزية، حيث يدعو هذا النموذج إلى¹:

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

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

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

ومن هنا يعتبر التسيير العمومي الجديد الفلسفة والأسلوب المناسب لإدارة المؤسسات العمومية بتقنيات ومناهج تطبق بنجاح في القطاع الخاص. حيث يقوم هذا النموذج والذي كرسه تجارب بعض الدول على تحسين مستوى الأداء داخل المؤسسات العمومية، من خلال إصلاح أنماط

¹ لحبيب بلية، التسيير العمومي الجديد كآلية لتحسين حكامه مؤسسات القطاع العام، مداخلة مقدمة في فعاليات الملتقى العلمي الدولي الأول حول: "تفعيل الدور التنموي للقطاع العام كآلية للنهوض بالاقتصاد خارج المحروقات"، المنظم من طرف كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير بالتعاون مع مخبر تسيير الجماعات المحلية ودورها في تحقيق التنمية، جامعة لونيبي علي، البليدة 2، 27 و28 نوفمبر 2018.



التسيير فيها. وكذلك ترشيد استغلال الموارد العمومية. أما بورينس فعرف New Public Management (NPM) على أنه المفهوم المعياري للإدارة العامة التي تتألف من مكونات مترابطة وهي توفير خدمات ذات جودة عالية للمواطنين، وزيادة الاستقلالية لدى المديرين العموميين ولاسيما من ضوابط رقابة الوكالات المركزية، قياس ومكافأة الأفراد على أساس تلبية الأهداف، إتاحة الموارد البشرية والتكنولوجية التي يحتاجها المديرون لأداء نشاطا ما بشكل جيد، وكذا إدراك المزايا التي قد تنجر عن عامل المنافسة (التشجيع على المنافسة)، فتح المجال للقطاع الخاص في تنفيذ الأغراض العامة بدلا من الاقتصار على القطاع العام¹.

أما بوليت فيعرفه بأنه إيديولوجية تركز على استخدام مجموعة من المقاربات التي أثبتت نجاحها في القطاع الخاص من أجل محاولة إصلاح القطاع العام و تحسين أداء المنظمات الحكومية. وبخصوص برنار فيعرف التسيير العمومي الجديد على أنه " مجموعة من العناصر المستحدثة في تسيير الإدارات العمومية، والتي تفرض عليها أن تتخلى عن المنطق و البعد القانوني وتصبح خاضعة للمنطق الاقتصادي، من خلال إدراج مفهوم الأداء الناجح والجودة².

2. تعريف إجرائي:

يعتبر التسيير العمومي الجديد ذلك الطريق أو المنهج الجديد الذي انتهجته الدول الغربية في إصلاح وتغيير طريقة التسيير والعمل داخل القطاع العمومي، وذلك من خلال إدماج وإدخال الأفكار والأساليب المتبعة في القطاع الخاص وتطبيقها داخل الإدارة العامة والمؤسسات العمومية³.

¹ مريزق عدمان، التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط 1، 2015، ص 126 - 127

² طارق عاشور، "مقاربات التسيير العمومي الجديد كآلية لتنفيذ وتعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية" مجلة أداء الجزائرية، ص 114 العدد 1 سنة 2011-2012

³ محمد السعيد جوال، "ترقيه أداء المنظمات العمومية في ظل مقاربة التسيير العمومي الجديد، دراسة نظرية تحليلية" مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، مجلة علمية دولية متخصصة محكمة، العدد 14، سنة 2016، ص 65 - 66.

3. أسباب ظهور التسيير العمومي الجديد

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

فكرة التسيير العمومي الجديد جاءت نتيجة لعدة أزمات عالمية، أولها أزمة النفط البترولية 1973 والأزمة المالية الدولية التي صاحبها، من هنا كانت البدايات الأولى لهذا النموذج في الولايات المتحدة الأمريكية، سبب السياسات العمومية التي كانت تعاني من عدة مشاكل، وذلك بسبب فلسفة عملها الخاطئة التي كانت مبنية انطلاقا من التركيز على الوسائل، وغياب الرقابة وإهمال النتائج، مما تسبب في ارتفاع حجم الدين العام، والذي صاحبه عجز مالي كبير للولايات المتحدة الأمريكية.

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

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

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

¹ الجوال، مرجع سابق، ص 65 - 66.



ومن جهة أخرى، للعديد من مفكري الإصلاح الحكومي الفضل في بدء حركة التسيير العمومي الجديد إلى Margaret Thatcher التي اعتلت منصبها في بريطانيا سنة 1979، بعدما ركزت في حملتها الانتخابية على إصلاح الخدمات الحكومية. من خلال تفعيل فكرة القطاع العام، بعيداً عن النماذج البيروقراطية القديمة، بالإضافة إلى Ronald Reagan سنة 1980 في الولايات المتحدة الأمريكية و Brian Mubroney في كندا سنة 1984، حيث قاد كلاهما حركة شرسة ضد البيروقراطية في ترقية وتطوير أداء المنظمات في القطاع العام.

بالإضافة إلى فترة الستينات و السبعينات من القرن الماضي التي تميزت بالعديد من الدراسات الأكاديمية التي حاولت تعزيز القدرات الحكومية من خلال سياسات ومبادرات.

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

ولذا لابد من الإشارة إلى أن مصطلح NPM ترجع بداياته بالضبط إلى مقالين للباحثين (1990 Aucoin، و Hood، 1991)، حيث يعتبران NPM عبارة عن تعبير مختصر يستخدمه الباحثون والمختصون للإشارة إلى موضوعات متميزة لأساليب وأنماط إدارة المنظمات العمومية. ولذا يمكننا استخلاص أهم أسباب نشوء وبروز التسيير العمومي الجديد المتمثلة في تعاظم دور الدولة، ما أدى إلى زيادة الأزمات الاقتصادية، ولذا كانت أولى الإصلاحات التي قام بها هذا النموذج هو تقليص دور الدولة الاقتصادي والاجتماعي وإعطاء المبادرات الخاصة أكثر مساحة للنشاط وكان لآلية السوق والمنافسة دوراً بارزاً في ضبط الاقتصاد كرد فعل على التفكير الكينزي الذي كان سائراً قبل ذلك.

¹ ليلي بن عيسى التسيير العمومي الجديد المقاربات النظرية و التجارب الواقعية. مجلة العلوم الانسانية و الاجتماعية العدد 2007.16



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

المطلب الثاني: علاقة التسيير العمومي الجديد بالعلوم الأخرى

يعد التسيير العمومي علم جديد يتصل بعدد القطاعات الاقتصادية والإدارية والسياسية، وتتسع أهميته لتمس مجالات أخرى اجتماعية وثقافية، وإنسانية... الخ، وإن كان يركز على ثلاث مجالات أساسية للبحث وهي: القانون والاقتصاد وعلوم التسيير. لذلك فالشخص الممارس للتسيير العمومي عليه الإلمام بهذه العلوم ذات الصلة.

وباعتباره أحد فروع العلوم الاجتماعية نو طبيعة إنسانية، فهو على صلة بعدد العلوم الاجتماعية أهمها الاقتصاد والسياسة والقانون والمحاسبة وعلم الحاسوب... الخ¹، على النحو التالي:

أولاً: علاقته بعلم الاقتصاد: يهدف علم الاقتصاد إلى استغلال الموارد الاقتصادية سواء أكانت مادية أم بشرية بأقصى درجة من الكفاية لإشباع الحاجات الإنسانية، و يلتقي هذا الهدف مع هدف علم التسيير العمومي والمتمثل في تنسيق الموارد والجهود لتحقيق أفضل استغلال اقتصادي لهذه الموارد.

ثانياً: علاقته بعلم السياسة: العلوم السياسية تعنى بفكرة السلطة وبوضع السياسات العامة للدولة²، و تبحث في شكل الحكم، أما الإدارة فمهمتها تنفيذ سياسة الدولة العامة التي يرسمها السياسيون بوسائلهم و إجراءاتهم الخاصة وهي مهمة فنية، فالعلاقة هي علاقة تحديد هدف وتنفيذه، وقد ظل

¹ د. شيبوتي راضية، نفس المرجع السابق ص 22-24.

² السياسة العامة للدولة هي الأهداف التي تقرر الحكومة تنفيذها في مختلف مجالات النشاط التي تتدخل فيها الدولة، و تتنوع الأهداف التي تعمل الإدارة على تحقيقها. وتظهر السياسة العامة للدولة إما في صورة قرارات فردية) كقرار متعلق بتنظيم أحد المرافق العامة(و إما في صورة قواعد قانونية أي نصوص عامة و مجردة سواء صدرت من البرلمان أو السلطة التنفيذية.





علم الإدارة في نظر الكثيرين و لوقت قريب أحد فروع علم السياسة لما بين العلمين من صلة قوية، فالحدود الفاصلة بين العلمين تنطوي على قدر من المرونة.

ثالثا: علاقته بعلم المحاسبة: يقال انه بدون نظام محاسبي حيد لا يوجد نظام إداري جيد، هذه المقولة صحيحة بالنظر إلى أن علم المحاسبة يهتم بتسجيل نشاط المؤسسة والأفراد في شكل أرقام و ميزانيات، وهو ما يعطي نظرة صادقة وواقعية للأوضاع المالية للمؤسسة، الأمر الذي يسمح بتقييم نشاطها سواء أكانت في القطاع الخاص أو القطاع العام. فالمحاسبة إذن تعطي لرجل الإدارة نظرة صادقة حول تكاليف أي مشروع وكيفية تقليص النفقات، لذلك فالإداري ملزم بالإلمام بهذا العلم.

رابعا: علم الحاسوب: أصبح علم الحاسوب من متطلبات الإدارة الحديثة، فهو يعد أداة هامة لحفظ البيانات ومعالجتها ومقارنتها وهو ما يسهل العمل الإداري من خلال زيادة سرعة الاتصالات كما هو الحال في البريد الإلكتروني ومعالجة الأوراق المالية والشيكات، ورواتب الموظفين و يسهل عملية اتخاذ القرار الإداري و يسهل في تقديم الخدمة بأقل تكلفة و أسرع وقت، ويتفادى الأخطاء التي يقع فيها العمل البشري ، وهذا ما لمسناه عند إدماج تكنولوجيات الإعلام و الاتصال في العمل الإداري وتطبيق ما سمي بالإدارة الإلكترونية ، والمدن الذكية و الحكومات الذكية.. الخ. وفي ذات السياق يرتبط هذا المجال ارتباطا وثيقا بإدماج اللغات الحية. لذلك فالقائد الإداري في العصر الحديث أمام تحديات هذه المتطلبات الجديدة للعمل الإداري.

خامسا: علاقته بعلم الإحصاء: يساعد علم الإحصاء الإداريين في وضع الخطط المستقبلية وتحليل النشاطات السابقة ووضع التنبؤات اللازمة وكل العوامل المؤثرة على القرارات والنشاط الإداري بشكل عام.

سادسا: علاقته بالقانون: إن إلمام رجل الإدارة بعلم القانون أمر ضروري للغاية، لان التسيير العمومي لم ولا يتطور خارج أطر القانون، فهو يطبق من خلال نفس النظام القانوني الذي يساهم



في تطوير القواعد المطبقة على التسيير العمومي، من جهة أخرى فإنّ الخضوع للقانون يوفر عامل إضافي للفعالية والالتزام بالعقلانية القانونية.

