



## جامعة الجزائر 3



كلية العلوم الاقتصادية، والعلوم التجارية وعلوم التسيير

- قسم علوم التسيير -

مطبوعة في علوم التسيير موجهة لطلبة السنة الأولى ماستر  
تخصص إدارة الأعمال

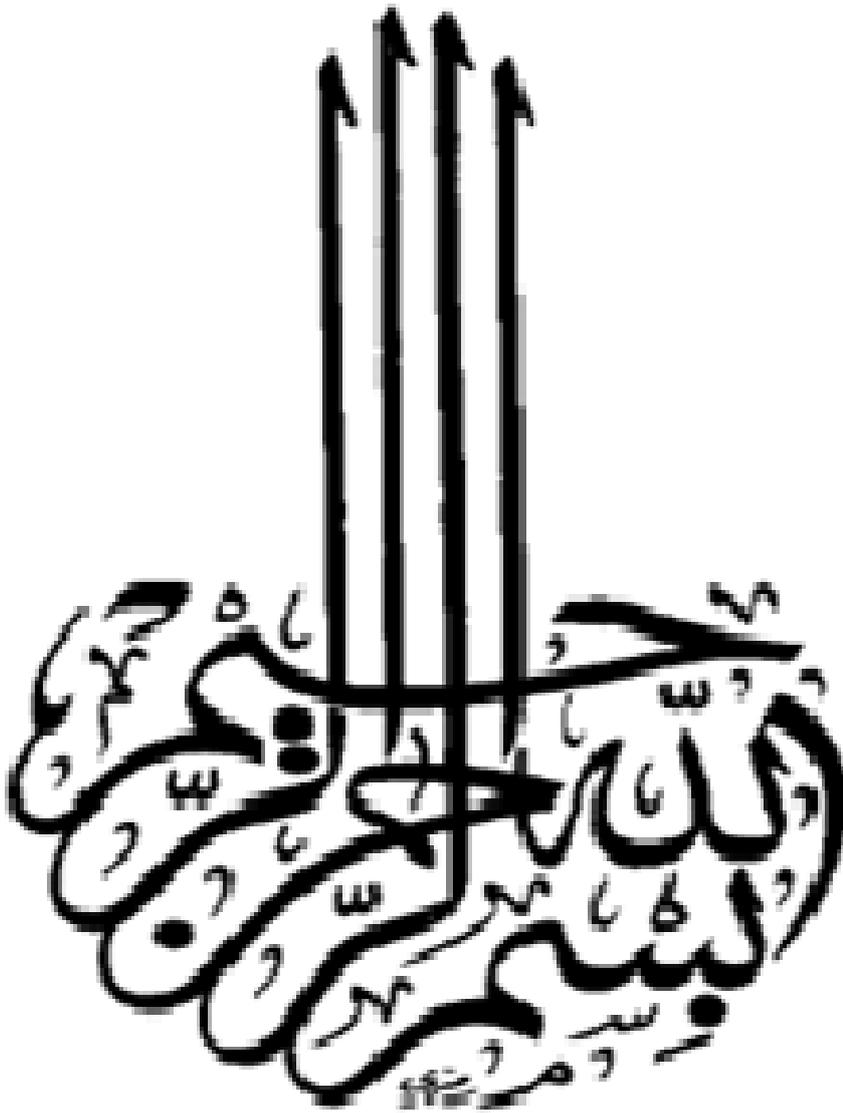
العنوان:

دروس في التسيير العمومي  
-المانجمنت العمومي-

من إعداد الأستاذ:

د. بوقلاشي عماد

السنة الجامعية: 2019/2018



قائمة المحتويات	
الصفحة	الموضوع
I	قائمة المحتويات
1	مقدمة
محاور المطبوعة	
3	المحور الأول: مفهوم الخدمة وخصائصها
3	1- مفهوم الخدمة
4	2- خصائص الخدمة
7	المحور الثاني: الخدمة العمومية؛ دلالة في المفهوم
7	1- مفهوم الخدمة العمومية
9	2- أنواع الخدمة العمومية
15	المحور الثالث: خصائص الخدمات العمومية
18	1- المصلحة العمومية
26	2- الاستقلالية تجاه السوق
29	3- وجود الآثار الخارجية
31	المحور الرابع: التسيير العمومي؛ مقارنة مفاهيمية
31	1- مفهوم التسيير ومستوياته
37	2- المنظور العلمي للتسيير العمومي
41	المحور الخامس: مجال تطبيق التسيير العمومي
41	1- المجال الأول: القطاع العمومي
46	2- المجال الثاني: الوظيفة العمومية أو الخدمة المدنية
49	3- المجال الثالث: الخدمة العمومية
55	المحور السادس: المنظور العلائقي للتسيير العمومي
55	1- العلاقة بين التسيير العمومي والعلوم الأخرى
57	2- التسيير العمومي وعلاقته بالتسيير الخاص
66	المحور السابع: التسيير العمومي؛ أهميته وعناصره والتزاماته
66	1- أهمية التسيير العمومي
68	2- عناصر التسيير العمومي
69	3- التزامات التسيير العمومي
71	المحور الثامن: التسيير العمومي؛ أنماط وأساليب إدارة الخدمة العمومية
72	1- إشكالية أنماط التسيير العمومي
73	2- أساليب إدارة الخدمة العمومية

75	المحور التاسع: بؤادر ظهور مفهوم التسيير العمومي الجديد
75	1-مراحل تطور مفهوم التسيير العمومي
78	2-التسيير العمومي الجديد؛ صياغة جديدة لمفهوم متداول
86	المحور العاشر: التسيير العمومي الجديد، قراءة في الأسباب والمبادئ
88	1-أسباب ظهور التسيير العمومي الجديد
94	2- مبادئ التسيير العمومي الجديد
96	المحور الحادي عشر: نماذج من التسيير العمومي ومقاربات إصلاح القطاع العمومي
97	1-الاتجاهات الحديثة في مجال إصلاح الإدارة العمومية
100	2- نماذج التسيير العمومي الجديد
120	3-استراتيجيات التسيير العمومي الجديد (الحديث)
130	الخاتمة
131	قائمة المراجع

## مقدمة

تسيير القطاع العمومي - مثل تسيير القطاع الخاص - قادر على التكيف مع روح العصر وإعادة اختراع نفسه من حين لآخر. وإذا كانت الحكومة مطالبة بالتطور في كل وقت، فإنها أحوج ما تكون إلى إعادة تشكيل نفسها واختراع حكومة جديدة في هذا الوقت بالذات. فالألفية الثانية للميلاد انتهت منذ أعوام -حوالي عقدين من الزمن - وأوروبا الشرقية تحررت، والاتحاد السوفيتي أصبح تاريخاً، والحرب الباردة قد انتهت، وأوروبا الغربية قد توحدت اقتصادياً، وأصبحت آسيا القلب النابض للاقتصاد العالمي. وتحول محور الصراعات العالمية من السياسة إلى الاقتصاد، وكذلك تحولت التحالفات والتكتلات من عسكرية إلى اقتصادية. واليوم أصبح التسيير العمومي على مفترق طرق، بسبب الدخول في عصر ما بعد الصناعة أي عصر المعلومات.

وفي ذات السياق، تضاربت الأفكار حول مفهوم التسيير العمومي، فهناك من يرى أن التسيير العمومي هي دراسة التركيب وأشكال المنظمات العمومية (= الحكومية) والإجراءات الإدارية لحل المشاكل وفقاً لبعض المقاييس التي تتعلق بزيادة الكفاءة الإنتاجية، وهناك فئة أخرى ترى أن التسيير العمومي عنصر يدخل في التفاعلات الحكومية، ويهدف إلى وصف دور البيروقراطية في علاقاتها مع باقي المنظمات الرسمية والاجتماعية في ضوء مبادئ معينة يرتكز عليها النظام السياسي، وفئة ثالثة ترى أنه دراسة تحليلية لسلوك الفرد الموظف داخل الدائرة العاملة، وفئة رابعة تنظر إليه على أساس أنه دراسة مجالية تقتصر على تحليل المحيط وتأثيره في العلاقات الديناميكية بين الدائرة العاملة، والمجتمع الكبير الذي توجد فيه.

وبين هذا وذاك وأمام هذه الاختلافات، كان لزاماً علينا توضيح هذا المفهوم في هذه المطبوعة الموسومة بعنوان دروس في التسيير العمومي. وهذا ليس لشيء سوى لتقديم المعارف التسييرية الأساسية في علم التسيير خاصة في مجال التسيير العمومي للعاملين أو الموظفين في القطاع العمومي بمفهومه الواسع أي الموظفين في الإدارات العمومية والمؤسسات التي يكون تأثير الدولة عليها حاسماً. وهذا تماشياً والتطور السريع لقطاع الأعمال الخاص والعمومي، كما أن الطالب الجامعي هو الآخر، ومهما كان تخصصه، سواء كان من طلبة كلية العلوم الاقتصادية، والعلوم التجارية وعلوم التسيير أو من خارجها، لا بد أن يتعرف على مفاهيم التسيير وأساسياته ومجالاته (الخاص والعمومي).

ولقد جاءت هذه المطبوعة كجهد متواضع، مرتكزة على أهم النقاط المرتبطة بمفهوم التسيير العمومي، وكيف يمكن للفاعلين -ذوي العلاقة بالأنشطة الحكومية والقطاع العمومي وكذا بتقديم الخدمات العمومية والاستفادة منها- من التعامل مع التطورات العالمية المتسارعة في مجال التسيير العمومي وتنمية معارفهم في

ذات المجال. فالمطبوعة مصممة بالأساس لتغطية متطلبات المقرر الإلزامي لطلبة السنة الأولى ماستر في علوم التسيير تخصص إدارة الأعمال، وغالبا ما يحمل اسم "التسيير العمومي" كمقياس ضمن عروض التكوين، ولكن يمكن أن تستخدم هذه المطبوعة كمرجع قيم للمدراء الممارسين والموظفين ولغير المتخصصين في علم التسيير وكذا للأكاديميين والدارسين والممارسين في حقل التسيير العمومي.

وبهدف إمام الطلبة بهذا المقياس وتسهيل فهمهم له، إرتأينا وضع مطبوعة دروس في التسيير العمومي بين أيديهم بغرض تخفيف الصعوبات التي يواجهونها في استيعاب هذا المقياس وفهم أفضل لمحتوياته، كما أن هذه المطبوعة هي عبارة عن سلسلة من الدروس في التسيير العمومي موجهة بالأخص لطلبة السنة الأولى ماستر في علوم التسيير تخصص إدارة الأعمال، نقدم من خلالها دروس مبسطة ومختصرة وسهلة الفهم مدعمة بالعديد من الأمثلة.

وسعيا منّا إلى تقديم ما هو مقرر دراسته في مقياس التسيير العمومي -طلبة السنة الأولى ماستر في علوم التسيير تخصص إدارة الأعمال- قمنا بتقسيم محتوى هذه المطبوعة إلى محاور عدة تتلائم ومناهج تدريس هذا المقياس محاولين بذلك اشتمالها على كل ما تقرر رسميا به.

وعليه، تقع هذه المطبوعة في إحدى عشر محورا، تكفل المحور الأول بإعطاء نظرة عامة حول مفهوم الخدمة وخصائصها، وجاء المحور الثاني يحمل عنوان الخدمة العمومية؛ دلالة في المفهوم، كما عمل المحور الثالث على إبراز أهم خصائص الخدمات العمومية، وفي المقابل تضمن المحور الرابع المقاربة المفاهيمية للتسيير العمومي من خلال الوقوف عند مفهوم التسيير ومستوياته وكذا المنظور العلمي للتسيير العمومي، أما المحور الخامس فقد ركز على مجال تطبيق التسيير العمومي، واشتمل المحور السادس على المنظور العلائقي للتسيير العمومي، في حين تناول المحور السابع أهمية وعناصر والتزامات التسيير العمومي. ثم تم التوقف عند إشكالية أنماط التسيير العمومي وأساليب إدارة الخدمة العمومية في المحور الثامن من المطبوعة، لينتقل بنا المحور التاسع إلى بؤادر ظهور مفهوم التسيير العمومي الجديد، مروراً بقراءة في الأسباب والمبادئ المتعلقة بالتسيير العمومي الجديد في محورها العاشر، واختتمت المطبوعة بالمحور الحادي عشر الذي تناول نماذج من التسيير العمومي ومقاربات إصلاح القطاع العمومي.

وختاما أسأل الله أن ينفعنا بما علمنا وأن يعلمنا ما ينفعنا وأن يجعل العلم حجة لنا لا حجة علينا، وأن يرزقنا الهدى والتقى والعفاف والغنى، وألا يكلنا إلا أنفسنا طرفة عين؛ فهو حسبنا ونعم الوكيل.

## المحور الأول: مفهوم الخدمة وخصائصها

يمكن أن يخضع مفهوم الخدمات الجماعية Collective services لتفسيرات كثيرة على غرار المفاهيم الأخرى المعروفة في هذا السياق مثل "الخدمات العمومية Public services"، أو "خدمات للجمهور Services for the public"، أو "خدمات المصلحة العمومية General interest services"، أو "الخدمات للسكان Services to the population"، أو "خدمات المرافق العمومية (المنفعة العمومية) Public utility services" أو "خدمات المنفعة الاجتماعية Social utility services".

لهذا، ومن أجل فهم مضمون الخدمات العمومية كان من الضروري القيام بتحليل أولي للمفهوم العام للخدمات Services وخصائصها، قبل الحديث عن دلالة مفهوم "الخدمات العمومية".

### 1- مفهوم الخدمة

توجد العديد من المفاهيم المتعلقة بمفهوم الخدمة، فأصل هذا الأخير مشتق من الكلمة اللاتينية سارفيتيوم Servitium والذي يشير إلى حالة العبيد Condition of a slave وإجبارية الخدمة Obligation to serve وهذا في العصور القديمة<sup>1</sup>. إذ يعني ضمنا من أصل الكلمة أنها متعدد الأبعاد. وبالمعنى الاقتصادي، فهم هذا المفهوم يرتبط ارتباطا وثيقا بتطور مكانته داخل السياسات الاقتصادية والتهيئة الإقليمية، على مدى السنوات الماضية.

كما يمكن الإشارة بأنه منذ سنة 1930 حدث تحول في الاقتصاد باتجاهه نحو المحتوى الخدمي أكثر فأكثر وبمزيد من الاهتمام، ولأول مرة أطلق مصطلح القطاع الثالث Tertiary sector على قطاع الخدمات من قبل العديد من الكتاب والمفكرين الاقتصاديين.

وعليه، ظهرت عدة تعاريف لمفهوم الخدمة باختلاف المفكرين والباحثين، ومن ضمن تلك التعاريف التي يمكن تقديمها في هذا المجال ما يلي:

- يعرفها قاموس العلوم الاقتصادية على أنها " منتج غير مادي نتيجة نشاط إنتاجي، وهي مرتبطة أيضا بسلعة ولا يمكن تخزينها، أي أن هناك تزامن بين عملية إنتاجها واستهلاكها"<sup>2</sup>.
- يشير هذا التعريف إلى الجانب غير الملموس للخدمة، كما يؤكد ارتباط الخدمة بإنتاج مادي (سلعة)، ولا يمكن تخزينها أيضا، وتلازم إنتاجها واستهلاكها.

<sup>1</sup> Catherine TANVET et autres, **Les services collectifs demain en Bretagne: une étude prospective-région Bretagne**, Conseil économique, social et environnemental de Bretagne, Bretagne, 2013, P: 23.

<sup>2</sup> Alain BEITONE et autres, **Dictionnaire des sciences économiques**, 2<sup>ème</sup> édition, Armand colin, Paris, 2008, p: 435.

▪ يعرفها فيليب كوتلر Philip KOTLER بأنها " نشاط أو إنجاز مرتبطة بعملية تبادلية يقدمها طرف ما لطرف آخر، وتكون أساسا غير ملموسة، ولا ينتج عنها أية ملكية، وأن إنتاجها أو تقديمها قد يكون مرتبط بمنتج مادي أو لا يكون"<sup>1</sup>.

يوضع هذا التعريف مقارنة بالتعريف الأول على عدم تَمَلُّك الخدمة، بالإضافة إلى أنه ليس من الضروري ارتباطها بمنتج مادي.

▪ تعرفها جمعية التسويق الأمريكية AMA\* بأنها " النشاطات أو المنافع التي تعرض للبيع أو التي تعرض لارتباطها بسلعة معينة"<sup>2</sup>.

هذا التعريف لم يميز بصورة كافية بين السلعة والخدمة وركز على إمكانية ارتباط الخدمة بسلعة معينة، ومن عدم ارتباطها.

وعلى ضوء ما سبق، يمكن القول أن الخدمة هي " عبارة عن أنشطة غير ملموسة، تحدث من خلال عملية تبادلية للمنافع بين طرفين، وقد تكون هذه العملية مقترنة بمنتج مادي أو لا تكون، مع عدم إمكانية نقل ملكيتها، وفنائها السريع، وتزامن إنتاجها واستهلاكها في نفس الوقت ".

## 2- خصائص الخدمة

يضم مفهوم المُنْتَج Product في فحواه السلعة والفكرة وكذلك الخدمة، وهذه الأخيرة لها عدة خصائص تميزها عن السلعة والفكرة على حد سواء. وتأسيسا أيضا على التعاريف السابقة الذكر، وعلى العديد من الدراسات والأبحاث، يمكن تحديد الخصائص الأساسية للخدمات فيما يلي:

▪ **اللاملموسية Intangibility**: تتسم كل الخدمات بأنها غير ملموسة<sup>3</sup>، أي من الصعب تذوقها أو الإحساس بها أو رؤيتها، أو شمها أو سماعها قبل شرائها، فالاتجاهات والآراء حولها يتم عن طريق البحث عنها قبل الحصول عليها، وتكرار الشراء قد يعتمد على الخبرة السابقة، وعليه يمكن تقسيم مفهوم اللاملموسية إلى:

✓ خدمات تتميز بعدم الللموسية الكاملة (كخدمات الأمن والحماية والمتاحف)؛

✓ خدمات تعطي قيمة مضافة للمنتج الملموس أو المادي (كخدمات التأمين وعقود الصيانة)؛

<sup>1</sup> Philip KOTLER, **Marketing management**, 13<sup>ème</sup> édition, pearson éducation, Paris, 2009, p: 452.

\* American Marketing Association

<sup>2</sup> هاني حامد الضمور، **تسويق الخدمات**، ط: 4، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص: 20.

<sup>3</sup> كوني مولد وآخرون، **إدارة جودة الخدمة في الضيافة والسياحة ووقت الفراغ**، ترجمة سرور على إبراهيم سرور وآخرون، دار

المريخ للنشر، الرياض، 2007، ص: 44.

✓ خدمات تعمل على توفير منتج ملموس أو مادي (كالخدمات المالية والتبرعات الخيرية).

هذه الاختلافات في اللاملموسية يمكن الإطلاع عليها في الجدول الموالي:

#### الجدول رقم: 01

#### تصنيف درجة اللاملموسية

خدمات المستهلك	خدمات المنتج	درجة اللاملموسية
<ul style="list-style-type: none"> <li>المتحف، وكلاء التوظيف، أماكن الترفيه، التعليم، خدمات النقل والسفر، المزادات العلنية.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>الأمن والحماية، أنظمة الاتصالات، التمويل.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>الخدمات التي تتصف باللاملموسية بشكل كامل وأساسي.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>خدمات التنظيف والتصلب، التأمين، العناية الشخصية.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>التأمين، عقود الصيانة، الاستشارات الهندسية والإعلانات، وتصميم العبوات والأغلفة.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>الخدمات التي تعطي قيمة مضافة للمنتج الملموس.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>متاجر التجزئة، الخدمات البريدية، التبرعات الخيرية.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>متاجر الجملة، وكلاء النقل، البنوك.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>الخدمات التي توفر منتجات ملموسة.</li> </ul>

المصدر: هاني حامد الضمور، مرجع سبق ذكره، ص: 23.

هذا التقسيم للخدمات مشابه لفكرة أخرى، والتي تشير إلى أن المنتج الملموس والخدمات تشكلان وحدة متكاملة، إذ إن معظم المنتجات التجارية تقع بين السلع الخالصة والخدمات الخالصة، والقليل من تلك المنتجات التي يمكن تصنيفها على أنها سلع خالصة Pure Goods أو خدمات خالصة Pure Services. كما يظهر هذا التقسيم أنه توجد خدمات خاصة بالمنتج وأخرى خاصة بالمستهلك.

ويرى البعض أن اللاملموسية هي الصفة المهمة التي تميز السلع عن الخدمات، واللاملموسية تشمل كل من اللاملموسية الواضحة (أي التي لا يمكن لمسها من قبل المستهلك) واللاملموسية الذهنية (أي التي من الصعب على المستهلك أسرها ذهنياً)، وأن هاتين الصفتين مسؤولتان عن بعض الخصائص التي تميز السلعة عن الخدمة وهي:

- ✓ الخدمات غير قابلة للمس؛
- ✓ صعوبة وضع معايير نمطية دقيقة للخدمات؛
- ✓ تسويق الخدمات لا تتضمن عملية انفصال الملكية؛
- ✓ عملية الإنتاج والاستهلاك غير قابلة للفصل (التلازم)؛
- ✓ لا يوجد تخزين أو عملية جرد للخدمة؛

- ✓ اختلاف أدوار الوسطاء في تسويق الخدمات عن دورهم في تسويق السلع؛
- ✓ العميل جزء من عملية الإنتاج، وبالتالي إما أن يذهب مقدم الخدمة للعميل أو يأتي العميل لموقع مقدم الخدمة.
- **التلازمية Inseparability:** تعني التلازمية درجة الارتباط بين الخدمة ذاتها وبين من يتولى تقديمها، حيث أن أداء خدمة معينة تتزامن ولحظة استهلاكها، فهي ليست مثل حالة المنتج الملموس، الذي ينتج ويخزن ثم يسوق ضمن أنشطة منفصلة<sup>1</sup>، فالخدمات تنتج وتستهلك في نفس الوقت، أي لحظة إنتاجها.
- **عدم التجانس في المخرجات Inconsistency:** يتعذر إيجاد معايير نمطية للإنتاج في حالة الخدمات، وهذا مادامت الخدمات تعتمد على مهارة وأسلوب وكفاءة مقدميها؛ ومكان وزمان تقديمها، مما يعطيها ميزة عدم التجانس في مخرجات عملية إنتاج الخدمة، وأحيانا يكون عدم التجانس في المخرجات ناتج عن:
- ✓ إشراك العميل في إنتاج الخدمة باحتياجاته الخاصة والمميزة<sup>2</sup>؛
- ✓ اختلاف مهارات وقدرات المنتج في إنتاج ذات الخدمة؛
- ✓ عنصر الخطأ في إنتاج الخدمات يكون بدرجة أكبر من حال إنتاج المنتج الملموس.
- **فناء الخدمة Perishability:** تعتبر الخدمة ذات طبيعة غير قابلة للتخزين وذلك لعدم ملموسيتها، أي أن زيادة درجة اللاملموسية تزيد من درجة فناء الخدمة، وبالتالي لا يمكن حفظ الخدمة على شكل مخزون، وهذا ما يجعل من تكاليف التخزين لا توجد نسبيا أو بشكل كامل في المؤسسات الخدمية<sup>3</sup>.
- فوالخدمة تستهلك وقت إنتاجها وبالتالي عدم إمكانية تخزينها<sup>4</sup>، وهذا ما يجعل الأمر صعبا بالنسبة للمؤسسات الخدمية في حالة حدوث تقلبات في الطلب، لهذا عليها بتغيير الأسعار (أسعار خاصة بمواسم معينة، بفئات عمرية معينة، بمناسبة دينية أو وطنية... الخ).
- **الملكية Ownership:** تمثل عدم انتقال الملكية في الخدمات خاصية واضحة، وبعبارة أخرى عدم تملك الخدمة يعني إمكانية الانتفاع بها لا التمتع بحق امتلاكها عند الحصول عليها.

<sup>1</sup> Philip KOTLER, op.cit, p: 459.

<sup>2</sup> هاني حامد الضمور، مرجع سبق ذكره، ص: 27.

<sup>3</sup> نور الدين بوعنان، **جودة الخدمات وأثرها على رضا العملاء**، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في علوم التسيير، تخصص تسويق، جامعة محمد بوضياف المسيلة، 2007، ص: 60.

<sup>4</sup> عبد القادر بريش، **جودة الخدمات المصرفية كمدخل لزيادة القدرة التنافسية للبنوك**، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد: 03، بدون سنة، ص: 254.

- **اشترك العميل Customer Involvement**: هناك العديد من الخدمات التي تتسم بوجود درجة عالية من الاتصال والتفاعل بين مقدمي الخدمة والعملاء، بحيث يعتبر متلقي الخدمة أحد المدخلات الرئيسية لنظام إنتاج الخدمات، وهو في نفس الوقت أحد المخرجات الرئيسية\* ولكن بعد تغيير حالته<sup>1</sup>. ومما سبق، يتضح أن معظم الخدمات يرتبط تقديمها بشخصية متلقيها ويصعب الفصل بينهما.

### المحور الثاني: الخدمة العمومية؛ دلالة في المفهوم

ترتبط الخدمة العمومية بمفهوم الدولة التي تساهم بشكل أو بآخر في توفيرها، ومن هذا المنطلق يرتبط تعريف وتنوع الخدمات العمومية بالنظام والسياسات العمومية التي تنتهجها الدولة، والتي تحدد نطاق ومجال تلك الخدمات العمومية.

#### 1- مفهوم الخدمة العمومية

يسعى المناقشين لمفهوم الخدمة العمومية لإضفاء طابع منهجي ونظامي لهذا المفهوم. ولكن ليس تحت شعار الخدمة العمومية. إذ يبدو أن مفهوم الخدمة العمومية على هذا النحو هو اجتهاد قضائي إداري، والذي يؤخذ في الغالب من قبل ليون دوجي Léon DUGUIT في البناء الفكري والإيديولوجي لنظرية الدولة، ومدرسة بورديو في البناء العلمي للقانون الإداري.

وعموماً، يحمل تعبير الخدمة العمومية حقائق قانونية ومؤسسية وإيديولوجية. هذا، ووفقاً لجاك شوفالييه Jacques CHEVALLIER فالخدمة العمومية "عبارة عن مفهوم معقد، والذي يجمع أو يخلط بين الحقيقي (الواقع) والمعتقدات، الملحومة (من اللحام) بفعل اسمنت القانون<sup>2</sup>.

يطغى على هذا التعريف، الصبغة القانونية على مفهوم الخدمة العمومية، ومن دون تحديد الحقل القانوني الذي يحكم ويضبط هذا النشاط.

ومن ثم، لا توجد تعاريف تجتمع حول مفهوم واضح ومحدد للخدمة العمومية Public Service، إلا أن أغلب التعاريف ترتبط بالمصلحة العمومية أو بالسياسة العمومية المؤطرة قانوناً، ومن بين هذه التعاريف يتم ذكر:

\* تظهر هذه الخاصية بشكل واضح عندما يكون العميل يأخذ صفة المريض، أين يعتبر كأحد مدخلات وأيضاً كأحد مخرجات نظام إنتاج الخدمات الصحية وهذا بعد تغيير حالته المرضية.

<sup>1</sup> مريزق عدمان، واقع جودة الخدمات في المؤسسات الصحية: دراسة حالة المؤسسات الصحية بالجزائر العاصمة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم التسيير، جامعة الجزائر، 2008، ص: 19.

<sup>2</sup> Catherine TANVET et autres, Op.cit, P: 34.

- الخدمة العمومية هي " عبارة عن نشاط يخدم المصلحة العمومية والتي تتكفل به الإدارات العمومية " <sup>1</sup>.
- هذا التعريف يحمل في طياته معنيين مختلفين ومتناقضين:
- ✓ **المعنى المقيد Restrictive**: إدارة نشاط معين من طرف الإدارات العمومية لا يعني في كل الأحوال أنه مستوحاة من المصلحة العمومية، ولا تمثل تلك الإدارات دائما صفات نشاط الخدمة العمومية؛
- ✓ **المعنى الواسع Extensive**: لا يمكن ربط دائما توفير الخدمة العمومية بالإدارات العمومية، حيث أنه في الواقع يمكن للخواص ضمان إدارة هذه الخدمة العمومية خارج إطار القانون العام الذي يحكم سير عمل الإدارات العمومية.
- تعرف الخدمة العمومية وفقا للقانون الإداري الفرنسي بأنها " تلك التي تعد تقليديا خدمة فنية، تزود بصورة دائمة بواسطة مؤسسة عمومية كاستجابة لحاجة عمومية، ويتطلب توفيرها أن يحترم القائمون على إدارتها مبادئ المساواة والاستمرارية والملائمة لتحقيق المصلحة العمومية " <sup>2</sup>.
- يوضح هذا التعريف الشروط والمبادئ التي يجب توفرها في الخدمة المقدمة من طرف مؤسسة عمومية والتي تسمح بأن ترقى تلك الخدمة المقدمة إلى العمومية.
- الخدمة العمومية هي " نشاط ذات مصلحة عمومية يتحقق بواسطة شخص معنوي عمومي (مؤسسة عمومية)، أو تحت رقيبته بواسطة شخص معنوي خاص (مؤسسة خاصة) " <sup>3</sup>.
- يبين هذا التعريف على إمكانية الخواص - أي المؤسسات الخاصة - الخوض في توفير الخدمة العمومية، وهذا تحت مراقبة الشخص المعنوي العمومي.
- وعلى ضوء ماسبق، يمكن اعتبار الخدمة العمومية بأنها " محصلة كل نشاط عمومي هدفه تلبية حاجات المواطنين سواء من طرف مؤسسات القطاع العمومي أو مؤسسات القطاع الخاص؛ وهذا في إطار تحقيق المصلحة العمومية، كما يُسَيَّر هذا النشاط بصورة مباشرة أو غير مباشرة من طرف السلطات العمومية لضمان تحقيق المساواة والاستمرارية والملائمة في تقديم ذلك النشاط أي الخدمات العمومية المكرسة قانونا".

<sup>1</sup> Jacques CHEVALLIER, Essai sur la notion juridique de service public, sur le site, <http://www. U-picardie.fr /labo/curapp/revues/> Consulté le: 17-12-2014, à 09:05.

<sup>2</sup> المرسي السيد حجازي، اقتصاديات المشروعات العامة: النظرية والتطبيق، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2004، ص: 29.

<sup>3</sup> وليد حيدر جابر، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة: دراسة مقارنة، ط: 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009،

## 2- أنواع الخدمة العمومية

قطاع الخدمات العمومية هو " تجمع واسع غير متجانس ومتنوع " Huge heterogeneous and multifaceted " ومع ذلك، يمكن التمييز بينها من خلال الوقوف على التصنيف التالي المرتكز على معيارين هما: المعيار القانوني والمعيار الاقتصادي<sup>1</sup> وهناك من يضيف المعيار التسويقي.

**2-1- المعيار القانوني:** اليوم أي نشاط يمكن أن يعتبر خدمة عمومية إذا ما تم تأهيله من قبل المشرعين (قوانين)، أو بطريقة عفوية (عرفيا)، وهو كل نشاط توفرت فيه الشروط الثلاثة الموائية<sup>2</sup>:

- يؤدي مهام المصلحة العمومية؛
  - يخضع لمراقبة القوة العمومية؛
  - نشاط من صلاحيات السلطة العمومية التي تخول للأشخاص الطبيعيين أو المعنويين، خواصا كانوا أو عموميين القيام بنشاط الخدمة العمومية؛ وقبلها هي التي تحدد ما إذا كان النشاط خدمة عمومية أم لا.
- إذ يمكن في هذا الصدد، إدراج هذا التقسيم للخدمات العمومية كما يلي<sup>3</sup>:
- خدمات ضرورية لبقاء المجتمع وسلامته وتَقَدُّمِهِ مثل الخدمات التعليمية والصحية، وهي خدمات يتعين على الدولة أن توفرها مهما ارتفعت تكلفتها؛
  - الخدمات الضرورية لأفراد المجتمع باختلاف توزيعهم على أرض الدولة الواحدة، وباختلاف فئات المجتمع وطبقاته (خدمات لا يمكن الاستغناء عنها مثل خدمات النقل العمومي والإنارة والمياه، والغاز... وغيرها)، وما يلاحظ على هذا النوع من الخدمات أنها لم تعد حكرا على الدولة وأنها صارت قابلة للتقديم من قبل الخواص، وتتم إدارتها على أسس تجارية، حيث تطبق عليها معايير الربح؛
  - خدمات ذات منفعة اجتماعية أو ثقافية يستفيد منها أفراد المجتمع، فهي خدمات يستفيد منها بعض شرائح المجتمع ولكن يعم نفعها المجتمع ككل، لذلك يتعين على السلطات تشجيعهم على الإقبال عليها، ومن بين هذه الخدمات يتم ذكر خدمات المكتبات العمومية، والمتاحف، والمتنزهات العمومية... وغيرها؛
  - خدمات ذات طبيعة اجتماعية، والتي يمكن للأفراد أن يؤديها بأنفسهم عن طريق إمكانياتهم الخاصة، إلا أن القصور في تأدية هذا النوع من الخدمات على أكمل وجه؛ قد يُعَرِّضُ سلامة المجتمع وأمنه وصحة

<sup>1</sup> Omar HEMISSI, **Déterminants, leviers et supports de conduite du processus de changement organisationnel: Cas d'un établissement de service public "Algérie poste"**, thèse en vue de l'obtention du titre de docteur en science de gestion, Ecole supérieure de commerce , Alger, Mars 2014, PP :206-207.

<sup>2</sup> Catherine TANVET et Autres, Op.cit, PP: 35-36.

<sup>3</sup> عبد المطلب عبد الحميد، **التمويل المحلي (والتنمية المحلية)**، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001، ص ص: 62-63.

أفراده للخطر، وهو ما يستدعي تدخل السلطات العمومية في أداء وتوفير هذه الخدمات، ومن بين هذه الخدمات خدمات الإسكان؛

▪ خدمات رأسمالية مكلفة، لا تقتصر منفعتها على الجيل الحالي وإنما تمتد إلى الأجيال القادمة، مثل بناء المدارس والمستشفيات والجامعات وغيرها.

كما يمكن إدراج هذه الخدمات العمومية ضمن تقسيم آخر يأخذ بعين الاعتبار طبيعة الخدمات المقدمة على النحو الموالي:

▪ **خدمات عمومية مرتبطة بسيادة الدولة:** وهي خدمات مرتبطة أساسا بالدور التقليدي للدولة، وذلك في مجال العدالة، الأمن، الدفاع الوطني، والمالية العمومية؛

▪ **خدمات عمومية ذات الطابع الاجتماعي والثقافي:** وهي الخدمات التي تشمل التعليم، الصحة، والمساعدات الاجتماعية؛

▪ **خدمات عمومية ذات الطابع الاقتصادي والتجاري:** ظهرت هذه الخدمات مع التطور الملحوظ لدور الدولة في الحياة الاقتصادية، وفي تحقيق رفاهية الأفراد في مجال احتياجاتهم الأساسية في ميدان النقل، الاتصالات والطاقة... وغيرها.

**2-2-المعيار الاقتصادي:** هذا المعيار يأخذ بعين الاعتبار الجانب الاقتصادي في تصنيف الخدمات العمومية، ومن أجل التمييز بين الأصناف المختلفة للخدمات العمومية؛ يمكن استعمال في ذلك أربعة متغيرات وهي:

▪ **صنف أو طبيعة الخدمة العمومية المقدمة:** تقسم على هذا الأساس إلى خدمة عمومية فردية أو خدمة عمومية جماعية؛

▪ **نوع استهلاك الخدمة العمومية:** تصنف إلى خدمة عمومية إجبارية أو خدمة عمومية اختيارية؛

▪ **طريقة الحصول على الخدمة العمومية و/أو من حيث طريقة تحمل تكلفة الخدمة العمومية:** وذلك من خلال الحصول على الخدمة العمومية بمقابل أو دون مقابل وكذا طريقة تمويل الخدمة العمومية والتي تتم عن طريق الضرائب أو بإيرادات مقبوضة من المستعملين (المستهدين) أو بواسطة طريقة مختلطة. وعليه، يمكن تقديم التصنيف الموالي:

✓ **خدمة عمومية مجانية:** تقدم دون مقابل، تتحمل تكلفتها كليا الخزينة العمومية للدولة مثلا

حملات التلقيح، الأمن العمومي، الإنارة العمومية... الخ؛

✓ **خدمة عمومية بمقابل:** يتحمل تكلفتها كليا وبشكل مباشر المستفيد منها مثلا الكهرباء

المنزلية، الهاتف العمومي، الماء الشروب... الخ؛

✓ **خدمة عمومية مدعمة:** يتحمل تكلفتها جزئيا المستفيد منها والباقي دعم حكومي لها مثلا النقل العمومي، السكن، السلع الإستهلاكية الأساسية كمادة الحليب والخبز ... الخ.

وقد مُنِّل هذا التصنيف للخدمة العمومية حسب الجدول أدناه.

**الجدول رقم: 02**

**التصنيف الاقتصادي للخدمة العمومية**

طريقة تمويلها	طريقة الحصول عليها	نوع الاستهلاك	صنف الخدمة العمومية	
ممولة بإيرادات مقبوضة من المستفيدين	خدمات عمومية مدفوعة	استهلاك اختياري	خدمات عمومية فردية	كهرباء، هاتف
تمويل مختلط				نقل جماعي، مطاعم مدرسية، مسابح البلدية.
تمويل عن طريق الضرائب	خدمات عمومية مجانية	استهلاك إجباري	خدمات عمومية جماعية	متاحف.
				مدارس، تلقيح.
				دفاع وطني، إضاءة الطرقات، إشارات الطرق.

المصدر: شريفة رفاع، نحو إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية في الدول النامية: نحو تسيير عمومي جديد وفق نظرية الإدارة الحديثة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم التسيير، جامعة الجزائر، 2008، ص: 15. (بتصرف من الباحث).

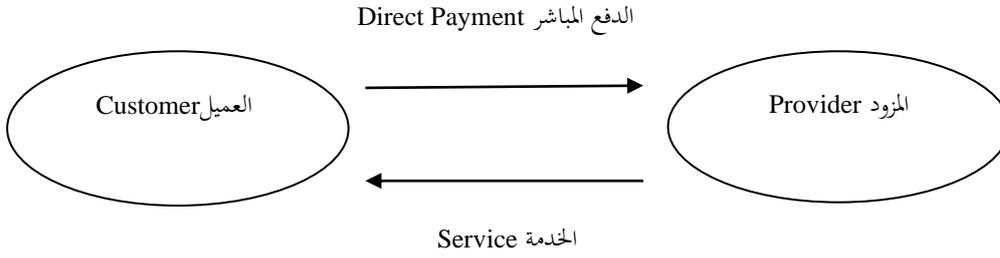
كما يتوقف الباحث في قراءته للجدول السابق وتحليله للمعطيات التي جاء بها عند محطات ثلاث آخذا

المعيار التسويقي كمعيار آخر في تصنيف الخدمات العمومية؛ وذلك على النحو التالي:

- في أعلى الجدول الخدمات العمومية الفردية هي عبارة عن **خدمات عمومية سوقية**، واستهلاكها إذا اختياري؛ وحق الحصول عليها يغطي إجمالي تكلفة الخدمة المقدمة كالاستفادة من الكهرباء والاتصالات الهاتفية؛ فهي تأخذ تقريبا العلاقة الموالية:

## الشكل رقم: 01

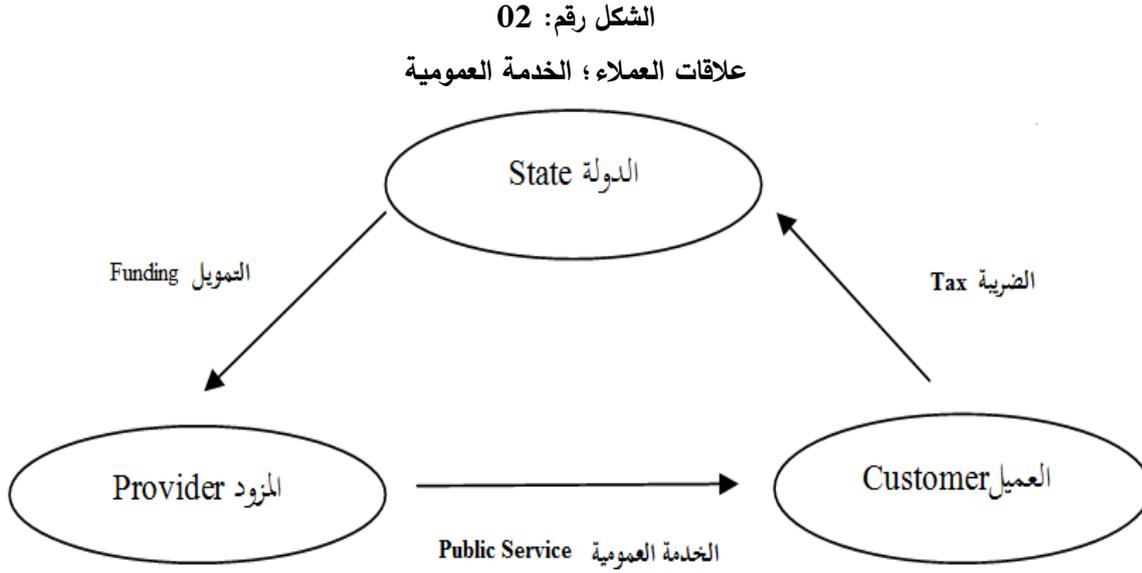
## علاقات العملاء : القطاع الخاص



**Source:** Peter C. HUMPHREYS, Improving public service delivery, First published by institute of public administration, Dublin, Ireland, 1998, P: 11.