سابعاً: علاقته بعلم النفس: يبحث علم النفس في النفس البشرية وسلوكياتها ويحاول التنبؤ بهذه السلوكيات وضبطها لما فيه خير للفرد والمجتمع، ولما كان العنصر البشري أداة الإدارة لتحقيق أهدافها، فكان لابد على رجل الإدارة الإلمام بأبجديات علم النفس في محاولة لفهم شخصيات موظفيه ودوافعهم وحاجاتهم، وبالتالي العمل على تحفيزهم. من جهة أخرى فإنّ المواطن سواء كان بصفته كمرتفق أو مستهلك فإنّ فهم ميولاته في الخدمة المقدمة يساعد بدون شك في توجيه سياسة المنظمة لتحسين أدائها.

الفرق بين التسيير العمومي الجديد و(إدارة الأعمال) المناجمنت الخاص

يؤكد بعض الدارسين لعلم التسيير العمومي الجديد أن مبادئ الإدارة السليمة تكون موحدة في كل المجالات لاسيما في العصر الحديث حيث الحدود و الفوارق بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال تكاد تتلاشى، إلا أن الغالب أن هناك فوارق واضحة بين كلا النوعين ،وإن كان بعضها أضحى نسبيا.

* أوجه التشابه:

تقترب إدارة الأعمال من التسيير العمومي الجديد في نواحي محددة أهمها:

- اتساع الإجراءات و تقسيم العمل الإداري الذي يتم من خلال عدة وظائف إدارية) التخطيط-

التنظيم -التوجيه- الاتصال-الرقابة (والتي نجدها في كلا نوعي الإدارة).

- مبدأ ضرورة اقتران السلطة بالمسؤولية ، فلا سلطة بدون مسؤولية ، ولا مسؤولية دون سلطة.

- ضرورة رسم أهداف والعمل على تحقيقها بأقل تكلفة و أقصر وقت و أفضل نوعية.





* أوجه الاختلاف: وهي عديدة نذكر أهمها بإيجاز:

1- يمارس التسيير العمومي الجديد ضمن بيئة تتميز بكثافة النصوص القانونية والتنظيمية، لأنه يهدف أساسا لتنفيذ السياسات العامة في مختلف المجالات ، أما إدارة الأعمال فتحكمها قرارات مجالس الإدارة التي تتبعها و بالتعليمات التي يصدرها المديرون، لذلك فهي تتمتع بمرونة و حرية أكبر في مزاوله نشاطها رغم تقيدها بنظام التراخيص القانونية التي تمنحها السلطة العامة المخولة بذلك.

2- من حيث الهدف: يهدف التسيير العمومي الجديد لتحقيق المصلحة العامة عن طريق تقديم خدمات عامة لا تهدف بالدرجة الأساسية للربح في إطار السياسة العامة للدولة، أما إدارة الأعمال فهي ترمي أساسا لتحقيق الربح حتى وإن كانت في بعض الأحيان تقوم بأنشطة تخدم المجتمع بشكل عام.

ويترتب على هذا الاختلاف نتائج هامة ذكرها الأستاذ ماجد ارغب الحلو في مؤلفه "علم الإدارة العامة"، ونحاول إيجازها:

أ- غياب دافع الربح في الإدارة العامة يستلزم البحث عن معيار آخر غير الربح لقياس مدى نجاعة الإدارة العامة، بخلاف القطاع الخاص، أين تعتبر الأرباح المحققة مقياسا لدرجة النجاعة (الأرقام تتحدث عن نفسها) وعليه كان لازما أن تخضع الإدارة العامة لاختبارات عديدة لقياس الكفاءة للتأكد من مدى كفاءة رجال الإدارة و بقياس مدى رضا الجمهور عن الخدمات وهو أمر نسبي.

ب- كذلك يترتب على غياب هدف الربحية في الإدارة العامة خضوعها وتبعيتها للسلطة السياسية، وهو ما كان له التأثير البالغ على العمل الإداري و يؤدي على انحراف الإدارة عن أصول علم الإدارة المعمول بها، وهو ما تخالف إدارة الأعمال كما وضحها فايول و تاييلور.



3 - تعمل إدارة الأعمال في جو المنافسة وهو ما يجعلها أكثر كفاءة، بينما يعمل التسيير العمومي الجديد في ظروف احتكارية، مما يضيف عليها بعض الجمود وعدم مواكبة التطور والتغير السريع للمجتمع ويشعرها بالأمان لأن بقاءها مضمون.

4- يتحمل قطاع إدارة الأعمال درجة أكبر من المخاطرة المالية، فالمؤسسة الخاصة معرضة في كل وقت للربح والخسارة، بينما الإدارة العامة تتمتع بأريحية في هذا الشأن، لأن مواردها مؤمنة ولا توجد احتمالية الخسارة والربحية في حساباتها، لأن الخزينة العمومية تكفل للأجهزة الحكومية مواردها. رغم أن هذا الأمر يعرف تحولا كبيرا في ظل تراجع دور الدولة في الوقت الحالي.

كانت هذه أهم الفوارق بين إدارة الأعمال والتسيير العمومي الحديث، غير أن التطورات المتسارعة للمجتمع ولوظيفة الدولة أثرت وقلصت من هذه الفوارق حتى بالنسبة لتلك التي كانت تعد جوهرية كاختلاف الأهداف ودرجة المنافسة في السوق. ودرجة المخاطرة المالية، فقد ثبت من تحليل الواقع أن الإدارة العامة أصبحت ملزمة بتحقيق الربح أو على الأقل تجنب الخسارة في ميزانيتها والبحث عن موارد مالية جديدة لتقادي ذلك (كالجماعات المحلية مثلا) ومؤسسات النقل، وغير ذلك من المشاريع التي تعمل على أسس شبه تجارية.

أما بالنسبة لمسألة الاحتكار والمنافسة، فهناك مؤسسات خاصة تحتكر العمل في قطاعات معينة لأسباب تقدرها الحكومات، هي بذلك تقترب من الإدارة العمومية، في حين تتخلى الحكومات عن احتكار العديد من القطاعات في إطار سياسة ضبط الإنفاق العمومي وإتباع سياسة الخصوصية. المطلب الثالث: المقارنة بين التسيير العمومي القديم و التسيير العمومي الحديث.

يعتبر التسيير العمومي الجديد بمثابة ثورة على مبادئ وأسس التسيير العمومي التقليدي وذلك من خلال نقل الممارسات الإدارية في المنظمات العمومية من الروتين والجمود إلى الحركية والمرونة هذا كله يؤدي إلى ضمان تكيف أفضل وفعال لها مع البيئة ومتطلباتها.



وهنا يظهر لنا أن الأفكار التي جاء بها التسيير العمومي الجديد ليست أفكار جافة حملها الفكر الإداري وإنما هي نتاج ممارسات أثبتت نجاحات في القطاع الخاص. هذا ما يلزم علينا اليوم تكيفها ونقلها للتطبيق في القطاع العام لترقية أدائها، مع احترام خصوصياتها وطبيعة أهدافها وتوجهاتها. ونستخلص في الجدول التالي أهم الفروقات بين التسيير العمومي الجديد والقديم.

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

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

المصدر: محمد سعيد جوال، نفس المرجع، ص 76



من خلال الجدول رقم (01) نستنتج أنه هناك فرق جوهري بين النموذجين، وعليه فإن الانتقال للعمل بالتسيير العمومي الجديد يتطلب تغييراً هيكلياً و جذرياً، حتى وإن كان هذا الأمر صعباً في المحاولات الأولى إلا أنه ضروري. وهنا يجب أن نشير إلى العديد من الدول التي أصبحت فيها المنظمات العمومية بمثابة منظمات أعمال، وفي الكثير من الأحيان تتفوق عليها¹.

المبحث الثاني: خصائص ومبادئ ونماذج التسيير العمومي الجديد

يهدف التسيير العمومي الجديد إلى تحسين الأداء العمومي، لذلك حاول الأكاديميون والباحثون استخلاص مجموعة من الخصائص و المبادئ التي تميز التسيير العمومي الجديد عن بقية النماذج السابقة. وهذا ما أدى بنا إلى تخصيص هذا المبحث إلى ذكر أهم الخصائص و المبادئ المتعلقة بهذا النموذج.

المطلب الأول : خصائص التسيير العمومي الجديد

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

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

¹ السعيد الجوال، مرجع سابق، صص 76-77.



■ زيادة التركيز على فعالية وكفاءة الخدمات المقدمة من قبل القطاع العام والتي تنطوي على وضع الأهداف الإنتاجية، و خلق بيئة تنافسية بين القطاع الخاص وبين مؤسسات القطاع العام.

■ تعزيز القدرات الاستراتيجية في المركز لتوجيه عملية تطور الدولة كي تتيح لها الاستجابة للتغيرات الخارجية والمصالح المتنوعة تلقائيا وبمرونة وبأقل تكلفة¹.

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

• تغيير في آلية الحكومة.

• تغيير في أسلوب الإدارة.

• تقليص دور الدولة.

1 - التغيير في آليات الحكومة:

حيث جاء هذا النموذج الجديد حسب رأي الباحثين للتغيير في البناء الهيكلي للحكومة، من خلال إعادة هيكلة الأقسام والإدارات، وبإنشاء وحدات لتقديم الخدمة، اللامركزية في السلطة والمسؤولية، وذلك من خلال إعطاء صلاحيات أوسع للمؤسسات الإدارية الدنيا، وكذلك من خلال الفصل بين السلطة وتقديم الخدمة، ويروا بأن التسيير العمومي الجديد جاء للتغيير من الثقافة التنظيمية للمؤسسات العمومية، وتحسين جودة الخدمات، وتلبية حاجات العملاء، وفسح لها للمشاركة الإدارية، الاتجاه نحو آليات السوق، واستخدام الموارد بأسلوب يتميز بالكفاءة والفعالية. وهنا نرى بأن العديد من دول العالم ومنها المملكة المتحدة، كندا، وأستراليا، ونيوزيلندا، والصين اتجهت للتركيز على الاستخدام الكفء والأمثل للمدخرات المستخدمة في تقديم الخدمة وهذا لترشيد

¹ طارق عاشور، مرجع سابق، ص 114.



النفقات. بالنسبة للمملكة المتحدة اتجهت إصلاحات تحت مسمى " Financial Management Initiative"، وذلك لزيادة مستوى الكفاءة الإدارية. وفي مجال طبيعة دور الإدارة العمومية، وعلاقتها بالمواطنين، فقدت تبنت العديد من الدول أشكالاً معينة لميثاق المواطن، كميثاق مستخدمي الخدمات في بلجيكا، وميثاق مستخدمي الخدمات العامة في فرنسا، وميثاق جودة الخدمة العمومية في البرتغال بالإضافة إلى ميثاق المواطن في المملكة المتحدة¹.

2 - التقليل في أسلوب الإدارة:

ويتمثل التغيير في الإدارة في العناصر التالية:

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

¹ مريزق عدنان، مرجع سابق، ص 133.



3 - تقليص دور الدولة:

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

ميثاق المواطن:

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

بالإضافة إلى الخصائص التي ميزت التسيير العمومي الجديد، عرف النظام الاقتصادي العالمي معالم وخصائص جديدة أسهمت في تطوره ونجاحه، تمثلت في الثورة التكنولوجية الحديثة، التي أعطت سمات جديدة للعالم الاقتصادي، و تجهيزه للدخول في مرحلة التطور الحقيقي كشبكة المواصلات الدولية التي أحدثتها الثورة المعلوماتية والتكنولوجية أدت إلى قفزة نوعية في هذا النظام¹.

وهنا يتبين لنا أن النظام الاقتصادي الجديد رافقه تطور تكنولوجي ومعلوماتي ساعد في نجاحه منذ بداية الثمانينات من القرن الماضي، حيث بدأت تتزايد أهمية المعلومات والاتصالات حتى أصبحت تغلب على المجتمع الحديث² هذا ما ساعد في زيادة إنتاج المؤسسات والشركات الاقتصادية العالمية وساهمت من جهة أخرى في إنجاح طرق التسيير الذاتي جاء هذا النموذج التسيير العالمي.

¹ مريزق عدمان، مرجع سابق، ص ص 134 - 135.

² محمد عبد الستار كامل نصار، دور القانون الدولي في النظام الاقتصادي العالمي الجديد، دار الفكر الجامعي، ط1، الإسكندرية، سنة 2007، ص 61.

المطلب الثاني: مبادئ التسيير العمومي الجديد

يعتمد التسيير العمومي الجديد في قيامه على مجموعة من المبادئ التي تساعد على النجاح في تغيير أسلوب عمل الإدارات العمومية ومن بين أهم هذه المبادئ نذكر ما يلي:

- التركيز على مراعاة مبادئ الفعالية والكفاءة وجودة الخدمة لتحصيل أحسن النتائج.

- الابتعاد عن الهرمية الكبيرة ومركزية الخدمة من خلال استبدال الهياكل التقليدية بأنظمة حكومية غير مركزية.

- حرية اقتراح البدائل في تسيير الخدمات العمومية وتبني أنظمة تسيير تساعد على تحسين العلاقات والعمل على جعل التنظيمات العمومية في وضعية تنافسية، من خلال إدراج مبدأ المنافسة¹.

كم حدد Hood في مقاله المعنون ب" الإدارة العامة لجميع الفصول" مجموعة من المبادئ نذكر منها: التدريب العملي على تغيير محترف للمنظمات العمومية، ومن المتوقع أن تسهم هذه التكلفة والفعالية.

▪ الفكرة على صعوبات في تحقيق أكبر قدر من المساواة.

▪ معايير و تدابير أداء واضحة.

▪ زيادة التركيز على ضوابط الإنتاج.

▪ التحول إلى زيادة المنافسة في القطاع العام.

▪ الضغط نحو المزيد من الانضباط والتشف في استخدام الموارد في القطاع العام.

▪ التحول إلى تصنيف الوحدات في القطاع العام، أي تفتيت الوحدات الكبيرة، وتمويلها بشكل

منفصل¹.

¹ مريزق عدمان، مرجع سابق، ص ص 134 - 135.



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

- محاولة تطبيق أدوات وأساليب الإدارة المطبقة في القطاع الخاص داخل القطاع العمومي والاستفادة منها في مجال تقديم الخدمات العمومية.
- الفصل بين الأهداف وقرارات الإستراتيجية، والأهداف والقرارات العملية. وذلك على خلاف التسيير التقليدي.
- التوجه نحو المواطن واعتباره زبونا يجب إرضاءه، والعمل على تحسين علاقاته بالدولة من خلالانفتاح المصالح الإدارية على المستخدمين والتقرب منهم.
- يدعو التسيير العمومي الجديد إلى اعتماد مرونة تنظيمية واسعة تجعل من عملية اتخاذ القرار داخل المنظمات والإدارات العمومية عملية تشاركية لا أحادية الجانب على عكس النموذج التقليدي.
- يعتمد التسيير العمومي الجديد على الإدارة الموجهة بالنتائج.
- يعتمد التسيير العمومي الجديد على مبدأ التمايز، وهذا بسبب اختلاف البيئات التي تعمل فيها المنظمات حتى ولو كانت تمارس نفس النشاط¹.

¹ محمد عبد الستار كامل نصار، دور القانون الدولي في النظام الاقتصادي العالمي الجديد، دار الفكر الجامعي، ط1، الإسكندرية، سنة 2007، ص 61.



المحور السادس

نماذج التسيير العمومي الجديد

الأهداف التعليمية

- أن يتعرف الطالب على نشأة التسيير العمومي الجديد
- أن يعرف الطالب أسباب ظهور التسيير العمومي الجديد
- أن يعرف الطالب تعريف التسيير العمومي الجديد
- أن يتعرف الطالب على نماذج فارلي
- أن يتعرف الطالب على نماذج مونكس
- أن يتعرف الطالب على نماذج Bolgiani
- أن يتعرف الطالب على أهم التجارب أو الإصلاحات التي جاءت بها بعض الدول
- أن يتعرف الطالب على نماذج التسيير العمومي الجديد في كل من بريطانيا وفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية



المبحث الأول: نماذج التسيير العمومي الجديد

إن كل الأبحاث و السعي نحو الإصلاحات أدت إلى إعتبار التسيير العمومي الجديد مفهوما يتضمن عدة نماذج قام البعض بمحاولة صياغتها و فيما يلي سنعرض أهم التصنيفات لنماذج التسيير العمومي الجديد:

المطلب الأول: تصنيف فارلي

قدم هذا الباحث اربعة نماذج للتسيير العمومي الجديد:

1. نموذج الكفاءة:

قد يكون هذا النموذج هو الأصل من حيث الظهور ومن حيث قدمه حيث ظهر في بداية الثمانينيات وكانت بعض الدول بادرت إلى إصلاح مرافقها الإدارية لرفع كفاءتها إنطلاقا من المقاربة مع منظمات القطاع الخاص. في هذا النموذج المفاهيم التي لها علاقة مع الطابع الإقتصادي لها مكانة كبيرة كما هو الحال بالنسبة للمنافسة و قياس الأداء في الوظيفة الإنتاجية، و تماشيا مع ذلك تم إعتقاد أدوات تسيير يتم استعمالها اساسا في القطاع الخاص ، كما يدرج أصحاب هذا النموذج ضرورة لجوء الدولة الى إبرام عقود لتقديم الخدمات التي تتم بين السلطات العمومية و المصالح الإدارية، يتم بموجبها الإتفاق على ميزانية معينة لتمويل نشاط الإدارة المعينة مقابل مهام محددة تنجزها هذا 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 وتقليص الحجم:

إن هذا النموذج من اهم ميزاته الصعوبة مقارنة بباقي النماذج من حيث الإجراءات التي يقوم عليها والتي قد تتواجه في غيره من النماذج و على العموم فإن الفكرة الأساسية في هذا النموذج هي اعتماد نسبة عالية من اللامركزية في هيكله و تسيير المنظمة العمومية بغرض تقليص حجم الأجهزة البيروقراطية لتدعيم الرقابة لا سيما المالية منها.



3. نموذج البحث عن الإمتياز:

من خلال هذا النموذج تكون درجة التأثير المنتظرة و المستهدفة اكبر منها في النموذجين السابقين، إذ يتعلق الأمر بتغيير ثقافة المنظمات العمومية بما يسمح لها ببناء مقدرة على تطوير نظام التسيير و الأداء بصورة مستمرة فالنموذج أكثر على لامركزية القرارات والمسؤوليات وتغيير هرم السلطة التدريجية، الإهتمام بالأداء و تطويره باعتماد دورات تكوينية و تعليمية للعمال و دفعهم إلى تبني روح الإنتماء و مسؤولية القيادة [تفعيل العملية التسييرية].¹

4. نموذج التوجه للخدمة العمومية:

يتمثل هذا النموذج في دمج مجموعة من الأفكار بعضها مستقاة من القطاع العام و بعضها من القطاع الخاص ، إذ يتعلق الأمر بدعم القطاع العام في أداء مهامه باعتماد طرق التسيير المستعملة في القطاع الخاص. و تتمثل نقاط التركيز في هذا النموذج في ان نوعية الخدمة هي مبدأ النجاحة بغرض بلوغ الإمتياز في القطاع العام مع الأخذ بعين الإعتبار رغبات العملاء و يتم تحقيق كل ذلك في ظل المحافظة على القيم و المهام الخاصة و بالقطاع العمومي.²

المطلب الثاني: تصنيف مونكس

كذلك بالنسبة لهذا الباحث فقد أوجد أربع نماذج للتسيير العمومي الجديد و هي

1. نموذج الكفاءة:

يهدف هذا النموذج إلى رفع كفاءة الإدارات العمومية و تقليص جميع أنواع التكاليف المرتبطة

بالقطاع كما للمنظمة في هذا النموذج أن تهتم بالسياسات التالية:

- محاولة الإفتاح على المنافسة

¹ لعمراني نسيم: نحو بناء نموذج لإدارة الكفاءات في قطاع التعليم العالي و البحث العلمي. دراسة اسقصائية من منظور الهيئة الإدارية العليا لمجموعة من جامعات الشرق الجزائري. اطروحة دكتوراه في علوم التسيير تخصص ادارة اعمال المؤسسات، جامعة فرحات عباس سطيف 2018 2019 ص 57.

² نفس المرجع ص 57 . 58.



- قياس الأداء باستعمال قائمة مؤشرات تسمح بمراقبته.
- اعتماد الميزانيات الكلية بدلا من الميزانيات التفصيلية وذلك تحت مبدأ الأخذ بالنتائج بدلا من الاهتمام فقط بالموارد.
- تقليص حجم الإدارة.

2. نموذج المرونة التنظيمية:

يقوم هذا النموذج على أدوات و اقتراحات أخرى هي:

- ابرام عقود و اتفاقيات تقديم الخدمات بين الدولة و الأعوان و الوكالات.
- تفويض السلطات بصورة مباشرة الى المصالح المعنية المتعاقد معها لتقديم الخدمة، ما يضيفي على المنظمات و المرافق الإدارية مرونة أكثر الى جانب التحول نحو لا مركزية العمليات التسييرية.
- تدعيم لامركزية بمراقبة فعالة لضمان أكثر فعالية في التسيير هذا النم.

3. النموذج او نموذج النوعية:

يستهدف هذا النموذج تقريب الادارة من المستعملين و العملاء من خلال الاهتمام برأيهم حول الخدمات الإدارية المقدمة و ذلك عبر دراسات قياس درجات الإشباع ودراسات السوق أو عم طريق تطوير مقاربات النوعية باعتماد مقاييس الإيزو حيث ينصب الإهتمام على نوعية مخرجات المنظمة التي يجب ان توضع في أولويات أهدافها.

4. النموذج التساهمي:

يهدف إلى جعل الاجراءات الادارية ديمقراطية من خلال تفعيل المشاركة الواسعة للمواطنين و الذين يعتبرون لهم الحق في المشاركة وفقا لهذا النموذج في تحديد نوعية الخدمات المقدمة لهم، فهم يشاركون عمليات اتخاذ القرارات.¹

¹ احلام فوغالي، التسيير العموم الجديد وإصلاح البيروقراطيات الدولية الامم المتحدة ووكالاتها المتخصصة، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية تخصص ادارة دولية، 2012، 2013 ص

المطلب الثالث: تصنيف Bolgiani

في هذا التصنيف قام الباحث بصياغة ثلاثة نماذج انطلاقا من دراسته للمنظمات الصحية والاستشفائية.

1. نموذج السوق:

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

2. النموذج المركزي:

يهدف الى الفصل بين مراحل و اوجه التسيير الاستراتيجي عن تلك المتعلقة بالتسيير العملي او الجاري كما يقوم كذلك على اعادة توزيع الكفاءات و المهارات التي يجب ان تعطى لها صلاحيات إتخاذ القرارات في مختلف المصالح و المستويات الأقرب من العملاء في المنظمة او المرفق الإداري.

3. نموذج النوعية:

من خصوصيات هذا النموذج الارتباط بالمجهودات التي يجب ان تبذل من اجل رفع مستوى إشباع العملاء عن طريق اعتماد انماط الايزو او الدراسات الهادفة الى قياس و تحليل مستويات الاشباع للتمكن من التعرف عليها و ادخال التعديلات الضرورية للرفع منها.¹

¹ سليمان نسرين، تسيير الخدمات العامة المحلية: اطروحة دكتوراه في تسيير المالية العامة .دراسة حالة ولاية تلمسان .جامعة ابو بكر بلقايد ، تلمسان 2017.2018 ص 58.57.