فيما يتعلق بتوفير الخدمات العمومية، والعلاقات مع العملاء غالبا ما تكون أكثر تعقيدا وغير مباشرة، لا يتم الدفع عادة مباشرة لخدمة تلقت؛ وهكذا تضعف سيطرة العملاء وينحصر اختيار العملاء الذي يصبح محدود جدا في الوضعية الاحتكارية هذا من جهة، أما من وجهة نظر مزودي أو مقدمي الخدمة ففي كثير من الأحيان، القدرة على الدفع ليس محددًا رئيسًا للطلب تبعا للسوق.

■ أما أسفل الجدول فهو يَصُمُّ صنف بسيط من الخدمة العمومية ويحمل خصائص متعكسة للصنف المتواجد في أعلى الجدول، ففي الأسفل جاءت الخدمات العمومية الجماعية وهي **خدمات عمومية غير سوقية**، يكون الحصول عليها مجاني، وإنتاجها يمول بواسطة أموال عمومية مغطاة من قبل الضرائب (أنظر الشكل رقم: 02)، أما التكاليف الناتجة عن عزوف بعض الأفراد على استهلاكها تكون مرتفعة جدا، فأولئك الذين لا يرغبون في استهلاكها ليس لهم خيار إلا مغادرة تراب البلدية أو الإقليم. فالدفاع الوطني عن الإقليم، إضاءة طرقات المدينة وإشارة المرور من الأمثلة الحية على ذلك، فهذا الصنف من الخدمة العمومية يتمثل في تلك الخدمات المقدمة والمفروضة من قبل السلطات العمومية على كل مواطن في الوطن أي أنها تتصف بعدم الرفض أو إجبارية الاستهلاك Non-rejectable (أو على كل سكان الجماعات المحلية في حالة الخدمات العمومية المحلية)؛

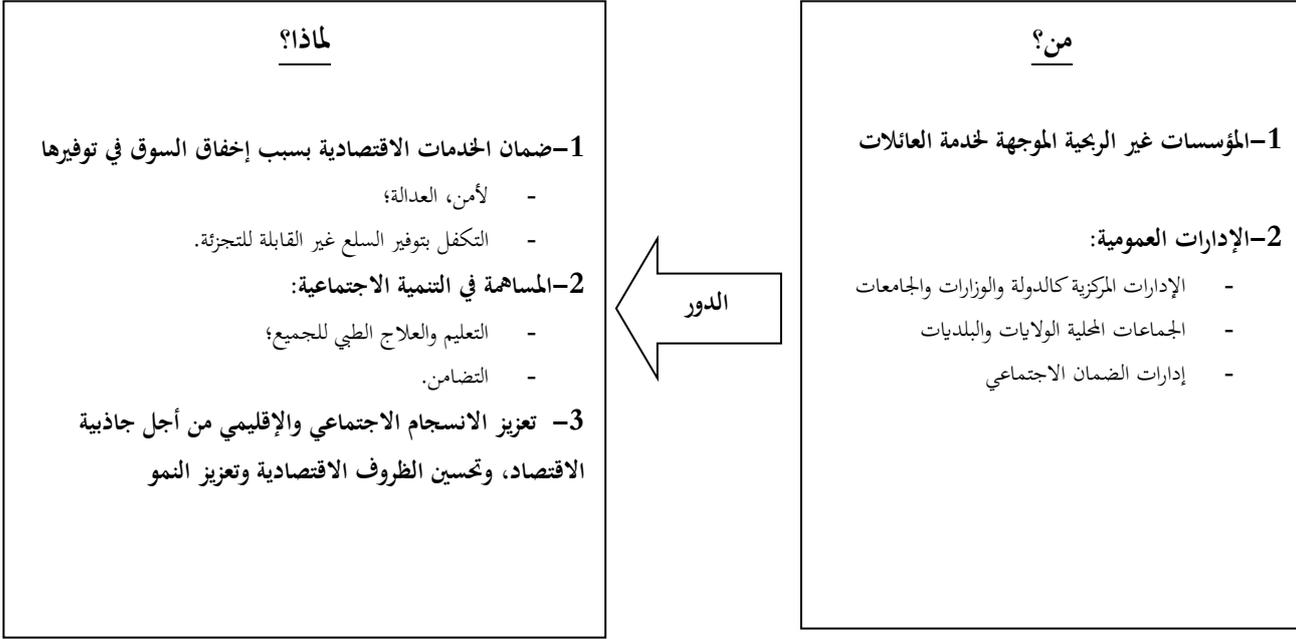


**Source:** Peter C. Humphreys, Op.cit, P: 11.

- في حين حمل وسط الجدول العديد من الأصناف الوسيطة للخدمات العمومية، فالدولة يمكن أن تقرر جعل الحصول على بعض الخدمات العمومية الفردية مجانا كالت مدرس مثلا؛ وذلك بهدف تطبيق سياسة عدم التهميش من جهة، ومن جهة أخرى يمكن للدولة أن تقرر دعما جزئيا للخدمات العمومية الفردية بمقابل، كما هو عليه الشأن بالنقل العمومي (كالنقل بالقطارات)، حيث تكون إيرادات بيع التذاكر لا تغطي إلا جزءا من تكلفة الخدمة المقدمة، والشيء نفسه بالنسبة لبعض المطاعم المدرسية أو مسابح البلدية التي تكون مدعومة جزئيا من ميزانية الجماعات المحلية.
- وفي الأخير، يمكن أن تستعمل الدولة سلطتها من أجل فرض استهلاك بعض الخدمات العمومية الفردية كحالة المدرسة الجزائرية مثلا، إذ أنّ التمدرس فيها إجباري حتى سنّ السادسة عشرة. لذلك، جاء الشكل الموالي ليقف عند منتجو السلع غير السوقية وأسباب إنتاجها.

الشكل رقم: 03  
منتجو السلع غير السوقية وأسباب إنتاجها

إنتاج السلع غير السوقية  
إنتاجها مجاني أو أقل من تكلفة إنتاجها



Source: Les trois fonctions économiques la production et le système productif, Sur le site: [http://www.the.file.free.fr/1er...3506/83506TGPA0007\\_03.pdf](http://www.the.file.free.fr/1er...3506/83506TGPA0007_03.pdf), Consulté le: 06-05-2015, à 23:32.

ينصب الشكل السابق تركيزه أساساً على الإجابة عن سؤالين ينهي بهما إشكال من ينتج السلع غير السوقية وأسباب إنتاجها. ولأجل ذلك؛ كانت القوة العمومية من الناحية الاقتصادية المصطلح العام الذي يجمع بين كل السلطات العمومية والهادفة لضمان الخدمات الاقتصادية بسبب إخفاق السوق في توفيرها والمساهمة في التنمية الاجتماعية وتعزيز الانسجام الاجتماعي والإقليمي من أجل جاذبية الاقتصاد، وتحسين الظروف الاقتصادية وتعزيز النمو. ففي فرنسا، القوة العمومية يناظرها الإدارات العمومية <sup>١</sup> APU، التي يتم تمويلها عن طريق الاقتطاعات الضريبية والعمل من أجل تحقيق المصلحة العمومية. ويمكن التمييز في هذا الصدد بين<sup>1</sup>:

- الدولة ومختلف الهيئات الإدارية المركزية → ODAC: وتشمل الدولة والأجهزة المركزية الأخرى (الوزارات والجامعات على سبيل المثال). تؤدي هذه الإدارات العمومية عملها على المستوى الوطني؛

<sup>١</sup> En français: Les administrations publiques.

<sup>1</sup>Régulations et déséquilibres macroéconomiques, Sur le site: <http://www.academie-en-ligne.fr/Ressources/7/SE11/AL7SE11TEPA0013-Sequence-05.pdf>, Consulté le:29-04-2015. à 18 :40.

→ En français: l'état et les organismes divers d'administration centrale.

- **الإدارات العمومية المحلية** <sup>◇</sup> APUL: الجماعات المحلية (الأقاليم والبلديات) وجميع الهيئات العمومية التي تدار محليا (المدارس، والمتوسطات والثانويات العمومية على سبيل المثال)؛
  - **إدارات الضمان الاجتماعي**  $\Rightarrow$  ASSO: جميع نظم التأمين الاجتماعي والمؤسسات التي لها علاقة مع عملها (مثل المستشفيات العمومية).
- ودور هذه القوة العمومية كان وما يزال منصبا أساسا على إنتاج أو السهر على توفير الخدمات العمومية للأسباب المذكورة أنفا، كما يضاف إلى ذلك من أسباب لتدير الدولة الخدمات العمومية مايلي:<sup>1</sup>
- إخفاق السوق في ضمان المساواة بين المواطنين عند تلبية بعض احتياجاتهم: الأمن الداخلي والخارجي، وحماية البيئة، والتماسك الاجتماعي والإقليمي والحريات الأساسية مثل الحق في التعليم؛
  - الخدمة العمومية تستجيب بشكل أفضل لمفهوم المصلحة العمومية، وتساهم في التماسك الاجتماعي والإقليمي، كما تسمح بتحسين المستوى المعيشي الاقتصادي والاجتماعي؛
  - تساهم الخدمات العمومية في إعطاء جاذبية أفضل للأقاليم، وذلك بتكوين الثروة من خلال الأنشطة الإنتاجية الجديدة والنمو الاقتصادي وفرص العمل.

### المحور الثالث: خصائص الخدمات العمومية

تجمع الخدمة العمومية كل الأنشطة الاقتصادية المحققة للمصلحة العمومية والمدارة من طرف الدولة (الاتصالات، الطاقة والنقل)<sup>2</sup>. وقبل الحديث عن خصائص تلك الخدمة، يتعين الفصل والتمييز بينها وبين الخدمة الخاصة ومن ثم الوصول إلى ما تتميز به الخدمات العمومية مهما تنوعت وبشكل عام. وعليه، يتم الوقوف على تصنيف الخدمات العمومية وتمييزها عن الخدمات الخاصة من خلال الجدول التالي:

<sup>◇</sup> En français: Les administrations publiques locales.

$\Rightarrow$  En français: Les administrations de sécurité sociale.

<sup>1</sup> **Les trois fonctions économiques la production et le système productif**, Op.cit.

<sup>2</sup> Ibid.

## الجدول رقم: 03

## مصنوفة التمييز بين الخدمات الخاصة والعمومية

الإقصاء عن طريق الأسعار			
عدم الإقصاء Non-excludable	الإقصاء Excludable		
خدمات عمومية مختلطة أو مشتركة خالصة →	السلع السوقية أو خدمات خاصة ⇨	التنافس Rival	الاستهلاك
خدمات عمومية خالصة ⇨	خدمات عمومية مختلطة أو جماعية >	عدم التنافس Non-Rival	

**Source:** Introduction aux finance publique 2008-2009 : L'état et les biens collectifs, Sur le site : [https://www.unifr.ch/finpub/assets/files/Etudes/Bachelor/IFP1/SA2008/ChapitresSA2008/Chapitre1\\_SA08.pdf](https://www.unifr.ch/finpub/assets/files/Etudes/Bachelor/IFP1/SA2008/ChapitresSA2008/Chapitre1_SA08.pdf), Consulté le: 25-04-2015. à 20 :27.

يتميز اقتصاد السوق بوجود سلع أو خدمات خاصة تخضع لمبدأين هما التنافس والإقصاء فمبدأ التنافس يفرض عدم استفادة شخصين من نفس السلعة (ما يستهلك من فرد معين لا يمكن أن يستهلك من فرد آخر) أما مبدأ الإقصاء فيفرض أنه لا يمكن للفرد الاستفادة من سلعة ما إلا إذا دفع ثمنها (الذي لا يدفع لا يستهلك)، وفي اقتصاد السوق يوجد سلعة لا يمكن أن يطبق عليها مبدأ التنافس أو مبدأ الإقصاء. هذه السلع تشكل مصدر اختلال الأسواق وتسمى بالسلع العمومية.

فالسُّلع العمومية تتميز عن السلع الخاصة من حيث قاعدة المعايير الاقتصادية (التنافس والإقصاء). وعليه فالسلعة العمومية الخالصة هي تلك السلع والخدمات التي يحصل عليها الفرد بمجرد وجوده في المجتمع ولذا يصعب تسييرها في السوق والتي يطلق عليها البعض بالخدمات الجماعية الخالصة مثل: الأمن والدفاع والقضاء ومن خصائصها: الاستهلاك الجماعي أي خاضعة لمبدأ عدم الاستبعاد وكذلك الاستهلاك غير التنافسي\* والمعروف أيضا بعدم التناقص أو التضائل بالاستهلاك Non-diminishability. كما يطلق عليه أيضا ظاهرة الاشتراك في الاستهلاك، وهذا يعني أن المنفعة التي يستمدّها أحد الأفراد من استهلاك أحد الخدمات العمومية لا يؤثر على المنافع التي يتمتع بها الآخرون، ومن ثم فإذا كانت الخدمة متاحة لأحد المستهلكين فإنها

⇨ Private services. [En français: Services privés ]

→ Quasi public services or Merit public services or Mixte public services or Pure common goods. [En français: Biens en commun ou Bien commun pur]

> Quasi public services or Merit public services or Mixte public services or Collective goods or Club goods or Low-Congestion goods. [En français: Biens de club ou Biens publics mixtes ou Bien collectif]

⇨ Social public services or Pure public services. [En français: Biens publics purs]

\* هذه الخاصية تفسر بطريقتين، الأولى أن كل مستهلك يحصل على نفس القدر من المنافع، والثانية هي أن إضافة مستهلك آخر أو إضافي لا يؤثر على استهلاك الآخرين، والنتائج الاقتصادية المترتبة على مبدأ عدم التنافس هو أن التكلفة الحدية من أجل خدمة فرد إضافي مساوية للصفر، مما يجعل نظام السوق يعجز عن تلبية هذه الخدمات.

سوف تكون متاحة لبقية المستهلكين وبنفس المقدار (ودون تحمل المجتمع لنفقات إضافية)<sup>1</sup>. مثال المنارة الموضوعة عند مدخل الميناء، يستفيد منها جميع البحارة فإذا استفاد منها أحدهم لا يمنع الآخرين من الاستفادة منها في نفس الوقت. وتسمى أيضا بالسلع غير القابلة للتجزئة Indivisible goods والتي تتكفل الدولة بإنتاجها. كما أن هناك صنف آخر من السلع يتميز بالخاصتين السابقتين هما التنافس والإقصاء لكن تعتبر سلع عمومية؛ وهذا لكونها تتميز بالآثار الخارجية. فعادة ترتبط بمبدأ عدم التقاسم أو التنافس في الاستهلاك وحتى الإنتاج للخدمات ومن المؤكد أن عدد ها محدود.

ومن هذا المنطلق، هناك خدمات مختلطة أو شبه عمومية تلغي حالة الخدمات العمومية الصافية والخدمات الخاصة على النحو التالي:

- **خدمات عمومية مختلطة أو جماعية:** خدمات مختلطة تلغي حالة الخدمات العمومية الخالصة أو الصافية التي لا يتم احترام أحد خصوصياتها وفي الحالات الأكثر شيوعا يمكن أن تتم عملية الإقصاء من خلال استخدام السعر مثل: المسرح، القنوات التلفزيونية المشفرة، والتكنولوجيا المحمية بشهادات(الملكية الفكرية). وكذا الطرق السيارة أو السريعة التي يجب دفع مبالغ من أجل استخدامها وهذا في الحالات التي تتضمن إلزامية الاستعمال ويمكن أن يترتب عنها ازدحام. والتي تسمى على إثرها بالسلع المنخفضة الازدحام أو الاكتظاظ Low-Congestion goods؛
- **خدمات عمومية مختلطة أو مشتركة خالصة:** يمكن ذكر في هذا الصدد بعض الأمثلة على غرار: فضاء حضري، السكنية، الهواء النقي، مقاعد المتواجدة في الحدائق العمومية والمواقف المجانية للسيارات، السمك في البحر. والسلع الخاصة كذلك يمكن في بعض الحالات أن تصنف ضمن الخدمات العمومية وتسمى بسلع أو خدمات تحت الوصاية Goods and Services under the trusteeship فنظرا لأهمية هذه المنتجات تُلَبِّها المصالح العمومية أهمية خاصة ويمكن أن تؤدي بها إلى الوصاية على الاستهلاك أو الإنتاج مثل : المخدرات والمهدئات التي يحتفظ بها للاستخدام الطبي.

فبتنوع معايير تصنيف الخدمات العمومية وبتنوعها بين ما هو ذو طابع إداري، وبين ما هو ذو طابع صناعي وتجاري وغيرها من الأنواع، تبقى في النهاية حاملة لصفتين أو طابعين أساسيين هما الطابع الخدمي والعمومي، وأمام هذا التنوع هناك خطوط مشتركة مميزة للخدمة العمومية تظهر في:

<sup>1</sup> أحمد علاش وآخرون، **ماهية المرفق العام والخدمات العمومية**، الملتقى الوطني حول إصلاح الخدمة العمومية وتأهيل المرفق العام: الواقع، التحديات والآفاق، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة البلدة 2، يومي 17-18

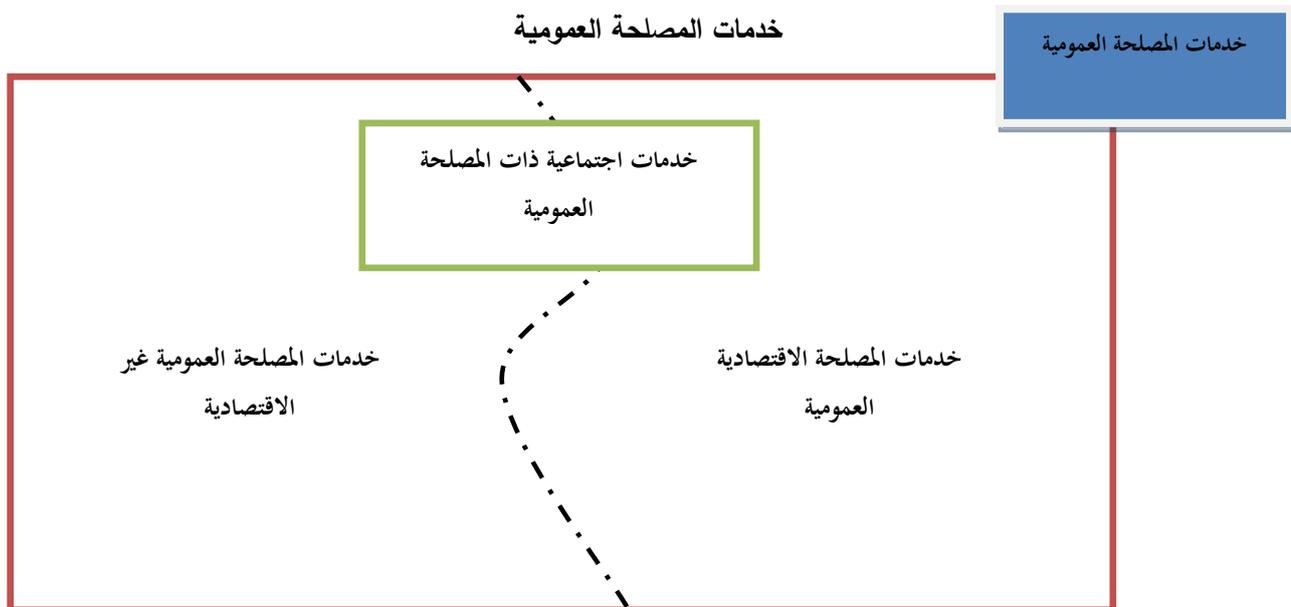
## 1- المصلحة العمومية The public interest

تتواجد الخدمة العمومية كمفهوم في قلب تصميم وبناء أية دولة؛ خاصة في الديمقراطيات الغربية الحديثة. ولكن من الصعب اقتراح تعريف تصوري يلمّ بالموضوع بصفة جيدة. وفي الواقع، خلال القرن التاسع عشر، وخاصة في القرن العشرين، حاولت العديد من البلدان تشكيل تدريجيا مذهب التدخل العمومي المرتكز على حول مفهومين رئيسيين هما الخدمة العمومية والمصلحة العمومية فالدول الفرونكوفونية كفرنسا اتبعت طريقا مختلفا عن الذي اختارته الدول الأنجلوسكسونية على غرار الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا العظمى. فهذه الأخيرة نادرا ما تستعمل مصطلح "الخدمة العمومية The public service" بل تفضل عليه مصطلح "المصلحة العمومية The public interest" أو "المرفق العمومي The public utility"<sup>1</sup>. على عكس فرنسا التي تستعمل المصطلحين الفرنسيين L'intérêt général أو L'utilité publique أي المصلحة العامة أو المنفعة العمومية؛ و Le service public أي الخدمة العمومية.

إلى جانب ذلك، إذا ما كان مفرد مصطلح الخدمات العمومية أي الخدمة العمومية The public service يشير إلى التفكير في دور الدولة، فإن جمع مصطلح المصلحة العمومية أو المرفق العمومي The public utilities يسمح بالحديث بوضوح عن خدمات محددة ومعروفة بصفة جيدة. وهذا مثلما جاء به الشكل الموالي:

الشكل رقم: 04

### خدمات المصلحة العمومية



**Source:** Catherine TANVET et Autres, Op.cit, P: 33.

<sup>1</sup> Eric GEORGE, Service public de la télévision et marchandisation de la communication, Sur le site : [http://aix1.uottawa.ca/~egeorge/textes\\_enligne/marchandisation\\_tele.pdf](http://aix1.uottawa.ca/~egeorge/textes_enligne/marchandisation_tele.pdf), Consulté le: 12-06-2015, à 18:08.

يتناول الشكل السابق خدمات المصلحة العمومية<sup>➔SGI</sup>، وهو المفهوم المحدد من قبل المفوضية الأوروبية كالخدمات، سواء الاقتصادية وغير الاقتصادية منها، والتي تصنفها السلطات العمومية بأنها تحقق المصلحة العمومية وتخضع للالتزامات خاصة بالخدمة العمومية. هذا المفهوم محدد وخاص في لغة الجماعة والمجتمع، وقد استخدم لأول مرة رسميا من طرف المفوضية الأوروبية في سنة 1996 ولا يزال هذا المفهوم يتطور إلى يومنا هذا. وتناول الشكل السابق أيضا أهم أنواع خدمات المصلحة العمومية كما يلي:

▪ **خدمات المصلحة الاقتصادية العمومية<sup>♣</sup> SIEG**: تم تبني هذا المفهوم رسميا في سنة 1957 في معاهدة روما. ووفقا للمفوضية الأوروبية " هناك اتفاق واسع على أن هذا المفهوم يشير إلى الخدمات ذات الطابع الاقتصادي التي تكون الدول الأعضاء أو الجماعات خاضعة للالتزامات خاصة بالخدمة العمومية محددة بموجب معيار المصلحة العمومية وهذا ضمن الممارسة العملية المجتمعية. فمفهوم خدمات المصلحة الاقتصادية العمومية بالتالي يغطي عمليا بعض الخدمات التي تقدمها أكبر الصناعات الشبكية مثل النقل، والخدمات البريدية، والطاقة والاتصالات. ومع ذلك، ويمتد هذا المصطلح أيضا إلى أي نشاط اقتصادي آخر يخضع للالتزامات الخدمة العمومية. " تمثل هذه الخدمات فئة فرعية من خدمات المصلحة العمومية. كما وضعت المفوضية الأوروبية مفهوم "الخدمة الشاملة Universal service " لفرض على مقدمي الخدمات ضرورة الالتزام بتقديم خدمات محددة وبشروط خاصة ومحددة، بما في ذلك تغطية إقليمية كاملة وبأسعار معقولة. فالخدمة الشاملة هي مفهوم ديناميكي يوفر الحد الأدنى من الحقوق والواجبات، وينبغي أن يتم تحديثها بانتظام في كل قطاع على حدى. كما أنها لا تشكل فئة من الخدمات بحد ذاتها؛

▪ **الخدمات الاجتماعية ذات المصلحة العمومية<sup>♣</sup> SSIG**: اعتمد هذا المفهوم في سنة 2003 من قبل المفوضية الأوروبية، مستهدفة ضمان التماسك الاجتماعي، وتحسين الظروف المعيشية للسكان دون أي شكل من أشكال التمييز. "واحدة من الخصائص الأساسية للخدمات الاجتماعية ذات المصلحة العمومية تكمن في تجسيد التضامن الجماعي في أرض الواقع محاولة بذلك التخلص من جميع حالات الحرمان الاجتماعي والتي يمكن أن تحفظ أمن وسلامة الأفراد. وفي مداخلات لسنة 2006، حددت المفوضية الأوروبية نوعان رئيسان من الخدمات الاجتماعية ذات المصلحة العمومية:

➔ En français: Les Services d'intérêt général.

♣ En français: Les Services d'intérêt économique général.

♣ En français: Les Services sociaux d'intérêt général.

✓ أولاً الأنظمة القانونية والأنظمة التكميلية للحماية الاجتماعية الموجودة في أشكال مختلفة من التنظيم (مشتركة أو مهنية)، والتي تغطي المخاطر الرئيسية في الحياة، مثل تلك المتعلقة بالصحة والشيخوخة والحوادث المهنية، والبطالة، والتقاعد والعجز؛

✓ ثانياً كل الخدمات الأخرى المقدمة مباشرة إلى الشخص مثل تقديم المساعدات الاجتماعية وتقديم الخدمات في مجال التوظيف والتكوين، والسكن الاجتماعي أو الرعاية الصحية الطويلة الأجل. ويتم تنظيم هذه الخدمات بشكل عام على المستوى المحلي والتي تعتمد بشكل كبير على مستوى التمويل العمومي.

▪ **خدمات المصلحة العمومية غير الاقتصادية** → SNIEG: قدم التعبير الأخير في قانون الجماعات سنة 2006 ويظهر في البروتوكول رقم 26 الملحق بمعاهدة لشبونة: وتمثل هذه الخدمات جزء من خدمات المصلحة العمومية غير الخاضعة لقانون الجماعات وقانون المنافسة والسوق الداخلية، بل تندرج في إطار صلاحيات الدولة التقليدية. على غرار ضبط والمراقبة المجال الجوي وفرض الرقابة على التلوث البحري، وخدمات التعليم العمومي.

فرغم الاختلاف في استعمال المفاهيم إلا أنه يمكن القول بأن الخدمة العمومية والمصلحة العمومية لهما مدلول واحد أحياناً. وأحياناً أخرى يكملان بعضهما البعض فلا يمكن الحديث عن أحدهما دون الآخر. فالأول وسيلة لتحقيق الثاني والثاني هو الهدف الذي يطمح إليه الأول ويراعي تحقيقه.

كما أصبح مفهوم المصلحة العمومية مفهوماً مطاطاً وهو يعني جميع الأنشطة التي لها انعكاس على حياة المجتمع، وبهذا أصبح الأفراد يطالبون بإشباع حاجات عمومية لم يكونوا في السابق يطالبون بها مثل النقل والكهرباء والتعليم... الخ.

وعلى هذا الأساس، ترتبط فكرة المصلحة العمومية بالتطورات الاقتصادية والسياسية للمجتمع، فهي تتفاعل مع التحولات الاجتماعية وتشكل الإطار الذي يحدد مشروعية أعمال الدولة ويميز الخدمات العمومية عن غيرها من الخدمات. لذا أمكن ذلك من تصنيف المصلحة العمومية إلى ثلاثة أنواع<sup>1</sup>:

▪ **المصلحة العمومية الوطنية** **The national public interest**: تتحقق هذه المصلحة العمومية عند ممارسة النشاط المتصل بوظائف الدولة الأساسية، كالنشاط الدبلوماسي والأمن الداخلي والخارجي، كما

<sup>1</sup> En français: Les Services non économiques d'intérêt général.

<sup>1</sup> مروان محي الدين القطب، **طرق خصخصة المرافق العامة**، ط: 01، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009، ص: 28.

أن بعض الأنشطة تحقق المصلحة الوطنية ولا تدخل في إطار الوظائف الأساسية للدولة، وهي الأنشطة التي تشبع الحاجات الأساسية للأفراد كخدمات البريد وتوزيع الكهرباء؛

- **المصلحة العمومية الإرادية The voluntary public interest:** وهي المصلحة العمومية التي لا تتطابق مع المصلحة الوطنية، إلا أن السلطة العمومية تعتبرها مصلحة عمومية بإرادتها الصريحة وتسعى إلى تحقيقها، كإنشاء أجهزة مختصة بمكافحته البطالة مثلا؛
- **المصلحة العمومية المستحدثة The new public interest:** ترتبط هذه المصلحة العمومية بالميدان الاقتصادي والاجتماعي، حيث كانت ممارسة النشاط المرتبط بهذا الميدان حكرًا على أشخاص القانون الخاص؛ إلا أن الأزمات الاقتصادية والاجتماعية أدت إلى ظهور مصالح عمومية جديدة، حملت الدولة مهمة التدخل لتحقيقها مع عدم الإفراط في ذلك (أي في تحقيق تلك المصالح العمومية الجديدة)؛ حفاظًا على الحرية الاقتصادية.

ولكي يرقى نشاط الخدمة العمومية لمستوى المصلحة العمومية يتطلب خضوعه للمبادئ الموضوعية من طرف Louis ROLLAND والتي تندرج ضمن قوانين سُميت باسمه "قوانين رولاند Rolland's Laws"<sup>1</sup>، أو ما يسمى بقوانين الخدمة العمومية "Laws of public service" والتي أعطت هوية لمفهوم الخدمة العمومية Identification of public service، وهذه القوانين أو المبادئ هي:

- **مبدأ الاستمرارية The principle of continuity:** تقوم المؤسسات والإدارات العمومية بتوفير خدمات أساسية للمواطنين وتؤمن حاجات عمومية جوهرية في حياتهم، مثلا التزويد بالمياه الصالحة للشرب النظافة، الغاز، النقل،... الخ. ونظرا لضرورة هذه الخدمات ودوريتها وحاجة المرتفقين التزود بها، يجب أن يكون توفير الخدمات العمومية منتظما (غير متقطع) ومستمر دون انقطاع أو توقف، وأي توقف ولو لمدة قصيرة سيشكل خلا ومساسا بفكرة الخدمة العمومية. لذلك أجمع العديد من فقهاء القانون على ضرورة هذا المبدأ وجعله أول المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الخدمات العمومية، ونظرا لأهمية هذا المبدأ وضرورة ضمانه من طرف الدولة، فقد تم تكريسه دستوريا في الجزائر من خلال المادة 76 من دستور 1996؛ حيث نصت أن رئيس الجمهورية يسهر على استمرارية الدولة والعمل على توفير الشروط

<sup>1</sup> Pierre ESPLUGAS, Le service public, Edition DALLOZ, Paris, 1998, P: 29.

اللازمة للسير العادي للمؤسسات. وهذا ما تضمنه نص اليمين الدستورية الواجب تأديته من طرف الرئيس المنتخب حديثا على رأس الجمهورية الجزائرية<sup>1</sup>.  
وقد استقر القضاء في فرنسا ومصر على أن هذا المبدأ يفرض نفسه في النظام للخدمة العمومية دون حاجة لأن ينص عليه تشريعيا<sup>2</sup>، كما انه قد استخدم في إنشاء وتفسير العديد من نظريات القانون الإداري، ومن هذه النظريات والمبادئ ما يلي:

✓ **تحريم الإضراب:** تثير استمرارية الخدمة العمومية قضية في نظر المستفيدين من الخدمات العمومية وهي "هل يُسَمَّحُ بإضراب مقدمي الخدمات العمومية" وهذا نظرا لخطورة الإضراب على سير تلك الخدمات. فأغلبية الدول تحرمه لضمان دوام سير الخدمات العمومية على عكس الإضراب الذي يقصد به فقها على أنه "اتفاق عدد من العمال أو الموظفين على الامتناع عن العمل الواجب عليهم بمقتضى القوانين واللوائح أو عقد العمل، مع التمسك بمزايا الوظيفة العمومية"<sup>3</sup>. فامتناع العاملين عن تأدية واجبات وظائفهم بصفة مؤقتة؛ إنما هو من أجل الحصول على بعض المطالب على حساب استمرارية الخدمة العمومية. كما يمكن أن يطرح في هذا الصدد قضية الاستفادة من العطل مهما كانت نوعها وبشكل جماعي؛

✓ **قواعد تنظيم الاستقالة:** يقصد بالاستقالة انتهاء الخدمة، لذا فهي تخضع لقواعد تنظيمية بهدف ضمان عدم تعطيل العمل والإخلال بالسير الحسن للخدمة العمومية؛

✓ **نظرية الموظف الفعلي:** الموظف الفعلي هو ذلك الموظف الذي يمارس وظيفة دون علاقة قانونية تربطه بها، حيث تعتبر تصرفاته باطلة مثل الموظف الذي لم يصدر قرار تعيينه أو صدر وكان معيبا؛

✓ **نظرية الظروف الطارئة:** مقتضى هذه النظرية أنه إذا طرأت أثناء تنفيذ العقد الإداري ظروف لم تكن في الحسبان وقت إبرامه، ولا دخل لأي من طرفي العقد في إحداثها تجعل تمثيل هذا العقد

<sup>1</sup> **الدستور الجزائري لسنة 1996**، على الخط: [http://www.elmouwatin.dz/IMG/pdf/constitution\\_algerienne\\_ar.pdf](http://www.elmouwatin.dz/IMG/pdf/constitution_algerienne_ar.pdf)، تاريخ الاطلاع: 2018-06-21، على الساعة 09:42.

<sup>2</sup> **مبدأ المساواة أمام المرافق العامة**، على الخط: <http://dspace.univ-biskra.dz:8080/jspui/bitstream>، تاريخ الاطلاع: 2018-06-01، على الساعة 21:47.

<sup>3</sup> سامر أحمد موسى، **إضراب العاملين في المرافق العامة: دراسة في النظام القانوني الفلسطيني والفرنسي والجزائري**، ص: 12، على الخط: <http://previous.eastlaws.com/Uploads/Morafaat/19.pdf>، تاريخ الاطلاع: 2018-06-01، على الساعة 22:41.

متعددا ومرهقا لدرجة تؤدي إلى اختلال التوازن المالي للعقد يمكن للمتعاقد أن يطلب من الإدارة المساهمة معه في تحمل هذه الأعباء الجديدة غير المتوقعة، وهذا لتمكين المتعاقد من الاستمرار في تنفيذ التزاماته، وبالتالي ضمان استمرارية الخدمة العمومية التي تتصل به بانتظام وباضطراد؛

✓ **تحريم الحجز على أموال الإدارات العمومية:** لا يجوز الحجز على أموال الإدارات العمومية للوفاء بما قد يكون مستحقا عليها من ديون، وذلك حتى لا تحرم هذه الإدارات من الأموال اللازمة لمواصلة نشاطها دون انقطاع.

وعليه، يعني هذا المبدأ ضمان استمرارية الخدمة العمومية بصورة مؤسّسة وبدون انقطاع ومهما كانت الظروف. مدعومة بعدة قوانين منظمة لسير عمل المؤسسات المقدمة لمثل هذه الخدمات، ومنظمة أيضا لسير عمل عمالها.

▪ **مبدأ المساواة The principle of equality:** مضمون هذا المبدأ هو أنه ينبغي أن يحصل جميع أفراد المجتمع على الخدمة العمومية دون استثناء، أي أن هذا المبدأ يُحَدِّد الخدمة العمومية ويتضمن ضرورة توفيرها بدون عوائق، وإتاحتها لجميع أفراد المجتمع دون استثناء وبصورة عادلة. حيث أن مبدأ المساواة يشمل مستعملي الخدمات العمومية كما يشمل أعوان الخدمة العمومية<sup>1</sup> حيث يرى البعض أن هذا المبدأ يشمل فئتين هما<sup>2</sup>:

✓ **مساواة المستعملين:** يعني ذلك أن تقدم الخدمة العمومية في نفس الشروط والظروف أمام كافة المستعملين بلا تمييز، فليس هناك مصلحة عمومية إن لم تكن هناك استجابة لمختلف الرغبات، وكافة أصناف الحاجات بلا فوارق أو تمييز. فأول استعمال لمصطلح المساواة كان محدودا، حيث كان يدعو فقط إلى ضرورة تقديم نفس الخدمة لكل فرد، وكانت دراسة حاجات مختلف وضعيات المستعملين غير ضرورية؛ لأنه كان من غير اللائق اقتراح خدمات متنوعة حسب وضعيات كل مستعمل.

بعد ذلك صار بالإمكان تطبيق قاعدة المساواة بصفة أكثر شمولية، إذ أضحت مختلف الوضعيات الممكن أن يتواجد فيها المستعملون تؤخذ بعين الاعتبار من قبل القائمين بتوفير

<sup>1</sup> Hatem DEBIH, **Le service public: notions essentielles**, Faculté de droit & de sciences politiques, Université de Msila, Sur le site: <http://virtuelcampus.univ-msila.dz/facdroitsp/wp-content/uploads/2016/11/Droit-administratif-Doc2.pdf>, Consulté le: 30-10-2016, à 00:10.

<sup>2</sup> عبد القادر براينيس، **التسويق في مؤسسات الخدمات العمومية: دراسة حالة المؤسسات الصحية بالجزائر العاصمة**، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2007، ص ص: 121-122.

الخدمات العمومية، وذلك لتكييف عرضها مع وضعياتهم. وأمكن بعد ذلك، " المرور من مفهوم الخدمة المؤداة هي نفسها للجميع؛ إلى مفهوم الخدمة المؤداة هي مصدر المساواة "؛

✓ مساواة غير المستعملين: يعني مبدأ المساواة هنا المعالجة على قدم المساواة ليس فقط المستعملين، ولكن أيضا كل أصناف الجمهور الذين لهم علاقة بنشاط مقدمي الخدمة العمومية، ومن هنا عوضت قاعدة مساواة المستعملين بقاعدة أكثر شمولية وهي "مبدأ المساواة الذي يمس سير الخدمات العمومية"، حيث يعني ذلك كل من لهم صلة بالخدمة العمومية (الأشخاص الذين يجدون أنفسهم في اتصال مع مقدمي الخدمة العمومية دون أن يكون لهم صفة المستعمل كالموردين).