جدول: نماذج التسيير العمومي الجديد

نموذج Bolgiani		تصنيف مونكس		تصنيف فارلي	
نموذج السوق	نموذج النوعية	نموذج المرونة التنظيمية	نموذج الكفاءة	نموذج اللامركزية و تقليص الحجم	نموذج الكفاءة
نموذج مركزية		النموذج التساهمي	نموذج النوعية	نموذج التوجه للخدمة العمومية	نموذج البحث عن الامتياز

من خلال دراستنا للنماذج السابقة تبين لنا انها تشترك في بعض النقاط وهي:

- الاهتمام بالاداء في المنظمة العمومية والعمل على تحسينه.
- تقليص حجم الاجهزة الادارية و محاولة التخلص من البيروقراطية .
- الاخذ ببعض مبادئ و اساليب القطاع الخاص.
- الاهتمام بالزبون ومحاولة اعطائه الفرصة لمساهمة في تحديد نوعية الخدمات المقدمة له.
- ابرام عقود و اتفاقيات مع الوكالات لتقديم الخدمة العامة بصورة احسن و تفويض السلطة لهم بما يسمح بتحقيق افضل اداء احسن نوعية ،الاعتماد على الرقابة بجميع انواعها.
- التركيز عللا مخرجات النظام اكثر من مدخلاته.
- تخفيض التكاليف و بلوغ الحد الاقصى من النتائج و الفعالية في التسيير.



المبحث الثاني: : أهم التجارب أو الإصلاحات التي جاءت بها بعض الدول في ظل تطبيق نموذج التسيير العمومي الجديد:

لقد عرفت الكثير من الدول الغربية العديد من الإصلاحات في مختلف المستويات و القطاعات في اطار ما يعرف بالتسيير العمومي الجديد بفضل الأفكار التي جاء بها هذا النموذج ، و سوف نعرض أهم التجارب التي جاءت بها بعض الدول التي تبنت هذا النموذج و أهم الإصلاحات التي جاءت به.

المطلب الأول: نموذج التسيير العمومي الجديد في بريطانيا

إن التحولات الجذرية لإصلاح الإدارة العمومية في بريطانيا تعود بوادرها إلى وصول مارغريت الى السلطة سنة 1979 حيث شهد القطاع العام تحول في السياسات التسييرية من أهمها الخوصصة التي تمثل التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص. ومن أهم اهداف مشروع إصلاح التسيير العمومي الجديد ما يلي:¹

- تقليص من نفقات الدولة، وحث الوزارات على تحسين طرق التسيير الداخلي لهيئاتها ومصالحها.
- القضاء على سيطرة الموظفين المعتمدين على التسيير البيروقراطي وتطوير ثقافة التسيير لدى موظفي الإدارة.
- ولمعالجة الاختلالات { أغلبية المنظمات في القطاع العمومي تتبع طريقة تسيير غير ملائمة، أغلبية المديرين وإطارات الوظيف العمومي غير مؤهلين لتمثيل مناصب مسيرين، قيام الوزراء بتسيير قضايا ليست من مهامهم.....} اعتمد مبدأ انشاء الوكالات في المصالح الإدارية بعد فحص إمكانية الخوصصة.

¹ بن عيسى. ليلى، نفس المرجع السابق، ص ص 16-17.





- ميثاق المواطنين: تم اصداره سنة 1991 والهدف من هذه الوثيقة دفع القطاع العمومي إلى رفع مستوى نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين، وفي تقرير ثاني عنوانه المنافسة بهدف النوعية كانت الدعوة موجهة للمصالح الحكومية ولكل مصالح القطاعات العمومية وذلك للاختبار المستمر لمستوى نوعية الخدمات.¹

المطلب الثاني: نموذج التسيير العمومي الجديد في فرنسا

إن المبادرة الفرنسية في مجال الاصلاحات هي أقرب ما يكون من مفهوم الوكالة في الاصلاحات البريطانية حيث تم انشاء ما يسمى بمراكز المسؤولية من خلال نص قانوني صادر في فيفري 1989 هي طريقة جديدة لاشراك الموظفين في طريقة تسيير الادارة من خلال اعداد اهداف وأنماط للتسيير.²

مهما كانت اهمية هذا الاصلاح فان تأثيره يبدو ضئيلا في الادارة الرئيسية نظرا للتقاليد الادارية التي تتسم بالمركزية الشديدة في فرنسا والتطبيق الدقيق لنفس القواعد في كل أنحاء البلاد. هذه التقاليد المركزية في الادارة منعت من انتشار آثار هذه الاصلاحات.

المطلب الثالث: نموذج التسيير العمومي الجديد في الولايات المتحدة الأمريكية

اتبعت الولايات المتحدة الامريكية عدة سياسات في مجال اصلاح الادارة العامة على مستوى اجهزتها الادارية حيث قامت خلال الخمسة عشر سنة الماضية بتنفيذ عدة مشاريع في شتى المجالات من بينها اصلاح الادارة تحت اشراف الحكومة الفدرالية.³

¹ Kurt promberger mag.new public management .an introduction from the uk perspective "Austria. innsbruck 2006" p9.10

² Les reforme administratives dans les pays de l ocde. une tentative de synthese in c.a. e etat et gestion publique. paris 2000 p28.31

³ ليلي بن عيسى التسيير العمومي الجديد المقاربات النظرية و التجارب الواقعية. مجلة العلوم الانسانية و الاجتماعية العدد 16. 2007 ص09.



وثيقة مراجعة الأداء الوطني:

تستمد هذه الاصلاحات فلسفتها من مفهوم الابداع، حيث يقصد بمفهوم الابداع محاولة تطبيق مبادئ و طرق التسيير التي تستخدم في القطاع الخاص واعتمادها في القطاع العام وذلك عن طريق تكييفها و ليس تحويل القطاع العام الى القطاع الخاص. حيث تم الاعلان عن هذا الاصلاح من خلال تقرير النشرة المعنون بانشاء ادارة تعمل احسن وتكلفة اقل الذي سعى الى تحقيق اهداف وهي:

- القضاء على التشكيلة البيروقراطية .
 - جعل المستهلك اهم اهتمامات الادارة.
 - الرفع من مستوى اعوان القطاع العمومي .
 - الرجوع الى الهيئات و المصالح الادارية في تنفيذ النشاطات الاساسية المحددة في القوانين.¹
- وقد مر هذا الاصلاح بمرحلتين، المرحلة الاولى خصصت لتهيئة الادارة وتبني سلوكيات جديدة مثل عقلنة الميزانية، تحسين قدرات المسييرين والخدمات المقدمة، ام المرحلة الثانية فتضمنت سبل أداء النشاطات الادارية بجودة عالية وذلك عن طريق مراجعة النشاطات والمواضيع المرتبطة بالمستهلين وقد تم التوصل الى النتائج التالية:

- 1/ تحسين مستوى ثقة المواطنين في حكومتهم وذلك بجعل الادارات مسؤولة عن أنشطتها.
 - 2/ تشجيع الاصلاحات التي كانت نموذجا لتجارب ناجحة على عامة المشاريع.
 - 3/ توضيح الاهداف و مداها الزمني من قبل الادارة.
 - 4/ السهر على التحسين المتواصل للتسيير الداخلي في المصالح الادارية.
- حيث تمت هذه الاصلاحات عن طريق اربعة مراحل:²

¹ Bureau de conseil des minister.op.cit

² نسيم نوي. التسيير العمومي الجديد و علاقته بادارة الجودة الشاملة في المؤسسات الجامعية الجزائرية .دراسة حالة كلية التكنولوجيا جامعة محمد بوضياف .المسيلة . 2018 2019 ص40.





1. الخطة الاستراتيجية:

على كل مصلحة ادارية ان تعرف مهامها بصورة دقيقة كاملة كما يتم اعداد الخطة الاستراتيجية من خلال الوصف الشامل للمهام و الاهداف و الغايات.

2. برنامج الآداءات السنوية:

يتعلق بكل الانشطة التي لها صلة بالميزانية وهو ان ينظر للانشطة من حيث النتائج مدى مساهمة هذه الأخيرة في تحقيق اهداف المصالح الادارية.

3. التقرير حول الآداءات السنوية:

هذا التقرير حول مستوى الاداء الاداري يسند الى نص القانون الذي يحدد طبيعة ونوع المهام التي يجب القيام . كما يجب على مؤشرات الاهداف ان تؤكد على ابعاد المشروع خاصة الاساسية منها.

4. مرونة الحسابات التسييرية:

إنها العملية الاكثر تعقيدا الهدف هو ألا تكون الاجراءات الواردة في المستويات الثلاثة السابقة معزولة عن بعضها البعض بل يجب ان تكون مترابطة فيما بينها.

تقييم هذه الاصلاحات:

نجحت في ادخال ثقافة التسيير لدى اعوان الادارة . و هذا ياتر ايجابيا على سلوكياتهم نحو المبادرة وتحمل المسؤولية اكثر وبلوغ النتائج. هذا التغيير كافي لتغيير السلوكيات الادارية.

خاتمة:

يعتبر التسيير العمومي الجديد من ابرز الاسهامات النظرية و التجريبية الهادفة الى اصلاح مختلف المستويات ،فهو يراعي متطلبات كل بيئة داخليا و خارجيا .كما انه من خلال دراسة التطور التاريخي له نجد عدة نماذج و تجارب سبق ذكرهم خلال البحث والتي كانت من بين نتائجها الاهتمام بالسلوكيات في المنظمة و كذا السعي الى تقديم خدمات ذات جودة عالية للعملاء او المواطنين وتجدر الاشارة الى ان هناك تصنيفات اخرى لنماذج التسيير العمومي الجديد خاصة وانا الكثير من الدراسات اكدت ان الاصلاحات قد تأخذ اتجاهات متعددة و مختلفة يمكن تطبيقها في نفس الوقت رغم اختلاف طبيعتها هذا ما يؤكد الباحث موكس أذ يرى ان غياب او ندرة النموذج الموحد للتسيير العمومي الجديد يجب ان تأخذ بعين الاعتبار عند دراسة هذا المفهوم.