▪ مبدأ التكيف **The principle of adaptation**: يسمى أيضا بمبدأ الملائمة\* أو التطور، إذ يراعي هذا المبدأ ضرورة امتثال الخدمة العمومية للتطورات الحاصلة في الحاجات الجماعية وفي المصلحة العمومية<sup>1</sup>، بمعنى ضرورة تكييف الخدمة العمومية وانسجامها مع حاجات أفراد المجتمع. وفي نفس السياق، ظهر هذا المبدأ الأخير كنتيجة طبيعية لمبدأ الاستمرارية، لأنه يقوم على فكرة أن جودة الخدمة يجب أن تكون مضمونة في الوقت المناسب. والخدمات المقدمة للجمهور ينبغي دائما أن تتكيف مع احتياجاتهم. وهذا يعني أن الخدمات العمومية تخضع عمليا إلى "قانون التطور Law of progress من أجل ضمان تحسين تلك الخدمات بشكل مستمر<sup>2</sup>.

وفي ذات السياق، يسمح هذا المبدأ بتكييف محتوى الخدمة العمومية مع التطور الاجتماعي والتقدم التقني والتكنولوجي من جهة؛ واحتياجات المستفيدين من جهة أخرى على غرار إدخال البطاقات البيومترية في الحالة المدنية ومعالجة العمليات الجارية الحسابية بالنظم المعلوماتية الحديثة، وتحديث وسائل النقل الجماعي... الخ.

كما تبقى هذه المبادئ الثلاثة أساسية رغم التطور الذي تعرفه الخدمات العمومية، في حين هناك من يضيف لها مبدأ المجانية و/أو مبدأ الحيادية، ولكن تطبيق هذه المبادئ يتقلص أحيانا ويتغير معناه عند تدخل أطراف أخرى في إدارة الخدمة العمومية.

▪ مبدأ المجانية **The principle of free of charge**: يعني تقديم خدمات عمومية دون مقابل؛

\* En français: La mutabilité ou l'adaptabilité.

<sup>1</sup> Pierre ESPLUGAS, Op.cit, P: 38.

<sup>2</sup> Anne GIRAUDON, **La notion de service public**, Mémoire d'étude, École nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques, France, janvier 2010, P: 20.

▪ **مبدأ الحيادية The principle of neutrality:** يعني أن يشتغل مقدمو الخدمة العمومية بتحقيق المصلحة العمومية فقط، دون أية اعتبارات أخرى.

ولكن هذين المبدأين لا يمكن أخذهما كمبدأين مستقلين عن المبادئ الثلاثة السالفة الذكر، ولا يأخذان أيضا بعين الاعتبار؛ لأن الحيادية ما هي إلا أثر المساواة، إذ أن من أهم شروط المساواة " مبدأ الحيادية "، أما في ما يخص مبدأ المجانية، فلا يمكن أن تكون كل الخدمات مجانية؛ لأن بعضها يقتضي تحصيل بعض الموارد لضمان استمراريتها، أو حتى في شكل مساهمات رمزية من طرف أفراد المجتمع. لذلك ذهب البعض إلى إضافة لفظة "نسبية" إلى مبدأ المجانية ليصبح المبدأ يطلق عليه بـ **مبدأ المجانية النسبية**.

في المقابل، هناك من يزيد ويضيف مبادئ أخرى عن تلك المذكورة آنفا تعزيزا لقيم تستمد منها إدارة الخدمة العمومية شرعيتها على غرار<sup>1</sup>:

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

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

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

<sup>1</sup> نور الدين شنوفي، **المناجمنت العمومي**، على الخط: <http://ouarsenis.com/vb//attachment.php?attachmentid=9718>، تاريخ

✓ مهام تهدف إلى جعل الخدمة العمومية مادية ومالية في متناول المواطنين المهددين بالفقر والتهميش ( الفئات المعوزة)؛

✓ مهام تهدف إلى المحافظة على الانسجام الاجتماعي والشعور بالمواطنة؛

✓ مهام تهدف إلى المساهمة في تشجيع الاستعمال الفعال والعادل للموارد المشتركة.

■ **مبدأ الاحتكار الطبيعي:** يتفق العديد من الباحثين على أن الاحتكار منبوذ اقتصاديا وعرفيا وحتى شرعيا، وقد يرى البعض الآخر أن الاحتكار يجلب في حالات، تحسينا في الكفاءة الاقتصادية. كما أن هناك أنشطة يرغب في كونها احتكارية، ويطلق على هذا النوع من الاحتكار في كتب الاقتصاد "الاحتكار الطبيعي Natural monopoly" وهذا الاحتكار يتميز ب:

✓ إما بانخفاض تكلفة إنتاج الوحدة الواحدة عند إسناد الإنتاج إلى مؤسسة واحدة، وأشهر مثال مؤسسة الكهرباء؛

✓ وإما بكون طبيعة إنتاج عدد من المنتجات تجعل إنتاجها عن طريق مؤسسة واحدة أكثر كفاءة من إنتاجها بواسطة عدة مؤسسات، مثل خدمات النقل العمومي. فهو إذا يتميز اقتصاديا بأن التكلفة الكلية لمنتج واحد فيه تكون أقل من مجموع التكاليف الكلية لو تعدد المنتجون<sup>1</sup>.

فالمبرر الاقتصادي الذي يؤكد جميع من يبحثون الموضوع هو أن هذه الخدمات تتطلب تكاليف تأسيس باهظة مثل تمديدات المياه والكهرباء لمختلف المناطق والبيوت ووصلها بالشبكة العامة. وهذه التكاليف الباهظة سوف تتكرر لو تعددت المؤسسات. (فلو أنني وجاري اشتركنا في مؤسستي كهرباء مختلفتين تعملان في مدينة واحدة فكل من هاتين المؤسستين تتحمل تلك التكاليف التأسيسية الباهظة حتى توصل إحداها تمديدات الكهرباء لي والأخرى لجاري. بينما لو انفردت مؤسسة واحدة بتقديم الخدمة لجميع الناس لما لزمها تحمل هذه التكاليف التأسيسية إلا مرة واحدة). إذًا، تخفيف هذه التكاليف هو المبرر الاقتصادي. ولذلك كثيرا ما يسمي الاقتصاديون هذه النوع من الاحتكارات "احتكارًا طبيعيًا".

وقد يتقاطع مع هذا الطرح مفهوم الاحتكار في القطاع العمومي، إذ أن الحكومة هي التي تحدد الأسعار في هذه الحالة تبعاً لمعايير خاصة، على سبيل المثال، قد تعمد الدولة لخفض الأسعار لتأمين المنتج للمستهلكين الذين لا يستطيعون شراء المنتج بأسعار مرتفعة تحقيقاً للمصلحة العمومية. مستعملة ما يسمى بالاحتكار القانوني وذلك عندما يكون قرار الاحتكار صادراً عبر قانون من جهات حكومية أو جهات مراقبة للأسواق لمنع المنافسة؛ وذلك لأهداف متعددة كالأمن فمثلا هناك في أوروبا نوع من

<sup>1</sup> محمد أنس الزرقا، الأسواق غير التنافسية المعاصرة بين الفقه والتحليل الاقتصادي، مجلة جامعة الملك عبد العزيز: الاقتصاد

الاحتكار في سلع الأسلحة منعا لتعدد مؤسسات السلاح غير محلية وذلك للحفاظ على الأمن أو لإدارة ثروات إستراتيجية. كما يمكن تأكيد هذا الطرح في النقاط التي ستأتي فيما يلي مباشرة.

## 2- الاستقلالية اتجاه السوق **The autonomy from the market or The demarchandisation**

يقابل الاستقلالية اتجاه السوق في الخدمات العمومية المراقبة العمومية الأقل أو الأكثر شمولية، لذلك يتم توضيح هذه الخاصية من خلال التطرق إلى كل من غياب منطق السوق في تقديم الخدمات العمومية، وكذا حضور الرقابة العمومية لضبط قطاع الخدمات العمومية.

▪ **غياب منطق السوق:** تتميز الخدمات العمومية المقدمة من طرف الهيئات العمومية بالمجانبة عموماً أو بسعر يؤول الربح فيه إلى الصفر فقد يدفع المستفيد مبلغ رمزي في صورة رسم أو ضريبة في أغلب الأحيان، حيث يتم الحصول على الخدمة العمومية دون توفر خاصية التبادل المباشر الذي تتميز به النشاطات الاقتصادية الأخرى كبيع السلع، أو الخدمات المقدمة من طرف القطاع الخاص (أين يتم دفع الثمن بشكل مباشر)<sup>1</sup>.

وفي هذا الصدد، ينبغي التمييز بين الخدمات العمومية ذات الطابع الإداري من جهة، وبين الخدمات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري من جهة أخرى<sup>2</sup>. فالخدمات العمومية ذات الطابع الإداري Administrative nature في الحقيقة ليس لها سوق؛ لأنها ليس لها ما تتبع بالمعنى الحقيقي، إذن لا يوجد هناك تبادل بين مستعملي ومقدمي الخدمة العمومية، ولذلك فقرار التعامل مع الخدمة العمومية ذات الطابع الإداري ليس في حال من الأحوال قرار الشراء.

أما فيما يخص الخدمات العمومية ذات الطابع للصناعي والتجاري Industrial and Commercial nature، فرغم كونها تتمتع بعلاقة سوقية مع مستعمليها الذين يعتبرون حسب المنطق التسويقي "زبائن"، إلا أنها في بعض الحالات ترضخ لأوامر السلطات العمومية بتوفير الخدمة العمومية بشروط معينة لا يتدخل في تحديدها السوق، وهذا كله من أجل ضمان استمرارية الخدمة العمومية وتحقيق المصلحة العمومية والتي هي فوق كل اعتبار. وهذا ما يعبر صراحةً على محدودية سلطة السوق بالنسبة لقطاع الخدمات العمومية.

<sup>1</sup> حمزة العرابي وآخرون، الأسس النظرية للخدمة العمومية، الملتقى الوطني حول إصلاح الخدمة العمومية وتأهيل المرفق العام - الواقع، التحديات والآفاق، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة البلدة 2، يومي 17-18 ديسمبر 2014، ص: 11.

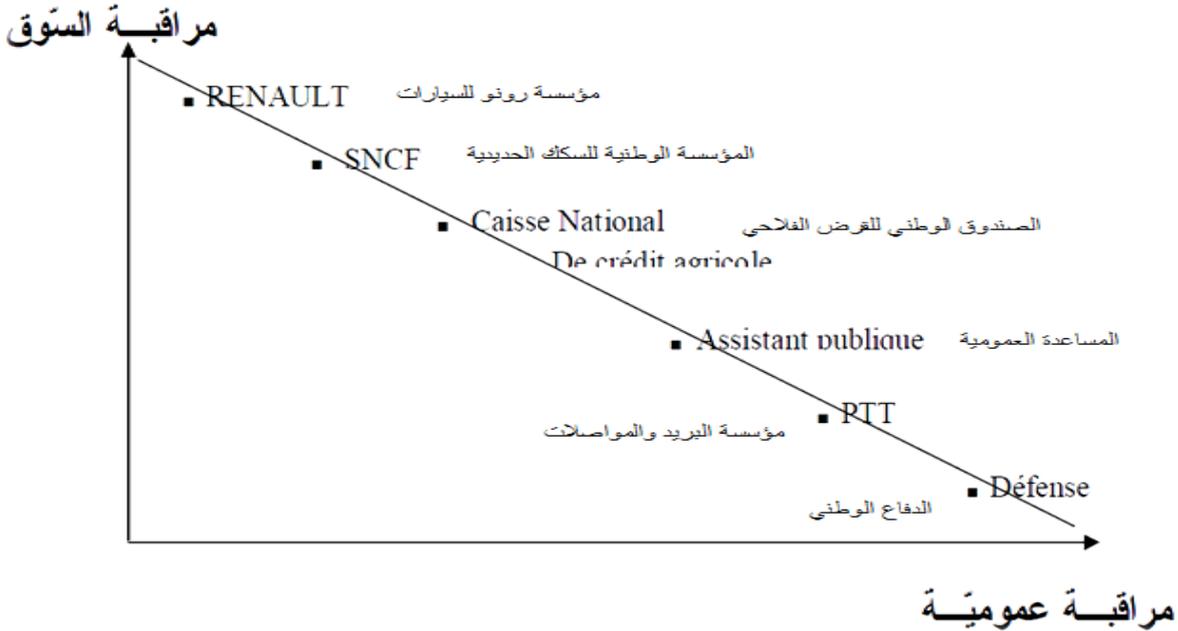
<sup>2</sup> François TROGER, Services publics: Faire ou déléguer ?, Librairie vuibert, Paris, 1995, PP: 9-10.

■ **حضور المراقبة العمومية:** تخضع أنشطة الهيئات العمومية ومن ثم الخدمة العمومية إلى رقابة متعددة الأطراف منها الوصايا المباشرة، هيئات الدولة فضلا عن المجتمع المدني على أساس أنها الممول الأساس والفعلي لنشاط هذه المرافق، ومع تعدد هذه الأطراف التي تتميز أهدافها أحيانا بالتعارض فإنه كثيرا ما تكون هذه الرقابة فعالة أحيانا وفاشلة أخرى حسب الهدف منها وحسب مصلحة كل طرف.

ومن ثم، فمحدودية سلطة السوق هي معوضة من طرف زيادة حضور السلطات العمومية في توجيهها وضبطها لقطاع الخدمات العمومية، خاصة الخدمات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري التي هي في الحقيقة تخضع لقواعد السوق (قانون العرض والطلب في تحديد الأسعار)<sup>1</sup>.  
وعليه، فأى خلل في تقديم الخدمة العمومية من شأنه أن يُخلِّ بالمصلحة العمومية، لذلك يقتضي تدخل السلطات العمومية من أجل المحافظة على استمرارية وتكيف الخدمة العمومية مع الحاجات المتزايدة لأفراد المجتمع، وضمان المساواة في تقديمها لهم. والمثال التالي الخاص بالمجتمع الفرنسي يظهر ذلك:

#### الشكل رقم: 05

الخدمات العمومية بين سلطة السوق وحضور السلطات العمومية



المصدر: ياقوتة بودوشن، دور جودة الخدمة الإلكترونية العمومية في بناء حكومة إلكترونية ناجحة- تجارب بعض دول عربية، الملتقى الوطني حول إصلاح الخدمة العمومية وتأهيل المرفق العام - الواقع، التحديات والآفاق، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة البليدة 2، يومي 17-18 ديسمبر 2014، ص ص: 04-05.

<sup>1</sup> عبد القادر براينيس، مرجع سبق ذكره، ص: 128.

يعمل الشكل السابق على إظهار موقع الخدمات العمومية في ظل الإحداثيات (المراقبة العمومية، ومراقبة السوق) معبرة عن علاقة عكسية تجمع متغيراتها. فالإحداثيات التي تشير إلى أكبر قيمة للمراقبة العمومية مع اتجاه مراقبة السوق نحو الانعدام أو غياب منطق السوق؛ تجعل القارئ يتوقف عند الخدمة العمومية الصرفة كالدفاع الوطني الفرنسي في هذه الحالة. والعكس صحيح إذ يجد القارئ نفسه أمام الخدمة الخاصة في حال ما انعكست قيم الإحداثيات السالفة الذكر ليتوقف عند مؤسسة رونو كأحسن مثال عن ذلك. في حين تتوسط الخدمات المختلطة المنحني فتميل تارة نحو العمومية أكثر وتارة أخرى نحو الخاصة أكثر.

### 3-وجود الآثار الخارجية The externalities or The external effects:

طبقاً للنظرية الاقتصادية فإن ميزة نظام التبادل السوقي تتأكد في حال تحقق الانسجام بين الرفاهية الفردية والرفاهية الاجتماعية، إذ يقوم الأفراد بإنتاج وتبادل السلع بهدف الحصول على المنافع المترتبة على السلع محل التبادل. وعندما تتأثر فقط الأطراف المشتركة في عملية التبادل، فإن الإنتاج والتبادل الحر يخدمان الرفاهية الاجتماعية. كما تؤدي سلسلة التفاعلات بين قوى العرض والطلب في ظل أوضاع المنافسة إلى الكفاءة الاقتصادية، إذا ما تم استخدام كل الموارد والمنتجات بموافقة مالكيها فقط، وأن كل متخذ قرار يتحمل تكلفة الفرصة البديلة لأي استخدام (أو سوء استخدام) للموارد النادرة<sup>1</sup>.

ففي مثل هذه الظروف تعمل اليد الخفية Invisible hand عملها في تحقيق التوافق بين المصالح الشخصية والمصلحة العمومية. فالتأثيرات الخارجية تحصل عندما تؤثر عمليات الإنتاج والتبادل في رفاهية الآخرين بدون موافقتهم أو إرادتهم.

وفي ذات السياق، تتسم الخدمات العمومية بظاهرة وجود الآثار الخارجية سواء في جانب الإنتاج أو جانب الاستهلاك، كما يمكن أن تكون سالبة أو موجبة. فإذا كان التأثير على رفاهية الأفراد -من دون موافقتهم - سلبياً، فإن التأثيرات في هذه الحالة توصف بالتكاليف الخارجية External costs، ومثال ذلك مصنع للحديد والصلب ينفث غازات وأبخرة تلوث الهواء فيؤدي ذلك إلى فرض تكاليف خارجية على الساكنين قرب هذا المصنع والذين يفضلون هواءً نقياً. أما إذا كانت الآثار الخارجية تؤدي إلى تحسين رفاهية الأفراد المتأثرين من دون اختيارهم، فإنها توصف بالمنافع الخارجية External benefits، ومثال ذلك حديقة للورود الجميلة ينشئها فرد معين فيستمتع بمنظرها وعطرها أفراد آخرون.

<sup>1</sup> طالب عبد صالح، اقتصاد السوق: بحث في أصوله وأسباب تحدد الدعوة إليه والدور المتغير للدولة في ظلّه، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد: 13، العدد: 48، جامعة بغداد، العراق، 2007، ص: 166.

وفي حال وجود الآثار الخارجية التي تتجم عنها تكاليف أو منافع فإن الأسعار السوقية لا ترسل الإشارات الصحيحة والملائمة إلى كل من المنتجين والمستهلكين. ومن هنا ينشأ فشل السوق. ولذات السبب، تتبع الآثار الخارجية من الحالات التقليدية لإختلالات الأسواق. ولتصحيح هذه الإختلالات يمكن اللجوء لنوعين من المداخل : إدخال الآثار الخارجية التي تستهدف العودة للحل التجاري أو اللجوء للتدخل العمومي.

▪ **إدخال الآثار الخارجية The internalization of externalities**: إدخال الآثار الخارجية حيث يتم في البداية إنشاء وحدات اقتصادية بحجم كاف حتى تكون نتائج كل الوحدات تظهر بداخل نفس المؤسسة. فإذا كان النحل والأزهار لهما نفس المالك فمشكل الآثار الخارجية يصبح داخليا. ويمكن كذلك تحقيق إدخال الآثار الخارجية حسب نظرية كوس Coase Theorem سنة 1960. فبالنسبة لهذه الأخيرة وجود تكاليف اجتماعية يمكن أن تخفف Palliate من طرف السوق عند إنشاء حقوق ملكية. ففي حالة تلويث النهر يظهر المشكل مادام أن النهر ليس ملكا لأحد. فإذا قامت المدبغة القائمة بالتلويث وكذلك قام الصيادين بالتلويث وكان لهم حقوق الملكية على النهر يمكنهم التفاوض فيما بينهم في شاكلة التنازل التعاوني أو المتبادل Mutual Renunciation عن حقوقهم والتوصل إلى توازن طوعي أو مرغوم بوجود تكاليف اجتماعية مبدئيا غير معوضة.

فتفتح أشباه الأسواق Quasi-Markets كحل مقترح من طرف نظرية كوس لا يمكنه تجنب الصعوبات العملية أو التطبيقية. فهناك أربع أصناف من العوائق يجب تجنبها : المعلومات "المطبقة" بين الأعوان المعنية لاسيما فيما يتعلق بدوال المنفعة (المداخيل) والتكاليف الخاصة والاجتماعية، درجة الدقة الكافية لحقوق الملكية التي تسمح للمتضررين من الحصول على حقوقهم، تكاليف المعاملات وتكاليف الرقابة المتعلقة بوجود أسواق حقوق الملكية، ظهور مشكل المسافر غير الشرعي Clandestin Passenger في حالة الآثار الخارجية المتعلقة بالمنتجات العمومية. فاللجوء للحل التجاري (السوق) لتصحيح الآثار الخارجية تصوريا مقبول Conceptually Conceivable لكن يظهر أنه صعب التجسيد.

▪ **التدخل العمومي**: التدخل العمومي لأجل تصحيح المشكل المطروح بوجود آثار خارجية تم التطرق إليه منذ سنوات 1920 من منظور بيغوفي Pigovian لأنه يسمح بتقديم أسس منطقية لتدخل الدولة في اقتصاد السوق. وهناك أربع طرق لتدخل الدولة تم تصورها:

✓ **النوع الأول** للتدخل يتعلق بالضريبة البيغوفية Pigovian tax نسبة لأثر بيغو وهي في الأدبيات الحالية مبدأ "مُلوث - Payer - دافع Payer". فبوجود آثار خارجية سلبية يفرض إنشاء ضريبة

(أو غرامة) تصحيحية<sup>1</sup> على غرار الضريبة البيئية، والتي يمكن من خلالها بالعودة للتوازن المثالي باريتو Optimal equilibrium pareto مادام أن الضريبة المفروضة تغطي الفارق بين التكاليف الخاصة والتكاليف الاجتماعية أو الفارق بين الربح الاجتماعي؛

✓ النوع الثاني للتدخل مشابه للأول بوجود نفس النوع من الآثار ويتعلق بالإعانة التصحيحية Corrective subsidization<sup>2</sup>. في هذه الحالة يتم منح إعانة للمؤسسة الملوثة مثلا حتى تتمكن من إزالة التلوث؛ وبالتالي السماح بالرجوع لوضع التوازن لكن بآثار توزيعية خاصة: فالمؤسسات والمستهلكين يربحون من خلال العملية (لأن الإنتاج معتبر والأسعار غير مرتفعة) لكن المساهمين -ليس بالضرورة نفس المؤسسات أو المستفيدين من العملية- يتحملون وزن الإعانة. فجزء أو حصة من هذا التدخل يتم توجيهه نحو إعانة المتضررين من التلوث لكي يسمح لهم بالتنقل خارج منطقة التلوث أو لمساهمتهم في إزالة التلوث؛

✓ النوع الثالث من التدخل يتعلق بوضع تشريعات تنظيمية Regulatory legislation تحدد الكمية القصوى القابلة للإنتاج، وبالتالي يتعارض مع اللجوء للسوق Marketization، حيث يمكن أن تؤدي إلى حل مماثل للضريبة البيغوفية Pigovian Tax ما لم يكن هناك تكاليف مراقبة وأن السلطات العمومية تعلم كل المزايا والتكاليف للمشكل المطروح؛

✓ النوع الرابع من التدخل يختلف عن السابق ويتضمن تحديد الكميات المنتجة من طرف السلطات العمومية وبعدها عرض حقوق الاستغلال في المزاد العلني بين المؤسسات. إذ يتعلق الأمر بحل يقود لوضع قيود لدخول السوق؛ ما يمكن أن يطرح مشكل الانجاز الفعلي لوضعية تنافسية بين المؤسسات مع ذلك يمكن تحقيق ميزة الحصول على كمية مثلى للإنجاز والتلوث.

#### المحور الرابع: التسيير العمومي؛ مقارنة مفاهيمية

يقترن تقديم الخدمات العمومية وتوفيرها وجوب تدخل الدولة لضمان ذلك، والحرص على استمراريتها وتكييفها وضمان المساواة عند تقديمها، فأوجدت لذلك الدولة هيئات تسهر على تحقيق المصلحة العمومية ضمن ظروف بيئية داخلية وخارجية تؤثر على أداء وظائفها.

وعلى هذا الأساس، صار من الضروري البحث عن نظام تسييري يقدم خدمات عمومية ترقى إلى تطلعات المواطنين ودائما في إطار المصلحة العمومية. وعليه، يتم التطرق في هذا الجزء إلى مفهوم التسيير ومستوياته، وكذا التوقف عند المنظور العلمي للتسيير العمومي.

<sup>1</sup> حسن الحاج، اقتصاديات البيئة، سلسلة دورية، العدد: 26، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، فيفري 2004، ص: 09.

<sup>2</sup> En français: La subvention correctrice.

## 1- مفهوم التسيير ومستوياته

مصطلح التسيير (أو التدبير أو التصرف) La gestion ومصطلح الإدارة L'administration هما مصطلحان متقاربان حسب ما تضمنه المعجم Le lexique المعد من طرف الأستاذ كبات CAPET فكلمة " إدارة L'administration " أصلها لاتيني تتكون من مقطعين اثنين (Ad + minister) والتي يقابلها في اللغة الإنجليزية (To + serve) أي يخدم أو هي لمساعدة الشخص الذي يعمل بجانب الآخر. لكن الأستاذ هنري فايول Henry FAYOL لديه تصور أقل تبعية للإدارة L'administration ( Henry FAYOL a une conception moins subordonnée de l'administration)، إذ عرفها في خمسة أفعال تَنَبَّأً وَنَظَّمْ وَنَسَقَ وَقَادَ وَرَاقَبَ.

To manage is to forecast and plan, to organize, to command, to coordinate, and to control.

أي " أن تدير هو أن تتنبأ وتخطط وتنظم وتصدر الأوامر وتنسق وتراقب"، وهذه هي الوظائف الإدارية المتعارف عليها.

بينما يرجع البعض الآخر مصطلح التسيير La gestion إلى أصلها اللاتيني genere أي يحمل معنى التصرف genere = porter dans le sens d'agir، فالتسيير هو إكتشاف المشاكل المطروحة، وتحويل المعلومات، اتخاذ القرارات، تنفيذ تلك القرارات، والكل يعمل على متابعة تحقيق الأهداف المسطرة.

فالعلمية التسييرية إنما هي<sup>1</sup>:

- إكتشاف المشاكل وتحديد الأهداف؛
- البحث وإيجاد الحلول الممكنة؛
- الاختيار بين الحلول الممكنة وضع الأهداف؛
- التنفيذ، أي الاستثمار والتنظيم؛
- متابعة عملية التنفيذ ومقارنة النتائج مع التوقعات Confrontation des résultats aux prévisions .

وعليه مصطلح التسيير La gestion هو مصطلح حديث مقارنة بمصطلح الإدارة المقابلة للكلمة الفرنسية L'administration

أما في ما يتعلق بمصطلح الإدارة (المديرية) La direction أو حوكمة المؤسسات تتضمن تحديد الأهداف، وتحديد الخطوط العريضة للتنظيم ومتابعة النتائج. لذا نجد أن كل من التسيير La gestion والإدارة L'administration يندرجان تحت مصطلح المديرية La direction وحوكمة المؤسسات<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>Mourad BEN Turkia, **Le management public**, C.R.E.A, Tunis, 1992, P: 30.

<sup>2</sup> Ibid.

La direction ou le gouvernement de l'entreprise consiste en l'indication des buts, la fixation des grandes lignes de l'organisation et la surveillance des résultats. la gestion et l'administration se situent dans le cadre de la direction.

بينما مصطلح المانجمنت أو إدارة الأعمال أو كما يكتفي البعض بمصطلح الإدارة\* كترجمة للمصطلح Management ذو الأصول الأمريكية "Manager"، "Manage" والمشتق أيضا من اللغة الايطالية "Maneggiere"، والتي تعني الطريقة التي يتم بها إطلاق اللعبة أو المركب أو التهيئة أو التطوير La manière dont on a tiré manège, aménager.

أما الرؤية الفرنسية لمصطلح Le management فيمثلها الاستاذ Littré من خلال وصفه لكلمة الفرنسية القديمة "Le ménagement" على أنها "فن القيادة والتوجيه والتعامل"<sup>1</sup>

"Un vieux mot français le ménagement se définit par le Littré comme " L'art de conduire, de diriger, de manier"

كما استخدم شيلدون Sheldon في كتابه "فلسفة الإدارة" المصطلحين الانجليزيين السابقين بمستويين مختلفين<sup>2</sup>:

- مصطلح Administration بمعنى الإدارة العليا؛
- مصطلح Management بمعنى الإدارة التنفيذية.

ثم تناول دور كل منهما في أن الإدارة التنفيذية هي التي تختص بتنفيذ السياسة ضمن الحدود التي صممتها الإدارة العليا باستخدام التنظيم للوصول إلى الغرض المطلوب.

وعليه، أرجع العديد من علماء الإدارة والمشتغلون بها بشأن الاختلاف في تحديد مفهوم هذه العملية إلى العديد من الأسباب والتي من أبرزها:

- إن علم الإدارة باعتباره علما اجتماعيا يتسم بما تتسم به سائر العلوم الاجتماعية بعدم التحديد والانضباط؛
- إن الاهتمام بالإدارة كعلم قد بدأ دراسته في وقت متأخر عن سائر العلوم الاجتماعية الأخرى؛
- أنها علم تطبيقي أكثر منه نظري؛

\* كلمة " إدارة " في اللغة العربية تستخدم ترجمة لكلمة Administration وأحيانا أخرى لكلمة Management.

<sup>1</sup> Mourad BEN Turkia, Op.Cit, P: 31.

<sup>2</sup> الإدارة العامة وعلاقتها بالإدارة التعليمية، ص: 04، على الخط: [www.uobabylon.edu.iq/eprints/pubdoc\\_11\\_25117\\_913.doc](http://www.uobabylon.edu.iq/eprints/pubdoc_11_25117_913.doc)، تاريخ الاطلاع: 2018-06-01، على الساعة 01:00.

▪ أنها علم يعتمد في مفاهيمه على كثير من العلوم الأخرى مثل علم النفس وعلم الاجتماع والعلوم الرياضية؛

▪ إن علم الإدارة يتعلق بعملية حية، ومعقدة تتشابك وتمتدح في كثير من الأحيان؛

▪ إن علم الإدارة علم شامل واسع النطاق؛ إذ يمتد ليضم تحقيق سائر الأهداف الإنسانية ويتصل بكافة نواحي الحياة الفردية والاجتماعية؛

▪ وجود أكثر من مدرسة أو اتجاه في مجال الإدارة لكل منها مفهومها ومنهجها الخاص، الأمر الذي ترتب عليه إعطاء مفاهيم ومسميات مختلفة للإدارة.

وأيا كانت الأسباب التي أدت بمفكري التسيير (=أو الإدارة) إلى تبرير عدم الاتفاق حول وضع تعريف موحد له فإن ذلك لم يمنع البعض من محاولة وضع تعريف لمفهومه ومدلوله. وكنتيجة لذلك، تم تجميع تلك المحاولات في مقاربتين على النحو التالي:

**1-1-المقاربة الأولى:** جمعت التعاريف التي إرتكز فيها المفكرون على تحليل العمل الإداري أو التسييري الذي يقوم به المديرون أو المسيرين إلى وظائف ومهام محددة وبنوا على ذلك تعريفاتهم على غرار:

▪ ما تم ذكره آنفا على لسان الأستاذ هنري فايول Henri FAYOL والذي عرف الفعل يُسير أو يدير بأنه يتنبأ ويخطط وينظم ويصدر الأوامر وينسق ويراقب"، وهذه هي الوظائف الإدارية المتعارف عليها. في خمسة أفعال تَنبَأُ وَنُظِّمُ وَنَسَقُ وَرَاقِبُ؛

To manage is to forecast and plan, to organize, to command, to coordinate, and to control.

▪ عرّف فريدريك تايلور Fredrick TAYLOR التسيير في كتابه ادارة الورشة الصادر سنة 1930 ، بأنه: "المعرفة الدقيقة لما تريد من الأفراد عمله، ثم التأكد من أنهم يقومون بعمله بأحسن طريقة وأرخصها"<sup>1</sup>. وهذا التعريف ركز على عملية الإعداد والتخطيط وتحديد الأهداف ثم التوجيه والرقابة. كما وضّح التعريف نقطتين هامتين: الأولى أنّ الأعمال تتم عبر الآخرين، والثانية أنّ الكفاءة في أداء هذه الأعمال ضرورية، وعبر عن معيار الكفاءة بأحسن طريقة للأداء وأقلّ التكاليف؛

<sup>1</sup> <http://iefpedia.com/arab/wp-content/uploads/2010/01/%D9%85%D8%AF%D8%AE%D9%84-%D8%A5%D9%84%D9%89-%D8%B9%D9%84%D9%85-%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D8%A9.pdf> تاريخ

▪ وعرفها جلوفر بأنه القوة المفكرة التي تُحلّل وتُصف وتُخطط وتُحفز وتُقيم وتُراقب الاستخدام الأمثل للموارد البشرية والمادية اللازمة لتحقيق هدفٍ مُحدّدٍ معروفٍ<sup>1</sup>.

**1-2-المقاربة الثانية:** إرتكزت هذه المقاربة على طبيعة الإدارة أو التسيير، التي عمل بعض المفكرين على هذا الجانب لوضع تعاريفهم. وفي هذا الصدد، تم جمع بعضها على شاكلة<sup>2</sup>:

▪ فمنهم من عرفه بأنه "الوظيفة العامة التي تهتم من أجل أن تصل مؤسسة ما إلى الأهداف التي وجدت من أجلها عن طريق الاستخدام الأمثل للموارد البشرية والمادية والمالية؛"

▪ وهناك مَنْ عَرَفَ التسيير بأنه "عملية تعظيم للمساهمات البشرية والمادية والمالية لتحقيق أهداف المنظمة". Management is the process of optimizing human, material, and financial contributions for the achievement of organizational goals

▪ أما الأستاذ جالان فإنه يعرف التسيير بأنه "تنظيم العلاقات بين الأفراد؛"

▪ كما يعرفه الأستاذ G.P.Bergeron بأنه "العملية التي بواسطتها تخطط نظم تدبير وتراقب موارد المؤسسة للوصول إلى أهداف معينة؛"

▪ ويعرف أيضا بأنه "طريقة عقلانية يتم بواسطتها التنسيق بين الموارد البشرية والمادية والمالية نحو تحقيق أهداف معينة، هذه الطريقة تترجم في عملية تتضمن تخطيط، تنظيم، إدارة، وارتكاب النشاطات بطريقة تؤدي إلى مردود أفضل؛"

▪ بينما يعرفه K.G.Terry بأنه "تحقيق الأهداف بواسطة الأشخاص الآخرين".

إذ يضيف آخرون لمفهوم التسيير معنى " الخدمة " أي خدمة الآخرين من خلال مجهودات بشرية لتحقيق أهداف محددة<sup>3</sup>؛

<sup>1</sup> محمد بن علي شيان العامري، تعريف الإدارة وأهميتها، على الخط:  
<https://sst5.com/Article/1216/76/%D8%AA%D8%B9%D8%B1%D9%8A%D9%81-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D8%A9-...>  
الساعة 23:34

<sup>2</sup> عبد العزيز عقاب، تسيير السياسة العمرانية في الجزائر-مدينة باتنة نموذجا، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، تخصص: سياسات عامة وحكومات مقارنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2009-2010، ص: 27.

<sup>3</sup> فيصل أحمد عابد شعبي، الإدارة العامة في العهد النبوي: المفهوم والنشأة والمهام، مجلة جامعة الملك عبد العزيز: الاقتصاد والإدارة، العدد: 1، جدة، 2004، ص: 28.

فمن خلال هذه التعاريف يمكن التوصل إلى تعريف إجرائي للتسيير والقول أنه " تلك المجموعة من العمليات المنسقة والمتكاملة التي تمثل التخطيط، التنظيم، التوجيه والرقابة، أي تحديد الأهداف وتنسيق جهود الأشخاص لبلوغها.

كما أن البعض يحاول أن يميز بين مفهوم التسيير والإدارة من خلال أن التسيير هو ترجمة للكلمة الفرنسية La gestion، والذي يرتبط أساسا بالقدرة على إيجاد الطرق التقنية لمعالجة المشاكل والوصول إلى حلول كمية " مشاكل مغلقة "، واتخاذ مجموعة من القرارات المتناسقة في بيئة ثابتة، فهو يعني التفكير العمودي " البحث عن حلول وإجابات عن السؤال كيف؟ " بمعنى الاتجاه أساسا إلى المهام، والاهتمام بالبحث عن الملائمة بين الموارد والأهداف المسطرة عن طريق الاستخدام الأمثل لهذه الموارد.

أما الإدارة Management فهي ترتبط أساسا بالإبداع، وبالخروج عن القواعد والإجراءات، وتجاوز العقبات وإيجاد حلول للمشاكل مع قلة المعلومات المتعلقة بها " مشاكل مفتوحة "، وتتعلق بالجوانب النوعية، الحدسية وحتى العاطفية، فهي تعني التفكير العرضي " الكشف عن المشاكل الحقيقية والإجابة خاصة على السؤال لماذا؟ للوصول إلى حلول أصيلة "، وكيفية استخدام الطرق التقنية في الاتجاه الأحسن، والاهتمام بإيجاد سبل تأقلم المؤسسة مع بيئتها الديناميكية والتوجه أساسا إلى النتائج. لكن في هذه الدراسة يتم التعامل مع هذين المصطلحين على أنهما يؤديان معنى واحد وذلك بحسب السياق الذي جاءت به في الدراسة وتجنبنا للالتباس، مع العلم أن هناك العديد من مرادفات المترجمة عربيا على غرار التدبير وإدارة الأعمال.

وبناء على ماسبق، أمكن التمييز بين مستويين من التسيير على مستوى المؤسسي:

- تسيير كلي Macro-Management ويهدف إلى تسيير الوحدة (مستوى جماعي)؛
- تسيير جزئي Micro-Management يهدف إلى تسيير العلاقات بين المَسِير والمَسِير (مستوى مابين الأشخاص).

ويمكن تمثيل هذين المستويين في الجدول التالي:

الجدول رقم: 04  
مستويات التسيير بالمؤسسة

رقابة	تنسيق وتنشيط	تهيئة الوسائل	تنظيم	تحديد الأهداف	
-تقويم النتائج -قيادة النشاطات	-إيصال داخلي -تحديث أساليب العمل	-وضع الميزانية -التخصيص المالي حسب الأولويات	-توزيع المهام -تنسيق	-الإستراتيجية -مشروع الوحدة	-تسيير كلي -قيادة الوحدة
-تقدير تابعة/مساعدة -جزاء/ثواب	-محادثات شخصية -تحفيز	-شروط ووسائل العمل	-تحديد الوظيفة -تفويض	-الأهداف الشخصية	-تسيير جزئي -علاقات مسير- مسير

المصدر: عبد العزيز عقاقبة، مرجع سبق ذكره، ص: 22.

يوضح الجدول أعلاه الفرق بين التسيير الكلي الجماعي والتسيير الجزئي، ويختلف الأول عن الثاني من حيث الهدف والتنظيم وتهيئة الوسائل والتنسيق والرقابة ويظهر ذلك في ارتكاز التسيير الكلي على الإستراتيجية عند تحديد الأهداف بينما تحدد أهداف شخصية في التسيير الجزئي، وتوزع المهام حسبما يقتضيه التنسيق في التسيير الكلي بينما يعتمد التسيير الجزئي على التفويض حسبما تحدده الوظيفة، كما يتم في الأول وضع الميزانية حسب الأولويات بينما يراعى في الثاني التخصيص المالي حسب شروط ووسائل العمل إن مبرر وجود التسيير وأجهزته هو تحقيق الأهداف وخلق المنافع وينطبق نفس الأمر على الإدارة العامة والمؤسسات العمومية في خلق المنافع الاجتماعية وخدمة المرتفقين. فالتسيير هو عملية تحويل واستغلال الموارد المادية والبشرية المتاحة للمنظمة للحصول على السلع والخدمات والفوائد.

إن التنظيم نظام حركي مفتوح والمسирون فيه يتأثرون بشكل مستمر بالبيئة التي تحيط بهم، ويؤثرون بدورهم فيها وهو يتألف من دوائر وأقسام وخلايا ومجموعات وأفراد مختلفين، هذه كلها تعتبر أنظمة جزئية تعتمد على بعضها البعض وتتفاعل فيما بينها.

وتتعرض آثار هذا التفاعل على مخرجات التنظيم وكفاءته، لذا لا بد للمسیر أن يكون على دراية بكيفية تفاعل النظام مع البيئة وتفاعل الأجزاء فيما بينها.