المحور السابع

واقع وتحديات تطبيق التسيير العمومي في الجزائر

الأهداف التعليمية

- أن يعرف الطالب واقع التسيير العمومي في الجزائر
- أن يعرف الطالب مراحل تطور التسيير العمومي في الجزائر
- أن يميز الطالب بين تجربة الجزائر وتجارب بعض الدول في التسيير العمومي
- أن يتعرف الطالب على أهم تحديات وصعوبات تطبيق التسيير العمومي في الجزائر
- أن يعرف الطالب أهم المشاكل المتعلقة بتسيير القطاع العام في الجزائر
- أن يطلع الطالب على أهم الحلول المقترحة لتحسين عملية تسيير القطاع العام في الجزائر



المقدمة

تعتبر المؤسسات العمومية في الجزائر عصب النشاط الاقتصادي ترتبط أنشطتها الرئيسية ارتباطاً مباشراً برفاهية المجتمع ويتوقف مستوى رفاهية الأفراد على مدى ما تقدمه هذه المؤسسات من خدمات لهم وعلى مدى نجاح الأفراد في تسييرها بكفاءة وفعالية وعلى الرغم من التحديات الكبيرة والتغييرات التي تطرأ على الإدارة العمومية نتيجة تغير القوانين والإجراءات فإن الجزائر كغيرها من الدول عملت منذ الاستقلال إلى غاية اليوم على تحسين بنية القطاع العام وهيكلته بما يتماشى مع أهدافها ومتطلبات المجتمع وعلى الرغم من كل هذه التعديلات فإن مسألة تسيير القطاع العام فتحت المجال أمام العديد من الخبراء والباحثين لإبراز الواقع وكشف مدى ضعف هذه المؤسسات وفشلها وعدم قدرتها على مواكبة ومسايرة التطور الاقتصادي الذي يحدث في العالم ومن خلال ما سبق يمكننا طرح الإشكالية التالية: إلى أي مدى يمكن إبراز الواقع والتحديات التي تواجه تطبيق التسيير العمومي في الجزائر؟

وللإجابة عن هذه الإشكالية لابد من الإجابة على التساؤلات التالية:

- ما هي المراحل التي مر بها التسيير العمومي في الجزائر؟
- ما هي مختلف التحديات والصعوبات التي تواجه الجزائر في تسيير القطاع العام؟
- ما هي مختلف النصائح والحلول المقترحة التي تساهم في تحسين عملية التسيير في الإدارات العمومية وحل بعض المشاكل؟

المبحث الأول: واقع تطبيق التسيير العمومي في الجزائر

المطلب الأول: مراحل تطور التسيير العمومي في الجزائر

أولاً: مرحلة التسيير الذاتي (1962 - 1965)

وهي مرحلة تميزت برحيل الأوروبيين الجماعي وترك معظم المؤسسات والمصانع شاغرة من العمال والإطارات فوجدت المؤسسات الجزائرية نفسها في حالة فراغ دون مسيرين فكان لابد من تعويض الفراغ حتى لا تتوقف العملية الإنتاجية فدفعت الروح الوطنية بالعمال والمسيرين الجزائريين



الذين كانوا يعملون تحت وصاية الاستعمار للمبادرة في تسيير هذه المؤسسات فتم الإبقاء على المؤسسات الوطنية تعمل مهما كانت نسبة الإنتاج دون النظر إلى فعاليتها¹

ونتيجة شغور المؤسسات بالعمال تم إصدار قانون التسيير الذاتي في شهر مارس 1963 وتشكيل لجان التسيير الذاتي في أكثر من 500 مؤسسة شاغرة إلا أن انتشار الأمية بين العمال أدى إلى مركزية القرارات من قبل مدراء المؤسسات وهذا ما أدى إلى ظهور مجموعة من السلوكيات السلبية كشعور العمال بالغبين لعدم تحسين أوضاعهم منذ عهد الاستعمار وسوء الاتصال بين العمال والإدارة وانخفاض الروح المعنوية وضعف الأداء²

كما تميزت هذه المرحلة بحالة من التناقض في مضمون التسيير الذاتي فبعد أن يقوم العمال بانتخاب لجنة التسيير الذاتي واختيار رئيس لها من بينهم بطريقة ديمقراطية يعين إلى جانب الرئيس مدير من طرف الوزارة الوصية وهذا ما يشكل لب التناقض بسبب وجود مدير منتخب يسيطر على اللجنة ومدير معين له صلاحيات واسعة تجعله أقوى من الهيئة المنتخبة الأمر الذي يدل على تكريس المركزية والبيروقراطية وعدم تجسيد المشاركة الفعلية للعمال في التسيير واتخاذ القرار³

وقد استغل المديرون الأمية المنتشرة بين العمال لبسط نفوذهم وممارسة مركزية اتخاذ القرارات وعرقلة نشاط العمال عن طريق تأخير رواتبهم الشهرية مما أدى إلى سوء الاتصال التنظيمي بين العمال والإدارة ترتب عنه شل نشاط مجالس العمال ما أدى ذلك إلى إثارة العديد من الصراعات داخل المؤسسة المسيرة⁴

¹ سيف الاسلام شوية - سلوك المستهلك والمؤسسة الخدمانية اقتراح نموذج للتطوير - ديوان المطبوعات الجامعية - عنابة - 2006 ص 81

² إسماعيل بوخارة، سمراء دومي، المؤسسات الاقتصادية الجزائرية في مرحلة الاقتصاد السوق، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة باتنة، 2002.

³ عليواش أمين عبد القادر- أثر تأهيل المؤسسات الاقتصادية على الاقتصاد الوطني- مذكرة ماجستير- قسم علوم التسيير - تخصص نقوم ومالية - الجزائر- 2006 ص 32

⁴ عليواش أمين عبد القادر- مرجع سبق ذكره - ص 35



ثانيا: مرحلة الشركة الوطنية (1965 - 1970)

تميزت هذه المرحلة من التسيير بتعيين مدير عام بموجب قرار وزاري لتسيير الشركات ليعمل تحت سلطة الوزارة الوصية يتمتع بسلطات واسعة والى جانبه توجد هيئة استشارية تساعده في تسيير شؤون الشركة تتألف من ممثلين عن بعض الوزارات وحزب جبهة التحرير الوطني وبالتالي ينحصر دور الهيئة في تقديم استشارات وذلك ما قوى من سلطة المدير وسيطرته على التسيير واتخاذ القرارات ويجعله الفرد الذي يضع سياسة المؤسسة باعتباره الرجل الوحيد المسير لهذه الشركة غير أن النقطة الهامة التي يمكن ملاحظتها هنا هي عدم إقامة أي تنظيم لمشاركة العمال في عملية اتخاذ القرارات بهذه المؤسسات مما أدى إلى فتح المجال للصراع بين العمال والمدير وكالمرحلة التي سبقتها أدى تدهور ظروف العمال والمطالبة بتحسين الخدمات ورفع الأجور إلى بداية ارتسام ملامح الفشل وما زاد من تفاقم الوضع إلى الأسوأ هو منع العمال من حقهم في الاحتجاج والتظاهر بعد أن تم إصدار المادة 171 من قانون العقوبات التي تمنع اللجوء إلى الإضراب نهائيا بحجة أنها وسيلة ضغط تمس بحرية العمل الأمر الذي أدى إلى ظهور سوء المعاملة والاتصال بين العمال والمدراء والمشرفين وظهور مشاكل البيروقراطية وصعوبة تسيير المؤسسات جراء حجمها الكبير وشكل عدم الاعتراف بحقوق العمال عقبة رئيسية في التحول نحو الاشتراكية ومشاركة الطبقة العاملة¹

ثالثا: مرحلة التسيير الإشتراكي (1971 - 1980)

لقد جاء التسيير الاشتراكي لبعث الديمقراطية والمشاركة الفعلية للعمال في تسيير وإدارة المؤسسة بواسطة ممثلين ينتخبهم العمال في مجلس الإدارة وبذلك فان تسيير المؤسسة تميز بنوع من اللامركزية في اتخاذ القرارات وحتى وان وجدت مجالس عمالية فان ذلك لا يكون سوى مجرد إجراء شكلي فالمتأمل لهذه المرحلة يجد بأن الأمية كانت منتشرة بصورة كبيرة في وسط العمال الأمر الذي فتح المجال أمام البيروقراطيين لبسط نفوذهم وسلطتهم في تحقيق مصالحهم الشخصية

¹ عليواش أمين عبد القادر- مرجع سبق ذكره - ص 35 و 36





وانفرادهم بزمام الأمور وإقصاء العمال من المشاركة الحقيقية وأدى ذلك إلى زيادة البيروقراطية ونمو طبقة من الإداريين الانتهازيين الذين حولوا المؤسسات لخدمة أغراضهم الشخصية وعبر الرئيس هواري بومدين عن هذا الوضع في خطابه الذي ألقاه يوم الأحد 25 سبتمبر 1977 حيث قال: ((سياسة الاستثمارات شملت كل مناحي الحياة بما فيها الصناعة والفلاحة والتربية والتعليم وعمت كل الميادين الاجتماعية لكن بالرغم من المظاهر الايجابية لهذه السياسة فإنها ساعدت بكيفية أو بأخرى على بروز العناصر الطفيلية في المجتمع وهي تلك العناصر التي تجري وراء الربح الرخيص والكسب الهين الذي يأتي بالنصب والتحيل وهذا واقع لا بد أن يتفهمه العمال ولا بد من الحذر كل الحذر من أن ينجروا وراء هؤلاء العناصر)) ولم تخلو هذه المرحلة من ظاهرة الصراع الدائم بين الإدارة ومجلس العمال وقد وصل الأمر لتعرض ممثلي العمال إلى مساومات من طرف المدراء أو العكس لتلبية حاجاتهم الشخصية والحصول على امتيازات الأمر الذي ترك أثارا سلبية على مردودية العاملين فدفعهم ذلك للإضراب عن العمل وما أدى من تفاقم الوضع إلى الأسوأ هو طريقة توزيع الأرباح التي تمت بطرق ملتوية وغير عادلة فزاد العبء المالي للمؤسسة العامة على خزينة الدولة¹

رابعا: مرحلة إعادة الهيكلة (1980 - 1988)

وهي أول عملية دخلت ضمن إطار الإصلاحات الاقتصادية في بداية الثمانينات تمثلت هذه العملية في تفتيت المؤسسات الوطنية إلى مؤسسات صغيرة وهي ما تعرف بإعادة الهيكلة العضوية والغرض منها:²

- تبسيط عملية التسيير وجعلها أكثر انسجاما مع الوحدات الإنتاجية والمقرات
- تحقيق لامركزية حقيقية في نظام اتخاذ القرارات

¹ عليواش أمين عبد القادر- مرجع سبق ذكره - ص 39 و 40

² غريب منية- علاقات العمل والتعلم الثقافي بالمؤسسة الصناعية الجزائرية - أطروحة دكتوراه في علم الاجتماع - جامعة قسنطينة - 2006 ص 219



- تـمـثـيـن المـوـاـرـد البـشـريـة واستـغـلـالـها بـصـفـة عـقـلـانـيـة وتـدعـيـم التـواـزـن الجـهـوي والقـضـاء عـلـى الفـوـاـرـق الجـهـويـة

- مـنـح المـؤسـسـات رأـسـمـال خـاص يـحسـب حـسـب حـجـمـها وطـبـيـعـة مـسـتـوى نـشـاط هـذـه المـؤسـسـة.
- تـسـويـة جـمـيـع الـديـون بـيـن المـؤسـسـات.

وبانـعـقـاد المـلـتـقـى الـذي جـمـع الشـركـاء الـاجـتـمـاعـيـيـن فـي شـهـر مـارـس 1980 شـهـدت مـنـاقـشـات حـادـة عـكـسـت مـدى تـنـاقـض المـصـالـح وتـعـارـض المـشـارـيـع الـاـقـتـصـادـيـة والـاجـتـمـاعـيـة وحتـى الأيـديـولـوجـيـة الـتي كـانـت تـدور حـول كـيـفـيـة تـسـيـير القـطـاع العـام بـعد أن ظـهـرت لـلـعيـان مـعـالم الـاسـتـرـاـتـيـجـيـة الجـديـدة تـمـثـلت فـي سـيـاسـة الـانـفـتـاح الـتي كـانـت تـمـثـل خـطـوة نـحو تـصـفـيـة القـطـاع العـام حـيـث ذـهـب المـنـادون بـهـذـه السـيـاسـة إـلى تـقـديـم صـورـة سـوداء عـن القـطـاع العـام وحـمـلـوه مـسـؤـولـيـة كل المـتـاعـب الـاـقـتـصـادـيـة والـاجـتـمـاعـيـة وطلـبـوا بـضـرـورـة تـجـنـب اخـتـلاس الأـمـوال العـمـومـيـة ووضـع حد لـلـتـبـذـير أو الإـهـمال فـي المـؤسـسـات العـمـومـيـة والتـتـديـد بـسـوء اسـتـخـدام الكـفـاءـات الـوـطـنـيـة¹