## 2- المنظور العلمي للتسيير العمومي

قبل التطرق إلى مفهوم التسيير العمومي، يُفترضُ الإلمام بتركيبة مصطلح " التسيير العمومي"، والذي يتكون من كلمة "تسيير" وكلمة "عمومي"، وبما أنه تم التطرق إلى مضمون كلمة التسيير آنفاً، فإنه بقي لنا تناول كلمة عمومي Public التي بالرغم من بساطة الكلمة وكثرة استعمالها إلا أنها تختلف في معناها اللغوي عن المعنى المقصود بها في الدراسات الإدارية، ففي اللغة العربية يقصد بالعمومي خلاف الخاص أو الخصوصي،

والخاص هو النخبة بينما العمومي هو الشعب أو العوام، حيث يمكن تحديد كلمة عمومية وذلك باستادها إلى كل ما هو عمومي أو نشاط تقوم به الحكومة، والمراد بذلك أن نشاط الحكومة في المجال الإداري إنما يرجع مردوده إلى الشعب عامة.

فكلمة عمومي (عمومية) يقصد بها حكومي (حكومية)، والتسيير العمومي إنما هو تسيير حكومي وهذا تمييزا للتسيير العمومي عن أنواع التسيير الأخرى كتسيير منظمات الأعمال وتسيير المنظمات الدولية<sup>1</sup>. وتبعاً لذلك، وضعت عدة تعاريف للتسيير العمومي من قبل عدة مفكرين وكتاب، واتصفت هذه التعاريف بالتباين؛ لكونها بُنِيَتْ على تَوَجُّهَاتٍ إيديولوجية ووجهات نظر مختلفة للتسيير العمومي.

وعليه، يمكن تصنيف هذه التعاريف ضمن ثلاثة اتجاهات، أَوَّلُ هذه الاتجاهات يربط بين التسيير العمومي والسياسة العمومية، وثانيها يربط التسيير العمومي بالنشاط الإداري، والاتجاه الأخير يربط بين التسيير العمومي والأجهزة الإدارية.

## 2-1-الاتجاه الأول: الربط بين التسيير العمومي والسياسة العمومية

يربط هذا الاتجاه بين التسيير العمومي والسياسات العمومية، وتبعاً لذلك يمكن ذكر بعض التعاريف التي تصب في هذا الاتجاه على النحو الموالي:

- يعرف التسيير العمومي على أنه "مرحلة في دورة صنع السياسات العمومية ( The public administration is a phase in the public policy making cycle)، حيث أن صناعة السياسات العمومية لا ينتهي أبداً، فالحكومة تحاول معالجة المشاكل العمومية Public Problems من خلال السياسة العمومية، وهذه الأخيرة يتم التكفل بها من خلال تسيير عمومي"<sup>2</sup>؛
- يعرف التسيير العمومي على أنه " تطبيق المنهج العلمي في حل المشاكل العمومية وهي عملية تنفيذ القرارات السياسية"<sup>3</sup>؛
- عرفه جون ففنز وروبرت برسثاس بأنه " تنسيق الجهود الفردية والجماعية لتنفيذ السياسة العمومية"<sup>4</sup>؛

<sup>1</sup> عبد العزيز صالح بن حبتور، **الإدارة العامة المقارنة**، ط: 01، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص: 44.

<sup>2</sup> **Defining public administration**, Online, <http://www.apubb.ro/documents/liviu-radu/def>, Seen on: December 20<sup>th</sup>, 2014, at 11:01.

<sup>3</sup> Ayanle Ali Hired, Online, <http://www.allwariye.com/maqaalo/Ayanle/bub1>, Seen on: December 20<sup>th</sup>, 2010. at 11:01

<sup>4</sup> **مبادئ الإدارة العامة**، على الخط: [ashamsan.kau.edu.sa/GetFile.aspx?id=79025&Lng=AR&fn...doc](http://ashamsan.kau.edu.sa/GetFile.aspx?id=79025&Lng=AR&fn...doc) ، تاريخ الإطلاع:

▪ يعرف التسيير العمومي على أنه " جميع العمليات التي يكون الغرض منها تنفيذ السياسة العمومية"<sup>1</sup>.

من خلال هذه التعاريف يتضح أن " السياسات العمومية والتسيير العمومي وجهان لعملة واحدة، واحد يقرر والآخر ينفذ"، إلا أن هذه التعاريف تعتبر ناقصة وغير شاملة لأنها اهتمت فقط بهدف التسيير العمومي وهو تنفيذ السياسة العمومية، وأغفلت الجانب العضوي للتسيير العمومي وما يميزه عن باقي التسيير الأخرى.

## 2-2-الاتجاه الثاني: الربط بين التسيير العمومي والنشاط الإداري

يُخَلِّصُ هذا الاتجاه إلى ضرورة الربط بين التسيير العمومي والنشاط الإداري، فيرى أنصاره أن التسيير العمومي يعرف على أنه:

- "تسيير وتنفيذ مجموعة كاملة من أنشطة الحكومة، والتي تتناول تنفيذ القوانين واللوائح والقرارات الصادرة عن الحكومة من أجل توفير الخدمة العمومية"<sup>2</sup>؛
- " توجيه الجهود البشرية من خلال التخطيط والتنظيم والتنسيق والرقابة وغيرها من العمليات الإدارية؛ لممارسة الأنشطة الحكومية بما يحقق أهداف المجتمع"<sup>3</sup>؛
- " النشاط الإداري الذي تقوم به الدولة لتحقيق المصلحة العمومية للمجتمع"<sup>4</sup>.

تميزت هذه التعاريف بالربط بين التسيير العمومي والنشاط الإداري وتحقيقه لأهداف المجتمع، إلا أنها أهملت أيضا على غرار الاتجاه الأول الجانب العضوي للتسيير العمومي، وهو الجهاز الإداري المخول له القيام بهذا النشاط.

## 2-3-الاتجاه الثالث: الربط بين التسيير العمومي والأجهزة الإدارية

يُرَكِّزُ هذا الاتجاه على الجهاز الإداري المخول له تنفيذ السياسات العمومية، ومن ثم تحقيق المصلحة العمومية للمجتمع، إذ يمكن ذكر في هذا الصدد التعاريف الموالية:

<sup>1</sup> مصطفى أبو زيد فهمي وآخرون، الإدارة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2003، ص: 13.

<sup>2</sup> United nations committee of experts on public administration, Definition of basic concepts and terminologies in governance and public administration, New York, 2006, P: 05.

<sup>3</sup> هاني عرب، الإدارة العامة: مبادئ الإدارة العامة، على الخط، <http://www.rsscra.info/vb/downloads.php?do=file&id=662>، تاريخ الإطلاع: 2010-12-25، على الساعة 11:11.

<sup>4</sup> محمد قاسم القريوتي، دور الإدارة العامة في التنمية بين الإسلام والنظم المعاصرة الأخرى (دراسة مقارنة)، مجلة جامعة الملك عبد العزيز: الاقتصاد والإدارة، جدة، 1989، ص: 247.

- يعرف التسيير العمومي على أنه " مجموع الأشخاص المعنوية العمومية\* <sup>1</sup>؛
  - كما يعرف التسيير العمومي على أنه " قطاع مؤسسي يمثل مجموع الوحدات المؤسسية المقيمة، والتي وظيفتها الاقتصادية الأساسية توفير الخدمات غير المسوّقة بشكل مجّاني أو شبه مجاني للمجموع (تعليم، أمن داخلي وخارجي، عدالة). وإعادة توزيع المداخل والثروات الوطنية (عن طريق الضرائب، الرسوم، والمساعدات). ويشمل هذا القطاع الإدارات المركزية (الوزارات)، الإدارات المحلية، إدارات الضمان الاجتماعي، المؤسسات الاجتماعية لخدمة العائلات (نقابات، جمعيات رياضية) <sup>2</sup>.
  - يمكن القول من خلال هذه التعاريف، والتي تمثل الاتجاه الثالث أن التسيير العمومي لديه جانب عضوي يتمثل في الأجهزة الإدارية للدولة (الإدارة المركزية، الإدارات المحلية، إدارة الضمان الاجتماعي، والمؤسسات الاجتماعية لخدمة العائلات)، والتي تؤدي بدورها جميع الأنشطة الحكومية المنوطة بها على كافة المستويات.
  - وإذا كانت التعاريف السابقة كلها لا تجتمع حول مدلول واحد للتسيير العمومي لتركيزها على أحد الجوانب المتعلقة بالتسيير العمومي دون الآخر ( إما الجانب العضوي أو الجانب الموضوعي أو هدف التسيير العمومي)، فإنه يمكن وضع تعريف شامل للتسيير العمومي والذي يتضمن العناصر الثلاثة الموالية:
  - هدف التسيير العمومي، وهو تنفيذ السياسة العمومية؛
  - الجانب الموضوعي للتسيير العمومي، أي العملية الإدارية " النشاط الإداري"؛
  - الجانب العضوي للتسيير العمومي، أي الجهاز الإداري الذي يقوم بالعمليات الإدارية.
- ومن هذا المنطلق، يمكن تعريف التسيير العمومي على أنه " مجموع الأشخاص المعنوية العمومية (الجهاز الإداري) المكلفة بتنفيذ العمليات الإدارية المنوطة بها، تحقيقا للسياسة العمومية التي تستهدفها الحكومة ".

ولذلك، فإن للتسيير العمومي من الناحية النظرية خصائص تتصف بها، ومن ضمنها ما يلي:

- فهو تسيير " جماهري" بمعنى أنه يستهدف خدمة أبناء الشعب، والعمل الإداري ما هو إلا وسيلة لتوفير الخدمة العمومية وضمان وصولها على نحو سليم إلى الجماهير؛

\* يقصد بالأشخاص المعنوية العمومية: الدولة (مجتمع سياسي منظم، ذو حدود جغرافية محدد المعالم، لها السيادة الكاملة بحكم دستورها المنظم لشؤون مواطنيها)، الإدارة المحلية (تقسيم إقليمي لأرض الدولة، فهي أجزاء الدولة)، الهيئات العمومية (تحدد على أساس الفكرة الوظيفية لإدارة أفضل للمرافق العمومية، وهي ليست دولة أو إدارة محلية).

<sup>1</sup> Jean-Marc PEYRICAL, **Droit Administratif**, 2<sup>ème</sup> édition, Montchrestien, Paris, 2000, P: 15.

<sup>2</sup> قادة أقاسم وآخرون، **المحاسبة الوطنية: نظام الحسابات الاقتصادية الجزائرية**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002،

- وهو تسيير "الرفاهية" بمعنى أن التسيير العمومي مكلف بتنفيذ بعض المهام المتعلقة بتهيئة الرخاء والعمل على خدمة المواطنين وإسعادهم، وذلك عن طريق مباشرة كافة الأنشطة والقيام بالإجراءات الكفيلة بتنفيذ هذه المهام؛
- وهو تسيير "الخدمة العمومية" وذلك نظرا لقيامها بتقديم الخدمات العمومية لكافة المواطنين بوصفها حقا لا بوصفها إحسانا؛
- وهو تسيير "التنمية المستدامة" وذلك لسعيه وراء تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية مع الحفاظ على حق الأجيال القادمة بالانتفاع من خيارات هذه التنمية؛
- وهو تسيير "ديمقراطي" فأغلب الإدارات العمومية تأخذ الآن بالديمقراطية في اختيار ممثلي الشعب في مجالس الإدارات اللامركزية خصوصا المحلية منها. ومنهم من يزيد على ذلك خصائص أخرى فهو:
- عبارة عن تسيير تأملي أو واعي، بمعنى وجوب التفكير في الأهداف التي من الواجب تحقيقها، وهذه الأهداف لا بد وأن تلقى دعما من البيئة لكون الهدف النهائي هو شرعية التصرف العمومي؛
- عبارة عن تسيير علاقات، أي تقديم خدمات علائقية مرتبطة بالثقة أكثر من أي شيء آخر، الأمر الذي يوحي بأن هدف التسيير العمومي هو تسيير علاقة ثقة مع المستخدمين بخصوص الخدمات المقدمة أي ضمان تسويق العلاقات للخدمات العمومية<sup>1</sup>؛
- عبارة عن تسيير سلطوي أو مستخدم لسلطة واضحة، يحتاج إلى تسيير سياسي يجسد السلطة ويعكس البرامج السياسية<sup>2</sup> على مجمل شرائح المواطنين، لهذا يجب الأخذ بعين الاعتبار تنظيماتهم وأسلوب تحركهم؛
- أيضا هو عبارة عن تسيير مستخدم لسياسة اتصال تعمل على المراقبة والتأكد من أن الشرعية التي يبحث عنها التنظيم مجسدة فعلاً.

### المحور الخامس: مجال تطبيق التسيير العمومي

جاء مفهوم التسيير العمومي نتيجة أزمة ترسيم الحدود بين القطاع العمومي والخاص وأزمة شرعية المؤسسات الكبيرة، الخاصة والعمومية. فالتسيير العمومي قبل كل شيء هو موضوع للدراسة، وهو يعنى بتسيير

<sup>1</sup> إسماعيل شريف، أساسيات حول التسيير العمومي، منشورات دار قرطبة، باب الزوار، الجزائر، 2015، ص: 186.

<sup>2</sup> المرجع نفسه.

الحياة أو الشأن العمومي The public sphere، الذي بدوره يشمل ثلاثة مجالات<sup>1</sup>: القطاع العمومي The public sector؛ والوظيفة العمومية أو الخدمة المدنية<sup>CS</sup> The civil service؛ والخدمة العمومية The public service.

### 1-المجال الأول: القطاع العمومي The public sector

يشتمل القطاع العمومي على الإدارات العمومية والمؤسسات العمومية<sup>2</sup>. فالأولى تتكفل بخدمات ذات المصلحة العمومية ويتم تمويلها من قبل الضرائب و/أو الاشتراكات الإلزامية. وتشمل الحكومات المركزية والحكومات المحلية ومؤسسات الضمان الاجتماعي. والثانية أي المؤسسات العمومية، غالبا ما تأخذ شكل المؤسسات الصناعية والتجارية العمومية، والتي تستمد معظم دخلها من السوق من خلال بيع السلع والخدمات التي تنتجها.

في ذات السياق، يشمل القطاع العمومي جميع الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية التي تتكفل بها الإدارات العمومية والمؤسسات العمومية والهيئات العمومية للضمان الاجتماعي (الصناديق الوطنية). بل هو "جميع المؤسسات، والهيكل والمرافق والإمكانات والموارد التي وفرتها أجهزة الدولة لضمان مهمة إدارة الشأن العمومي".

وعليه، يتشكل القطاع العمومي من ثلاثة عناصر:

- الإدارات العمومية التي تتكفل بكل الأنشطة ذات المصلحة العمومية (الوزارات والجماعات المحلية والمرافق والمكاتب والمؤسسات التي يتم تمويل ميزانيتها من الإيرادات العمومية للدولة)؛
- المؤسسات العمومية، وهي التي يكون الشخص العمومي يملك أغلبية رأس المال فيها، كما أن خياراتها قد تختلف عن خيارات مؤسسات القطاع الخاص. كما أن نمط عملها يقترب كثيرا لنمط عمل المؤسسات الخاصة؛
- المؤسسات العمومية الإدارية المكلفة بالضمان الاجتماعي (نقدا مواطن)، الذين يتحملون إدارة السياسات الاجتماعية الكبرى للأمة.

كما يمكن تعريف القطاع العمومي على أنه المجال الذي تغطيه المالية العمومية The Public Finances

على غرار:

- قطاع الدولة أو الحكومي The State Sector ؛

<sup>1</sup> Les Domaines De La Sphère Publique, Sur le site: <http://www.esc-alger.dz/contribution%20ensngt/hemissi/SUPPORT-DE-COURS-DOMAINES-DE-LA-SPHERE-PUBLIQUE.pdf>, Consulté le: 16-02-2016, à 22:17.

<sup>CS</sup> En français: La fonction publique.

<sup>2</sup> L'ACTION ECONOMIQUE ET SOCIALE DE L'ETAT, Sur le site : [https://sesmassena.sharepoint.com/Documents/CHAP%204%20-%2046%20-%20Les%20fondements%20de%20l'action%20de%20l'Etat%20\(Cours%20-%202010-2011\).pdf](https://sesmassena.sharepoint.com/Documents/CHAP%204%20-%2046%20-%20Les%20fondements%20de%20l'action%20de%20l'Etat%20(Cours%20-%202010-2011).pdf), Consulté le :31-01-2016, à 21 :43.

- قطاع الجماعات المحلية أو القطاع اللامركزي The Collectivist Sector or Decentralized Sector ؛
  - القطاع العمومي الصناعي والتجاري The Industrial & Commercial Public Sector ؛
  - قطاع الحماية أو التأمينات الاجتماعية The Social Protection Sector .
- وتغطي المالية العمومية مساحة واسعة من تمويل هذا القطاع بحجم الأموال يفوق من 50٪ من نفقات وإيرادات الدولة. فالمالية العمومية والتمويل الخاص لذلك متساوية تقريبا في العديد من الدول في حين يمثل القطاع العمومي مجموعة الوحدات من قطاع الأعمال التي تدار من قبل الحكومة والتي يمكن أن تدار من قبل القطاع الخاص، وتقوم المؤسسات العمومية بإنتاج السلع والخدمات وتقديمها إلى الجمهور بالأسعار الإدارية<sup>1</sup>.
- كما يعرف كذلك على أنه "تلك القطاعات التي تخضع للسيطرة الكاملة للدولة، وفي هذا الحالة يتم النظر إلى الدولة بوصفة وحدة اقتصادية تقوم بأنشطة اقتصادية مناظرة لأنشطة القطاع الخاص، غير أن هذه الأنشطة الاقتصادية العمومية تشكل جزءا لا يتجزأ من الخطط والبرامج الاقتصادية للدولة"<sup>2</sup>.
- وهكذا، يتألف القطاع العمومي من جميع الوحدات المؤسسية المقيمة التي تسيطر عليها الوحدات الحكومية<sup>3</sup> المقيمة بصورة مباشرة أو غير مباشرة، أي جميع وحدات قطاع الحكومة العامة (الحكومة المركزية والولائية والمحلية (=البلدية))، والمؤسسات العمومية المقيمة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> خليل خميس، مساهمة القطاع العام والقطاع الخاص في التنمية الوطنية في الجزائر، مجلة الباحث، العدد: 09، جامعة ورقلة، 2011، ص: 204.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص: 205.

<sup>3</sup> المراد بالسيطرة هنا القدرة على تحديد السياسة العامة للمؤسسة. ويشير مصطلح "السياسة العامة للمؤسسة"، بمعناه الواسع، إلى أهم السياسات المالية والتشغيلية المتعلقة بالأهداف الاستراتيجية للمؤسسة كمنتج سوقي.

<sup>4</sup> هي وحدات مؤسسية تتمتع بسلطة تشريعية أو قضائية أو تنفيذية على وحدات مؤسسية أخرى في مجال معين؛ وتتحمل مسؤولية توفير السلع والخدمات للمجتمع أو لفرادى الأسر المعيشية على أساس غير سوقي؛ وتؤدي مدفوعات التحويلات لإعادة توزيع الدخل والثروة؛ وتقوم بتمويل أنشطتها أساسا عن طريق الضرائب ومصادر الدخل الأخرى من وحدات في قطاعات الاقتصاد الأخرى.

<sup>3</sup> إحصاءات دين القطاع العام: مرشد لمعديها ومستخدميها، منشورات صندوق النقد الدولي، ط: 02، واشنطن، 2013، ص: 06.

في حين يعرف معجم مصطلحات التسيير العمومي القطاع العمومي على أنه " مجموع الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية المحققة تحت الرقابة الكلية أو الجزئية للدولة والجماعات المحلية بما يعني ملكية كلية أو جزئية لها، وهو ما يتعارض مع القطاع الخاص"<sup>1</sup>.  
كما يمكن أن ينظر للقطاع العمومي من خلال الجدول اللاحق:

## الجدول رقم: 05

## مفهوم القطاع العمومي

المعيار	مفهوم القطاع العمومي
قائمة المنظمات المشكّلة للقطاع العمومي	-الإدارات العمومية؛ -مؤسسات الضمان الاجتماعي؛ - مؤسسات الرعاية الصحية أو المعاشات التقاعدية المهنية)؛ -المؤسسات العمومية.
طريقة اتخاذ القرارات	-قرار السوق؛ -قرار سياسي (إشكالية الدور الاقتصادي للدولة).
ملكية وسائل الإنتاج	-عمومي Public : اقتصاد جماعي Collectivist Economy؛ -خاص Private : اقتصاد السوق Market Economy؛ -التوليفة Combination (عمومي -خاص): اقتصاد مختلط Mixed Economy.

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

**Source: Introduction aux finance publique 2008-2009: L' Etat et les Biens Collectifs**, Sur le site: [https://www.unifr.ch/finpub/assets/files/Etudes/Bachelor/IFP1/SA2008/ChapitresSA2008/Chapitre1\\_SA08.pdf](https://www.unifr.ch/finpub/assets/files/Etudes/Bachelor/IFP1/SA2008/ChapitresSA2008/Chapitre1_SA08.pdf), consulté le: 25-04-2015, à 23:19.

يحاول الجدول أعلاه أن يجمع قدر الامكان مفهوم القطاع العمومي وفق العديد من المعايير على

غرار:

**1-1- حسب تعداد المنظمات المشكّلة للقطاع العمومي:** جاءت قائمة المنظمات المشكّلة للقطاع العمومي كما

يلي:

- الإدارات العمومية: وطنية، وسيطة (مقاطعة أو اقليم، Provincial, Regional or Cantonal)، ومحلية؛
- مؤسسات الضمان الاجتماعي؛
- مؤسسات الرعاية الصحية أو المعاشات التقاعدية المهنية)؛

<sup>1</sup> علي زيان محند واعمر وآخرون، **معجم مصطلحات التسيير العمومي**، ط: 01، دار الاعصار العلمي للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2018، ص: 21.

■ المؤسسات العمومية التي تستند في تطبيق سياساتها التسعيرية (التعريفات Tariffs) والاستثمار على أن تُحيد المبادئ التجارية في ذلك على غرار مكاتب البريد. كما يجب استثناء المؤسسات التي تمتلك الدولة فيها معظم رأس مالها مع تسييرها على أساس تجاري.

فهو بذلك يستثني التعريف الذي يعتبر المؤسسات العمومية مؤسسات مملوكة من طرف الدولة والتي تنتج سلعا وخدمات سوقية مستهدفة تحقيق الربح والتي قد يكون لها أيضا مهمة "الخدمة العمومية". وكان العديد من هذه المؤسسات منذ فترة طويلة محتكرة "الاحتكارات العمومية Public Monopolies"، أي أنها هي الوحيدة في السوق (EDF لتوفير الكهرباء، GDF لتوفير الغاز لـ SNCF السكك الحديدية، والمشاركة في الخدمة البريدية (...). لكن الاتحاد الأوروبي وضع تدريجيا هذه الاحتكارات في نطاق السوق الحرة، حيث صارت المؤسسات العمومية تواجه على نحو متزايد منافسة من طرف مؤسسات القطاع الخاص.

كما تهدف المؤسسات العمومية من خلال نشاطها الاقتصادي إلى تحقيق مصلحة المجتمع وخيره وليس هناك أهمية كبيرة للربح (ربما تربح وربما تخسر أيضا)، وإنما تعمل من أجل تحقيق أقصى ما يمكن من الأهداف العمومية بمعنى تحقيق أقصى إنتاج أو تحقيق نصيبها المحدد في الخطة الوطنية؛ ومن خلال ذلك يمكن أن تحقق الربح. فالربح، في المؤسسات العامة، لا يكون دائما هدفا بحد ذاته.

وعليه، تتصف المؤسسات العمومية في النظام الاشتراكي في كثير من الأحيان بالضخامة والتمركز Centerlization. بحيث نجد في الصناعة الواحدة مؤسسة عمومية واحدة تسيطر على كل مرافق هذه الصناعة. مما يدعو البعض إلى تسميتها بالمؤسسات المحتكرة Monopolists غير أن الهدف المتوفى من وجود المؤسسات العمومية تسميتها العمومية يختلف عنه في المؤسسات الرأسمالية<sup>1</sup>، فأسباب الاحتكار في النظام الرأسمالي هو للسيطرة على الأسواق من أجل تحقيق أكبر ما يمكن من الأرباح. أما أسباب الاحتكار في النظام الاشتراكي فيعود إلى تحقيق وفورات الحجم Economies Of Scale التي لا تتحقق إلا إذا كانت المؤسسة ذي حجم كبير.

كما أن المؤسسة الرأسمالية المحتكرة تحاول تحقيق مصالحها الخاصة حتى وإن تعارض ذلك مع المصلحة العمومية. كتخفيض الإنتاج من أجل رفع السعر، أو طرد قسم من العمال من أجل تخفيض التكاليف، ... الخ. أما المؤسسات العمومية فهي تحاول تحقيق وتنفيذ ما تحدده الخطة المرسومة أي تحقيق أقصى إنتاج لتأمين حاجة المجتمع التي تختص بإنتاجها. هذا فضلا عن أن مردودية الاحتكار في المؤسسات الرأسمالية تعود إلى أصحابها فقط.

<sup>1</sup> عمر صخري، اقتصاد المؤسسة، ط: 06، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص: 29.

وهذا ويتم إنشاء المؤسسات العامة بموجب قانون Law أو مرسوم Decree معين، يعطيها حق مزاولة نشاطات اقتصادية محددة تحت شروط محددة. والقوانين أو المراسيم التي تنشئ المؤسسات العمومية تختلف من بلد إلى آخر بل تختلف حتى في داخل البلد الواحد نفسه، وهذا ليس فقط ما تعلق بنصوصها الإدارية ولكن أيضا ما تعلق بطبيعة نصوصها بالنسبة للسلع التي تنتجها أو الخدمة التي تقدمها، وما إذا كانت هذه السلع أو الخدمات تقدم بالتكلفة أو مقابل ربح أو ...

1-2- حسب طريقة اتخاذ القرارات: حاول هذا المعيار أن يجمع طريقة اتخاذ القرارات في القطاع العمومي على النحو الموالي:

- قرار السوق، هو عملية لامركزية (تلاقي منحنى العرض والطلب في سعر التوازن)
  - القرار السياسي، وهي تعبر عن مطلب سياسي من خلال المؤسسات الديمقراطية (البرامج السياسية والبرامج الانتخابية، والمبادرة، الاستفتاء، والتصويت، وغيرها). فالعرض هو حقيقة ما يقوم به البرلمان وما تحدته البيروقراطية. بينما السعر (الضرائب) ضمنى في هذا النسق فهو ليس له علاقة بالطلب، ولكن يتبع له بما أن مجموعة من قرارات الإنفاق يجب أن تمول من الموارد الضريبية.
- ويجب أن يضاف إلى ذلك مشكلة الدولة المنظمة أو الضابطة مقابل الدولة المنتجة: جميع القرارات "السياسية" المتعلقة بالقطاع العمومي لا تترجم بالضرورة إلى بند في الميزانية العمومية ونفقة عمومية بشكل فعلي. فعدد من القرارات تنتمي إلى النهج أو الاقتراب "الضابط". وفي هذه الحالة، فإن الدولة لا تتدخل بالقواعد والمعايير أو معايير المراقبة. وهذا ما قد يؤدي إلى التحكم في التكاليف الإدارية المباشرة بشكل كبير، كما هو مبين في الأمثلة التالية اثنين:

✓ لجنة المنافسة المكلفة بالتأمين عن انتهاكات وتجاوزات ذوي المراكز المهيمنة، والاحتكارات Monopolies، واحتكار القلة Oligopolies، والتكتلات الاحتكارية cartels التي ستحدث في السوق. فالعواقب الاقتصادية للقرارات على القطاع السوقي تتجاوز قانون التكاليف الإدارية الوحيدة لعملها؛

✓ معايير ضد الانبعاثات المترتبة عن السيارات التي يتحمل تكاليفها مباشرة أصحاب السيارات (المحفز The Catalyst +ضوابط مكافحة التلوث Anti-Pollution Controls).

وكذلك هناك مجموعة من أنشطة الحياة اليومية تتأثر بالدولة الضابطة من دون الإنفاق ضمن الميزانية العمومية للدولة.

1-3- حسب ملكية وسائل الإنتاج: تطرق كل من روزن Rosen وقاير Gayer سنة 2008 في عملهم الذي طرح إشكالية القطاع العمومي ضد ما يقدمه القطاع الخاص Public Versus Private Provision وكذا الإنتاج العمومي ضد الإنتاج الخواص Public Versus Private Production . ومنه أمكن ذكر الحالات التالية لملكية وسائل الإنتاج:

- العمومي Public: اقتصاد جماعي Collectivist Economy؛
- الخاص Private: اقتصاد السوق Market Economy؛
- التوليفة Combination عمومي -خاص: اقتصاد مختلط Mixed Economy.

ومع ذلك، فإن الحدود بين القطاعين العمومي والخاص غير واضحة نسبياً، إذ أن بعض المؤسسات الخاصة لديها مهام الخدمة العمومية (توزيع المياه، والنقل العمومي، وجمع النفايات ...). وعلاوة على ذلك، قد تقدم المؤسسات الخاصة خدمات منافسة للخدمات التي تقدمها المؤسسات أو الإدارات العمومية (المدارس الخاصة والمستشفيات الخاصة والشرطة خاصة ...).

وأخيراً، يمكن للمؤسسات العمومية أن تنتج سلع أو خدمات لا علاقة لها بالخدمة العمومية (المتفجرات، والألعاب، وخدمات التأمين ...). كما يمكن للإدارات الخاصة إنتاج خدمات غير سوقية على غرار المنظمات غير الحكومية، والنقابات، وكذا الجمعيات التي لا تهدف لتحقيق الأرباح.

## 2-المجال الثاني: الوظيفة العمومية أو الخدمة المدنية The civil service

تختلف الوظيفة العمومية والمفاهيم التي تقوم عليها باختلاف الإيديولوجية أو الفلسفة السياسية التي تنتهجها الدولة، أهدافها وطبيعتها. ولكن ذلك لا يمنع من قيام قدر من التماثل في موقع ومعالم الوظيفة العمومية ومكانتها في بنية الكيان التنظيمي للدولة وفي أهمية دور الوظيفة والموظف العمومي وأن الخلاف ربما ينحصر ويكمن في درجة تغليب أهمية كل عنصر من عناصر الوظيفة العمومية تبعاً لاختلاف فلسفة نظام الحكم بالدولة، وكذا اختلاف الظروف السياسية والإدارية والتاريخية الخاصة بكل دولة.

تعني الوظيفة العمومية بمفهومها الواسع مجموعة من الأشخاص العاملين تحت تصرف السلطة العامة من أجل تحقيق خدمات عمومية، وبهذا المعنى يدخل في مفهوم الوظيفة العمومية كل أشخاص الإدارة العمومية

الذين تربطهم بها شروط قانونية، أما بمفهومها الضيق فلا يقصد بالوظيفة العمومية إلا الأشخاص الذين يخضعون إلى قانون الوظيفة العمومية أي الموظفون العموميون<sup>1</sup>.

يراد بالوظيفة العمومية، بناء على معناها الشكلي، مجموعة القواعد القانونية المنظمة للحياة الوظيفية للموظف العمومي، منذ دخوله للخدمة وحتى خروجه منها، وبناء على معناها الموضوعي، فهي تعبر عن مجموعة من المهام والاختصاصات التي يقوم بها شخص معين إذا توافرت فيه بعض الشروط الضرورية لتولي أعباء هذه الوظيفة<sup>2</sup>.

بالرغم من اختلاف المعنيين في تعريف الوظيفة العمومية، حيث يغلب على الأول الجانب القانوني في حين يغلب على الثاني الجانب الإداري، فإن هذا لا يعني وجود تعارض بينهما، فالتعريف الراجح هو الذي يجمع المعنيين السابقين.

وهذا ما تأكد بصدور الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الذي حاول من خلاله المشرع الجزائري المزج بين المذهبين الشكلي والموضوعي في تحديد مفهوم الوظيفة العمومية والموظف العمومي، آخذاً بنظام السلك الوظيفي وهذا طبقاً لما نصت عليه المادة 04 من هذا الأمر والتي جاء نصها كما يلي: "يعتبر موظفاً كل عون عين في وظيفة عمومية ورسم في رتبته في السلم الإداري<sup>3</sup>.

يقود التطرق إلى طبيعة أنظمة الوظيفة العمومية إلى الحديث عن نوعين أساسيين هما: الوظيفة العمومية ذات البنية المفتوحة Open system والوظيفة العمومية ذات البنية المغلقة Closed system<sup>4</sup>. إذ تعتبر الوظيفة العمومية ذات البنية المفتوحة كنظام للتشغيل وكعلاقة تعاقدية، تلتزم بمبدأ التأقيت، لها قابلية للتدفق المستمر والتحول بين باقي قطاعات الشغل الأخرى، لها مرونة في تسيير الموظفين، دورها يقتصر على تحديد مواصفات الوظيفة وكفاءات شاغليها. فالموظفون العموميون في من خلال هذه البنية، يوجدون في علاقة حرة مع الإدارة المستخدمة لهم، نتيجة عدم وجود فرق بين الوظيفة العمومية والقطاع الخاص، لذا كل الموظفين يخضعون

<sup>1</sup> رقية بوطويل، التوجه نحو الاختيار القائم على أساس الكفاءات للتوظيف في الوظيفة العمومية: دراسة ممارسات دولية، مجلة المؤسسة، العدد: 04، جامعة الجزائر 3، الجزائر، 2015، ص: 157.

<sup>2</sup> المرجع نفسه.

<sup>3</sup> الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق لـ 15 يوليو سنة 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد: 46، الجزائر، 20 جمادى الثانية عام 1427 الموافق لـ 16 يوليو سنة 2006، ص: 04.

<sup>4</sup> مولاي لحسن بن فرحات، إدارة الكفاءات ودورها في عصرنة الوظيفة العمومية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012، ص:

لقانون العام Common law. أما في البنية المغلقة، تعتمد الوظيفة العمومية على نظام المهنة الدائمة التي تتسم بصفة الدوام والاستقرار، حيث ينخرط فيها الموظفون الذين تتوافر فيهم الشروط المطلوبة لتقلدها، ويظلون يتدرجون في مدارجها، ويربطون حياتهم بها، ويتمتعون بمزاياها حتى تنتهي خدمتهم. وتعد هذه المهنة ذات طابع مميز وتخضع لقانون متميز، ومستقل كلية عن القانون الخاص، وعليه مصير الموظف العمومي لا يرتبط بوظيفة قارة، بل يمكن للإدارة الاستفادة من خدماته في أي وظيفة أخرى، بحكم أن علاقة الموظف بالإدارة هي علاقة تنظيمية قانونية أساسية Statutory and Regulatory.

إن الفرق الأساس بين بنيتي الوظيفة العمومية هو أن البنية المفتوحة، تجعل منها نظاما للتشغيل لا يختلف في مجراه عن النظام المطبق على العاملين في القطاع الخاص، أما البنية المغلقة تجعل منها نظاما لمهنة دائمة. لذلك، تبنى الوظيفة العمومية في الجزائر على مبدئين أساسيين وهما مبدأ المساواة والجدارة أمام الوظيفة العمومية:

▪ **مبدأ المساواة أمام الوظيفة العمومية:** لقد تبنت الجزائر وكغيرها من الدول المساواة كمبدأ أساسي تقوم عليه وظيفتها العمومية، وذلك من أجل منح الفرصة لجميع المواطنين لخدمة الدولة والاستفادة من مزايا الوظيفة العمومية هذا من جهة، ومن جهة أخرى حتى تتمكن الإدارة العمومية الجزائرية من الاستفادة من الكفاءات البشرية الموجودة في المجتمع الجزائري، وعلى هذا الأساس عملت الجزائر على تجسيد هذا المبدأ من خلال النص عليه في مختلف دساتيرها، وكذا في مختلف القوانين المنظمة للوظيفة العمومية الجزائرية، وفي هذا الصدد نص الميثاق الوطني الصادر سنة 1976 على: " تشغيل كل المواطنين القادرين على العمل ضروري لبناء البلد، وهو مطلب من مطالب الاشتراكية"، وفي مجال المساواة بين الجنسين نص الميثاق الوطني على: " وانطلاقاً من مبدأ المساواة بين الجنسين فإن الاشتراكية التي تعترف بالمكانة الأساسية للمرأة ... تشجعها على أن تشتغل، لأن في ذلك مصلحة للمجتمع ".

وأكد بعد ذلك دستور 1976 على مبدأ المساواة في المادتين 41 و42 منه كما أشار نفس الدستور في مادته 42 إلى تمتع المرأة بكل الحقوق الممنوحة للرجل فسمح لها بذلك أن تشارك جنباً إلى جنب مع أخيها الرجل في بناء الوطن. بعدها عمل دستور 1996 هو الآخر على تكريس مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العمومية، حيث نص في مادته 51 على: " يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف

في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون" وهذا ما أكدته التعديل الأخير للدستور لسنة 2016 في مادته 63 التي حافظت على نفس الصياغة<sup>1</sup>.

مع العلم أيضا أن مبدأ المساواة لا يقتصر فقط على المساواة في الالتحاق بالوظيفة العمومية وإنما أيضا المساواة بين الموظفين في الحقوق (التعويض، العطل بأنواعها، الترقية، التكوين...) والواجبات (الالتزام بأداء الخدمة، الطاعة الرئاسية، المحافظة على السر المهني...)، وكذا المساواة في التعامل معهم وعدم التمييز بينهم من حيث الجنس، أو اللون، أو النسب، أو المكانة الاجتماعية.

■ **مبدأ الكفاءة في الوظيفة العمومية:** لقد كان مبدأ الكفاءة يسير جنبا إلى جنب مع مبدأ المساواة فمن خلال تبني الحكومة الجزائرية لمبدأ الكفاءة وجعله أحد الركائز التي تقوم عليها الوظيفة العمومية سعت إلى النهوض بمستوى أداء منظماتها وإداراتها العمومية وهذا ما يظهر بشكل واضح من خلال الأساليب التي اعتمدت عليها الجزائر في اختيار موظفيها وذلك منذ صدور أول قانون منظم للوظيفة العمومية والى غاية صدور آخر قانون في هذا الشأن، ففي هذا الصدد عدت المادة 26 من الأمر رقم 66-133، المادة 34 من المرسوم رقم 85-59، والمادة 80 من الأمر رقم 06-03 على طرق الالتحاق بالوظيفة العمومية والمبنية على نظام المسابقة، حيث نصت المادة 80 من الأمر رقم 06-03 على ما يلي: " يتم الالتحاق بالوظيفة العمومية عن طريق<sup>2</sup>:

- ✓ المسابقة على أساس الاختبارات؛
- ✓ المسابقة على أساس الشهادات بالنسبة لبعض أسلاك الموظفين؛
- ✓ الفحص المهني؛
- ✓ التوظيف المباشر من بين المترشحين الذين تابعوا تكوينا متخصصا منصوصا عليه في القوانين الأساسية لدى مؤسسات التكوين المؤهلة.

<sup>1</sup> دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد: 14، الجزائر، 07 مارس سنة 2016، ص: 13.

<sup>2</sup> الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق لـ 15 يوليو سنة 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سبق ذكره، ص: 09.

### 3-المجال الثالث: الخدمة العمومية The public service

تعد الخدمة العمومية من بين المجالات التي يشملها منطوق التسيير العمومي -والتي تم معالجتها آنفا- فهي تعرف على أنها تلك الخدمات التي أساسا أو كليا، تمويلها الضرائب<sup>1</sup> Public services are defined as those services which are mainly, or completely, funded by taxation .  
فهي بذلك خدمة المصلحة العمومية، سوقية أو غير سوقية، تحددها الدولة، والتي يمكن أن توفرها مؤسسة عمومية (الكهرباء)، و/أو مؤسسة خاصة (الماء) و/أو إدارة عمومية (إنارة الشوارع). تلتزم الخدمة العمومية بثلاثة مبادئ: المساواة Equality، عدم التمييز No discrimination (والبعض يعوضها بمبدأ التكيف)، والاستمرارية Continuity.

ومع ذلك، فمنطوق التسيير العمومي تجاوز هذه المجالات الثلاث ليشمل حياة الجمعيات وكل المؤسسات التي تعمل بشكل وثيق مع السلطات العمومية؛ وكذا جميع المؤسسات المعنية بتحقيق المصلحة العمومية بشكل أوسع<sup>2</sup>.