وقـد كـفـت عـمـلـيـة إـعـادـة الـهـيـكـلـة العـضـويـة خـزـيـنـة الدـولـة مـبـلـغ يـقـدر بـ 31 أـلـف مـليـار سـنـتـيـم وـهو مـبـلـغ طـائـل وـضـخـم جـدا لـكن عـلى أـرض الـواقـع لـم يـتـحـقـق شـيـئا مـن ذـلك الإـصـلاح بـل بـدأت تـطـفو الـاخـتـلـالـات والمـزـالـق الـناـجـمـة عـن إـعـادـة الـهـيـكـلـة العـضـويـة وقـد كـانـت نـقـطـة الـضـعـف تـكـمـن فـي النـقـص الفـادـح والـواـضـح فـي عـدم إنـهـاء الأـعـمـال عـند وـضـعها مـوضـع التـنـفـيـذ ولم تـحـقـق هـذـه المـرحـلـة أي إـصـلـاحـات أو تـغـيـيـرات فـي المـؤسـسـات العـامـة بـل زـاد سـوء تـسـيـيرها مـن طـرف أشـخـاص غـيـر مـؤهـلـيـن (غـيـاب الإـطـارـات) الـذي غـالـبا ما يـتم اخـتـيارهم عـلى أـسـاسـا مـعـايـير سـيـاسـيـة فـقـط وقـد اتـضـح فـشل هـذـه المـؤسـسـات جـلـيا فـي تـصـريـح وخـطـاب رئـيـس الجـمـهـوريـة آنـذاك عـام 1986 حـيـن انـتـقـد بـشـدـة مـسـيـري المـؤسـسـات العـمـومـيـة واتـهـمـهم بـالعـيـش خـارج الـواقـع مـركـزا فـي نـفـس الـوقـت عـلى دور وفعـالـيـة القـطـاع الخـاص وتـلـبـيـته لـحـاجـيـات المـواـطـنـيـن²

¹ غـريـب مـنـيـة- مـرجـع سـبـق ذـكـره - ص 221

² غـريـب مـنـيـة- مـرجـع سـبـق ذـكـره - ص 222 و 223



خامسا: مرحلة استقلالية المؤسسات (1988 - 1995)

ظهرت هذه المرحلة بعد أن خرج الشعب في مظاهرات شعبية المعروفة بأحداث أكتوبر 1988 والتي كانت نتيجة لتدهور الوضع الاقتصادي وانهيار القدرة الشرائية للمواطنين وارتفاع معدل البطالة الأمر الذي دفع بالدولة إلى الإسراع في تجسيد الإصلاحات الاقتصادية فتم إعطاء المؤسسات العمومية الاستقلالية التامة في اتخاذ القرارات وفتح المجال أمامها للتكفل بشؤونها بعيدا عن سلطة السياسيين والوصاية حيث كانت الكثير من المسيرين يشكون من عدم وجود استقلالية في التسيير مطالبين بتنفيذ سياسة الدولة الاجتماعية كالحفاظ على مناصب العمل وعدم تسريح العمال وعدم محاسبة المسؤولين عن العجز المالي الذي تحققه المؤسسات وفي هذه المرحلة تم الاتفاق على الهياكل اللازمة والتي تسهر على تسيير المؤسسة في ظل الاستقلالية¹

ولم تخلو هذه المرحلة من المشاكل المختلفة من سوء التسيير والبيروقراطية مما انعكس على علاقات العمل على مستوى المؤسسات وأدى ذلك إلى انتشار نزاعات جماعية وفردية في العمل داخل المؤسسة طيلة هذه المدة وصاحب هذه المرحلة اختلال مالي في المؤسسات في ظل تناقص الاستثمارات والأنشطة الإنتاجية وارتفاع وتيرة البطالة مع تراكم الديون وقد لعب سوء التخطيط والتنظيم إلى ظهور هذه المشاكل وعجزت المؤسسات العمومية عن دفع أجور عمالها ما أدى إلى تأخر صب الأجور ونشوب الإضرابات²

سادسا: مرحلة الخصخصة في ظل العولمة واقتصاد السوق (1995 - 2003)

في هذه المرحلة تم التوجه نحو خصخصة المؤسسات العمومية باعتبارها مرحلة انتقالية للتوجه نحو اقتصاد السوق حيث تم الانتقال من التسيير العمومي إلى التسيير الخاص لرأس المال الدولة

¹ بوطلة عبد الحميد - المؤسسة الجزائرية من التسيير الذاتي إلى الخصخصة - مجلة الحقيقة - جامعة أدرار - العدد 29 ص 440 و 441

² بوطلة عبد الحميد - مرجع سبق ذكره - ص 443 - 444.



والرأس مال العمومي لصالح أشخاص طبيعيين تابعين للقطاع الخاص من أجل تسييرها والتحكم فيها ومراقبتها وقد تميزت هذه المرحلة بنوع من التحكم الأفضل في تسيير المؤسسات العمومية¹

المطلب الثاني: مقارنة بين تجربة الجزائر وتجارب بعض الدول في التسيير العمومي

تجربة سنغافورة:

اعتمدت بشكل كبير على ما هو معروف في ذلك البلد بالمؤسسات المرتبطة بالحكومة تعمل من خلال نظام تيماسك والتي هي عبارة عن شركة استثمارية قابضة مملوكة بالكامل للوزارة المالية بسنغافورة تحكمها أحكام قانون الشركات أدخلتها الحكومة السنغافورية وسيط بينها وبين المؤسسات المرتبطة بالحكومة لعزل هذه الأخيرة من التأثير السياسي وتعزيز اتجاهها التجاري²

بفضل هذا النموذج حققت سنغافورة نجاحا اقتصاديا وهي أفضل تجربة في العالم في التعامل مع المؤسسات العمومية من خلال إستراتيجية المؤسسات المرتبطة بالحكومة التي تعمل من خلال نموذج تيماسك والذي يطلق عليه "روح النظافة في القطاع العام" للدلالة على الأداء الجيد، الإفصاح والشفافية، والمساءلة، وقلة الفساد، والاستقلالية والجدير بالذكر أن هذا النموذج اعتمده الصين إلى جانب العديد من الدول لإصلاح القطاع العام وممارسة الحوكمة الجيدة في المؤسسات العمومية³

تجربة النرويج:

خالفا للمقاربات والتوجهات الدولية التي تدعم أفضلية القطاع الخاص على حساب القطاع العام والتي تبنت سياسة الخصخصة كإستراتيجية لتحقيق الكفاءة الإنتاجية والتخلص من مشاكل المؤسسات العمومية فإن ملكية الدولة ما زالت شائعة في النرويج وحصّة القيمة المضافة للمؤسسات العمومية في قطاعات الأعمال في هذا البلد هي الأعلى مقارنة مع جميع دول الاتحاد

¹ بلقاسم فوزية - مرجع سبق ذكره - ص 38

² أمحمد بلقاسم - تفعيل آليات الحوكمة ودورها في تحسين أداء المؤسسات العمومية نماذج لتجارب دولية رائدة - مجلة العلوم

الإنسانية - المجلد 18 العدد 2 - 2018 ص 43

³ أمحمد بلقاسم - مرجع سبق ذكره - ص 44





الأوروبي ودول المنطقة الاقتصادية الأوروبية وهذا بفضل النموذج الرائد الذي قدمته النرويج في
حوكمة المؤسسات العمومية¹

في عام 2014 أصدرت النرويج عشرة مبادئ رئيسية لحوكمة المؤسسات العمومية:²

- يجب أن تكون معاملة متساوية لجميع المسيرين وأن تكون هناك شفافية في ملكية الدولة للمؤسسات
- يجب اتخاذ القرارات والحلول في الجمعية العامة.
- يمكن للدولة أن تحدد أهداف خاصة بأداء كل مؤسسة بحيث يكون مجلس الإدارة مسؤولاً عن تحقيق هذه الأهداف.
- يجب ملائمة هيكل رأس مال المؤسسة مع أهدافها ووضعيتها.
- يجب أن تتسم تركيبة مجلس الإدارة بالمهارة والكفاءة والقدرة والتنوع وأن تعكس الخصائص المميزة لكل مؤسسة.
- يجب أن يكون نظام الأجور والمكافآت مشجعا على خلق القيمة في المؤسسات وأن يتميز بالعقلانية.
- يجب على مجلس الإدارة أن يمارس الرقابة المستقلة على إدارة المؤسسة نيابة عن المسير
- يجب على مجلس الإدارة أن يعتمد على خطة عمل وأن يعمل بنشاط لتطوير مهاراته الخاصة كما يجب أن تخضع نشاطاته للتقويم.
- يجب أن تعترف المؤسسة بمسئولياتها تجاه الجميع وأصحاب المصلحة في المؤسسة.

تجربة البرازيل:

لقد استفادت البرازيل في السنوات الأخيرة من تجاربها المبكرة مع المؤسسات العمومية وهو ما ميزها عن بلدان أمريكا اللاتينية حيث تعود هذه التجارب إلى القرن التاسع عشر والنصف الثاني من القرن العشرين التي شهد فيها هذا البلد نموا كبيرا في المؤسسات العمومية ومنذ ذلك الحين

¹ أمحمد بلقاسم - مرجع سبق ذكره - ص 44 و 45

² أمحمد بلقاسم - مرجع سبق ذكره - ص 45 و 46



أصبحت المؤسسات العمومية تلعب دورا رئيسيا في الاقتصاد البرازيلي وأسواق رأس المال فإلى جانب المؤسسات العمومية التي تعود ملكيتها بالكامل للدولة توجد المؤسسات المختلطة التي تمتلك فيها الدولة حصة الأغلبية والتي شكلت نسبة عالية قدرت ب % 70 من القيمة السوقية في السبعينيات¹.

المبحث الثاني: تحديات وصعوبات تطبيق التسيير العمومي في الجزائر

المطلب الأول: المشاكل المتعلقة بتسيير القطاع العام في الجزائر

من أهم المشاكل المتعلقة بتسيير القطاع العام في الجزائر نذكر ما يلي:²

- عدم المساواة وتكافؤ الفرص الناتج عن المحسوبية والوساطة وعدم وضع المواطن في صلب اهتمام الإدارة.

- نقص التدريب وتأهيل المسيرين والعمال.

- غلبة المصلحة الشخصية على المصلحة العامة وضعف نظام الرقابة الإدارية ومقاومة التغيير

- التهرب من المسؤولية وانتشار أساليب الانتكال والتهرب من الواجبات وانعدام روح المبادرة في

العمل

- تفشي الفساد الإداري والتحايل على القانون واحتقار العمل كقيمة حضارية

- انتشار الصراعات والنزاعات بين المسيرين والعمال أو بين العمال أنفسهم

- عدم وجود نظام للمكافئات والحوافز.

- عدم فهم إجراءات العمل من قبل العمال والمسيرين.

- تشابك النصوص القانونية وتعقيدها وعدم فهمها.

- توظيف أشخاص غير مؤهلين في المؤسسات العمومية ووضع الرجل المناسب في المكان غير

المناسب.

¹ أمحمد بلقاسم - مرجع سبق ذكره - ص 46

² بومدين طاشمة - الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر - كلية الحقوق - جامعة تلمسان - ص 38



- التمسك الحرفي والشكلي بالنصوص القانونية وعدم استغلال الكفاءات وإهمالهم.

- تضارب المصالح بين المسيرين من ناحية اتخاذ القرارات

إضافة إلى: ¹

- عدم تواجد السوق كمعيار للضبط في القطاع العام كما هو الحال بالنسبة للقطاع الخاص الذي

يظهر فيه معيار الربح كمعيار لقياس الأداء والفاعلية

- انعدام المنافسة بفعل القوانين واللوائح في تحقيق أنشطة الخدمات العمومية وترسيخ الظاهرة

الاحتكارية، مما جعلت المؤسسات العامة غير قادرة على التأقلم مع معطيات المحيط، وبالتالي

استفحال ظاهرة الإدارة البيروقراطية باعتبار المنظمات العمومية محتكرة لبعض الخدمات فهي

ليست مضطرة إلى استخدام سياسة التسويق العام المرتكز على الحوار والتشاور والإقناع بل على

المواطن.

- عدم تجانس المهام الموكلة المؤسسات العامة مثلا: تقوم البلدية بتسيير النفايات والأمن

العمومي وبناء المنشآت والمساحات الخضراء وحماية البيئة والثقافة والتعليم...إلخ

- خضوع المؤسسات العامة لسياسة الدولة كنتيجة حتمية لدولة القانون بخضوعها للقرارات

السياسية مثلا في المناسبات الانتخابية كثيرا ما تستعمل المؤسسات العامة كورقة لتحقيق قيمة

انتخابية مضافة.

المطلب الثاني: الحلول المقترحة لتحسين عملية تسيير القطاع العام في الجزائر

يمكن حل بعض المشاكل المتعلقة بتسيير القطاع العام كما يلي:

- ضرورة حوكمة القطاع العام لإصلاحه بما يساهم في بنائه على أسس قوية.

- تشكيل خلية لإدارة الأزمات في كل مؤسسة عمومية تقوم بحل الصراعات التنظيمية والتنبؤ

والتوقع بكل المتغيرات البيئية التي لديها تأثير سلبي على أداء العمل.

- رقمنة القطاعات وتطبيق الإدارة الالكترونية لتسهيل الإجراءات وتسريع عملية أداء الخدمات

¹ عطار نادية - التسيير العمومي الجديد كأداة لتحسين القطاع العام - مذكرة ماجستير تخصص تسيير المالية العامة - جامعة



- تدريب العاملين والمسيرين وتأهيلهم وزرع ثقافة التسيير وروح المسؤولية بهم.
- حذف اللغة الفرنسية من الوثائق الإدارية وتغييرها باللغة العربية لتسهيل عملية أداء الخدمات العمومية.
- ربط الجامعة ومراكز التعليم والتكوين بالإدارات العمومية.
- محاربة الفساد وتفعيل وسائل جديدة للرقابة واللجوء إلى التسيير المفوض في حدود الصلاحيات الممنوحة.
- تطبيق معايير الجودة في القطاع العام والسهر على التحسين المستمر لجودة الخدمات
- وضع خط وموقع الكتروني تحت تصرف المواطن للتبليغ عن الفساد
- تعزيز الشراكة بين القطاع العام والخاص لتبادل التجارب والخبرات في تسيير القطاع العام.

الخاتمة

ختاما وللفضل في موضوعنا نستنتج من خلال العرض السابق للبحث أن المؤسسات العمومية الجزائرية عرفت العديد من طرق التنظيم والإدارة وعرفت العديد من التجارب والإصلاحات الأمر الذي يعبر ويؤكد عن عدم وجود وغياب منهجية واضحة لتنظيم وإدارة المؤسسات كما يتضح أيضا بأن تغير طرق تنظيم وإدارة هذه المؤسسات كان نتيجة لظروف سياسية واقتصادية واجتماعية ومحلية وعالمية غير متوقعة ويعود ذلك لغياب الرؤية وسياسة التخطيط المركزي بعيد المدى وقد شكلت مرحلة الخصخصة آخر حلقة في مجال إصلاح المؤسسات العامة والاقتصاد الوطني وإذا كانت مرحلة الخصخصة خيار استراتيجي لا غنى عنه في المرحلة الراهنة من التاريخ فإنه لا بد من إيجاد حلول وأفكار جديدة تتماشى مع المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية كرقمنة القطاعات وتشكيل خلية لإدارة الأزمات في المؤسسات لحل بعض المشاكل التنظيمية المتعلقة بالتسيير وغيرها.





المراجع:

أولاً: الكتب

- 1- عصام علي الدبس ، القانون الإداري ، دار ثقافة للنشر والتوزيع ، طبعة الأولى ، الأردن ، سنة 2014 ، ص 235
- 2- ناصر لباد ، الأساس في القانون الإداري ، دار المجدد للنشر والتوزيع ، طبعة أولى ، الجزائر ، ص 150
- 3- هاني علي الطهراوي ، القانون الإداري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، طبعة الخامسة ، الأردن ، سنة 2014 ، ص 261
- 4- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، جسور للنشر والتوزيع ، الطبعة الثانية ، الجزائر ، سنة 2007 ، ص 312
- 5- مصلح ممدوح الصرايرة ، القانون الإداري ، الكتاب الأول ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى ، الأردن ، سنة 2012 ، ص 324
- 6- علاء الدين عشي ، مدخل القانون الإداري ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، طبعة 2010 ، الجزائر ، ص 8
- 7- ثابت عبد الرحمان إدريس ، المدخل الحديث في الإدارة العامة ، الدار الجامعية ، دون بلد النشر ، سنة 2001 ، ص 455
- 8- محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، دون طبعة ، عناية ، الجزائر : دار العلوم للنشر والتوزيع 2014 ، ص 225.
- 9- أحمد صقر عاشور ، الإدارة العامة: مدخل بيئي مقارنة ، بيروت: دار النهضة العربية ، 1979 ، ص 36
- 10- عبد العويو صالح بن حبتور ، أصول ومبادئ الإدارة العامة ، عمان: الدار العلمية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع ، 2000 ، ص 95
- 11- سعود بن محمد النمر ، الإدارة العامة ، الأسس والوظائف والاتجاهات الحديثة ، ط7 ، المملكة العربية السعودية: مكتبة الشقري ، 2013 ، ص 19
- 12- محمد فتحي محمود ، الإدارة العامة المقارنة ، ط1 ، المملكة العربية السعودية: عماد شؤون المكتبات بجامعة الملك سعود ، 1985 ، ص 12



- 13- علي محمود المبيض، الإدارة العامة، مصر، دار شركة الحريري للطباعة، 2008، ص 16.
- 14- مريزق عدمان، التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط 1، 2015، ص 126 - 127
- 15- محمد عبد الستار كامل نصار، دور القانون الدولي في النظام الاقتصادي العالمي الجديد، دار الفكر الجامعي، ط 1، الإسكندرية، سنة 2007، ص 61
- 16- سيف الاسلام شوية - سلوك المستهلك والمؤسسة الخدمانية اقتراح نموذج للتطوير - ديوان المطبوعات الجامعية - عنابة - 2006 ص 81
- 17- طارق المجذوب، الإدارة العامة، جامعة بيروت العربية، الدار الجامعية بيروت، 2000، ص 123، 124.
- 18- عبد الرزاق بن حبيب، اقتصاد وتسيير المؤسسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص 103
- 19- طارق المجذوب، "الإدارة العامة - العملية الإدارية والوظيفية العامة والإصلاح الإداري"، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 2000، ص 119 .
- 20- عبد العزيز صالح بن حبتور، أصول ومبادئ الإدارة العامة، الأردن، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، 2000، ص 32.
- 21- جميل أحمد توفيق، إدارة الأعمال مدخل وظيفي، بيروت، دار النهضة العربية، 1986، ص 20.
- 22- فاطمة بدر ومعاذ الصباغ، أساسيات الإدارة، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، 2020. ص 2.
- 23- مؤيد سعيد السالم، تنظيم المنظمات، ط 1، دار عالم الكتاب الحديث، الأردن، 2002، ص 7

ثانيا: الأطروحات والمذكرات:





- 1- شريفة رفاع، نحو إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية في الدول النامية: نحو تسيير عمومي جديد وفق نظرية الإدارة العمومية الحديثة، رسالة دكتوراه في إدارة. 2008، ص. 98 - الأعمال، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2007.
- 2- عتيقة بلجل، الإضراب في المرافق العامة - دراسة مقارنة -، مذكرة درجة الماجستير، جامعة محمد خيضر -بسكرة، 2004-2005، ص 3.
- 3- رفاع شريفة، نحو إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية في الدول النامية " نحو تسيير عمومي جديد وفق نظرية الإدارة العمومية الحديثة"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم التسيير: تخصص إدارة أعمال، جامعة الجزائر 3، 2008/2007، ص 47.
- 4- ليلي، بن عيسى، أهمية التسيير العمومي الجديد في قطاع التعليم العالي دراسة حالة جامعة بسكرة مذكرة ماجستير في التسيير العمومي، بسكرة، جامعة بسكرة، 2006/2005.
- بومدين طاشمة - الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر - كلية الحقوق - جامعة تلمسان - ص 38
- 5- عطار نادية - التسيير العمومي الجديد كأداة لتحسين القطاع العام - مذكرة ماجستير تخصص تسيير المالية العامة - جامعة تلمسان - 2014 ص 48 و 49
- 6- عليواش أمين عبد القادر - أثر تأهيل المؤسسات الاقتصادية على الاقتصاد الوطني - مذكرة ماجستير - قسم علوم التسيير - تخصص نقوم ومالية - الجزائر - 2006 ص 32
- 7- غريب منية- علاقات العمل والتعلم الثقافي بالمؤسسة الصناعية الجزائرية - أطروحة دكتوراه في علم الاجتماع - جامعة قسنطينة - 2006 ص 219
- 8- لعمراني نسيمة، نحو بناء نموذج لإدارة الكفاءات في قطاع التعليم العالي و البحث العلمي . دراسة اسقصاصية من منظور الهيئة الإدارية العليا لمجموعة من جامعات الشرق الجزائري . اطروحة دكتوراه في علوم التسيير تخصص ادارة اعمال المؤسسات، جامعة فرحات عباس سطيف 2018 ص 57
- 9- احلام فوغالي، التسيير العموم الجديد وإصلاح البيروقراطيات الدولية الامم المتحدة ووكالاتها المتخصصة، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية تخصص ادارة دولية، 2013، 2012.
- 10- سليمان نسرين، تسيير الخدمات العامة المحلية: اطروحة دكتوراه في تسيير المالية العامة. دراسة حالة ولاية تلمسان . جامعة ابو بكر بلقايد ، تلمسان 2017.2018 ص 58.57



11- نسيمة نوي، التسيير العمومي الجديد و علاقته بإدارة الجودة الشاملة في المؤسسات الجامعية الجزائرية. دراسة حالة كلية التكنولوجيا جامعة محمد بوضياف .المسيلة . 2018 2019 ص40.

12- إيناس رغيص، الإتصال العمومي الجوّاري ودوره في تحسين الخدمة العمومية، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة دكتوراه الطور الثالث في علوم الإعلام ،كلية العلوم الإنسانية والإجتماعية، جامعة محمد لمين دباغين سطيف2، 2018/2019، ص 177.

13- صريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية حالة عقود الإمتياز، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر1، 2011/2012 ، ص4

ثالثا: المقالات والمدخلات:

1- إسماعيل بوخارة ،سمراء دومي ،المؤسسات الاقتصادية الجزائرية في مرحلة الاقتصاد السوق،مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية ،جامعة باتنة ،2002.

2- بوطة عبد الحميد - المؤسسة الجزائرية من التسيير الذاتي إلى الخصخصة - مجلة الحقيقة - جامعة أدرار - العدد 29 ص 440 و 441

3- أمحمد بلقاسم - تفعيل آليات الحوكمة ودورها في تحسين أداء المؤسسات العمومية نماذج لتجارب دولية رائدة - مجلة العلوم الإنسانية - المجلد 18 العدد 2 - 2018 ص 43

4- نصيرة بطاط ، تسيير الإدارة العمومية في الجزائر بين خصوصيات التسيير العمومي ومتطلبات المناجمنت العمومي، مجلة التنمية وإدارة الموارد البشرية، المجلد 1، العدد 3، ص ص، 390-414.

5- عبد السميع رويّنة، التسيير المبني عمى النتائج أسلوب فعال للانتقال من التركيز عمى الوسائل في موازنة الدولة إلى التركيز على النتائج، أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد 23 ،2018، ص 148.