كما يجب الإشارة إلى أن التسيير العمومي عبارة عن منهج علمي ثري، شامل ومعقد لا يخص فقط مجال التسيير الحكومي أو الحكومات وكذا الإدارات الحكومية المحلية والمركزية، بل يمكن تطبيق أسس علم التسيير العمومي على مستوى مؤسسات خاصة تتوفر فيها بعض الخصائص التي تسمح بذلك. إذ قد تنجز مؤسسات حكومية عمومية خدمة معينة في بلد ما، في حين تنجز من طرف مؤسسات خاصة في بلد آخر والعكس صحيح، إلا أن الدراسات أثبتت أن معظم الخدمات الأساسية هي عمومية (حكومية) بالدرجة الأولى في الدول ذات توجه ليبرالي، ويرجع ذلك إما إلى طبيعة المنتج التي تجعل بالضرورة الإنتاج حكومياً، أو التفسير يكمن في الجانب التاريخي والسياسي بخصوص نمط إنتاج وتوزيع الموارد والخدمات.

وتلخيصاً لما سبق، يشتمل التسيير العمومي على معنيين أحدهما ضيق والأخر واسع؛ فالمعنى الضيق هو التسيير المطبق بمؤسسات القطاع العمومي. أما التسيير العمومي بالمعنى الواسع أو التسيير الكلي Macro-Management يمكن أن يمتد نطاق تطبيقه إلى القطاع الخاص. فمكانته الإستراتيجية لدى أفراد المجتمع وإضفاء الشرعية على تصرفات المؤسسات الكبيرة جعلاه حقلاً متميزاً.

لذلك، أصبح اليوم التسيير العمومي يجد تطبيقاته في القطاع العمومي والخاص على السواء، مع بعض الاختلافات البسيطة كونه يعتمد على العديد من العلوم (السياسة، القانون، الإقتصاد، الإجتماع،... إلخ) لإنجاز

<sup>1</sup> Peter C. Humphreys, Op.cit, P:06 .

<sup>2</sup> Omar HEMISSI, **Le Management Public : Une Nouvelle Discipline**, Sur le site : <http://www.esc-alger.dz/contribution%20ensgnt/hemissi/management-public-cours-hemissi-esc-alger.pdf>, Consulté le: 16-02-2016, à 21:52.

المهام، إلى جانب اعتمادها على مبادئ علوم التسيير الأساسية ( التخطيط، التنظيم، توجيه، الرقابة..إلخ) فتسيير المنظمات العمومية الإنتاجية منها والخدمية تعمل ضمن إطار بيئي يتميز بوجود:

- ارتباط وثيق بين المنظمات العمومية والبناء السياسي والدستوري للدولة؛
- تأثير مختلف الفعاليات والقوى السياسية على عمل هذه المنظمات العمومية؛
- كبر حجم المنظمات العمومية؛
- تنوع نطاق أنشطة المنظمات العمومية.

إن هذا التميز ينعكس على الأسلوب والنمط الذي تمارس به المنظمات العمومية أنشطتها، ويكون لها الأثر النسبي على مستوى رفاهية المجتمع.

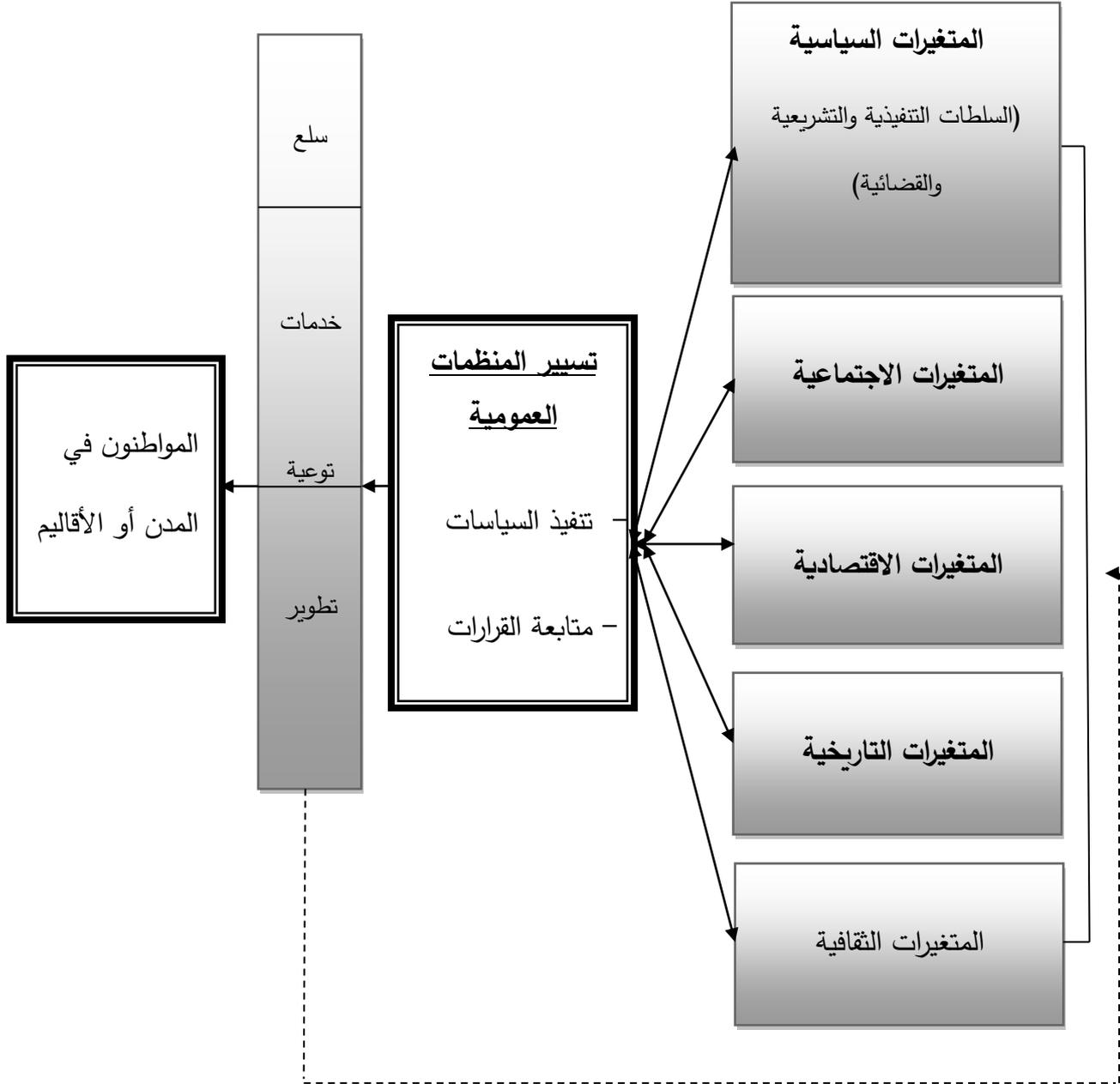
حيث يرى الكثير من الباحثين في مجال التسيير، أن عملية التمييز بين مجال تطبيق التسيير في القطاعين العمومي والخاص هي في طريقها نحو الزوال نتيجة التطورات التي تحدث في المحيط الاقتصادي والاجتماعي والسياسي من ارتفاع مستويات الندرة والضغوط السياسية والاجتماعية، وما يترتب عن ذلك من زيادة الوعي الاجتماعي والنفوذ وقوة الرأي العام في المجتمعات قد أثر ذلك على ممارسات كل من المنظمات العمومية والخاصة على السواء.

وعليه، يتطلب عمل المنظمات العمومية الإلمام بالظروف البيئية سواء أكانت سياسة أو اجتماعية أو اقتصادية؛ لأنها تجتمع كلها كمدخلات للتأثير على قراراتها، والتي من شأنها أن تؤثر على أداء الخدمة العمومية هي الأخرى. ومن ثم، يمكن تقسيم المتغيرات البيئية لتسيير تلك المنظمات من حيث نوعية التأثير فيها إلى متغيرات بيئية غير مباشرة وأخرى مباشرة.

- **أولاً: المتغيرات البيئية غير المباشرة:** تتمثل المتغيرات البيئية المؤثرة في المنظمات العمومية بطريقة غير مباشرة في كل من المتغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والتاريخية، إضافة إلى المتغيرات الثقافية. والتي يمكن إبرازها في الشكل الموالي:

## الشكل رقم: 06

المتغيرات البيئية غير المباشر المؤثرة في المنظمات العمومية



المصدر: موفق حديد محمد، إدارة الأعمال الحكومية، ط:01، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، 2002، ص: 58.

يوضح الشكل السابق مجموعة من المتغيرات البيئية ذات التأثير غير المباشر على سير عمل المنظمات العمومية، والتي يمكن توضيح تأثير كل متغير على حدى كما يلي:

✓ **المتغيرات السياسية:** يظهر تأثير هذه المتغيرات على المؤسسات والإدارات العمومية من خلال نظام الحكم<sup>1</sup> في الدولة، كما أن الاستقرار السياسي يؤثر هو الآخر في التسيير العمومي وفعاليتها، فإذا شعر المواطنون بأن المؤسسات والإدارات العمومية لا تقدم لهم الخدمات المطلوبة، فإنّ استجابتهم لها ومقدار انتمائهم يضعف، وروحهم المعنوية تنخفض، وتزول الثقة بينها وبينهم، وإذا كانت المؤسسات والإدارات العمومية غير منظمة بطريقة رشيدة أو لا تتبع التوجيهات السياسية للبلاد، فإن خطط التنمية تصبح غير فعالة وبالتالي تصير عديمة الجدوى؛

✓ **المتغيرات الاجتماعية:** تشمل هذه المتغيرات العادات والتقاليد والنظم الاجتماعية والقيم السائدة في المجتمع، والتي تنعكس على أداء المؤسسات والإدارات العمومية وتؤثر على مدى فعاليتها، فالنظام التسييري يستمد قيمه السلوكية من مجموع القيم السائدة في المجتمع الذي يوجد فيه، لذا فإن قدرة هذا النظام على تحقيق أهدافه تستند إلى نوعية القيم التاريخية والأخلاقية التي يسير عليها أفراد المجتمع<sup>2</sup>، فإن كان المجتمع يسير وفق سلوكيات سليمة؛ فإن هذا ينعكس بالإيجاب على عمل المؤسسات والإدارات العمومية، أمّا كل ما خالف ذلك فهذا سيضر بالمصلحة العمومية؛

✓ **المتغيرات الاقتصادية:** تشتمل هذه المتغيرات على الموارد والتسهيلات التي تمتلكها المؤسسات والإدارات العمومية، فالأسس الاقتصادية للمجتمع تؤثر على عملها، حيث يلاحظ أن التقدم الاقتصادي يساعد على تحقيق التقدم الإداري (التسييري) الذي بدوره يؤدي إلى التقدم الاقتصادي<sup>3</sup>، وبذلك تصبح عملية التنمية الإدارية (التسييرية) والتنمية الاقتصادية متلازمة، لدرجة أن تحقيق أهداف خطة التنمية يحتاج إلى وجود جهاز تسييري فعال؛

✓ **المتغيرات التاريخية:** يعكس النظام التسييري في أي مجتمع، التراكم الحضاري الناتج عن الظروف التاريخية والضغط الداخلي والخارجية التي مر بها المجتمع<sup>4</sup>، والتي تؤثر إلى حد كبير في الأنظمة التسييرية وتورثه نماذج تسييرية وتنظيمية قوية أو ضعيفة، فضعف التكوين

<sup>1</sup> علي شريف، إدارة المنظمات الحكومية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2003، ص: 159.

<sup>2</sup> موفق حديد محمد، مرجع سبق ذكره، ص: 59.

<sup>3</sup> محمد الصيرفي، إدارة الأعمال الحكومية، ط: 01، مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2005، ص: 22.

<sup>4</sup> موفق حديد محمد، المرجع نفسه، ص: 60.

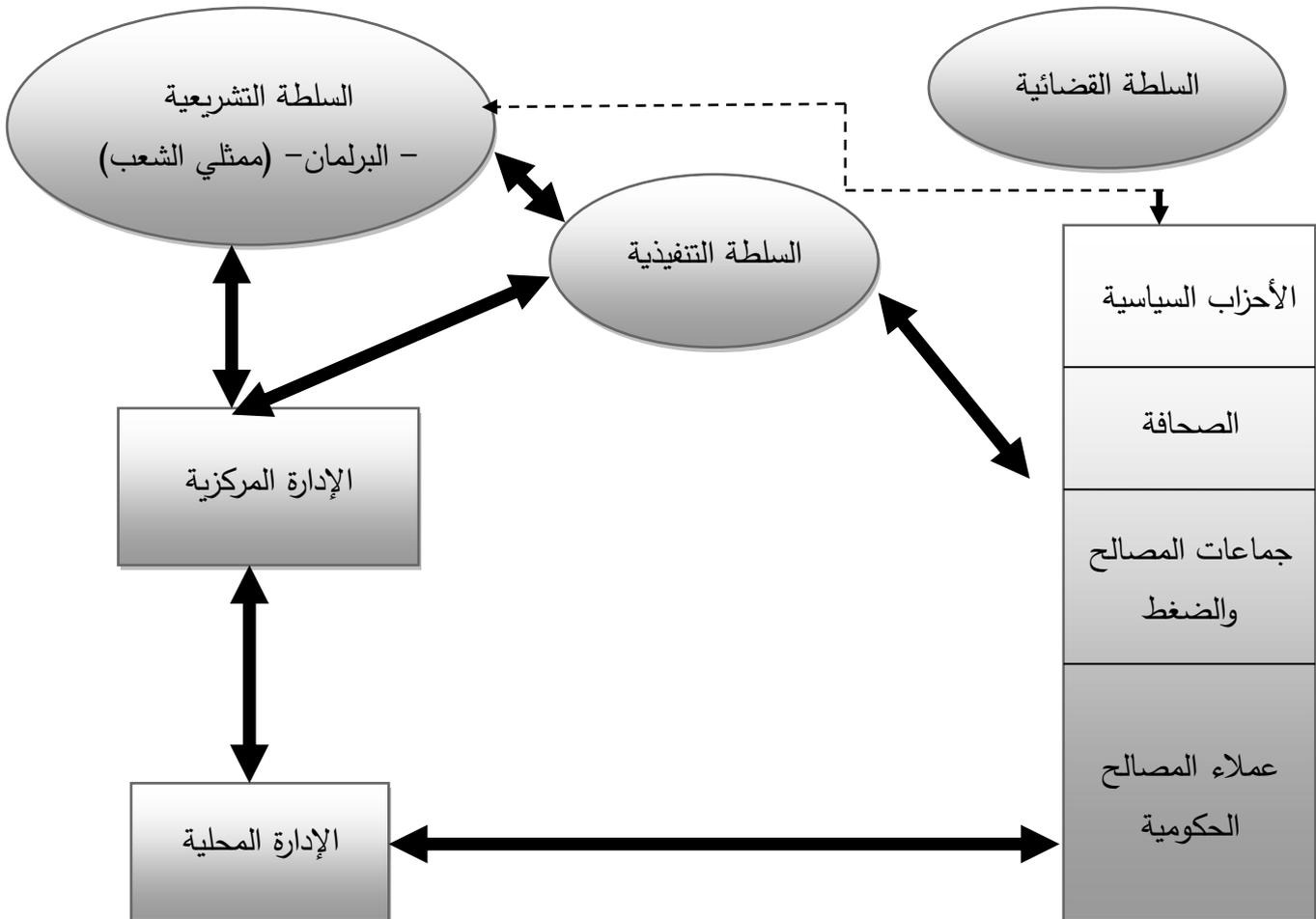
العلمي والفني للموظفين ونقص المهارات وكثرة اللوائح والتعليمات وتعددتها، كل ذلك يؤدي إلى نتائج سلبية ومن ثم ينتشر التقصير بين أجزاء الجهاز التسييري وعدم القدرة على تحقيق الأهداف العمومية؛

✓ **المتغيرات الثقافية:** تحظى المتغيرات الثقافية بأهمية كبيرة لما لها من تأثير واضح على المؤسسات والإدارات العمومية، فكلما ارتفع مستوى التعليم والثقافة والخبرات نتج عنه موارد بشرية مؤهلة لتولي الوظائف في تلك المؤسسات والإدارات، ومن ثم يتولد عنه جهاز تسييري يمتاز بالقدرة على إنجاز المهام الموكلة إليه بكفاءة وفعالية، ومواكبته للتطورات التكنولوجية المساعدة في إنجاز الأنشطة التسييرية.

▪ **ثانيا: المتغيرات البيئية المباشرة:** تُمارس هذه المتغيرات تأثيرها على عمل المؤسسات والإدارات العمومية من خلال الرقابة والمتابعة الدقيقة والتفصيلية لأعمال السلطة التنفيذية المتمثلة في الإدارات المركزية والمحلية، وأكثر هذه المتغيرات تأثيرا عليها يوضحها الشكل الموالي:

الشكل رقم: 07

المتغيرات البيئية المباشرة المؤثرة في المنظمات العمومية



يوضح الشكل السابق المتغيرات البيئية المباشرة، وهي في شكل جماعات منظمة وتشتمل على<sup>1</sup>:

- **الأحزاب السياسية Political Parties:** الحزب السياسي هو تنظيم سياسي له صفة العمومية والدوام وله برنامج يسعى بمقتضاه للوصول إلى السلطة. كما يضم الحزب السياسي مجموعة من الأفراد يحملون أفكار متشابهة حول سياسات عمومية معينة، ويحاولون تبني وتطبيق هذه الأفكار في ممارسة الأعمال الحكومية، حيث تقع مكانة الأحزاب السياسية في السيطرة على المؤسسات والإدارات العمومية وتمثيل المواطنين على مستوى السلطة التشريعية الوطنية أو المجالس الشعبية المحلية (الولائية والبلدية)، إذ يقوم هؤلاء بالإشراف على الأنشطة التسييرية، مؤدية بذلك إلى تحقيق رقابة سياسية وشعبية (من خلال ممثلي الشعب) على المؤسسات والإدارات العمومية؛
- **جماعات الضغط Pressure Groups:** وهي مجموعات منظمة من المواطنين الذين يحاولون التأثير على عمل المؤسسات والإدارات العمومية بشكل أو بآخر، لترجيح أفكارهم ومحاولة إفضال أو إنجاح تشريعات معينة، أو المطالبة بتطبيق قوانين معينة، وهؤلاء الجماعات يختلفون عن الأحزاب السياسية من حيث أنهم لا يقومون بتعيين مرشحين عنهم، وأنهم أكثر انتلافاً من الأحزاب السياسية؛
- **جماعات المصالح Interest Parties:** ويمكن ذكر بعض الجماعات التي تعمل تحت اسم جماعات المصالح على غرار إتحاد الصناعات والتنظيمات العمالية، وجمعية الأطباء، والمجموعات الدينية وغيرهم، وقد تختلف وجهات نظر التسيير العمومي من المعارضة إلى المساومة أو الموافقة على مقترحات أصحاب المصالح؛
- **عملاء المصالح الحكومية Clients:** تعرف المصلحة الحكومية بأنها ما يريده المواطنون وكيف تقوم المصلحة بتنفيذ رغباتهم، فمستخدمي الطرق وغيرهم، هم من بين عملاء المصالح الحكومية، وممن لهم أيضاً علاقة بالخدمات المقدمة من طرف المؤسسات والإدارات العمومية، وهنا يلاحظ أن العادات والتقاليد تلعب دوراً هاماً في تحديد فعالية هذه الجماعات من حيث:
  - ✓ وجود أو غياب حرية الرأي والتعبير في المجتمع؛
  - ✓ الدور الذي تقوم به وسائل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات؛
  - ✓ مدى حيادية المؤسسات والإدارات العمومية في حل النزاعات.

كما تعتبر **المتغيرات البيئية الدولية وظاهرة العولمة** في المجال التسييري والاقتصادي أيضاً متغيرات تؤثر بشكل أو بآخر على عمل المؤسسات والإدارات العمومية، بالإضافة إلى ذلك هناك **البيئة الداخلية** لتلك

<sup>1</sup> موفق حديد محمد، مرجع سبق ذكره، ص ص: 62-63.

المؤسسات والإدارات والتي تلعب دورًا تأثيريًا كبيرًا هي الأخرى، والمتمثلة في الإمكانيات والظروف والتنظيمات التي تعمل فيها، والتي يمكن لتلك المؤسسات والإدارات مراقبتها والتحكم فيها على غرار المناخ التنظيمي والموارد البشرية فيها.

### المحور السادس: المنظور العلائقي للتسيير العمومي

يتداخل نشاط التسيير العمومي مع الأنشطة الأخرى والمفاهيم والعلوم والتطبيقات المتصلة بالنشاط الحكومي، وما يترتب عليه من اعتبارات سياسية وقانونية، وقبل التطرق إلى العلاقة التي تربط التسيير العمومي بالتسيير الخاص. كان علينا التعرّيج قبل كل شيء على علاقته ببعض العلوم الأخرى التي أثرت بشكل أو بآخر في التسيير العمومي.

#### 1- العلاقة بين التسيير العمومي والعلوم الأخرى

من خلال ما تم تناوله سابقا من تعاريف التسيير العمومي، يظهر جليا بأن علم التسيير العمومي -الذي يؤكد الأستاذ بريزاس سنة 1975 بأنه علم وفن وضع وتنفيذ السياسة العمومية- له علاقة ارتباط مع علوم أخرى على غرار:

- **العلاقة مع علم السياسة:** إن الأهداف العامة ورسم الخطوط العريضة للسياسات والخطط الأساسية والمحافظة على القيم الاجتماعية تتم عن طريق السياسة العامة للدولة. والتسيير العمومي يقوم بعملية التنفيذ. لذلك فإن علم التسيير يعتمد على علم السياسة اعتماداً كبيراً ويشارك في عملية اتخاذ القرارات وإبداء الرأي والمشورة والتوصيات ورفعها إلى الجهاز السياسي.

وهذا إذا ما تم النظر إلى تطور العلاقة بين التسيير العمومي والسياسة والتي مرت من مرحلة تبعية التسيير العمومي وخضوعه للسياسة، إلى مرحلة فصل السياسة عن التسيير العمومي، فإلى مرحلة التكامل والترابط بين السياسة و التسيير العمومي والتوازن فيما بينهما<sup>1</sup>.

- **العلاقة مع القانون الإداري:** يعتبر القانون الإداري مجموعة من القواعد القانونية الملزمة والمتعلقة بتنظيم المصالح العمومية (الإدارات والمؤسسات العمومية) ونشاطها وعلاقة تلك المصالح بالأشخاص. لذا فالقانون الإداري يوضح الأنظمة والقواعد التي تنظم الإدارات العمومية من ناحية تأسيسها وتنظيمها

<sup>1</sup> ياسر الهبول وآخرون، **بحوث في الإدارة العامة**، جامعة الإمام محمد بن سعود، المملكة العربية السعودية، على الخط: <https://faculty.psau.edu.sa/filedownload/doc-8-doc-0b6e39d73bf91651ad76349e38>، تاريخ الاطلاع: 2018-06-01، على الساعة 11:50.

ونشاطها كما يحدد الطرق والوسائل والأساليب والإجراءات التي تمارسها تلك الإدارة العمومية على نشاطها. إلا أن التسيير العمومي ليست جزءاً من القانون الإداري.

فالتسيير العمومي شديد الصلة بالقانون على اعتبار أن عمله يجب أن يكون دائماً متوافقاً مع مضمونه ومنسجماً مع أحكامه، وإلا تعرضت أعمالها لعدم الشرعية مع ما يستتبع ذلك من إلغاء لهذه الأعمال أو التعويض عن الضرر الناشئ عن عدم شرعيته.

وقد بدأ التسيير العمومي يدرس كعلم من خلال العلوم السياسية ثم سلك مسلكاً قانونياً فأصبح يدرس من خلال القانون، إلى أن أصبح علماً قائماً بذاته له قواعده وخصائصه المميزة. وتعود صلة التسيير العمومي والقانون الإداري إلى أن كليهما يتخذ من الإدارة مجالاً لدراسته، ومع الفارق الأساسي في أن الأول يركز على النواحي الفنية التنفيذية من الإدارة في حين أن الثاني يهتم بالنواحي القانونية منها<sup>1</sup>.

■ **العلاقة مع علم الاجتماع:** يهتم علم الاجتماع بدراسة المجتمع والمجتمعات لمعرفة القواعد والتقاليد التي تحكم العلاقات بين الأفراد داخل المنظمة بشكل عام؛ لكون تلك الجماعات تؤثر على تفكير التسيير العمومي وسياسته وبرامجه ونشاطه بشكل كبير.

■ **العلاقة مع علم النفس:** يركز علم النفس على العنصر الإنساني فيدرس الفرد وانطباعاته، مشاعره، مفاهيمه الشخصية، الدوافع، الإدراك، سيكولوجية النمو، القيم والاتجاهات، العوامل البيئية والوراثية وأثرها في نمو الفرد وسلوكه، هذه هي مفردات علم النفس. فالأنماط السلوكية لها دور أساسي على سلوك الفرد وإنتاجيته داخل المنظمة بشكل عام والمنظمة العمومية بشكل خاص.

■ **العلاقة مع علم الاقتصاد:** الصلة وثيقة بين النظام الاقتصادي والنظام الإداري فالإمكانيات الاقتصادية ووفرته تؤثر في اختيار الموظفين الأكفاء وتحديد رواتبهم والاستعانة بالخبرة الأجنبية والتكنولوجيا الحديثة. وأما قلة الإمكانيات الاقتصادية فتجعل من الجهاز الإداري جهازاً ضعيفاً بشرياً وفنياً ومادياً، فكلما زادت الدولة من اعتمادها على القطاع العمومي كتأمين الشركات والمؤسسات، كلما زادت علاقة التسيير العمومي بالاقتصاد على اعتبار أن التسيير العمومي يصبح ملزم بوضع الخطط الوطنية بتنفيذ برامج التنمية الاقتصادية وتحسين الدخل الوطني<sup>2</sup>.

كما أن التسيير العمومي الجديد يمارس نشاطات ذات طابع اقتصادي مثل تحديد مصادر الإيرادات وأوجه الإنفاق والحسابات الختامية والرقابة المالية.

<sup>1</sup> ياسر الهبول وآخرون، مرجع سبق ذكره.

<sup>2</sup> المرجع نفسه.

■ **العلاقة مع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات:** يستخدم التسيير العمومي وكذلك التسيير الخاص المعلومات عند قيامه بجميع وظائفه التسييرية من تخطيط وتنظيم ورقابة وتنسيق واتخاذ قرارات. حيث أن عملية اتخاذ القرارات تعد أحد عناصر العملية التسييرية التي تختص بمواجهة المشاكل لذلك فهناك علاقة بين تلك العملية وتوفر المعلومات والبيانات خاصة في عصر تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وهناك من يرجع الأصول العلمية للتسيير العمومي باعتباره كعلم وفن إلى مجموعة مكونات علمية أهمها<sup>1</sup>:

- القانون العمومي؛
- العلوم السياسية والإدارية؛
- علم إجتماع المنظمات؛
- علوم التسيير؛
- الإقتصاد العمومي.

فالشخص الممارس للتسيير العمومي ينبغي عليه الإلمام بهذه العلوم، ذات الصلة بمجال التسيير العمومي الجديد.

## 2-التسيير العمومي وعلاقته بالتسيير الخاص

هناك اختلاف في الرأي ما بين المفكرين والمهتمين بمجال التسيير خصوصا ما إذا كان التسيير العمومي يختلف عن التسيير الخاص، ومن هذا المنطلق ظهر اتجاهان؛ أحدهما يرى أن هناك اختلافات مميزة بين التسيير العمومي والتسيير الخاص، والاتجاه الآخر يرى بأنه لا توجد فروق أو حدود فاصلة بين التسييرين.

**2-1-الاتجاه الأول:** يرى أنصاره أن هناك خصائص يتميز به التسيير العمومي ويجعله مختلفا عن التسيير الخاص؛ وهذا ما يجعل من الصعب التعامل مع هذين النوعين من التسيير بنفس الأسس والأساليب العلمية مستثنين في ذلك إلى عدة فروقات قام الجدول الموالي بجمع أهمها:

<sup>1</sup> نور الدين شنوفي، مرجع سبق ذكره.

## الجدول رقم: 06

## جوانب التفرقة بين التسيير العمومي والتسيير الخاص

معيار التفرقة	التسيير العمومي	التسيير الخاص
الهدف	تحقيق المصلحة العمومية من خلال تقديم خدمات عمومية	تحقيق ربح
الحجم	عادة كبيرة	أصغر
الصيغة الرسمية ومجال التطبيق	الأشخاص المعنوي العمومية ويحكمها القانون العام	الأشخاص المعنوي الخاصة ويحكمها القانون الخاص
إطار وبيئة العمل	السياسة العمومية للدولة أي يمارس في ظل التطبيقات القانونية وفي حدود السياسة العمومية.	السياسة الخاصة لمجلس الإدارة وفي إطار المنافسة وفي حدود القانون
اتخاذ القرار	خاضع في الغالب للمناقشات والمداولات، المتبادلة بقصد تحقيق اتفاق شامل حول تحقيق هدف معين. وذلك لوجود اعتبارات سياسية واجتماعية واقتصادية	خاضع بشكل كبيرة على المعايير الاقتصادية لأن هدفه الرئيس هو تحقيق الربح، بالإضافة إلى أخذه بعين الاعتبار للقوى التنافسية* وإرضاء العملاء قبل اتخاذ أي قرار
الجهة الرقابية	الدولة ممثلة في أجهزتها الرقابية	المساهمون
مقياس الأداء	هناك عدد قليل جدا من مقياس الأداء، بسبب الطابع الجماعي للعديد من القرارات العمومية على وجه الخصوص وعدم وجود عناصر قابلة للقياس كالربح. لذلك من الصعب مقارنة إيراداته وتكاليفه لكونه في الغالب يسهر على تقديم خدمات عمومية مجانية أو شبه مجانية لا يعود لها بإيرادات كبيرة، تحقيقا للمصلحة العمومية؛ وبعيدا عن منطق الربح. لذلك يكون التركيز أكثر على مدى توفر جودة الخدمة المقدمة	هناك عدد كبير جدا من مقياس الأداء الخاص مقارنة بنظيره العمومي. على غرار مقدار الربح والخسارة التي يحددهما الفرق بين الإيرادات والتكاليف. كما يمكن الحكم على الإنتاج والإدارة والعمال حسب مقياس الكفاءة
درجة ونطاق الاهتمام	مهمة برفاهية مواطنيها تعطى الأولوية للمصلحة العمومية للمجتمع عن المصلحة الخاصة	غير مهتمة برفاهية المتعاملين معها والمستفيدين من إنتاجها إلا بقدر ما يحقق لها من سمعة وريحية
طبيعة الزبائن	عدد غير محدود من المواطنين (من دافعي الضرائب ومن المستفيدين من الخدمات العمومية)	عملاء ومنافسون محدودين في العدد لكل مؤسسة، سوق خلفي تشتري منه وسوق أمامي تباع له
قواعد المسؤولية	تحكمه قواعد مسؤولية متعددة منها الإدارية والسياسية والقضائية	تحكمه قواعد مسؤولية لن تكون أكثر من كونها مسؤولية مهنية اجتماعية وأخلاقية

المصدر: من إعداد الباحث اعتمادا على:

-نور الدين شنوفي، مرجع سبق ذكره.

-زيد منير عبوي وآخرون، مدخل إلى الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، ط: 01، دار الشروق للنشر والتوزيع، عمان، 2006، ص ص: 24-25.

-Hayat BEN SAID, Gestion du changement dans l'administration publique en vue de sa modernisation : études de cas canadiens et leçons pour le Maroc, Mémoire présenté en vue de l'obtention du grade de maître ès maîtrise sciences, Sciences de la gestion, Ecole des hautes études commerciales affiliée à l'université de Montréal, Canada, Avril 2000, P: 12.

\* يقصد بالقوى التنافسية، القوى الخمس التي تحكم مستقبل المؤسسة ضمن المنافسة القطاعية (الصناعة)، وهذه القوى الخمس حددها مايكل بورتير Michael PORTER كما يلي: المنافسون الجدد، قدرة الزبائن التفاوضية، قدرة الموردين التفاوضية، المنتجات البديلة، المتنافسون في نفس القطاع.

هناك من يوضح ويزيد على ما جاء به الجدول السابق من اختلاف بين التسييرين نظرتين هما:

- 2-1-1- النظرة الأولى:** أن هناك اختلافاً من حيث الدرجة وليس من حيث الجوهر الأساسي؛ والذي شمل:
- **الهدف:** يهدف التسيير العمومي إلى تقديم خدمة أو تحقيق مصلحة عمومية لأفراد المجتمع من خلال النشاط الذي يقوم به. أما التسيير الخاص فيهدف إلى تحقيق عائد اقتصادي على شكل ربح؛
  - **المستفيدين:** المستفيدون في التسيير العمومي هم أفراد المجتمع أو الغالبية العظمى منهم. أما المستفيدون في التسيير الخاص فهم شريحة معينة تتألف من صاحب العمل، المساهمين، العملاء؛
  - **المنافسة:** المشروعات العمومية تعمل في ظل ظروف احتكارية حيث أن لكل إدارة مجال ونشاط محدد، وهناك تنسيق وتكامل بين تلك الأنشطة. أما في المشروعات الخاصة فتسود المنافسة الحرة حيث تتصف المؤسسات الخاصة بالجرأة، والمخاطرة، وتحين الفرص، مما يؤدي إلى التطور السريع والابتكار والإبداع؛
  - **دوام الوظيفة:** الوظيفة في المنظمات العمومية توصف بأنها دائمة ولا يمكن الاستغناء عنها فهي تحقق ما يعرف بالأمن أو الاستقرار الوظيفي. أما في المنظمات الخاصة فيمكن إلغاؤها أو الاستغناء عن شاغلها؛
  - **المساواة:** إن قاعدة المساواة تسود بين العاملين في القطاع العمومي حيث يوجد نظام موحد ومطبق على جميع العاملين. أما في القطاع الخاص فإن لكل مؤسسة نظام خاص بها يحتكم إلى ظروف المؤسسة الاقتصادية واحتياجاتها من القوى العاملة.
- 2-1-2- النظرة الثانية:** أن هناك اختلافاً جوهرياً وعميقاً بين التسييرين، ومن نقاط الاختلاف بينهما ما يلي:
- **معايير اتخاذ القرارات ودرجة الرشد:** ففي المنظمات العمومية يتم اتخاذ القرارات بعد مناقشات ومداولات بقصد الوصول إلى اتفاق شامل حول تحقيق هدف معين؛ والسبب في ذلك يرجع إلى اعتبارات سياسية، واقتصادية، واجتماعية يجب أخذها في الاعتبار. أما في المنظمات الخاصة فإن عملية اتخاذ القرارات تعتمد على الاعتبارات الموضوعية، والاقتصادية؛
  - **أساليب وطرق التقييم:** يتوقف الحكم على نجاح أو فشل القطاع الخاص على معايير اقتصادية بحتة تتمثل في تحقيق حد أدنى من المدخلات وحد أعلى من المخرجات حيث أن الفرق بينهما يمثل الربح. أما القطاع العمومي فلا يمكن استخدام المعيار السابق لقياس الأداء لعدم وجود صلة بين الإيرادات التي تحققت والنفقات التي صرفت؛

▪ **المسؤولية:** إن المؤسسات والإدارات العمومية تكون مسؤولة مسؤولية عامة أمام جهات متعددة مثل السلطة التنفيذية، الأجهزة الرقابية، والجمهور بوجه عام. بينما المؤسسات الخاصة تكون مسؤولة مسؤولية أمام الإدارة العليا فقط؛

▪ **الأساس المالي:** يتم التركيز هنا على:

✓ **مصادر الإيرادات:** ففي القطاع العمومي تكون الضرائب، القروض، أملاك الدولة، الإصدار النقدي، الرسوم أهم مصادر الإيرادات. أما في القطاع الخاص فإن مصادر الإيرادات هي الاستثمارات؛

✓ **أوجه الإنفاق:** في القطاع العمومي يكون الإنفاق في مجال الصحة، التعليم، المواصلات، الدفاع، الأمن. أما في القطاع الخاص فإنه يكون بحد أدنى من الإنفاق على المدخلات (الموارد البشرية، المادية، المالية)؛

✓ **إعداد الميزانية:** في القطاع العمومي يكون إعداد الميزانية عن طريق جهات متعددة داخل الإدارة وخارجها لذلك تحتاج إلى وقت طويل. أما في القطاع الخاص فتتم عن طريق وحدة معينة داخل المنظمة لذلك تستغرق فترة زمنية أقل.

جعل ارتكاز التسيير العمومي في تعريفه على المجال الذي تتعامل معها المؤسسات العمومية -وكذا ارتباط تحديد إطار تطبيقه بعدة خلفيات- من التسيير العمومي مجالاً متميزاً؛ مما يجعل أيضاً من الصعب أن يتم التعامل مع المؤسسات العمومية والمؤسسات الخاصة بنفس الأسس والأساليب العلمية ضمن هذه المجالات.

هذا الأمر أيضاً، يجعل من التسيير العمومي مجالاً مستقلاً للمعرفة، له مناهجه ومفاهيمه ونظرياته وحدوده في علوم التسيير، وهذا ما يقصد به بالظروف البيئية التي تحيط بعمل المؤسسات العمومية. فالمشكلات التي تعالجها هذه الأخيرة قي ظل توفيرها للخدمات العمومية؛ تتعكس على الأسلوب والنمط الذي تمارس به تلك المؤسسات أنشطتها ومنه الأدوات العلمية المستعملة.

**2-2-الاتجاه الثاني:** يرى أنصاره بأنه لا توجد فروق أو حدود فاصلة بين التسييرين. فهو يعاكس الاتجاه الأول ومنه فإطار تطبيق التسيير العمومي لا يكتسب صفة التمييز؛ بل إن مبادئ علوم التسيير الأساسية واحدة وذات أصل واحد ولا توجد فروق جوهرية بين تطبيق علم التسيير في جميع المؤسسات سواء كانت عمومية أو خاصة، فأى عمل جماعي يحتاج إلى التخطيط، والتنظيم، والتوجيه، والرقابة وهي العمليات التسييرية لعلم التسيير.

فإذا جاز القول حسب رأي البعض إن ثمة فرقاً بين الهدف والغايات في المؤسسات العمومية عن تلك في المؤسسات الخاصة، فإن دعاء عدم التفرقة بين تسيير المؤسسات العمومية وتسيير المؤسسات الخاصة، لا يرون الفرق بين طبيعة العملية الإدارية ولا فارقاً في طبيعة النشاط ولا يرون أن أموراً تصلح بذاتها لأن تكون موضوعاً لهذا النشاط ولا تصلح لغيره<sup>1</sup>، مع التأكيد أن العديد من التبريرات التي يقدمها اتجاه تمييز التسيير العمومي المطبق في المؤسسات العمومية عن التسيير المطبق في المؤسسات الخاصة قد تلاشت مع تطور المحيط الاقتصادي والاجتماعي حسب رأي هذا الاتجاه، وهذا لكون:

- الغرض الأساس لبقاء المؤسسات هو قدرتها على تلبية رغبات معينة من سلع والخدمات وإشباعها، أما هدف الربح فما هو إلا نتيجة لفشل العمليات المنظمة أو نجاحها<sup>2</sup>. ومع تغير المحيط الاقتصادي والاجتماعي وازدياد الضغوط ومستويات الندرة أصبح من الضروري أن تسعى المنظمات الحكومية هي الأخرى إلى تحقيق إيرادات وحتى أرباح حتى تضمن لنفسها الاستمرارية؛ وبناءً عليه، فإن هدف التسيير العمومي والخاص هو إنتاج سلع وخدمات لإشباع حاجات الزبائن والتي تحظى برضاه، ومن ثم انتقال تسيير منظمات الأعمال من سعيها إلى تحقيق أهداف اقتصادية تقليدية - هدف الربح - إلى الاهتمام بالمسؤولية الاجتماعية Social responsibility اتجاه الأطراف التي تتعامل معهم واتجاه المجتمع ومنه أصبح هدف تحقيق رفاهية المجتمع لا يقتصر على المؤسسات العمومية فقط. يضاف إلى سعي كل من التسيير العمومي والخاص إلى تحقيق أهدافهما بأعلى درجة من الكفاءة والفعالية<sup>3</sup>؛
- صفة الاحتكار التي يعتمد عليها أنصار تمايز تسيير المؤسسات العمومية، لم تعد مقتصرة على التنظيمات العمومية، إذ العديد من المؤسسات الخاصة تعمل في ظل الحجم الكبير مثلها مثل الإدارات العمومية وتتمتع بهيكل إداري ووظيفي ضخم<sup>4</sup>، نتيجة لظروف معينة كتمايز منتجاتها، وعدم وجود منافسين جديين في الميدان، ونظراً للأسبقية في الإبداع والتفوق التكنولوجي... الخ، أصبحت محتكرة للسوق ومنه تمتلك موارد معتبرة في بعض الأحيان تفوق موارد دولة بأكملها هذا من جانب. ومن جانب آخر فالكثير من التنظيمات الحكومية أصبحت تنافس المؤسسات الخاصة ومنه مفهوم المنافسة بالشكل الذي قدمه الاقتصاديون الأوائل لم يعد له واقع فعلي في التطبيق؛

<sup>1</sup> محمد السعيد عبد الفتاح وآخرون، الإدارة العامة: المبادئ والتطبيق، الدار الجامعية، مصر، 2003، ص: 40.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص: 40.