6- ليلي، بن عيسى التسيير العمومي الجديد المقاربات النظرية و التجارب الواقعية، مجلة العلوم الانسانية والاجتماعية العدد 16 . 2007 ص09.

7- د. فرطاس فتيحة، عصرنة الإدارة العمومية في الجزائر من خلال تطبيق الإدارة الالكترونية و دورها في تحسين خدمة المواطنين، مجلة الإقتصاد الجديد، العدد 15، المجلد 02، 305-322.



- 8- دودو نوري نور الدين ومحمدي كمال، التنظيم البيروقراطي عند ماكس فيبر و ميشال كروزيه، مجلة سوسولوجيا، المجلد 1، العدد 3، ص ص 22-231.
- 9- لحبيب بلية، التسيير العمومي الجديد كآلية لتحسين حكامه مؤسسات القطاع العام، داخلة مقدمة في فعاليات الملتقى العلمي الدولي الأول حول: "تفعيل الدور التنموي للقطاع العام كآلية للنهوض بالاقتصاد خارج قطاع المحروقات"، المنظم من طرف كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير بالتعاون مع مخبر تسيير الجماعات المحلية ودورها في تحقيق التنمية، جامعة لونييسي علي، البليدة 2، 27 و 28 نوفمبر 2018.
- 10- حمد بن بوزيان ونجيب بن سليمان، قياس جودة أداء مرفق عمومي، دراسة حالة الإدارة الجبائية الجزائرية، المؤتمر 2 الدولي للتنمية الإدارية نحو أداء متميز في القطاع الحكومي، الرياض، المملكة العربية السعودية، 1-4 نوفمبر 2009، ص ص 24-25.
- 11- طارق عاشور، "مقاربات التسيير العمومي الجديد كآلية لتفعيل وتعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية" مجلة أداء الجزائرية، ص 114 العدد 1 سنة 2011-2012
- 12- محمد السعيد جوال، "ترقيه أداء المنظمات العمومية في ظل مقارنة التسيير العمومي الجديد، دراسة نظرية تحليلية" مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، مجلة علمية دولية متخصصة محكمة، العدد 14، سنة 2016، ص 65-66
- 13- ربيع رحمان، الإدارة الإلكترونية وأثرها على جودة الخدمة العمومية في الجزائر، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات المؤتمر الدولي العلمي، الموسوم بـ "النظام القانوني للمرفق العام الإلكتروني" واقع_ تحديات- آفاق"، جامعة محمد بوضياف- المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 26-27 نوفمبر 2018.
- 14- قديت ياقوت وبن عيسى إلهام، عراقيل تقديم الخدمة العمومية و أساليب الرتقاء بها، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد 8 / ديسمبر 2018، ص ص 196-207
- حياة فخور، إصلاح الإدارة ورهان تجويد الخدمة العمومية بالمغرب، مجلة الباحث، العدد 46.
- 15- عائشة قاسمي، العوامل المؤثرة في تقديم الخدمات في المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، مجلة البحوث والدراسات التجارية، م 2، ع 3، مارس 2018، ص 30.
- رابعا: المحاضرات



- 1- شيبوتي راضية، محاضرات في المناجمنت العمومي، محاضرات ألقيت على طلبة سنة ثانية ماستر علوم إدارية، جامعة الإخوة منوري - قسنطينة 1- كلية الحقوق والعلوم الإدارية، قسم العلوم الإدارية، الجزائر، السنة الجامعية: 2020 - 2021
خامسا: القوانين والتشريعات.
- 1- القانون رقم 04-14 المؤرخ في 2014/02/24 ، المتعلق بقانون السمي البصري،
الجريدة الرسمية العدد 16 ، المؤرخة في 2014/03/23 ، ص 8

References:

- 1- Kurt promberger mag.new public management .an introduction from the uk perspective "Austria. innsbruck 2006" p9.10
- 2- Les reforme administratives dans les pays de l ocde. une tentative de synthese in c.a. e etat et gestion publique. paris 2000 p28.31
- 3- René Chapus, Droit Administratif Général, Tome, 15 éme édition, ed Montchrestien, Paris, 2001, p608.
- 4- Jacques LENDREVIE, Denis LINDON: " Mercator-Theorie et Pratique du Marketing", 5émeediton, ed DALLOZ, Paris,1997, pp 699-700.





الفهرس

- 4..... **المحور الأول: مدخل مختصر إلى الإدارة**
- 5..... تمهيد
- 5..... تعريف الإدارة
- 7..... أهمية الإدارة
- 8..... قصور النموذج البيروقراطي لماكس فيبر
- 11 **المحور الثاني: مفهوم الخدمات العمومية**
- 11 الأهداف التعليمية
- 12 مقدمة:
- 13 المبحث الأول: مفهوم المرفق العام :
- 13 المطلب الأول: تعريف المرفق العام:
- 13 المطلب الثاني: عناصر المرفق العام :
- 13 1. الإدارة:.
- 14 2. تحقيق الهدف:
- 14 3. ارتباط المرفق العام بالسلطة العامة:.
- 14 4. خضوع المرفق العام لنظام قانوني واستثنائي ومتميز: ..
- 15 المطلب الثالث: أنواع المرافق العامة:
- 15 أ- المرافق العامة بحسب طبيعة نشاطها:



1. المرافق العمومية الإدارية: 15
2. المرافق العمومية الاقتصادية: 15
- ب- المرافق العمومية المهنية أو النقابية: 15
- المبحث الثاني: مفهوم الخدمة العمومية: 16
- المطلب الأول: مفهوم الخدمة: 16
- المطلب الثاني : مفهوم الخدمات العمومية: 17
- تعريف الخدمة العمومية: 17
- المطلب الثالث: معايير الخدمة العمومية 17
1. معيار المساواة: 18
2. معيار التطور والتكيف: 18
3. معيار الإستمرارية: 18
4. معيار الفعالية: 18
- المبحث الرابع: أنواع الخدمة العمومية 19
- الفرع الأول : من حيث طبيعة نشاط الخدمة 19
1. الخدمات الإدارية: 19
2. الخدمات ذات الطابع الاقتصادي (الصناعية والتجارية): 19
3. الخدمات الاجتماعية والثقافية: 20
- الفرع الثاني: من حيث طبيعة تحمل تكلفة الخدمة 20





1. خدمة مجانية: 21

2. خدمة بالمقابل: 21

3. خدمة مدعمة: 21

خاتمة: 21

المحور الثالث: مفهوم التسيير العمومي 23

الأهداف التعليمية 23

مقدمة: 23

المحور الأول: الخدمات العمومية 25

أولا: مفهوم الخدمات العمومية 25

خصائص الخدمات 25

1. اللاملموسية: 26

2. التلازمة 26

3. التباين في تقديم الخدمة 26

4. عدم قابلية الخدمة للتخزين (سرعة الاستهلاك): 26

5. عدم الملكية 26

ثانيا: مفهوم التسيير 27

ثالثا: تعريف التسيير العمومي 28

رابعا: أوجه التشابه والاختلاف بين الإدارة العمومية وإدارة الاعمال 30



1. أوجه الشبه بين إدارة الأعمال والإدارة العمومية 30
2. أوجه الاختلاف: 31
- المحور الثاني: النموذج التقليدي 32
- أولا: أزمة النموذج التقليدي في الإدارة العمومية ودوافع التغيير 32
- أولا: المعالم الاقتصادية: 33
- ثانيا: المعالم التسييرية والإدارية: 34
- 1- التعقيدات الإدارية: 34
- 2- التضخم في التوظيف والتكاليف: 34
- 3- تبني أهداف وغايات خارجية: 35
- 4- غياب مردودية رأس المال: 35
- 5- إنجاز المهام في إطار منافسة معدومة أو غير واضحة المعالم: 35
- 6- أنظمة معقدة وشديدة الإغلاق: 35
- 7- خضوع الإدارة العمومية للسياسة: 36
- الخاتمة: 36
- المحور الرابع: مداخل دراسة علم التسيير العمومي** 37
- الأهداف التعليمية 37
- مقدمة: 38
- المبحث الأول: المداخل التقليدية لدراسة علم التسيير العمومي 38





- 38المطلب الأول: المدخل القانوني الدستوري
- 39المطلب الثاني: المدخل البنائي الوصفي
- 41المطلب الثالث: المدخل الوظيفي
- 42المبحث الثاني: المداخل الحديثة لدراسة علم التسيير العمومي
- 42المطلب الأول: المدخل السلوكي
- 43المطلب الثاني: المدخل البيئي:
- 43المطلب الثالث: المدخل المقارن
- 44المطلب الرابع: مدخل النظام
- 45**المحور الخامس: مفهوم التسيير العمومي الجديد**
- 45الأهداف التعليمية
- 46المقدمة:
- 47المبحث الأول: الإطار النظري العام للتسيير العمومي الجديد
- 48المطلب الأول: مفهوم التسيير العمومي الجديد وأسباب ظهوره.
- 52المطلب الثاني: علاقة التسيير العمومي الجديد بالعلوم الأخرى
- 54الفرق بين التسيير العمومي الجديد وإدارة الأعمال
- 58المبحث الثاني: خصائص ومبادئ ونماذج التسيير العمومي الجديد
- 58المطلب الأول: خصائص التسيير العمومي الجديد
- 591 - التغيير في آليات الحكومة



- 2 - التقليص في أسلوب الإدارة..... 60
- 3 - تقليص دور الدولة..... 61
- المطلب الثاني: مبادئ التسيير العمومي الجديد..... 62
- المحور السادس: نماذج التسيير العمومي الجديد**..... 64
- الأهداف التعليمية..... 64
- المبحث الأول: نماذج التسيير العمومي الجديد..... 65
- المطلب الأول: تصنيف فارلي..... 65
- المطلب الثاني: تصنيف مونكس..... 66
- المطلب الثالث: تصنيف Bolgiani..... 68
- المبحث الثاني: أهم التجارب أو الإصلاحات التي جاءت بها بعض الدول..... 70
- المطلب الأول: نموذج التسيير العمومي الجديد في بريطانيا..... 70
- المطلب الثاني: نموذج التسيير العمومي الجديد في فرنسا..... 71
- المطلب الثالث: نموذج التسيير العمومي الجديد في الولايات المتحدة الأمريكية..... 71
- تقييم هذه الإصلاحات:..... 73
- خاتمة:..... 74
- المحور السابع: واقع وتحديات تطبيق التسيير العمومي في الجزائر**..... 75
- الأهداف التعليمية..... 75
- المقدمة..... 76





- 76المبحث الأول: واقع تطبيق التسيير العمومي في الجزائر
- 76المطلب الأول: مراحل تطور التسيير العمومي في الجزائر
- 76أولا: مرحلة التسيير الذاتي (1962 - 1965)
- 78ثانيا: مرحلة الشركة الوطنية (1965 - 1970)
- 78ثالثا: مرحلة التسيير الإشتراكي (1971 - 1980)
- 79رابعا: مرحلة إعادة الهيكلة (1980 - 1988)
- 81خامسا: مرحلة استقلالية المؤسسات (1988 - 1995)
- 81سادسا: مرحلة الخصخصة في ظل العولمة واقتصاد السوق (1995 - 2003)
- 82المطلب الثاني: مقارنة بين تجربة الجزائر وتجارب بعض الدول في التسيير العمومي
- 84المبحث الثاني: تحديات وصعوبات تطبيق التسيير العمومي في الجزائر
- 84المطلب الأول: المشاكل المتعلقة بتسيير القطاع العام في الجزائر
- 85المطلب الثاني: الحلول المقترحة لتحسين عملية تسيير القطاع العام في الجزائر
- 86الخاتمة
- 87قائمة المراجع
- 94فهرس المحتويات