<sup>3</sup> ثابت عبد الرحمان إدريس، المدخل الحديث في الإدارة العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001، ص: 39.

<sup>4</sup> المرجع نفسه، ص: 39.

■ زيادة الوعي والنفوذ وقوة الرأي العام في المجتمعات، قد أثرت على ممارسات كل من المؤسسات الخاصة والعمومية على السواء بحيث أصبح توفير المعلومات وعرضها ضرورة ملحة إذا ما أراد تنظيم ما إعطاء صورة صادقة عن نشاطه ومنه الحصول على ثقة الأعوان والشرعية المطلوبة<sup>1</sup>.

ومن بين الكتاب المساندين لرأي عدم وجود اختلاف كبير بين التسييرين العمومي والخاص منهم Murray EGUN مرتكزا في ذلك على الأسس التالية<sup>2</sup>:

- تشابه التركيبية الأساسية للمنظمات العمومية والخاصة على حد سواء؛
  - تشابه عملية التسيير مهما كانت البيئية المحيطة بالمنظمة؛
  - اختصار الاختلافات بين القطاعين العمومي والخاص في الأهداف والنظام القانوني.
- كما يرى الأستاذان "Burland & Lanfer" أن التسيير العمومي يمكن أن يطبق في المنظمات سواء كانت عمومية أو خاصة من جهة، ومن جهة أخرى فإن كلا المفهومين يرتكز على مفهوم التسيير، أي الوظيفة العامة التي تهتم بوصول منظمة ما إلى الأهداف التي وجدت من أجلها عن طريق الاستخدام الأمثل للموارد البشرية والمادية. في حين يرى "أثير جرارد Ethier Grard" أن عمل المسيرين العموميين لا يختلف عن عمل المسيرين الخواص، فكلاهما يرجع إلى مفهوم التسيير الذي يركز على الوظائف التي حددها هنري فايول والمعروفة بالعملية التسييرية<sup>3</sup>، التي تركز على التخطيط، التنظيم، التوجيه، اتخاذ القرارات، الرقابة، ومجموعة الأدوار التي حددها "هنري"، "متنبرغ" والمتمثلة في الأدوار العلائقية والأدوار الإعلامية والأدوار التقريرية.
- إذا، فكلاهما يعتمد على العقلانية التسييرية، فالسلطة هي سلطة المسيرين والغاية هي الفعالية والكفاءة للوصول إلى النتائج.

<sup>1</sup> محمد السعيد عبد الفتاح وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص: 40.

<sup>2</sup> عبد العزيز عقاب، مرجع سبق ذكره، ص: 40.

<sup>3</sup> والتي كوّنها لوثر جوليك من أوائل رؤوس الموضوعات التي يتكون منها علم التسيير. هذه الكلمة تجمع فروع هذا العلم وهي POSDCORB:

- ✓ Planing = تخطيط
- ✓ Organizing = تنظيم
- ✓ Staffing = توظيف
- ✓ Directing = توجيه
- ✓ Coordination = تنسيق
- ✓ Reporting = تبليغ (بدلاً من الاتصال Communicating)
- ✓ Budgeting = تمويل

في حين يحاول البعض أن يقدم الفروق بين التسييرين العمومي والخاص في شكل مقارنة يجمعها الجدول الموالي الذي يقف عند مستويات الاختلاف بين التسيير في القطاع العمومي والقطاع الخاص.

#### الجدول رقم: 07

#### مستويات الاختلاف بين التسيير في القطاع العمومي والقطاع الخاص

مجال المقارنة	قاعدة المقارنة				
	طبيعة النشاط	نهاية وهدف النشاط	مجال القوى	إطار سير العمل	
خصوصية مقارنة بالقطاع الخاص	نشاط مجتمعي	إنتاج من المجتمع	النظام السياسي	دولة القانون	القطاع العمومي
متطلبات التسيير مقارنة بمتطلبات تسيير القطاع الخاص	نظرة اجتماعية	خدمة عمومية	المركزية	الشرعية والعدل	
خصوصية مقارنة بالقطاع العمومي	نشاط فاعل اجتماعي	الربح	المحيط الاقتصادي	السوق	القطاع الخاص
متطلبات التسيير مقارنة بمتطلبات تسيير القطاع العمومي	إرضاء الزبون	المردودية	المنافسة	المنفعة	

المصدر: عبد العزيز عقابة، مرجع سبق ذكره، ص: 42.

يُعبّر الجدول أعلاه عن الفوارق الموجودة بين التسيير في القطاع العمومي والقطاع الخاص، وهي على مستويات:

▪ مستوى خصوصية كل قطاع؛

▪ مقومات متطلبات التسيير كل قطاع.

وهذه ما هي إلا ظروف تؤكدتها المدرسة التقليدية في مواجهة المدرسة الحديثة، التي تنفي هذه الفروق استنادا إلى وحدة نظرية التسيير في كل منهما. غير أن كلا الفريقين غالى في الرأي واستقر الرأي الراجح الذي يستند إلى حقائق لا تقبل المنازعة على أن هناك اختلاف جذري بين التسييرين من حيث الغاية والنظام القانوني، الذي يؤدي إلى اختلاف في طبيعة السلطة والمسؤولية في كل منهما.

فالاختلاف في المجال بالنسبة للقطاع العمومي (إشباع الحاجات العمومية)، أما القطاع الخاص (تحقيق

الربح)، أي مجال أقل. في المقابل توجد نقاط تشابه بين القطاعين وتتمثل في:

▪ تطبيق بعض مبادئ التسيير الخاص في التسيير العمومي بعد تطويرها؛

▪ وجود قدر من التأثير والتفاعل المتبادل بين كل من التسييرين باعتبارهما فرعين لعلم واحد هو علم التسيير.

ولكن، هذا التشابه بين التسييرين والتأثير المتبادل بينهما لا يؤديان إلى القول بوحدة التسييرين.



✓ ثالثاً: أن القطاع العمومي أكثر عرضة للأنظمة والقوانين الصارمة مما يؤدي إلى ضعف استقلالية المديرين في عملية اتخاذ القرار. ويدعوا المؤيدون للخصوصية أن يتمتع التسيير في القطاع العمومي باستقلالية اتخاذ القرار الذي سيؤدي لرفع مستوى الفعالية والأداء. لذا قد يؤدي الاتجاه للخصوصية لإعطاء مديري القطاع العمومي مزيد من الاستقلالية لتسيير مؤسساتهم وذلك عن طريق إطلاق أيديهم وتقليل عملية تدخل السياسة في أعمالهم.

✓ رابعاً: أن القطاع العمومي أكثر تعرضاً للضغوط الخارجية. خاصة ما تتعلق بالتدخل السياسي، إذ يجادل المدافعون عن الخصوصية أن درجة التدخل السياسي في عمل القطاع العمومي ستخف حدثها في ظل الاتجاه نحو الملكية الفردية (الخاصة). بالإضافة لذلك في ظل الملكية الفردية يفترض أن يتقاضى المديرين التنفيذيين رواتب ومكافآت أعلى، وستربط الحوافز بالأداء حسب Moore سنة 1992. أما فيما يتعلق بالرقابة والإشراف، ستؤدي الخصوصية لإحلال إشراف أصحاب المصالح محل الإشراف الذي يمارسه البيروقراطيون الحكوميون، وأهواء أصحاب المصالح سيفرضون الربحية التجارية باعتبارها الهدف الرئيس للمؤسسة حسب Nells & Kikeri سنة 1989.

■ **العنصر الثاني يتعلق بالبيئة الداخلية.** وتتمثل عناصر البيئة الداخلية في ما يلي<sup>1</sup>:

✓ يتعرض العاملون في القطاع العمومي لتدقيق الأجهزة المختصة وكذلك العامة؛  
 ✓ العاملون في القطاع العمومي أكثر عرضة لتوقعات المجتمع وذلك لطبيعة عملهم وهي تقديم الخدمة العمومية.

■ **العنصر الثالث يتعلق بالهيكل التنظيمي والعمليات التسييرية الداخلية للقطاع العمومي.** ويدور الجدل حول عدد من النقاط الأساسية، ومنها:

✓ أن القطاع العمومي موجه لتحقيق أهداف متعددة ومعايير أداء غير واضحة ويصعب تحقيق توازن لتحقيق تلك الأهداف. وقد لاحظ Aharoni سنة 1981 أن غياب الأهداف الواضحة للقطاع العمومي يشكل قاعدة أساسية التي تميز الاستقلالية الإدارية بين القطاع العمومي والخاص؛

✓ أن المديرين في القطاع العمومي أقل استقلالية في اتخاذ القرار والمرونة؛

✓ أن المديرين في القطاع العمومي أكثر عرضة للتدخل السياسي في أعمالهم؛

<sup>1</sup> التخصيص وإدارة التغيير: التحديات التي تواجه المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية، مرجع سبق ذكره.

✓ أن المديرين في القطاع العمومي أقل إبداعاً وابتكاراً من نظرائهم في القطاع الخاص.

وعلى ضوء ما سبق، يمكن القول أن هناك خصائص يجتمع حولها التسييرين، في حين أنه كلما أمكن مقارنة التسيير العمومي بالتسيير الخاص، فإن الانطباع السريع يميل إلى أن كل واحدة منها يختلف عن الآخر، أو كل واحد منه على نقيض للآخر، ويتعلق بمجال منفصل ومتميز من النشاط، والذي من شأنه تكريس استقلالية كل من التسييرين وعدم ارتباطهما، إلا أنه في الواقع كثيراً مما يحدث في التسيير الخاص يوجد له مثل في التسيير العمومي، وهذا ما لا يقف حجرة عثرة أمام الاستفادة من تجارب النجّاح والفشل لكل منهما، فيتبنى إحدى التسييرين التجارب الناجحة وأساليبها ويتجنب التجارب الفاشلة وأساليبها.

### المحور السابع: التسيير العمومي؛ أهميته وعناصره والتزاماته

ألقي على عاتق المؤسسات والإدارات العمومية عدة مهام على غرار تنفيذ السياسة العمومية، وتحقيق الرفاهية الاجتماعية، وتقديم خدمات عمومية، وزيادة كفاءة الحكومة، كل هذا يزيد من أهمية التسيير العمومي. وما يجعله كذلك، هو أنه لا بد وأن تتوفر عناصر بشرية ومادية؛ بالإضافة إلى العنصر القانوني الذي يسهل من مهمة تلك المؤسسات والإدارات العمومية.

#### 1- أهمية التسيير العمومي

تتوزع سلطات الدولة الحديثة أساساً بين ثلاث سلطات: تشريعية وتنفيذية وقضائية، والواضح أن الدور الذي تلعبه كل واحدة منها يمكن استخلاصه من اسمها، فالتشريعية تختص بسن القوانين، والتنفيذية تعنى بتنفيذ هذه القوانين والعمل وفق ما جاءت بها، والقضائية تسعى إلى حل النزاعات باختلاف أنواعها وإضفاء دولة القانون.

فالسلطة التنفيذية هي عصب التنظيم الدستوري، فهي التي تضمن تنفيذ القوانين وترجمتها إلى واقع ملموس، إذ أن أهمية الدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية ومن وراءها المؤسسات والإدارات العمومية في تزايد مستمر وذلك للاعتبارات المالية:

▪ **تزايد وظائف الدولة:** صار تزايد وظائف الدولة واتساع مجال نشاطها ضرورة، بعدها غدت الدولة على عاتقها حل مشاكل المجتمع في حاضره ومستقبله من جميع النواحي؛ التي من شأنها رفع مستوى معيشة المواطن، وقد أدى هذا التزايد في وظائف الدولة إلى تزايد أهمية تلك المؤسسات والإدارات العمومية كأداة لتنفيذ سياساتها<sup>1</sup>، وهذا بعد أن كانت وظيفة الدولة تتحصر في الحفاظ على الأمن الداخلي

<sup>1</sup> محمد سعيد عبد الفتاح وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص: 13.

والخارجي، وهو الشيء الذي جعل علاقتها مع مواطنيها علاقة استثنائية، حيث يقتضي عليهم - أي المواطنين - حينها توفير حاجاتهم الضرورية بأنفسهم.

■ **تعقد الوظيفة الإدارية:** إضافة إلى المهام الجديدة التي أخذتها الدولة على عاتقها حديثاً، تعقدت وظائفها واتسع نطاقها، فلم تعد الأعمال التي تؤديها المؤسسات والإدارات العمومية مماثلة لتلك التي كانت تؤديها في الماضي، فقد أدى نمو دور الدولة على هذا النحو إلى زيادة عدد الإدارات المركزية (الوزارات) وتشعب فروع كل إدارة مركزية، ووصل عدد الموظفين فيها إلى أرقام كبيرة، وصار من الضروري ترتيب العمل في هذه الإدارات العمومية سواء المركزية منها أو اللامركزية وتنظيم العلاقات بينها وداخل كل واحدة منها.

وقد أدى تضخم الجهاز الإداري وتعقده في الدولة إلى ظهور المزيد من الدراسات والأبحاث التي تنظر في ذلك، فنشأت الهيئات المتخصصة في الأبحاث الإدارية، خاصة تلك التي يطلق عليها هيئات "التنظيم وطرق العمل Organization and Methods"، وظهر هذا النوع من الهيئات في الولايات المتحدة الأمريكية في البداية، وانتشر بعد ذلك في الدول الأوروبية وفي مختلف بلدان العالم، وهذا من أجل تحسين طرق تسيير المؤسسات والإدارات العمومية وزيادة كفاءتها<sup>1</sup>.

■ **ركيزة المجتمعات الحديثة:** صارت المؤسسات والإدارات العمومية أحد ركائز تطور المجتمعات، وبات من الثابت أن التسيير الجيد مع إمكانيات مادية متواضعة؛ يمكن أن يؤدي إلى نتائج أفضل من تلك التي يؤدي إليها تسيير سيئ يتصرف في إمكانيات أكبر، فكم من مجهودات تهدر وأموال تبذر بسبب سوء التسيير في الدول المتخلفة<sup>2</sup>.

كما أنها تتضح جليا أهمية المؤسسات والإدارات العمومية في كنف النظام، أي أنها تمثل القاعدة الثانية إلى جانب الحكومة في تشكيل السلطة التنفيذية، كما تمثل صورة الدولة بالنسبة للمواطن، بالإضافة إلى المساهمة في رسم السياسات العمومية وتنفيذها، ذلك أي هي فعلا المحرك للسلطة التنفيذية.

فالتسيير العمومي إنما يستمد أهميته باعتباره:

- الركيزة الأساسية للدولة الحديثة بعد أن أصبحت "دولة خدمات"؛
- يقوم برسم السياسة العمومية بدقة؛

<sup>1</sup> ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعية الجديدة للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2004، ص: 13.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص: 14.

- ينفذ السياسات، ويقدم الخدمات في أقصر وقت وبأقل تكلفة عن طريق الأجهزة التنفيذية.
- ومن ثم، يعتمد نجاح أي منظمة على وجود تسيير كفى قادر على التطوير والتجديد والإبداع ليواكب متطلبات المجتمع والبيئة الخارجية للمنظمة.

## 2- عناصر التسيير العمومي

يقوم تسيير المؤسسات والإدارات العمومية بتنفيذ السياسة العمومية للدولة وترتكز في ذلك على عنصرين أساسيين هما:

- **العنصر البشري:** يشمل العنصر البشري كل الموظفين بالمؤسسات والإدارات العمومية، والذين يخضعون لنظام قانوني متميز ومختلف عن النظام القانوني الساري على عمال القطاع الخاص، أي أن العنصر البشري يعد أحد عناصر تَقَدُّم المؤسسات والإدارات العمومية وحسن اضطلاعها بأعبائها الثقيلة ومهامها المتنوعة، فالوقوف على أفضل قواعد التسيير، واستخدام أحسن الإمكانيات، لا يمكن أن يؤدي حقيقة إلى حسن سير المؤسسات والإدارات العمومية وانتظام أعمالها، ما لم يكن الموظفون فيها ذات كفاءة عالية وتكوين سليم<sup>1</sup>.

ويتعين على الموظفين بالمؤسسات والإدارات العمومية مراعاة ثلاثة اعتبارات أساسية وهي<sup>2</sup>:

- ✓ **الحاسة السياسية:** أي ربط سياسة التنفيذ بأهداف السياسة العمومية المقررة؛
- ✓ **الصالح العام:** أي العمل لصالح المجتمع أو مجموع المواطنين أو الدولة؛
- ✓ **العلاقات العامة:** بمعنى اعتبار الموظف حلقة وصل بين المواطنين والمؤسسات والإدارات العمومية وسفيرا لها إلى المواطنين.

- **العنصر المادي:** إذا كانت المؤسسات والإدارات العمومية تقوم على موظفيها الذين يتولون إنجاز أعمالها المختلفة، فإنها لا بد وأن تستخدم كذلك من الماديات ما يمكنها من النهوض بمهامها، سواء تمثلت هذه الماديات قي عقارات أو منقولات، وسواء أكانت متكررة الاستعمال كالأثاث والآلات، أم مواد استهلاكية كالأوراق ومستلزمات المكاتب<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> ماجد راغب الحلو، مرجع سبق ذكره، ص: 229.

<sup>2</sup> عمر حوتية وآخرون، **الاتجاهات الحديثة لتحقيق الأداء المتميز في المنظمات الحكومية**، المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة ورقلة، 08-09 مارس 2005، ص: 250.

<sup>3</sup> ماجد راغب الحلو، المرجع نفسه، ص: 285.

كما يمثل العنصر المادي كل ما يدخل في نطاق الأموال العمومية، أو الأملاك الوطنية، وهنا يبرز دور الميزانية العمومية في تحريك عجلة المؤسسات والإدارات العمومية، ويمكن القول أنه لا مؤسسات ولا إدارات عمومية بدون قاعدة مالية تتبعها في كل عملياتها.

ويضيف بعض المفكرين " العنصر القانوني " إلى العنصرين السابقين البشري والمادي، والذي يتمثل في السلطات والقدرات التي تخولها النصوص القانونية للأجهزة الإدارية من أجل استعمالها في ممارسة نشاطها الإداري، حيث أنه من غير الممكن قيام أي مؤسسة وإدارة عمومية في نطاق دولة ما دون وجود هيكل قانوني محكم، يحدد الصلاحيات والسلطات، ويبرز الحدود، ويلزم الواجبات، ويسلط العقوبات... الخ.

### 3-التزامات التسيير العمومي

أدى الأخذ بالأفكار الداعية إلى تدخل الدولة اقتصاديا واجتماعيا، بالإضافة إلى شيوع النظام الديمقراطي في أغلب المجتمعات المعاصرة، إلى إلقاء الكثير من الأعباء على عاتق الإدارة العمومية؛ ويرجع السبب في ذلك إلى أن هذه الأخيرة، هي التي تتولى مهمة تنفيذ السياسة العمومية في شتى المجالات. وهو ما ساعد على امتداد النشاط الإداري واتساع نطاقه، مستهدفا بذلك إشباع الحاجات العمومية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية، وهي حاجات تنمو وتتجدد باستمرار.

وعلى هذا الأساس، تم وضع التزامات اقتصادية واجتماعية وثقافية وصحية ينبغي على الإدارات العمومية الوفاء بها، وهو ما قرره دساتير أغلب الدول، ومن بين هذه الالتزامات<sup>1</sup>:

- الالتزام الكامل بمبدأ تكافؤ الفرص بين المواطنين جميعا في مجالات العمل والخدمات وسائر الحقوق؛
  - تنظيم الاقتصاد بناء على خطط مدروسة؛
  - النهوض بمستوى المعيشة ودعم الأسرة، وحماية الأمومة والطفولة، وتوفير خدمات التأمين، وإعانة المواطنين في حالات الشيخوخة والمرض والبطالة والعجز عن العمل؛
  - الالتزام بتوفير العمل ونشر التعليم مجانا، علاوة على التزام الإدارة العمومية بمعاملة المواطنين معاملة عادلة، وتوفير الرعاية الصحية لهم عن طريق إنشاء شتى أنواع المستشفيات.
- ويمكن أيضا تصنيف التزامات الإدارة العمومية إلى:
- **التزامات إزاء المواطنين:** صارت التزامات الإدارة العمومية في الوقت الحاضر، تتمثل بشكل خاص في تهيئة الرخاء والرفاهية والعمل على خدمة المواطنين وإسعادهم، وذلك عن طريق مباشرة كافة الإجراءات والأنشطة التي تكفل تنفيذ هذه الالتزامات ووضعها حيّز التطبيق؛

<sup>1</sup> حسين عثمان محمد عثمان، أصول علم الإدارة العامة، ط: 01، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2007، ص: 135.

▪ **التزامات إزاء الموظفين:** تتمثل هذه الالتزامات في لائحة حقوق الموظف على الإدارة العمومية ولائحة واجبات الموظف تجاه الإدارة العمومية التي يعمل فيها، فيمكن للإدارة العمومية تلبية حاجات أفراد المجتمع مع العناية بموظفيها، والذين يسعون بدورهم لتحقيق هذا الهدف، أي هناك دور فعال للمورد البشري في هذه العملية.

كما أن عملية التسيير العمومي ينبغي أن تؤدي في إطار يلزم المرفق العمومي من مؤسسات وإدارات عمومية بإحترام مجموعة الإلتزامات التالية<sup>1</sup>:

- تتخذ المؤسسات والإدارات العمومية قراراتها في إطار القانون؛
- احترام حقوق الإنسان ومبدأ الشرع:

✓ يجب أن تحترم المؤسسات والإدارات العمومية حقوق الإنسان لاسيما كرامة الأشخاص وسلامتهم؛

✓ تُقدّم خدمات المرفق العمومي طبقاً للقوانين والنظم الوطنية.

- الاستفادة من خدمات المرفق العمومي:

✓ تنظم المؤسسات والإدارات العمومية المرفق العمومي بطريقة تضمن لمستعمليه الحصول على خدمات مناسبة وميسرة؛

✓ يجب تكريس مبدأ المساواة في الحصول على خدمات المرفق العمومي وعدم التمييز بين المستعملين في القوانين والنظم الوطنية للدولة؛

✓ تسهر المؤسسات والإدارات العمومية على توفير شروط تسيير عمومي جوارى تسمح بتوفير خدمات ملائمة وميسرة لمختلف الفئات السكانية؛

✓ تضع المؤسسات والإدارات العمومية آليات مساهمة واستشارة المجتمع المدني قصد التكفل بخدمات المرفق العمومي.

<sup>1</sup> نور الدين شنوفي، مرجع سبق ذكره.

### ■ الحصول على المعلومات:

- ✓ تضع المؤسسات والإدارات العمومية في متناول مستعملي المرفق العمومي، بواسطة كل الوسائل الملائمة، كل المعلومات الضرورية حول الإجراءات والشكليات المتصلة بخدمات المرفق العمومي؛
- ✓ تعلم المؤسسات والإدارات العمومية المواطن بكل قرار يعنيه وتبين الأسباب وظروف الطعن المتاحة له في حالة النزاع؛
- ✓ تنشئ المؤسسات والإدارات العمومية أو تدعم هياكل استقبال وإعلام مستعملي المرفق العمومي قصد تسهيل الحصول على الخدمات العمومية وتسجل آراءهم ومقترحاتهم وشكاويهم؛
- ✓ تُصمَّم الوثائق الإدارية العمومية الموجهة لمستعملي المرفق العمومي في لغة سهلة ومفهومة.

### ■ خدمات فعالة وذات جودة عالية:

- ✓ تضمن المؤسسات والإدارات العمومية خدمات ذات جودة عالية مع الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة؛
- ✓ تسهر المؤسسات والإدارات العمومية على إقامة آليات مناسبة تسمح بالقيام بتقييم دوري لمردودية المرفق العمومي ولنوعية الخدمات المقدمة للجمهور؛
- ✓ يتعين على المؤسسات والإدارات العمومية تحديد آجال تنفيذ خدمات المرفق العمومي والسهر على احترامها؛
- ✓ تسهر المؤسسات والإدارات العمومية على تكييف خدماتها مع تطور احتياجات المجتمع ومستعملي المرفق العمومي؛
- ✓ تتخذ المؤسسات والإدارات العمومية الإجراءات اللازمة لإرساء الثقة بين الأعوان العموميين ومستعملي المرفق العمومي والحفاظ عليها.

### ■ عصنة المرفق العمومي من مؤسسات وإدارات عمومية:

- ✓ تسهر المؤسسات والإدارات العمومية على إدخال تقنيات مبتكرة وملائمة في أداء خدماتها؛
- ✓ تشجع المؤسسات والإدارات العمومية على استعمال التقنيات الحديثة لاسيما تكنولوجيا المعلومات والاتصالات قصد تحسين خدماتها؛
- ✓ تقوم المؤسسات والإدارات العمومية بإقامة شبك وحيد، إذا كان ذلك يتماشى وطبيعة الخدمات التي توفرها؛

✓ تعمل المؤسسات والإدارات العمومية على تبسيط الإجراءات وتخفيف الشكليات المتعلقة بالخدمات.

### المحور الثامن: التسيير العمومي؛ أنماط وأساليب إدارة الخدمة العمومية

يمثل التسيير العمومي العمل الحكومي باعتباره أداة تنفيذ السياسات العمومية للدولة، فهي تتعامل دائماً على أساس شخص عمومي وليس خاص، ويحكم التسيير العمومي القانون العام ويعمل الموظف العمومي بصفته الرسمية وليس بصفته الشخصية، ويخضع التسيير العمومي لسلطة الدولة ولمؤسساتها الرسمية، ويعمل ضمن السياسة العمومية للدولة التي يحددها القانون مستهدفاً إدارة وتوفير خدمة عمومية راقية وذات جودة عالية.

#### 1- إشكالية أنماط التسيير العمومي

بعد استعراض الاختلافات المتواجدة في مضمون التسيير في القطاع العمومي والقطاع الخاص، يتم الانتقال بالفارئ إلى أنماط عملية التسيير في المؤسسات العمومية. والتي تتواجد حالياً في ثلاث أنماط من التسيير مطبقة على مستواها على غرار<sup>1</sup>:

#### 1-1- التسيير الكلاسيكي أو ما يسمى بالتسيير وحيد البعد

هو نمط من التسيير، يتطلب إعطاء تبرير استخدام الموارد المسموح بها في إطار الميزانية. تستخدم تقنيات المتابعة الموازانية أداة لتسيير المؤسسات العمومية والعمل على احترام العلاقة: القرض المسموح به هو عبارة عن القرض المعطى (ثابت) مخفض بالالتزامات، الأمر الذي يمكن أن ينجم عنه انحراف إيجابي أو سلبي في الالتزامات أو في النفقات. ويسمى هذا النوع من التسيير بالتسيير بالوسائل ويخص العديد من المؤسسات العمومية والتي تعتمد في تسييرها على الأوامر الصرف السلمية.

وهذا النوع من التسيير يحتوي على العديد من العيوب منها حالة عدم الحصول على الوسائل الضرورية ومنه عدم إمكانية تحقيق الأهداف، وحالة الحصول على موارد مالية أكبر من الاحتياج الموجود وتواجد استهلاك إضافي وغير عقلاني نظراً للتخوف من التضييق في فترات الميزانية المستقبلية. فإن كان هذا النمط من التسيير مقبولاً نظراً لظروف معينة إلا أن من جانب مراقبة التسيير بمفهومه الشامل غير مفيد نظراً لكون مسؤوليات التسيير غير كاملة، كما أن هذا النمط من التسيير ينشأ على مستوى مختلف المسيرين سلوكاً اقتصادياً غير إيجابي وغير محفز، بالإضافة لآثاره السلبية في خزينة الدولة حيث يتعدد تواجد ما يسمى "بواقى

<sup>1</sup> شريفة رفاع، مرجع سبق ذكره، ص ص: 225-226.

التسديد" والتحميل غير المنضبط للمصاريف على الدورات الاستغلالية الأخرى. وبناء عليه في هذه الحالة قبل أن يكون هناك مشكل مراقبة التسيير هناك مشكل عملية التسيير بالدرجة الأولى.

### 1-2- التسيير ثنائي البعد

هو تسيير خاص للميزانية الخاصة بالدولة، الجماعات المحلية، والإدارات العمومية. فحواه أن أي اقتراح لمصروف أو استهلاك إضافي، يجب أن يتبعه بالمقابل اقتراح لمدخلات إضافية أو تخفيض لنفقات أخرى إجراء مقاصة<sup>©</sup>؛ الأمر الذي يسمح بإستعمال ما يسمى بالميزانية المرنة. فمستوى المدخلات والمخرجات في تغيير مستمر والمتعلق مثلاً: بعدد السكان التابعين للبلدية، وعدد الأسرّة التي تم استعمالها في المستشفى الحكومي، ومستوى الرسوم الخاصة بالمهنة. كل هذه العناصر تحدد مستوى الوسائل المتاحة. مع الإشارة أن هذا النمط من التسيير يستدعي مصداقية الميزانية. بمعنى المصداقية في التنبؤ والمرونة في القرارات فأي تخفيض في المصادر التمويلية خلال السنة يجب أن يتبعه تخفيض في الاستعمالات لمصادر مدروسة وبشكل مرن، الأمر الذي يتطلب توفر ما يسمى بسياسات الميزانية. كما يطبق هذا النمط من التسيير في المؤسسات الحكومية المستقلة مالياً حيث تلجأ هذه الأخيرة لاستعمال الإقراض لإنشاء التوازن.

### 1-3- التسيير ثلاثي البعد

في إطار هذا النمط من التسيير، يعد النشاط بعد أساسياً ومحورياً مثله مثل النفقات والإيرادات، إذ يعمل النشاط على تفسيرهما وتبريرهما وتسهيل إمكانية قياسهما حيث يتم تقييم النتائج بشكل مسبق. فعملية التسيير هنا ليست مجرد عملية مصاحبة لإنجاز المهام بل هي مجموعة من المراحل منسقة ومنسجمة، تحتوي على أهداف كمية ومخططة تعمل على توجيه المهام. الأمر الذي ينشأ ديناميكية حقيقية في القرارات ويعيد الميزانية لإطارها الصحيح أي أداة مالية مترجمة لمخطط الإنجاز. مضمون هذا النمط من التسيير هو المضمون الذي يحتوي عليه ويعمل به مثلث مراقبة التسيير.

### 2- أساليب إدارة الخدمة العمومية

ولتجاوز إشكالية أنماط التسيير في إدارة الخدمة العمومية، ظهر للوجود العديد من أساليب التسيير العمومي على غرار:

© En français: La compensation.

## ■ إدارة الخدمات العمومية من طرف أشخاص القانون العمومي

يندرج في هذا الإطار مايلي:

✓ الإدارة المباشرة أو الحكم المباشر <sup>dr</sup> The direct rule: تأخذ الجماعات المحلية على عاتقها

نشاط الخدمة العمومية، هذا النموذج يطبق من أجل توفير الخدمات العمومية الأساسية (العدل والدفاع والصحة، والتعليم، والحالة المدنية، والصرف الصحي، الخ)؛

✓ المؤسسة العمومية The public establishment: وهي تعد بمثابة شخص معنوي خاضع

للقانون العمومي ذات مهام خاصة ويتمتع بالاستقلال الإداري والمالي. وهو أيضا يخضع لإشراف ووصاية السلطات العمومية. أو هي وسيلة مثالية لتدخل السلطات العمومية في إدارة العديد من الخدمات العمومية، وخاصة ذات الطابع الاقتصادي؛

✓ مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة The state services managed so autonomous:

هو نموذج يجمع بين الإدارة المباشرة والمؤسسة العمومية ومن دون شخصية معنوية.

## ■ إدارة الخدمات العمومية من طرف أشخاص القانون الخاص

ينصب ضمن هذا الطرح خيار المقاولية العمومية The public entrepreneurship، وهي تشمل كل من:

✓ المؤسسات المملوكة للدولة <sup>ك</sup> The state-owned companies: هي مؤسسات ذات رأسمال

مملوك للدولة والتي تخضع أو تحكمها نفس القوانين التي تحكم سير مؤسسات الخاصة. وهناك العديدة من هذه المؤسسات التي تم إنشاؤها في مختلف القطاعات الصناعية والتجارية تعزيرًا لتنمية الاقتصاد الوطني؛

✓ مؤسسات الاقتصاد المختلط The mixed economy companies: تتميز هذه المؤسسات

بامتلاك جزء من رأسمالها من قبل السلطات العمومية والباقي للخواص. كما أن هذه المؤسسات تخضع للقانون التجاري. ومع ذلك، فإن السلطات العمومية عادة ما تحتفظ بامتيازات هامة؛

✓ المؤسسات الخاصة المديرة للخدمات العمومية: وهي تضطلع بإدارة خدمة عمومية تحت إذن

قانوني ورقابة الدولة.

<sup>dr</sup> En français : La directe regie.

<sup>ك</sup> هناك عدة مرادفات لهذا المصطلح على غرار:

A state-owned enterprise, State-owned entity, State enterprise, Publicly owned corporation, Government business enterprise, Crown corporation, Government-owned corporation, Commercial government agency, Public sector undertaking, or Parastatal.

### ▪ تفويض إدارة الخدمات العمومية؛ مصطلح جديد لعلاقات قديمة

✓ عقد البناء والتشغيل والتحويل أو ونقل الملكية B.O.T<sup>o</sup> كوجه لتفويض إدارة الخدمات العمومية.

✓ التفويض كأسلوب مستحدث لإدارة الخدمات العمومية؛

تفويض إدارة الخدمات العمومية<sup>c</sup> هو مصطلح واسع يظم مجموعة من العقود أهمها: عقد الامتياز<sup>c</sup> وعقد

الاستئجار<sup>A</sup> وعقد الإنابة أو التسيير<sup>eg</sup> وعقد مشاطرة الاستغلال<sup>ri</sup>؛

✓ الشراكة بين القطاع العمومي والخاص.

### المحور التاسع: بواير ظهور مفهوم التسيير العمومي الجديد

اتسمت السنوات الماضية بتطورات وتحديات عديدة كان لها تأثيرات مباشرة على التسيير العمومي.

ولكي يتمكن القطاع العمومي من مواجهة تلك التغيرات الاقتصادية والتكنولوجية والبيئية، ينبغي الاستفادة من

التطورات الحديثة في التسيير وتجارب الدول الأخرى في كيفية التعامل مع مثل هذه التغيرات والتطورات.

وكذا ضرورة إحداث تغييرات جذرية في أسلوب التسيير في المؤسسات العمومية وكيفية تقديمها

للخدمات، وهذا ما عجل في تبني مفهوم جديد للإصلاح الإداري يتلاءم والتغيرات التي يمر بها الجهاز

الحكومي.

◊ جاء هذا العقد اختصاراً لـ Build-Operate-Transfer، مع التويه بوجود عقود أخرى تشابه عقد B.O.T وهي على سبيل المثال لا الحصر:

- عقد B.O.O: Build Own and Operate؛ البناء / التملك / التشغيل بدون التعهد بالتحويل للحكومة.
- عقد B.O.R: Build, Operate And Renewal of Concession؛ البناء / التشغيل / تجديد الامتياز.
- عقد B.L.T: Build, Lease and Transfer؛ البناء / التأجير التمويلي / التحويل.
- عقد B.R.T: Build, Rent and Transfer؛ البناء / الإيجار / والتحويل.
- عقد B.T.O: Build, Transfer and Operate؛ البناء / التحويل والتشغيل.
- عقد D.B.F.O: Design, Build Finance and Operate؛ التصميم / البناء / التمويل / التشغيل.
- عقد D.C.M.F: Design, Construct Manage and Finance؛ التصميم / الإنشاء / الإدارة / التمويل.
- عقد BOOT: Build Own, Operate and Transfer؛ في هذا النوع يمتلك المستثمر المشروع لفترة معينة ثم يتم تحويله للدولة.
- عقد MOOT: Modernize Own, Operate and Transfer؛ التحديث / التملك التشغيل / التحويل.
- عقد ROO: Rehabilitate, Own and Operate؛ التجديد / التملك / التشغيل.

« تسمى أيضا باتفاقية تفويض الخدمة العمومية ترجمة للمصطلح الفرنسي La convention de délégation de service public أو

اتفاقية التسيير المفوض La convention de gestion déléguée أو عقد الخدمة العمومية Le contrat de service public.

<sup>c</sup> En français: La concession.

<sup>A</sup> En français: L' affermage.

<sup>eg</sup> En français: Le contrat de gérance.

<sup>ri</sup> En français: La régie intéressée.

## 1- مراحل تطور مفهوم التسيير العمومي

وضعت عدة أطر لتصنيف وتحليل المناهج المختلفة للتسيير العمومي وإصلاحات القطاع العمومي في البلدان الصناعية المتقدمة. وكانت تركز أكثر على الانتقال من "التسيير العمومي القديم أو الكلاسيكي The old public administration" إلى "التسيير العمومي الجديد The new public management" ما بين سنة 1980 وسنة 1990. ومنذ سنة 2000 كان هناك اتجاه واضح نحو نموذج ناشئ ومختلف The emerging model variously يطلق عليه "الخدمة العمومية الجديدة" The new public service، أو "الحكومة العمومية الجديدة The new public governance" أو "ما بعد التسيير العمومي الجديد The post-new public management".

وعليه، مرّ تطور مفهوم التسيير العمومي بمراحل اتسمت بصفات عديدة أكد عليها رواد الفكر الإداري الذين واكبوا وعاشوا تلك المراحل، ومن ثم يمكن تلخيص هذه الأخيرة في الجدول الموالي:

الجدول رقم: 08  
مراحل تطور مفهوم التسيير العمومي

المرحلة	رواد المرحلة	السمات الأساسية للمرحلة
ما قبل الولادة: الطبيعة المعنوية، القضايا السياسية وتنظيم الإدارة العمومية	أفلاطون	التأكيد على دور التفكير والتنظيم بالنسبة للنظام السياسي والنظام الإداري السليم. الاهتمام بالظاهرة الإدارية. تحديد الوظيفة الحكومية والتدريب على أعمال الحكومة لتولي الوظائف السياسية والإدارية للدولة.
	أرسطو	دور الدولة في بقاء الإنسان واستمراريته. ربط عملية اتخاذ القرار بالمصلحة العمومية (البرلمان).
	ميكافيلي	اعتبار الإداري الكفاء ذلك الشخص المتمكن في السياسة. إنصاف الموظف الحكومي بالقوة والسلطة خدمة للمصلحة العمومية.
المرحلة الأولى: التسيير العمومي، شكل من القانون الإداري، ومحاولة الفصل بين التسيير العمومي والسياسة	فريديريك ويليام الأول	إنشاء مناصب الأستاذية في الجامعات للبحث في مجال الضرائب والإحصاء والإدارة.
	لورنس فون ستين (أوربا، 1855)	التسيير العمومي يتشكل من عدة حقول معرفية متكاملة (الاجتماع، والسياسة والقانون الإداري والمالية العمومية). التسيير العمومي يقوده التطبيق ويشكل فيه النظرية الأساس. ضرورة تبني الطرق العلمية في التسيير العمومي.
المرحلة الثانية: التسيير العمومي محل التنظيم البيروقراطي، والإدارة العلمية، وتحليل السلوك الاجتماعي والفردية، والضبط الوظيفي	ماكس فيبر (ألمانيا، 1915-1905)	الفصل بين السياسة (صاحب القرار) والتسيير العمومي (منفذ القرار) للحد من الفساد الإداري. الاهتمام بالحكومة من منظور تجاري (الصلة بين التسيير العمومي والمشروعات الخاصة). القيام بالتحليل المقارن بين المنظمات السياسية والخاصة. تدريب وقياس جودة موظفي الخدمة العمومية.
	تايلور، جيلبرت (الو.م.أ، 1911)	النموذج البيروقراطي للتنظيم (الشكل الهرمي، نظام اللوائح، التصرف الرسمي، التعيين على أساس المؤهلات الفنية، ونظام الترقية على أساس الكفاءة والأقدمية). الربط بين النموذج البيروقراطي للتنظيم والسعي لتحقيق أقصى درجات الكفاءة.
المرحلة الثالثة: التسيير العمومي والاهتمام بجوانب العمليات الإدارية	فايول (فرنسا، 1916)	أسلوب أداء العمال لزيادة الكفاءة الإنتاجية. إحلال الأسلوب العلمي في الإدارة.
	مايو، وفولبيت (الو.م.أ، 1963-1945)	المبادئ العلمية التي تطبق في جميع المجالات الإدارية. تحديد وظائف الإدارة والمدير ووظائف المنظمات خاصة كانت أم حكومية.
المرحلة الرابعة: نموذج التسيير العمومي الجديد	مايو، وفولبيت (الو.م.أ، 1963-1945)	أهمية الجوانب النفسية والاجتماعية. دور التنظيم غير الرسمي.
	كيوليك، هويت، برنارد (الو.م.أ، 1926)	وجود "نظرية إدارة شاملة" مابين القطاع الخاص والقطاع العمومي. الاهتمام بإدارة الأفراد، والقانون الإداري، ونظم الرواتب والضبط الإداري والتقاعد. تحديد وظائف الرؤساء، وفكرة قبول السلطة، ووضوح الاتصال بين مختلف المستويات الإدارية.
المرحلة الخامسة: نموذج الخدمة العمومية الجديدة	سايمون، والدو، موشر، ايليباي، وبلدافسكي، 1945	دراسة مواضيع جديدة مثل (إدارة شؤون الموظفين، والميزانية والمالية العمومية، والتحليل التنظيمي، والإدارة المحلية. دراسة عملية الفصل بين السلطات والمسؤولية الإدارية.
	دروكر، دال، كونتر (الو.م.أ، بعد 1945)	التركيز على النواحي الوظيفية التي يتضمنها اصطلاح POSDCORB. تأسيس لجنة 'هوفر' لتقديم خدمات استشارية للحكومة في جميع المستويات.
المرحلة الخامسة: نموذج الخدمة العمومية الجديدة	اوسبورن، جيلر (الو.م.أ، نهاية الثمانينيات، التسعينيات)	أهمية استخدام إبداع القطاع الخاص، والموارد، والأفكار التنظيمية من أجل تحسين أداء القطاع العمومي. اعتبار المواطنين مستهلكين أكثر مما هم مواطنون، وأن المستهلكين هم بمثابة مستخدم نهائي للحكومة أكثر من كونهم جزءا من عملية رسم السياسة وصنعها. ركز النموذج على الفرد كوحدة في الاقتصاد أكثر مما هو وحدة في المنظومة الديمقراطية.
	جانيت، دانهارد (الو.م.أ، بداية القرن 21)	التركيز على الأفراد ومعاملتهم كمواطنين أكثر من كونهم زبائن. منح المواطنين دورا أساسيا للمشاركة في الحكومة من خلال عملية تنفيذ السياسة.

المصدر: رابح مرواني، نظم المعلومات الحديثة ودورها في رفع من أداء الإدارة العمومية - دراسة حالة الوكالة الولائية للصندوق

الوطني للضمان الاجتماعي للعمال بالأبيدة، مذكرة ماجستير في علوم التسيير تخصص تسيير عمومي، كلية العلوم

الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2012، ص ص: 07-06.

بعد القراءة الأولية لما جاء به الجدول السابق يتضح جليا أن مفهوم التسيير العمومي هو مفهوم ديناميكي فباللغة الرياضية هو دالة تابعة للزمن. وأن هذا المفهوم يستهدف خلال مراحل تطوره على العموم تحسين أداء القطاع العمومي وإيجاد كل السبل والآليات الكفيلة بذلك.

وفي نفس السياق، يعتبر تطور التسيير العمومي الجديد (NPM) New public Management خلال السنوات الأخيرة واحدة من أكثر الاتجاهات الدولية المعاصرة اللافتة للنظر في المؤسسات والإدارات العمومية، حيث هيمن التسيير العمومي الجديد على فكرة الإصلاح الإداري في العديد من دول العالم، وقد عرفت الدول الأنجلوسكسونية خاصة، عدة إصلاحات لتكييف إدارتها مع هذا التوجه الحديث حيث تم<sup>1</sup>:

- إنشاء الوكالة الإدارية في بريطانيا؛
  - مراجعة قوانين الوظيف العمومي في عدة دول، وحذف تسمية " موظف " لأعوان الدولة في الدنمارك مع تقريب ظروف عملهم لظروف زملائهم في القطاع الخاص في كل من هولندا، إيطاليا والسويد؛
  - تعديل سياسات الأجور، تقرير مبدأ اللامركزية، إدراج مصطلحات الأداء المتميز واستعمال تقنيات تقييم الأداء؛
  - ابتكار عقود العمل للإطارات السامية، عقود بمدة محدودة: بريطانيا 05 سنوات، هولندا 07 سنوات، بلجيكا 06 سنوات، مع التقييم كل سنتين. وعقد بـ 05 سنوات قابل للتمديد 03 سنوات مرة واحدة في نيوزيلندا، هذه العقود مست على سبيل المثال 3300 موظف سامي في بريطانيا؛
  - فتح الوظيف العمومي على الأجانب ( الأوروبيين ) في بريطانيا؛
  - تبني اللامركزية في معظم هذه الدول؛
  - التحويل الكلي لبعض الوظائف كوظيفة الرواتب والأجور وتسيير المعلوماتية إلى القطاع الخاص في الدنمارك، وقد مس هذا الإجراء جزئيا استراليا، نيوزلندا، كندا وسنغافورة.
- هذه الإجراءات مست تقريبا كل الدول الصناعية منذ بداية الحركة الجديدة في بريطانيا في بداية الثمانينات، إذ تم تطبيقه في كل من نيوزيلندا وأستراليا وهولندا والسويد والولايات الأمريكية وكندا.

<sup>1</sup> عماد الدين سليم، مراقبة التسيير في الجماعات المحلية: محاولة لعرض سيورة مراقبة التسيير في بلدية الجزائر الوسطى،

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في علوم التسيير، تخصص تسيير المنظمات، جامعة بومرداس، 2007، ص: 09.

## 2-التسيير العمومي الجديد؛ صياغة جديدة لمفهوم متداول

يمكن القول أن مصطلح التسيير العمومي الجديد The new public management هو مصطلح جديد لكنه يتناول مفاهيم قديمة، تصب كلها في خانة الإصلاح الإداري، أحدهما فوقي From above، والآخر ذاتي From within، والذاتي هو الوجه الثاني لعملية الإدارة، حيث أن وجهها الأول هو التنفيذ والوجه الثاني هو التطوير، وكل مدير سواء في القطاع الخاص أو القطاع العمومي يسعى بشكل طبيعي نحو التطور، أما إذا تم الحديث عن الإصلاح الفوقي فهذا هو مصطلح The new public management بعينه الذي يسعى للقيام بإجراءات أو تغييرات جذرية في وظائف الحكومة وهنا يطرح السؤال التالي: هل يمكن أن يتم إدخال تغييرات جذرية في وظائف الجهاز الإداري دون تغيير في وظائف الحكومة؟ بالطبع الإجابة بالنفي. ومن هنا يتضح أن مفهوم الإصلاح الفوقي والذي ساد في الستينيات من القرن العشرين يماثل مفهوم The new public management.

ومن الواضح أيضا أن هناك تعبيرات حديثة في علم التسيير تعطي المعنى القديم كما في مفهوم التسيير العمومي الجديد. إذ أن مفهوم التسيير العمومي الجديد يشبه ستة مفاهيم معروفة في الإدارة هي: التنمية الإدارية الشاملة، الإصلاح الإداري الشامل، دولة الرفاه Welfare state، إعادة الهيكلة Re-structuring، الثورة الإدارية، الاتفاق أو السياسة الجديدة New deal. وكل هذه المفاهيم ظهرت في مراحل زمنية مختلفة تعبيراً عن توجهات لإدخال تغييرات جذرية في وظائف الحكومة وأساليب الإدارة.

وقد أخذ أيضا مفهوم التسيير العمومي الجديد أسماء مختلفة\* في العديد من دول العالم، وإن اختلفت المسميات إلا أنها اتفقت جميعها على أن هذا المفهوم عبارة عن حركة شاملة لتنظيم الإدارة العمومية وذلك لتغيير العلاقة القائمة بين الحكومة والمجتمع<sup>1</sup>.

ومن هذا المنطلق، يمكن الوقوف على عدة تعاريف للتسيير العمومي الجديد إذ يعرفه المعجم السويسري للسياسة الاجتماعية<sup>D</sup> بأنه: "إتجاه عام لتسيير المؤسسات العمومية تعود أولى معالم ظهوره إلى بداية التسعينات

\* من بين الأسماء المرادفة لمفهوم التسيير العمومي الجديد (=المانجمنت العمومي) (Hood, 1991) هي: إعادة اختراع الحكومة The post-bureaucratic (Osborne and Gaebler, 1992)The re-inventing government، أو نموذج ما بعد البيروقراطية The public management based on the market (Barzelay, 1992) paradigm، أو التسيير العمومي المبني على نظام السوق The management of market-based (Lan, and Rosenbloom, 1992) system، أو تسيير الخدمة العمومية المبني على السوق La nouvelle gestion de l'administration (public service) أو التسيير الجديد للإدارات العمومية ترجمة للمصطلح الفرنسي publique، أو الإدارة العمومية الجديدة La nouvelle administration publique.

<sup>1</sup> الإدارة العامة الحديثة والإصلاح الإداري، على الخط: <http://www.cba.ksu.edu.sa/member/file/research/e>، تاريخ الإطلاع: 28-

في الدول الأنجلوسكسونية<sup>1</sup>، وانتشر لاحقا في معظم دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وعلى عكس التسيير العمومي التقليدي الذي يستمد مبادئه من العلوم الإدارية والقانونية، فإن أفكار ومعالج التسيير العمومي الجديد مستوحاة من العلوم الاقتصادية ومن سياسات التسيير في القطاع الخاص بهدف تحسين ومعالجة الاختلالات التي ميزت التسيير العمومي التقليدي، والتي من بينها البيروقراطية وكذا محاولة الارتقاء بالإدارات العمومية إلى مستوى الكفاءة والفعالية.

كما تعرفه لجنة الإدارة العامة التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بأنه "نموذج جديد يقوم على نشر ثقافة تحسين الأداء في القطاع العمومي وتقليل المركزية، ويدعو هذا النموذج إلى"<sup>2</sup>:

- تركيز الاهتمام على النتائج من منظور الكفاءة والفعالية وجودة الخدمة؛
  - استبدال البنى التقليدية والتسلسل الهرمي والمركزية بأنظمة وهياكل لامركزية، أين تكون الخيارات المالية المتعلقة بتقديم الخدمة العمومية أقرب ما يكون للمواطن، الذي له حق إبداء الرأي مع جميع الشركاء أصحاب المصلحة؛
  - منح المسيرين نوع من الحرية في تحديد بدائل التسيير المباشر للخدمة العمومية، ووضع أنظمة تسيير تسمح بتحسين مردودية السياسات المعتمدة؛
  - زيادة الاهتمام بكفاءة الخدمات المقدمة من طرف المنظمات العمومية من خلال وضع أهداف خاصة بالإنتاجية وتبني مفهوم المنافسة؛
  - تعزيز القدرة الإستراتيجية للحكومة المركزية لتوجيه تطور الدولة بمختلف أجهزتها، وتمكينها من الاستجابة بصورة منهجية وسريعة وبأقل تكلفة للتغيرات التي قد تحدث على مختلف المستويات.
- تجمع الأدبيات الاقتصادية المتناولة لموضوع تحديث الإدارات العمومية، على أن المفهوم الجديد للتسيير العمومي الذي كرسه التجارب الميدانية لبعض الدول في بداية الثمانينات على رأسها بريطانيا- ثم توالى على تطبيقه الدول الأنجلوساكسونية الأخرى كنيوزيلندا وكندا، وسويسرا- يقوم على محاكاة قواعد تسيير المنظمات الاقتصادية الخاصة وآليات السوق وإسقاطها على منظمات القطاع العمومي لتحسين مستوى أدائها من خلال أنماط التسيير.

كما أن التسيير العمومي الجديد هو "نظام جديد للحكومة، والذي يتبع النهج الكلاسيكي الجديد للدولة Neo-classical approach of the State. لذلك يجب أن يكون الاقتصاد منظم وفقا لقواعد السوق، وليس

<sup>1</sup> **Nouvelle gestion publique**, Dictionnaire suisse de politique sociale, Sur le site: <http://www.socialinfo.ch/cgi-bin/dicoposso/show.cfm?id=530>, Consulté le: 28-05-2017, à 23:16.

<sup>2</sup> ليلي بن عيسى، **الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد**، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد: 14، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ديسمبر 2013، ص: 191.

من قبل الدولة الذي يُنْبَع بتطبيق أساليب التسيير الخصوصي أو أساليب إدارية للقطاع الخاص جاعلا مؤسسات القطاع العمومي فعّالة في السوق. وعموما، فإن التسيير العمومي الجديد ليس فقط تطبيق الأساليب الإدارية للقطاع الخاص Private management techniques في القطاع العمومي<sup>1</sup>. فالفكرة المركزية وراء التسيير العمومي الجديد تفرض أن الأساليب والتقنيات المستعملة في مجال الأعمال يمكن أن تستخدم في القطاع العمومي، مستهدفةً تحسيناً في أدائه<sup>2</sup>.

في حين، حاول العديد من العلماء والكتاب إعطاء مفهوما جديدا لتسيير المنظمات العمومية، يعتمد على عقلانية تسييرية وإقصاء العقلانية القانونية التقليدية، التي تركز على التسيير العمومي التقليدي والأطر الفلسفية والأخلاقية، التي تنهل منها ردود فعلها وتدخلاتها. وقد أعطى للتسيير العمومي الجديد عدة تعاريف منها<sup>3</sup>:

- عرفه الأستاذ "جاك شوفالي Jacques CHEVALLIER " سنة 1997 بأنه " يهدف أساسا إلى تحسين نوع وجودة الخدمة عن طريق استخدام تقنيات جديدة في التسيير وتخفيض البعض من صلابة التنظيم، وتلين نظام الاتصال مع البيئية الخارجية؛
- كما عرفه الأستاذ "أبسولو بريجيل لوسي Abessolo Brigelle lucie " سنة 1995 بأنه "استيراد للتقنيات القادمة من القطاع الخاص الخاصة بالتسيير العمومي كما يمثل وسيلة للتحكم في السياسات، أي ضمان التحديد والقيادة في الظروف الاقتصادية المثالية؛
- ويعرفه الأستاذ "أبليرت داموس Ablert Damus " سنة 1996 بأنه " ذلك المجال الذي يتصف عموما بعقلانية من نوع تسييري، والتي هي في علاقة توتر مع العقلانية القانونية التي يتصف بها التسيير العمومي التقليدي، والعقلانية التسييرية هي في الأساس مستوحاة من القطاع الخاص، وهي لا تقصى العقلانية القانونية بل هناك توافق بين العقلانيتين وكل واحدة مستوحاة من الأخرى، وهذا التوتر هو ميزة من مميزات تسيير المنظمات العمومية؛
- ويعرف التسيير العمومي الجديد أيضا بأنه "تطبيق وتنفيذ مجموع عمليات القيادة والرقابة للمنظمات العمومية، الذي يهدف إلى تحسين فعالية وكفاءة هذه المنظمات العمومية في إطار المؤهلات التي تتمتع بها"، وهناك من اعتبر التسيير العمومي الجديد ما هو إلا إدخال تقنيات التسيير الخاصة في التسيير العمومي.

<sup>1</sup> Thomas ALGUAZIL et Autres, **Le new public management en question**, Support de cours en contrôle de gestion des administrations publiques, Université de Poitiers, France, Année universitaire 2009-2010, P: 07.

<sup>2</sup> Lode DE WAELE and Others, **Defining And Operationalizing Hybridty Within Public Organizations: An alternative explanatory model**, IRSPM 2015, 30 MARCH – 1 APRIL 2015, Online: <http://irspm2015.com/sppa/index.php/irspm/IRSPM2015/paper/viewFile/1177/371>, Seen on: 03-11-2015, at 23:06.

<sup>3</sup> عبد العزيز عقاب، مرجع سبق ذكره، ص: 36.

أما الأستاذ "أدريان بايات Adrien PAYETTE " فإنه يضع تعريف للتسيير العمومي الجديد يجمع فيه بين العناصر التالية<sup>1</sup>:

- أنه يقوم أساسا على المناجمنت (التسيير) والإدخال والاعتماد الكلي على قيم التسيير وخياراته الفكرية وطرقه وأنواعه وتأثيراته؛
- يقوم التسيير العمومي الجديد أساسا على محاولة التوفيق بين مختلف العقلانيات التي يقوم عليها التسيير العمومي:
- ✓ عقلانية قانونية؛
- ✓ عقلانية سياسية؛
- ✓ عقلانية تسييرية.

فالتسيير العمومي الجديد هو تغيير للذهنيات القديمة التي سيطرت على قيم التسيير العمومي، واستبدالها بقيم وتطبيقات جديدة من جهة، ومن جهة أخرى فالتسيير العمومي الجديد هو محاولة التوفيق بين الصراعات القائمة بين العقلانيات التي تميز التسيير العمومي؛

- أنه صعب التحديد إذ يختص بتسيير المنظمات العمومية من جهة، وما تمتاز به من سياقية منهجية وظروف بيئية وثقافية وتنظيمية، ويرتكز على مفهوم التسيير من جهة أخرى، والذي هو تسيير من نوع خاص؛
- يقع في إشكالية التناقض بين الفعالية والكفاءة المنتظرين من تسيير أية منظمة والتدخل السياسي، لذا يجب أن يحتوي هذا التناقض للتوفيق بين المجالين.

فالتسيير هو اختيار وترتيب وتنظيم واستخدام الموارد في وحدة عمل محددة في إطار أهداف ورهانات خاصة بالمنظمة. وبالتالي، فالتسيير العمومي الجديد - الذي يهتم أساسا بعمليات التخطيط، التنظيم، التنسيق الرقابة- يرتكز على الممارسات والتقنيات التسييرية في إطار التوجيهات السياسية العامة. هذا المفهوم لا يقصي العقلانية القانونية البيروقراطية التي اتصف بها التسيير العمومي الجديد. لأن هذا الأخير كما سبق وأن عرفه "أدريان بايات Adrien PAYETTE" يقوم على التوفيق بين العقلانيات المختلفة التي يقوم عليها التسيير العمومي.

<sup>1</sup> عبد العزيز عقاقبة، مرجع سبق ذكره، ص: 37.

وقدم الأستاذ " Pierre De CELLE " مقتربا يوضح فيه المفهوم الحقيقي للتسيير العمومي الجديد الذي تميز بعقلانية تسييرية تعكس العقلانية القانونية التي يتميز بها التسيير العمومي التقليدي. إن مقترح التسيير العمومي الجديد يركز أساسا على<sup>1</sup>:

- سير عمل المنظمات العمومية؛
- وضع السياسات العمومية وتقديم خدمات ذات جودة وبأقل التكاليف؛
- البحث عن خيارات وتنمية الموارد التي تضمن وضع السياسات العمومية؛
- تطبيق مختلف التقنيات التسييرية والمناهج التنظيمية، لهذه الموارد وخاصة ما يتعلق بالتخطيط واتخاذ القرار وتقييم النتائج وتحسن الفعالية التطبيقية؛
- الأدوار والمسؤوليات الأولية للمسيرين؛
- تفهم بيئة التسيير الداخلية والخارجية الخاصة بالمنظمات العمومية؛
- اكتساب وتنمية المهارات والكفاءات في ظل التكوين المتواصل؛
- تفهم الأهداف المسطرة من طرف الدولة والشروط المحددة لتدخلاتها؛
- إعداد السياسات العمومية؛
- تحليل وتطبيق قواعد وإجراءات وسبل تنفيذ هذه السياسات العمومية؛
- الأدوار والمسؤوليات الرسمية للمسؤولين؛
- التطبيق والاستعانة بالمهارات المتخصصة في ميادين نشاط المنظمات العمومية؛
- اكتساب معلومات ومعارف قريبة من واقع عمل المنظمات العمومية.

فهذا المقترح الذي يعود للأستاذ " DE CELLE " يحاول التركيز على أهم الوظائف الأساسية المرتبطة بالتسيير، لكن حسب تطبيقاتها في مجال المنظمات العمومية، مع الأخذ بعين الاعتبار الأطر التنظيمية والثقافية والبيئة لهذه الأخيرة.

وفي ذات النسق، يأخذ مقترح التسيير العمومي الجديد عدة مظاهر:

- أنه رهان على الأشخاص حسب قول الأستاذ "DE CELLE"؛ رهان على معارفهم واستخدام هذه المعارف على طريق الفهم الجيد للبيئة والمنظمة من أجل التصرف فيها، وجعل الأولى تتكيف بصورة جيدة وإيجابية مع الثانية فالمسيرون يستخدمون تقنيات ومبادئ تسييرية تنظم بدل أن يكونوا موضوعا لقواعد محددة مسبقا؛

<sup>1</sup> عبد العزيز عقاقبة، مرجع سبق ذكره، ص: 38.

- استخدام التقنيات الجديدة للتصرف في المنظمة بطريقة فعالة؛
  - إن الأشخاص، في ظل تطبيقهم لهذه التقنيات، هم في وضعية مسؤولياتية أي الانتقال من مسؤولية نظامية Titulaire ، إلى مسؤولية تسييرية Manageriele.
  - فهذه المظاهر الثلاثة، هي التي تحدد معالم العقلانية التسييرية التي يتصف بها التسيير العمومي الجديد، أين يكون الأشخاص في مركز النشاط التسييري وليسوا خاضعين لقواعد تتغلب على الأشخاص. فالتسيير العمومي الجديد يهتم بمجموع المسارات والإجراءات التي تتعلق بتخطيط وتنظيم وتنشيط ورقابة المنظمات العمومية، من أجل تنمية أدائها العام وقيادة تطورها في ظل احترام مكانتها ورهاناتها الخاصة.
- استكمالاً لما سبق، يقدم الجدول الموالي ملخص عن مفاهيم التسيير العمومي الجديد كما وردت عند مجموعة من المؤلفين.

## الجدول رقم: 09

## مفاهيم التسيير العمومي الجديد كما وردت عند أهم المؤلفين

أزبورن وغايلر OSBORNE & GAEBLER 1992.	بورلينس BORLINS، 1994؛ الكومنولث COMMONWEALTH، 1996.	فارلي وآخرون FARLIE ET AL، 1996.	بوليت POLLITT، 1993 و 1994	هود HOOD، 1991، دونليفي وهود 1994 DUNLEAVY & HOOD
لا مركزية الحكومة: الترويج لأشكال أكثر مرونة، وأقل مستويات التنظيم. decentralized government: promoting more flexible, less layered forms of organization	زيادة الاستقلالية (تعزيز الحكم الذاتي)، خاصة من رقابات الوكالة المركزية. increased autonomy, particularly from central agency controls	اللامركزية، فك الترابط التنظيمي: أشكال جديدة لحكومة المؤسسات، الانتقال إلى نمط المجالس الإدارية. decentralization; organizational unbundling; new forms of corporate governance; move to board of directors mode	لا مركزية السلطة الإدارية في تقديم الخدمات العمومية decentralizing management authority within public services	التدريب العملي على التسيير المحترف. hands-on professional management
تحفيز الحكومة على التوجيه لا التنفيذ steering catalytic government: not rowing	الفصل بين الإستراتيجية الأساسية العامة وكل ما يحيط بالجوانب التنفيذية الكبرى. split between strategic core and large operational periphery	تفكيك وحدة البيروقراطية التقليدية المتجانسة إلى وكالات منفصلة (مستقلة). breaking up traditional monolithic bureaucracies into separate agencies	التحول إلى تجزئة الوحدات إلى نماذج شبه تعاقدية أو شبه سوقية. disaggregation of units into quasi-contractual or quasi-market forms	التحول إلى تجزئة الوحدات إلى نماذج شبه تعاقدية أو شبه سوقية. disaggregation of units into quasi-contractual or quasi-market forms
المنافسة داخل القطاع العمومي: قد يكون فيما بين الجمهور أو بين العديد من موفري الخدمات. competition within public services: may be intra-public or with a variety of alternative providers	تقبل المنافسة، والموقف المنفتح حول الأنشطة العامة التي ينبغي أن يقوم بها القطاع العمومي في مواجهة القطاع الخاص. receptiveness to competition and an open-minded attitude about which public activities should be performed by the public sector as opposed to the private sector	وضع وتطوير أشباه الأسواق كآليات لتخصيص الموارد داخل القطاع العمومي. elaborate and develop quasi-markets as mechanisms for allocating resources within the public sector	إدخال آليات السوق وشبه السوق لتعزيز المنافسة (تشجيعها). introducing market and quasi-market type mechanisms to foster competition	التحول إلى زيادة المنافسة والتموين المختلط، العلاقات التعاقدية في القطاع العمومي، انفتاح وظيفة الممولين (الموفرين) على المنافسة. shift to greater competition and mixed provision, contracting relationship in the public sector; opening up provider roles to competition
التسيير والتحفيز على أساس المهمة mission لا القواعد rules driven by mission not rules	انشاء تعاون بين القطاعين العمومي والخاص. creating synergy between the public and private sectors	الفصل بين التمويل العمومي وتوفير خدمة مستقلة. split between public funding and independent service provision	الفصل الواضح بين وظيفة المشتري والموفر. clearer separation between purchaser and provider function	التأكيد على نمط القطاع الخاص في الممارسات الإدارية. stress on private sector styles of management practice
خدمة العملاء customer-driven.	توفير خدمات عالية الجودة يقدرها المواطنون؛ مستخدمى الخدمة كعملاء. providing high-quality services that citizens value; service users as customers	التأكيد على استجابة مقدم الخدمة للعملاء، اهتمام أكثر بجودة الخدمة. stress on provider responsiveness to consumers; major concern with service quality	التأكيد على الجودة والاستجابة للعملاء. stress on quality, responsiveness to customers	زيادة التركيز على رقابة المخرجات. greater emphasis on output controls
إدارة حكومية بالنتائج: التمويل على أساس المخرجات لا المدخلات. result-oriented government: funding outputs not inputs	تقييم/قياس المنظمات والأفراد ومكافأتهم على أهداف الأداء مجتمعة. organizations and individuals measured and rewarded on the performance targets met	استخدام أساليب أكثر شفافية لمراجعة الأداء. more transparent methods to review performance	أهداف الأداء توضع من طرف الميسرين/المدرين. performance targets for managers	معايير صريحة، ومقاييس للأداء. explicit standards and measures of performance
حكومة ريادة الأعمال: الكسب بدلاً من الإنفاق. enterprising government: earning not spending	توفير الموارد البشرية والتكنولوجية التي يحتاجها المسيرون لتحقيق أهداف أداؤهم. provision of human and technological resources that managers need to meet their performance targets	الاهتمام كثر بالقيمة value مقابل المال ومكاسب الكفاءة. strong concern with value-for money and efficiency gains	ميزانيات ثابتة / مسقفة. capping/ fixed budgets	التأكيد على المزيد من الانضباط والتشف في استخدام الموارد، إعادة صياغة الميزانيات لتكون شفافة من حيث المحاسبة. stress on greater discipline and parsimony in resource use; reworking budgets to be transparent in accounting terms
حكومة مسيرة بعوامل السوق: التغيير من خلال الاستفادة من السوق. market oriented government: leveraging change through the market	التخفيض من العمالة (التقليص) downsizing	تغيير علاقات العمل. changing employment relations		
العمل الاستباقي للحكومة: الوقاية بدل من العلاج. anticipatory government: prevention rather than cure	تحرير سوق العمل. deregulation of the labour market			

المصدر: من إعداد الباحث اعتماداً على:

-Cesar da S. ALEXANDRE, **An idiographic analysis of new public management/ leadership and traditional public management/ leadership**, Dissertation presented for the Degree of Doctor Technologiae in Public Management in the Faculty of Business at the Cape Peninsula University of Technology, Cape Town, South Africa March 2007, PP: 48-49.

-طارق عشور، **مقاربة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم وتعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية**، مجلة أداء

المؤسسات الجزائرية، العدد: 01، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012، ص: 115.

أظهرت معطيات الجدول أعلاه، أنه لا يوجد اتفاق كامل حول مفهوم التسيير العمومي الجديد ومكوناته رغم أنّ هناك العديد من النقاط المشتركة. مع ذلك، تمّ وضع جدول أعمال مشترك لجميع المؤلفين في كيفية جعل الحكومة أكثر فعالية وتجاوباً مع مطالب المواطنين، أساسها نموذج جديد يضمن تقسيم المؤسسات البيروقراطية الكبيرة إلى مؤسسات صغيرة مندمجة أو مركبة، والتركيز على المخرجات بدلاً من المدخلات، وكذا إعطاء قيمة لأموال دافعي الضرائب، وانتقال السلطة (اتخاذ القرار) إلى نقطة تقديم الخدمة، والمرونة، والاستجابة للعملاء وإدخال المنافسة للخدمة العمومية، وكذا تعزيز الشفافية والمساءلة. فكانت الأداة المستخدمة من قبل العديد من البلدان للتقليل أو التقليل من تدخل الحكومة.

فَيُنظر بالتالي، للتسيير العمومي الجديد في كونه وعاء فكر إداري أو كنظام فكر إيديولوجي أساسه الأفكار المتولدة في القطاع الخاص، والتي تستهدف إصلاح القطاع العمومي. فهو إذاً تعبير مختصر يستخدمه العلماء والمتخصصين للإشارة إلى موضوعات متميّزة لأساليب وأنماط تسيير الخدمة العمومية، والتي طفت على السطح خلال العقدين الماضيين، لاسيما في المملكة المتحدة وأستراليا ونيوزيلندا.

إضافة إلى ذلك، يمكن معالجة العديد من الأنشطة التي تدخل ضمن مجال التسيير العمومي الجديد وتجميعها وتصنيفها بحسب الوظيفة كما يظهره الجدول الموالي:

## الجدول رقم: 10

## تصنيف الأنشطة ضمن مجال التسيير العمومي الجديد

<ul style="list-style-type: none"> <li>التسيير بالنتائج Management by results.</li> <li>الاعتماد على التخطيط الاستراتيجي Establishment of strategic planning.</li> <li>خصوصية المؤسسات العمومية والاستعانة بمصادر خارجية (التعاقد الخارجي) Privatization of public enterprises, outsourcing (doing -doing).</li> <li>إقامة شراكة بين القطاعين العمومي والخاص Establishment of public / private partnerships.</li> <li>الفصل بين الوظائف السياسية (التصميم) والإدارية (التنفيذية) Separation of political functions (design) and administrative (implementation).</li> <li>عدم التركيز و/أو اللامركزية Deconcentration and / or decentralization.</li> <li>استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الحديثة داخلياً (يمكن للانترنت مثلاً إزالة حواجز وعوائق الخدمات) Use NITC (intranet helps break down barriers between services).</li> <li>تعميم التقييم (ثقافة الأداء) Generalization of evaluation (culture of performance).</li> <li>تبسيط الإجراءات الإدارية Simplification of administrative formalities.</li> </ul>	<p>الوظيفة الإستراتيجية Strategic Function</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>تخفيض العجز Reduced deficits.</li> <li>المُؤزَّنة على أساس البرنامج Budgeting by program.</li> <li>المزيد من الشفافية في الحسابات (على سبيل المثال عن طريق إنشاء نظام المحاسبة التحليلية لمقارنة النتائج المتوقعة. وتسمح المحاسبة التحليلية كذلك بإظهار التكاليف المباشرة وغير المباشرة والمخفية بالنسبة للتجهيز أو بالنسبة لشؤون السياسة وإدارة الدولة) Greater transparency of accounting (for example by setting up cost accounting to compare results with forecasts).</li> </ul>	<p>الوظيفة المالية Finance Function</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>تطوير وتنمية التسويق العمومي عن طريق المشاورات، التحقيقات، استطلاعات الرأي... الخ. Development of public marketing (consultations, investigations, surveys, Opinion polls, etc).</li> <li>استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الحديثة خارجياً (من أجل تواصل واتصال أفضل) Use NITC externally (for better communication).</li> </ul>	<p>الوظيفة التسويقية Marketing Function</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>تخفيض العمالة Downsizing.</li> <li>المساءلة وتحفيز الموظفين ( الطابع الفردي للأجر، المكافآت على أساس الأداء... ) Accountability and motivation of civil servants (individualisation of remuneration, performance bonuses, etc).</li> <li>تطوير وتنمية المشاركة Development of participation.</li> </ul>	<p>وظيفة الموارد البشرية Human Resources Function</p>

المصدر: من إعداد الباحث اعتماداً على:

-Éric GUILLOT, Dynamiques du management et nouvelle gestion publique : Quels enseignements pour le management du secteur éducatif?, 9 juin 2010, P: 13, Sur le site: [http://www.esen.education.fr/fileadmin/user\\_upload/Modules/Ressources/Conferences/flash/10-11/guillot/medias/guillot\\_e\\_ngp\\_diapo.pdf](http://www.esen.education.fr/fileadmin/user_upload/Modules/Ressources/Conferences/flash/10-11/guillot/medias/guillot_e_ngp_diapo.pdf), Consulté le: 28-05-2017, à 23:26.

- طارق عشور، مرجع سبق ذكره، ص: 113.

وعلى ضوء ما سبق، مفهوم التسيير العمومي الجديد تطور وما زال يتطور من حيث الصياغة والمدلول وحتى الأهداف وغيرها من النقاط.

### المحور العاشر: التسيير العمومي الجديد، قراءة في الأسباب والمبادئ

قبل النظر في أسباب التسيير العمومي الجديد ومبادئه، وفيما إذا كان التسيير العمومي الجديد هو استجابة كافية للتغيير في دور الدولة ومهامها العصرية، يجب تقديم وصف موجز عن الأسس النظرية ومتطلبات التسيير العمومي الجديد. حيث تجدر الإشارة أنّ هذه الأخيرة قد أدرجت تاريخياً وبدرجات متفاوتة وفي أوقات ومناطق مختلفة، والتي ستناقش من خلال ما يراه Gernod GRUENING حول وجود سبعة تيارات نظرية Seven theoretical currents غذت فكرة ظهور مفهوم التسيير العمومي الجديد على شاكلة:

- العلوم الإدارية الكلاسيكية؛
- العلوم الإدارية النيوكلاسيكية - مستوحاة من أعمال سيمون؛
- اقتصاد الاختيار العمومي Public-choice economy؛
- الاقتصاد المؤسساتي الجديد (نظريات الوكالة وتكاليف المعاملات)؛
- علم الإداري الجديد (بما في ذلك الدستوري Constitutionalism والمجتمعي Communitarianism)؛
- تحليل السياسات العمومية؛
- والتسيير العمومي - العقلاني والعضوي.

إذ تساهم هذه التيارات النظرية بدرجات متفاوتة في بلورة واكتمال فكرة التسيير العمومي الجديد، والتي وضعت أهم الأسس النظرية ومتطلبات التسيير العمومي الجديد؛ والتي هي في نفس الوقت تعبر عن خصائص هذا التسيير والتي يمكن تقسيمها إلى نوعين وذلك حسب درجة التوافق عليها:

- **خصائص المتفق عليها بلا منازع The Undisputed characteristics** : وهي الخصائص التي تم تحديدها من قبل معظم المراقبين والملاحظين Identified By Most Observers على غرار: تخفيضات الميزانية أو ترشيد الميزانية، الخصوصية، الفصل بين التموين أو التقديم والإنتاج، التعاقد الخارجي أو التأثيرات الخارجية، رسوم المُستخدَم والقسيمة User Charges & Vouchers على غرار ما قد اقترحه ميلتون فريدمان Milton FRIEDMAN والذي يعرف بنظام الكوبونات أو البطاقات التعليمية The education coupon system أو نظام القسيمة التعليمية The education voucher system أو كما يسميه البعض العمل بالوصلات، توجيه العملاء، المنافسة، مرونة التسيير، الفصل بين السياسة والإدارة، مراقبة الأداء، اللامركزية، قياس الأداء، التحسين المحاسبي والتسيير المالي، مراجعة الأداء، الإدارة والتخطيط الاستراتيجي، التحول في أساليب الإدارة الدينامكية، إدارة الموارد البشرية، استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات؛
- **خصائص قابلة للنقاش والمنتازع عليها The Debatable attributes**: وهي تلك الخصائص التي تم تحديدها من قبل البعض، ولكن ليس كل المراقبين والملاحظين Identified by some, but not all, observers، وتتمثل في كل الخصائص أو الأسس محذوف منها الخصائص المتفق عليها.

ينطوي تنفيذ التسيير العمومي الجديد على العديد من الإجراءات. وقد حاول ثلاثة مؤلفين تصنيف كل من هذه الإجراءات. ووفقا لكريستوفر كروبر هود Christopher Cropper HOOD، يتميز التسيير العمومي الجديد بسبع خصائص هي<sup>1</sup>:

- تفكيك أو تقسيم المؤسسات العمومية إلى وحدات "مقاولاتية"؛
- التشجيع على زيادة المنافسة في المؤسسات العمومية، كما هو الحال مع القطاع الخاص؛
- استخدام الأساليب الإدارية للقطاع الخاص؛
- البحث المنهجي للتكلفة الأقل؛
- لامركزية السلطة؛
- الأهمية المتزايدة الممنوحة لمعايير قياس الأداء؛
- مراقبة المؤسسات العمومية من خلال قياس أهداف الإنتاج.

### 1-أسباب ظهور التسيير العمومي الجديد

الأسباب التي أدت إلى ظهور التسيير العمومي الجديد عديدة ومتعددة. ويمكن أن تكون رغبة الدول في إدارة أكثر تماسكا وانسجاما كرد على القطاع العمومي غير الفعال Inefficient public sector (في حالة اليابان، على سبيل المثال)، أو الرغبة في أن تكون جزءا من الإيديولوجية الليبرالية الجديدة (كالمملكة المتحدة ونيوزيلندا)، أو كأداة للتغلب على الأزمات المالية (كما هو الحال في كندا وغيرها)، أو لامتصاص تداعيات الأزمة الاقتصادية والسياسية (حالة إيطاليا)، أو الحاجة إلى التغيير أو كذلك من أجل عملية المحاكاة للنماذج الناجحة (وخاصة بالنسبة للإدارات المحلية)<sup>2</sup>.

أيًا من هذه الأسباب لا تفسر لوحدها ظهور التسيير العمومي الجديد، حتى لو كانت الأزمات المالية من أكثر العوامل الرئيسة التي أدت إلى ظهوره. ففي الواقع، التسيير العمومي الجديد ناتج من الضغوط الداخلية في القطاع العمومي أكثر منها خارجية.

كما يمكن إرجاع ظهور التسيير العمومي الجديد على غرار بروز النموذج التقليدي للتسيير العمومي تحت تساؤلات واستفهامات الباحثين، السياسيين والبيروقراط حول: ما الذي من شأنه أن يجعل الحكومة أكثر كفاءة وفعالية؟ وعليه، تُوّجت الفترة ما بين سنتي 1960 و1970 بالعديد من الدراسات الأكاديمية التي تناولت تعزيز قدرات الحكومة من خلال سياسة المبادرات. إذ في هذا الشأن، برز تيارين رئيسيين، واحد منهما قاده الاقتصاديون، والآخر كان أساسه المعرفة الإدارية أو التسييرية.

<sup>1</sup> Thomas ALGUAZIL et Autres, Op.cit, P: 08.

<sup>2</sup> Ludovic BERTHIER et Autres, **Le Nouveau Management Public: Avantages et Limites**, Sur le site: [http://webs.unice.fr/recemap/contenurevue/Articles/Revue\\_Recemap13\\_Amar\\_Berthier.pdf](http://webs.unice.fr/recemap/contenurevue/Articles/Revue_Recemap13_Amar_Berthier.pdf), Consulté le: 05-03-2016, à 23:10.

ومن ثم، يمكن أن ينظر إلى التسيير العمومي الجديد بأنه "تزاوج بين أفكار اثنين من التيارات المختلفة The new Marriage of two different streams of ideas<sup>1</sup>. الزوج الأول هو "الاقتصاد المؤسساتي الجديد The new institutional economics" حيث قام الاقتصاديون بإدخال المنطق الاقتصادي في عمليات الحكومة. أما الزوج الآخر فهو عبارة عن مجموعة من الموجات المتتالية من الأعمال Business من نوع "الادارياتية The managerialism" في القطاع العمومي وفي تقاليد حركة الإدارة العلمية الدولية. إذ حاول المسيرون إدخال تقنيات الخبرة المهنية للتسييرية للقطاع الخاص في القطاع العمومي؛ فظهرت بذلك العديد من مذاهب الإصلاح على أساس هذين الاتجاهين.

### 1-1- الاقتصاد المؤسساتي الجديد The new institutional economics

يتبنى الاقتصاد المؤسساتي الجديد هو الآخر أفكار نظرية الاختيار العمومي The public choice theory (المؤسسات في القطاع السياسي/العمومي Institutions in the political/public sector) والتي يعتبرها البعض على أنها هي التي مهدت لظهور ما بات يعرف بالتسيير العمومي الجديد واعتباره ثمرة الاختيار العمومي والخصوصة<sup>2</sup>. فهذا التعريف غير مكتمل ل يتم إرجاع ظهور مفهوم التسيير العمومي الجديد إلى تأثيرات أفكار نظريات أخرى تبناها مفهوم الاقتصاد المؤسساتي الجديد على غرار نظرية تكاليف المعاملات The transaction cost theory. وكذا نظرية الوكالة The agency theory أو ما يطلق عليها بنظرية الوكيل الرئيس Principal-agent theory (المؤسسات في الأسواق Institutions in the markets) والتي عالجت مشكلة الخطر الأخلاقي problem Moral hazard & Principal-agent أو الخطر المعنوي الذي تطرقت إليها نظرية الوكالة من خلال العلاقة وكييل-موكل؛ وهو المشكل الذي غالبا ما يظهر بعد إبرام العقد أو هو نتيجة لسلوك انتهازي بعدي لعدم تماثل المعلومات Information Asymmetry.

. كما أن نظرية نيسكانن المتعلقة بالبيروقراطية سنة 1971 Niskanen's theory of bureaucracy هي المعلم الأكثر تأثيرا في هذا التطور. وساعدت حركة الاقتصاد المؤسساتي الجديد في إنشاء مجموعة من مذاهب الإصلاح الإداري المبنية على أفكار التنافسية، واختيارات المستخدم والشفافية والتركيز الوثيق بشأن الهياكل المحفزة. هذه النظريات تختلف كثيرا عن الأفكار التقليدية للتسيير مع التركيز على التسلسل الهرمي المنظم والقضاء على الازدواجية أو التداخل في السلطات.

<sup>1</sup> Kurt PROMBERGER, New Public Management –An Introduction from the UK Perspective, Working paper, University of Innsbruck, Austria, 2003, P: 05.

<sup>2</sup> Elisa CHELLE, Les manuels du " new public management " : La production académique d'une science de gouvernement, 21<sup>ST</sup> world congress of political science, Santiago de Chile, 2009, P :04.

## 1-2- الادارياتية The Managerialism

جاءت الادارياتية تعبيراً عن الاتجاهين -إعادة إختراع الحكومة واللابيروقراتية؛ والحوكمة- اللذين سادا مدرسة التسيير العمومي الجديد. ويستند هذا النموذج إلى عدة عناصر أبرزها -الكفاءة الاقتصادية كقيمة أساسية توجه عمل المديرين وقراراتهم؛ بما يعني السعي للوصول إلى أكبر حد ممكن من المخرجات بأقل قدر ممكن من المدخلات.

ويعبر هذا النموذج عن السيادة التي تحققت لعلم إدارة الأعمال، وهو ما يلاحظ بقوة في الجامعات والأكاديميات الأجنبية وحتى العربية من انتشار أقسام إدارة الأعمال في مختلف كليات التجارة وأكاديميات الإدارة، بينما تتضاءل أقسام التسيير العمومي إلى أدنى حد؛

وبشكل عام، يعبر التسيير العمومي الجديد عن حكومة صغيرة وعن خصوصية وظائف الحكومة، لكي تتحسن الخدمات من خلال المنافسة والمقارنة المرجعية بأفضل الممارسات، وحتى يتحسن باستمرار نظام الحكم وإدارة شؤون المجتمع ويتعزز توجهه نحو إرضاء الزبون، ويتم التحول من التنظيم الهرمي الهيراركي Hierarchical organization (التسلسل الهرمي) إلى التنظيم البسيط.

ويلاحظ أن هذين الاتجاهين إعادة اختراع الحكومة واللابيروقراتية؛ والحوكمة اتسما باتساق كبير في محاولة التقريب بين التسيير العمومي والتسيير الخاص بدرجة ما؛ مما أدى إلى إفراز نموذج الادارياتية الذي يعد في الواقع تطبيق فكر وممارسات التسيير الخاص في القطاع العمومي<sup>1</sup>.

إذاً فهو تعزيز لما تم ذكره آنفاً من أن الادارياتية عبارة عن مجموعة من الموجات المتتالية من الأعمال Business في القطاع العمومي، وهذا ما ساعد على إنشاء مجموعة من مذاهب الإصلاح على أساس الأفكار المستمدة من خبرة "الإدارة المحترفة Professional management"، والتي تتطلب سلطة تقديرية Discretionary power عالية لتحقيق النتائج "حرية التسيير Free to manage" وفرض أداء تنظيمي أفضل من خلال تطوير الثقافات المناسبة والقياس الفعال للمخرجات التنظيمية.

هاتين الخلفتين تشيران أيضاً إلى تنافس مقاربتين في التسيير العمومي الجديد؛ مقارنة إعطاء المسيرين المزيد من المرونة، إذ يعتبرهم النظام الإداري عقبة أمام الإدارة الجيدة للقطاع العمومي (إطلاق حرية المديرين في الإدارة أو "ترك المسير يُسيّر Letting the manager manage"، الادارياتية)، في حين يتم عرض البيروقراطيين للمساءلة من أجل تحقيق نتائج أفضل، كما أنهم يسعون إلى تحقيق أقصى منفعة، لذا يحتاجون

1 أحمد السيد الدقن، مدرسة الإدارة العامة الجديدة، على الخط: <http://kenanaonline.com/files/.../موقع%20الادارة%20العامة%20...الحوكمة.docx>، تاريخ الاطلاع: 2016-02-09، على الساعة

إلى الحوافز للقيام بالعمل المناسب ("صناعة مُسِير يُسَيِّر Making The Managers Manage"، الاختيار العمومي)

وقد كان وراء تبني الإداريائية في التسيير العمومي نفس القوى التي أثرت في إدارة القطاع الخاص، ألا وهي زيادة التركيز على الاقتصاد والكفاءة (من حيث العلاقة بين الإيرادات والنفقات In terms of the relationship between revenues and expenditure – فعل الكثير بالقليل Doing more with less) من ناحية، وزيادة الاهتمام بجودة المنتجات والخدمات، من ناحية أخرى. فالإداريائية إذن هي تجسيد ممارسات إدارة القطاع الخاص في القطاع العمومي.

كما ترى الإداريائية أنّ تطبيقات ومبادئ تسيير القطاع الخاص من شأنه أن يحل الكثير من المشاكل البيروقراطية للقطاع العمومي. فهم يعتقدون أن التسويق Commercialization مثلاً، يؤدي إلى التغيير في ثقافة وقيم ومهارات المديرين، بالتالي تحسين في أداء المؤسسات العمومية. فلسفة المسيرين تستمد قوتها من أعمال كل من بيتر وآخرون Tom Peters & others في منشورهم " البحث عن التميز Search of excellence"، والذي أظهر أن أفضل تسيير للمؤسسات الأمريكية كان يعتمد على الهياكل العضوية للإدارة الإنسانية وأساليبها، وكذا إلى بيئة ثقافية داعمة. فالمديرون Managerialists يؤكدون على الانتقال من النموذج البيروقراطي ( التسلسل الهرمي والرقابة) إلى نموذج ما بعد البيروقراطية Post-bureaucratic paradigm (الدعم والابتكار). بمعنى، أن التسيير العمومي الجديد يدفع بالدولة نحو الإداريائية<sup>1</sup>.

وبإيجاز، يمكن أن يُعبّر عن تطور بروز مفهوم التسيير العمومي الجديد بمرحلتين:

- المرحلة الأولى من إصلاح الحكومة في سياق الانتقال إلى اقتصاد السوق الحرّة الذي بدأ في جميع أنحاء العالم في الثمانينيات من القرن العشرين وتسارع في سنة 1989 مع سقوط جدار برلين؛
- أما المرحلة الثانية من حركة الإصلاح الحكومي (العالمية) فبدأت مع التسعينيات من نفس القرن إذ ركزت - وبصورة أقل- على الخصوصية واهتمت بشكل كبير بالإصلاح الإداري لجوهر وظائف الدولة. وفي هذه المرحلة أيضاً أخذت الدول بتقليص حجم بيروقراطية حكوماتها، سعياً منها لجعلها أكثر كفاءة وحادثة وأكثر استجابة للمواطن.

كما ينظر إلى أزمة شرعية<sup>2</sup> التصرف العمومي وحدوده، كأحد أسباب وجوب تبني مفهوم التسيير العمومي الجديد. حيث صارت القرارات التي يتم اتخاذها على مستوى القطاع العمومي - وخاصة على مستوى

<sup>1</sup> طارق عشور، مرجع سبق ذكره، ص: 111.

<sup>2</sup> Philippe HUSSENOT, La gestion publique par objectifs: des ambitions a la pratique, Les éditions d'organisation, Paris, 1983, P: 35.

الإدارات العمومية - تفتقد بشكل تدريجي للشرعية المطلوبة Legitimacy. فأزمة الشرعية التي يعاني منها التسيير العمومي التقليدي إنما هي نابعة من أزمة مختلف اللغات التي يستخدمها: القانون، الاقتصاد الجزئي، الاقتصاد الكلي، لهذا ظهرت مؤخرًا لغتان لسد الفراغ المتواجد وهما لغة العلوم الاجتماعية واللغة الإدارية أو التسييرية Managérial.

ففي المرحلة الأولى كانت اللغة المستخدمة ضمن التسيير العمومي التقليدي يغلب عليها الطابع القانوني، وبفعل تخلي الدولة عن دورها (الدولة الحارسة) وتعويضها بالدور آخر (دولة الرفاه)، أصبحت اللغة الاقتصادية هي الغالبة وهذا باستخدام نظريات الاقتصاد الجزئي ونظريات الاقتصاد الكلي، لاسيما التحليل الكينزي. ولكن سرعان ما شهدت اللغات الثلاث المذكورة-القانون، الاقتصاد الجزئي، الاقتصاد الكلي- أزمات شرعية في القطاع العمومي. تم التراجع التدريجي عن القيم التي كان التسيير العمومي يستمد منها شرعيته. ومن أهم مظاهر هذه الأزمة:

- الهوية بين المواطنين والإدارة العمومية؛
- الإدارة العمومية: إدارة أزمات لا إدارة خدمات عمومية؛
- الإدارة العمومية: إدارة غير فعالة ومرتشية؛
- الإدارة العمومية: إدارة انطوائية جامدة ؛
- الإدارة العمومية: إدارة خاصة لا عمومية؛
- الإدارة العمومية: محركها موارد بشرية رديئة.

ومنه فمحاولة تجاوز هذه الأزمة يقتضي تقبل البيئة لأهداف التسيير العمومي، وهذا ما يستدعي تغليب الجانب التسييري Managerial على الجانب القانوني الذي يطغى على التسيير العمومي، حيث يبحث الجانب التسييري عن الشرعية التي يحتاج إليها القطاع العمومي وهذا ضمن الإستراتيجية الشاملة لأية دولة.

ويُصَافُ إلى الأسباب السابقة -ظهور الاقتصاد المؤسساتي الجديد والإدارياتية وكذا أزمة شرعية التصرف العمومي- التي ساهمت في ظهور التسيير العمومي الجديد الأسباب الموالية<sup>1</sup>:

- ضرورة توجيه دور الدولة في الحياة الاقتصادية إلى التركيز أكثر على جانب العرض؛
- الاقتناع التام بتفوق السوق على أي نظام ضبطي آخر؛

<sup>1</sup> عبد المليك مزهودة وآخرون، التسيير الإستراتيجي في السياق العمومي مبرراته وأهميته وبعض مظاهر ممارسته بالمديرية الجهوية للصندوق الوطني للسكن بسكرة، الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر. ديسمبر 2004، ص: 09.

- الحلول الجاهزة التي يقترحها مكاتب الاستشارة والخبراء في مجال التسيير عموماً؛
- المشاكل والنقائص المسجلة في جل الدول في مجال الخدمات العمومية؛
- ضرورة الاهتمام بالنتائج في نشاط الدولة وبالأخص النتائج المالية.

ومن هذا المنطلق، دعا الليبراليون الجدد إلى ضرورة البحث عن كيفية إدراج الأسواق أو أشباه الأسواق داخل هيئات الدولة الحمائية، على النحو الذي يجعل الخدمة العمومية سوقاً يمكن أن يستثمر فيها القطاع الخاص، وبالشكل الذي يدعم الفعالية في تقديمها؛ لأن ذلك سيجعلها تصبح محل منافسة وبالتالي تصير العلاقة بين المستفيد من الخدمة العمومية ومقدمها شبيهة إلى حد ما بكيفية تطبيق فلسفة الزبون أولاً وأخيراً في منظمات الأعمال.

وسعيًا إلى تحقيق أداء متميز للإدارات العمومية، يقتضي ذلك توفير شروط أساسية لضمان تطبيق طرق التسيير العمومي الجديد والحفاظ عليه، وهذه الشروط هي<sup>1</sup>:

- **دولة القانون State of law**: يشير هذا المصطلح إلى تطبيق القانون على أرض الواقع أكثر منه إلى كثرة القوانين وتعددتها -كما تشهده العديد من الدول النامية على غرار الدول العربية من وجود ترسانة من القوانين دون تفعيل العديد منها- كما يشير هذا المصطلح إلى الوضع الاجتماعي والسياسي للبلد *The socio-political condition of a country* أين حقوق الإنسان ومبادئ الديمقراطية قائمة على الفصل بين السلطات (التنفيذية والتشريعية والقضائية) والمحترمة باستمرار. حيث أنه في الواقع بدون حرية الاقتراح والطعن، فإنه لا توجد إمكانية التطور أو التغيير أو البناء. في حين أن الحرية والإبداع هي جزء أساسي من أساليب التسيير ذات الصلة.

- **تبني مفهوم الحوكمة الرشيدة Good governance**: ينظر إلى فكرة الحوكمة الرشيدة هنا بالمنظور العملي، وهي تشير ببساطة إلى تسيير شفاف لموارد ووسائل الدولة، فأياً أسلوباً للتسيير وبغض النظر عن الأداء لا يمكن أن يعطي نتائج مرضية في إطار الحكم السيئ، وهذا حتى من دون الحاجة إلى الحديث عن النتائج، كما يمكن توقع في إطار الحكم السيئ أن معظم الطرق الممكنة للتسيير لا يمكن تنفيذها. فمفهوم الحوكمة أصبح من الشمولية بحيث توجد ستة توجهات واستخدامات متكاملة للمفهوم تعبر عن حالات توسيع وإغناء للمفهوم وهي<sup>2</sup>:

<sup>1</sup> Valentin K. DOVONON, **Method de La Nouvelle Gestion Publique: Responsabilité, Accessibilité, Productivité, Résultat et Clients, Etc....**, Sur le site : <http://www.focusintl.com/071-unpan002329.pdf>, Consulté le : 30-03-2016, à 23 :00.

<sup>2</sup> طاهر محسن منصور الغالبي وآخرون، **المعرفة مدخل لتعزيز منهج الحاكمية في المنظمات العربية**، المؤتمر العلمي الدولي الخامس بعنوان "اقتصاد المعرفة والتنمية الاقتصادية"، جامعة الزيتونة الأردنية، الأردن، 25-27 أبريل 2005، ص:11.

- ✓ اتجاه الحد من التدخل الحكومي وضغط النفقات للتعبير عن دولة الحد الأدنى The minimal state، هذا يعني زيادة المساحة المخصصة لآليات السوق والتنافس في الاقتصاد؛
- ✓ اتجاه التركيز على منظمات الأعمال الخاصة وبالذات على استخدام مفهوم حوكمة المؤسسات Corporate governance، وهذا الاتجاه يركز على أدوار ومطالب المساهمين Stakeholders. وفي هذا الإطار تعرض Wheelen and Hunger، إلى الحوكمة التي يجسدها دور مجلس الإدارة والإدارة العليا للمؤسسة وتشير إلى العلاقات بين ثلاثة أطراف أساسية هم المساهمون (رأس المال)، والخبرة (الإدارة) والعاملون (العمل)، لغرض تحديد الاتجاه والأداء في المؤسسة. ان هذا الاتجاه الثاني ينطلق إلى آفاق أرحب بكون هذه العلاقات تظم مختلف أصحاب المصالح وليس المساهمين فقط؛
- ✓ الاتجاه الذي يتم التعبير عنه بالتسيير العمومي الجديد New public management وهنا يحاول إدخال أساليب جديدة في الإدارة مثل التمكين، والمعرفة والثقافة الشاملة والقيم الإبداعية وطرق قياس الأداء الحديث وغيرها؛
- ✓ الاتجاه الذي يربط بين الحوكمة ومنظومة القيم الديمقراطية، حيث الشرعية والنظام المساءلة والمنافسة وتشجيع القطاع الخاص واللامركزية وتعظيم دور منظمات المجتمع المدني في الرقابة والمساءلة؛
- ✓ الاتجاه الذي يركز على التفاعل الرسمي وغير الرسمي لمجموع المؤثرين في بيئة العمل، وهنا فإن الدولة ليست الفاعل الوحيد بل فاعل من بين الفاعلين في صنع السياسات العمومية؛
- ✓ الاتجاه الذي يركز على إدارة مجموعة الشبكات المنظمة في عدد من الأجهزة والمؤسسات، حيث هذا المفهوم أوسع وأشمل من مجرد الحديث عن الحكومة أو الحديث عن الأعمال والقطاع الخاص.

## 2- مبادئ التسيير العمومي الجديد

تسيير القطاع العمومي - مثل تسيير القطاع الخاص - قادر على التكيف مع روح العصر وإعادة اختراع نفسه من حين لآخر. وإذا كانت الحكومة مطالبة بالتطور في كل وقت، فإنها أحوج ما تكون إلى إعادة تشكيل نفسها واختراع حكومة جديدة في هذا الوقت بالذات . فالألفية الثانية للميلاد انتهت منذ أعوام -حوالي عقد ونصف العقد من الزمن - وأوروبا الشرقية تحررت، والاتحاد السوفيتي أصبح تاريخاً، والحرب الباردة قد انتهت، وأوروبا الغربية قد توحدت اقتصادياً، وأصبحت آسيا القلب النابض للاقتصاد العالمي. وتحول

محور الصراعات العالمية من السياسة إلى الاقتصاد، وكذلك تحولت التحالفات والتكتلات من عسكرية إلى اقتصادية. واليوم أصبحت التسيير العمومي على مفترق طرق، بسبب الدخول في عصر ما بعد الصناعة أي عصر المعلومات.

وتنطلق فكرة إعادة اختراع حكومة جديدة أو التسيير العمومي الجديد من المبادئ التالية<sup>1</sup>:

- أن الحكومة ليست شرا لأبد منه كما يتصور الكثيرون، فهي ضرورية وهامة لكل المجتمعات المتحضرة؛
- أن حكومات عصر الصناعة بمركزيتها وبيروقراطيتها والتي تعمل بطرق روتينية متشابهة، لا ترقى إلى مستوى التحديات والمتغيرات السريعة التي تواجه عصر المعلومات؛
- أن العاملين في الحكومة ليسوا هم أساس المشكلة المتمثلة في تراجع الإنتاج والخدمات، ولكن النظام الإداري هو السبب لأن كثيرين ممن يفشلون في تسيير القطاع العمومي، ينجحون في القطاع الخاص؛
- أن المشكلات التي يواجهها القطاع العمومي في العصر الحاضر، ليست بسبب التسيير الليبرالي ولا بسبب التسيير المحافظ. بل بسبب افتقاد ذلك التسيير للفعالية؛
- أن نجاح أي حكومة في مسعاها للتطور، لا يتأتى إلا من خلال هدفها الأسمى والمتمثل في العدالة وتكافؤ الفرص.

والحكومة المعنية هنا ليست هي الحكومة المركزية، بل تشمل الحكومة المركزية والحكومات المحلية. فالحكومة لا يمكن أن تتكون من فرد وأن تتمثل في شخص. فهناك دائما آلاف المؤسسات الحكومية في الأقاليم والأحياء والمناطق، وهناك حكومات القطاعات المختلفة التي تدير مرافق المواصلات والمياه والطاقة والصحة والتعليم وغيرها. وأمام هذا الطرح يلخص الجدول اللاحق أهم مبادئ التسيير العمومي الجديد.

<sup>1</sup> ديفيد أسبورن وآخرون، إعادة اختراع الحكومة: كيف تعمل روح المبادرة على إحياء القطاع العام؟، خلاصات كتب المدير ورجل الأعمال، العدد: 06، إصدار الشركة العربية للإعلام العلمي (شعاع)، القاهرة، 1994. ص: 02.

## الجدول رقم: 11

## أهم مبادئ التسيير العمومي الجديد

الهدف Target	آلية التنسيق Coordination mechanism	أشكال التنظيم Organizational forms
العميل Customers	الأسعار Prices	اللامركزية Decentralization
	التحفيز Incentivization	التجزئة Disaggregation
	المنافسة Competition	السوق Market

**Source:** Antonio CORDELLA, **A Public Value Perspective for ICT Enabled Public Sector Reforms: A theoretical reflection**, Online: <http://www.antoniocordella.com/media/GIQrevisedFINAL.pdf>, Seen on: 07-06-2015, at 21:02.

كما أن هناك ثلاث توجهات كبرى لابد أن تكون واضحة في إطار تبني مفهوم التسيير العمومي

الجديد<sup>1</sup>:

- وضع الإدارات العمومية في حالة تنافسية؛
  - إعادة تنظيم الخدمات العمومية؛
  - إحداث تغييرات في كيفية تسيير ميزانية الدولة على ضوء تعميم ثقافة حسن الأداء.
- وينظر باحثون إلى حركة التسيير العمومي الجديد على أنها تعبير عن الكيفية التي يتم بها تطبيق أساليب إدارة الأعمال المعنية بإدارة القطاع الخاص في الإدارات العمومية المعنية بإدارة الخدمات العمومية، ويتحدثون عن أن التسيير العمومي الجديد يقوم على أربعة مبادئ أو عناصر رئيسة وهي<sup>2</sup>:
- شبه سوق Quasi-Market: أي حالة تماثل السوق بما يحكمه من آليات التكلفة والعائد؛
  - اللامركزية Decentralization: ما يؤدي إلى تقليل البيروقراطية (أو التخلص منها كما يتحدث البعض)؛
  - الجودة Quality: أي التوجه نحو تحقيق الجودة وقياس جودة أداء الإدارات العمومية؛
  - الزبونية Consumerism: أي التوجه نحو المستهلك والتركيز على إرضائه.

فبعد أن كان هناك فصل بين القطاع العمومي والقطاع الخاص في أسلوب ومجالات العمل طالب أنصار التسيير العمومي الجديد بالاستعانة بالقطاع الخاص بل ونقل أسلوب إدارته إلى المنظمات العمومية، حتى يتحقق إصلاح وكفاءة ورشادة وربحية المنظمات العمومية، وكذا استعادة التكلفة ورسوم الانتفاع والتعاقد الخارجي وآليات السوق.

<sup>1</sup> Thomas LAMARCHE et Autres, **Manager ou servir**, Edition Syllepse, Paris, 2011, P : 36.

<sup>2</sup> أحمد السيد الدقن، **مدرسة الإدارة العامة الجديدة**، مرجع سبق ذكره.

## المحور الحادي عشر: نماذج من التسيير العمومي ومقاربات إصلاح القطاع العمومي

يُعبّر الإصلاح الإداري عن التغيرات المستمرة والمخططة والشاملة في الأجهزة الحكومية في المجالات الإدارية المتعددة بقصد تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية هذا من جهة. ومن جهة أخرى تعاني منها إستراتيجية الإصلاح الإداري في معظم الدول وخاصة العربية منها من العديد من المشكلات وجوانب القصور على غرار:

- أن جهود الإصلاح في الدول العربية تركز على بناء الهياكل والأنظمة الرسمية؛
  - عدم اعتماد أسلوب المشاركة في عملية التطوير والتغيير؛
  - الاهتمام بالجوانب الفنية والإجرائية، وإهمال الجوانب السلوكية والبيئية وذلك من خلال التركيز على تطبيق " الأساليب العلمية" للإدارة؛
  - قصور الإستراتيجية المجتمعية للتنمية السياسية وبطء التطوير الديمقراطي.
- وإذا ما سلّمنا بضرورة تغيير أسلوب التسيير التقليدي للجهاز الحكومي، فإن السؤال الذي يطرح نفسه هو: ما أسلوب الإصلاح البديل؟ وعليه، سنحاول إلقاء الضوء على الاتجاهات الحديثة في مجال إصلاح الإدارة العمومية، ثم التطرق إلى التسيير العمومي الجديد ونماذجه باعتباره إطار معاصر للإصلاح الإداري ثم الوقوف على استراتيجيات ذلك التسيير.

### 1-الاتجاهات الحديثة في مجال إصلاح الإدارة العمومية

من بين الاتجاهات الحديثة في مجال إصلاح الإدارة العمومية يتم الوقوف عند أهمها من خلال:

#### 1-1-إصلاح الإدارة العمومية والأهداف الإنمائية للألفية

- يعترف إعلان الألفية بالحوكمة الرشيدة، التي تُعد الإدارة الحكومية أحد عناصرها الرئيسية، بوصفها وسيلة لتحقيق أهداف إعلان الألفية. ويرتبط الدعم المقدم لتحديث المؤسسات التابعة للدولة بتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية بعدة طرق<sup>1</sup>:
- أولاً: تحرير الكثير من الموارد في الدول الفقيرة من أجل استخدامها طبقاً للأهداف الإنمائية للألفية وذلك في حالة زيادة كفاءة الإدارة الحكومية؛
  - ثانياً: عن طريق زيادة الشفافية واستئصال الفساد، يقل توجيه الموارد النادرة للدول الفقيرة بعيداً عن تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية؛

<sup>1</sup> إصلاح الإدارة الحكومية، مذكرة تطبيقية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، على الخط:

<http://pogar.org/LocalUser/.../un/.../pubadminreform-practicenote-04a.do>، تاريخ الاطلاع: 2015-11-02، على الساعة 23:31.

- ثالثا: وجود إدارة حكومية تفي باحتياجات المواطنين، لا سيما النساء والفئات المهمشة، يعد أمرا أساسيا لضمان استمرارية هذه الإنجازات داخل نطاق الأهداف الإنمائية للألفية؛
- وأخيرا: زيادة خضوع المؤسسات التابعة للدولة للمساءلة يعد ملمحا أساسيا للاستراتيجيات الحكومات من أجل سد الفجوة الديمقراطية؛ ومن ثم تعد أمرا جوهريا لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية داخل الإطار العام لإعلان الألفية.

### 1-2-المنهج القائم على الحقوق لتحقيق التنمية

مع ظهور مفهوم الحوكمة في الآونة الأخيرة واقتران ممارسة الحريات الديمقراطية بالتنمية البشرية المستدامة، احتل دور المؤسسات التابعة للدولة في تقديم الخدمات وحماية الحقوق والحريات مكانا بارزا بشكل أكبر في فكر التنمية. وربما يفسر ذلك أيضا، زيادة التركيز خلال العقد الماضي على مكافحة الفساد والشفافية. ولم يكن تركيز البرنامج الإنمائي على الإدارة العمومية مستلهما فحسب من الالتزام بالمنهج القائم على الحقوق لتحقيق التنمية، وإنما كان أيضا نابعا من ذلك الالتزام:

- أولا: يعد الحق في التنمية من المفاهيم الأساسية لإعلان الألفية، وتعتبر الإدارة الرشيدة للحكم الضمان الأساسي لتحقيق هذا الحق؛
- ثانيا: لا يمكن تحقيق العناصر الأساسية للمنهج القائم على حقوق الإنسان إلا بمساعدة إدارة عمومية فعالة ضمن هيئات أخرى. وفيما يلي هذه العناصر الأساسية:

✓ **المشاركة والشفافية في عملية صنع القرار:** تعد المشاركة في كل مراحل عملية التنمية حق، وتعتبر الدولة والأطراف الفاعلة الأخرى ملزمة بخلق بيئة مواتية لتحقيق مشاركة كل المنتفعين؛

✓ **عدم التمييز:** يعد الإنصاف والمساواة في كافة الحقوق من المكونات الرئيسية لتحقيق التنمية والحد من الفقر؛

✓ **التمكين:** ينبغي تمكين الناس من ممارسة حقوقهم الإنسانية من خلال استخدام أدوات مثل الإجراءات القانونية والسياسية؛

✓ **مساءلة الأطراف الفاعلة:** ينبغي خضوع المؤسسات العمومية والخاصة والأطراف الفاعلة للمساءلة أمام الناس، لاسيما الفقراء منهم، وذلك من أجل تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها والوفاء بها، ويجب تحميل تلك الجهات المسؤولية إذا لم يتم إنفاذ هذه الحقوق.

وأخيراً، بما أن المنهج القائم على الحريات لا يسعى فقط لتنمية قدرات أصحاب الحقوق للمطالبة بها وممارستها، وإنما يسعى أيضاً لتنمية قدرات المكلفين بالواجبات لكي يفوا بالتزامات حقوق الإنسان، فإن ذلك يزيد من الضغط على الإدارة الحكومية بأن تضع الفقراء والفئات المهمشة في بؤرة اهتمام الاستراتيجيات الخاصة بالسياسة والتنمية.

### 1-3-العولمة

ركزت الضغوط الناتجة عن العولمة الاهتمام بشكل أكبر على القطاع العمومي. وعلى الرغم من أن العولمة من الممكن أن تساعد على توحيد الناس، إلا أنها أظهرت القدرة على تهميش الكثيرين منهم. وللتغلب على ذلك، فإن الأمر يتطلب وجود مناهج للإدارة الرشيدة للحكم تشمل الشفافية والمساءلة ومشاركة المنتفعين في المناقشات السياسية، بالإضافة إلى وجود حكومة تستغل كل مواردها بكفاءة لتساعد مواطنيها في مجال التنافس في السوق العالمية، وتقليل الفجوة بين أغني سكان العالم وأفقرهم. فالعولمة لا تؤدي فحسب إلى زيادة الحاجة إلى وجود جهات دولية وإقليمية قوية لإجراء الحوار، وعملية صنع القرار العالمية، وإنفاذ الاتفاقيات والقواعد الدولية، وإنما من شأنها أيضاً أن تعزز الضغوط من أجل وجود حكومات قومية قوية مؤهلة لتحقيق الاندماج والتفاوض في بيئة عالمية، وقادرة على مواجهة القوى العالمية التي أهملت بعض مطالب الدول النامية، وبالأخص الدول الأقل تقدماً، والتحديات التي تواجهها.

### 1-4- اللامركزية

في كثير من الدول، يوفر أسلوب اللامركزية السياق الذي يتم فيه بحث الإجراءات التصحيحية لإصلاح الإدارة الحكومية. ومن السلبيات الرئيسية للعديد من المبادرات الخاصة بتطبيق أسلوب اللامركزية، ضعف القدرة الإدارية للإدارة الحكومية على المستويات المحلية، وعدم إتاحة قنوات لمساءلة هذه الإدارة يستطيع الشعب اللجوء إليها. ولكي تتجح الحكومة اللامركزية لابد من جود مركز يتيح لها ذلك، ومن ثم يجب تركيز الاهتمام، على سبيل المثال، على: آليات تحويل الأموال؛ آليات تهدف لضمان وضع الموازنات والخطط على المستوى المحلي مستلهمة من الموازنات والخطط الموضوعة على المستوى القومي وتكون جزءاً من هذه الموازنات والخطط؛ نظم للمتابعة والرقابة مرتبطة بالميزانية؛ نظم ملائمة للموارد البشرية.

كما يرجع الاهتمام المتزايد بإصلاح الإدارة العمومية في البلدان النامية إلى ثلاثة اتجاهات فكرية رئيسية

هي:<sup>1</sup>

- **التسيير العمومي الجديد The new public management**: بدأ العديد من البلدان الأنجلوسكسونية (المملكة المتحدة ونيوزيلندا وأستراليا والولايات المتحدة وكندا) في وقت مبكر من سنوات الثمانينات من القرن العشرين في تنفيذ برامج إصلاحية على نطاق واسع، والتي قدمت نماذج وتجارب يمكن أن تطبق في البلدان النامية. على غرار التسيير العمومي الجديد الذي يسعى لتقليص دور الدولة من خلال تطبيق مبادئ إدارة القطاع الخاص في المؤسسات العمومية. واعتبر النشر المتحمس لهذا النموذج في البلدان النامية من قبل البعض بأنها محاولة جديدة لاستعمار أو لربط إدارة التنمية Colonize development administration مع إتباع نهج غربي موحد لإصلاح الإدارة العمومية. ومع ذلك، فإن لغة التسيير العمومي الجديد، ومبادئ التركيز على العميل، واللامركزية، والفصل بين صنع السياسة وتنفيذها، والاستعانة بالشركاء من القطاع الخاص لتقديم خدمات عمومية تواصل توجيه التفكير الحالي وتركيزه على إصلاح الإدارة العمومية؛
- **إصلاحات التعديل الهيكلي أو الإصلاحات الهيكلية التوفيقية The structural adjustment reforms**: في منتصف سنوات الثمانينات من القرن العشرين، ركزت الجهود المبذولة لإصلاح الإدارة العمومية في البلدان النامية، بدعم ومساعدة المؤسسات المالية الدولية، على خفض التكاليف الإجمالية للحكومة، وذلك أساسا من خلال خصصة المؤسسات الاقتصادية المملوكة للدولة وخفض فاتورة الأجور؛ لتحقيق الحكومة بذلك أدنى مستويات الإنفاق وبصفة مستدامة وكذا تحرير الموارد من أجل استخدامات أخرى تدر بعوائد أكبر للاقتصاد الكلي. غير أن معظم إصلاحات القطاع العمومي المدعومة من خلال برامج التعديل الهيكلي واجهت مقاومة كبيرة (ويرجع هذا بشكل كبير إلى أن القطاع العمومي في العديد من البلدان هو المصدر الرئيس للعمالة الرسمية)، ونادرا ما كان تنفيذها يلقى نجاحا؛
- **الانتقال من التخطيط المركزي إلى اقتصاد السوق، ومن أنظمة الحزب الواحد إلى ديمقراطيات التعددية الحزبية<sup>®</sup>**: أدى سقوط الاتحاد السوفياتي إلى اقتناع حكومات البلدان الاشتراكية سابقا بضرورة تغيير نموذج اقتصادها والتوجه نحو التمسك أكثر بمبادئ السوق الذي غالبا ما يرتبط ذلك بإصلاحات

<sup>1</sup> **Public Administration Reform: Practice Note**, Online: [http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/public-administration-reform-practice-note-/PARPN\\_English.pdf](http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/public-administration-reform-practice-note-/PARPN_English.pdf), Seen on:23-09-2015, at 11:10.

<sup>®</sup> The transition from central planning to market economy, and from single party systems to multi-party democracies.

سياسية. إذ في سنوات التسعينات، بدأ عدد كبير من الاقتصاديات، لاسيما في أوروبا الوسطى والشرقية (وأىضا في بلدان جنوب شرق آسيا) تنتهج هذا التحول. وهذا يعني ضمنا إعادة توجيه نظام التسيير العمومي.

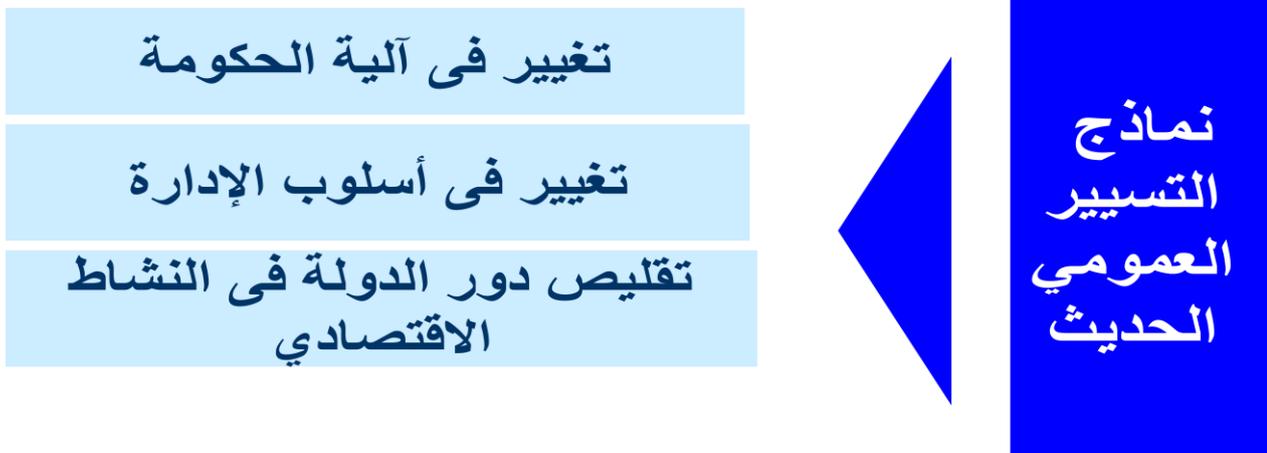
## 2- نماذج التسيير العمومي الجديد

يعتبر التسيير العمومي الجديد المستنبط من القطاع الخاص، شكلا أو "فلسفة" تسيير " ما بعد البيروقراطية" المتبناة بشكل تدريجي منذ سنوات الثمانينات بنوع من الاختلاف في الحماس من جميع دول الصناعية وكذا التابعة لـ OCDE، التي تريد التحديث في إدارتها للخدمات العمومية. أما التسيير العمومي الجديد المستخدم لآليات السوق، هي نتيجة إعادة النظر في قضية تدخل الدولة في الاقتصاد، إذ اعتبر هذا التدخل مكلفا جدا واعتبرت الأزمات المالية العمومية في الديمقراطيات الليبرالية في سنوات الثمانينات والتسعينات إحدى محركات هذه الإصلاحات.

كما يعتبر تطور التسيير العمومي الجديد خلال السنوات القليلة الماضية من القرن العشرين واحد من أكثر الاتجاهات الدولية المعاصرة اللافتة للنظر في مجال التسيير العمومي، فقد هيمن التسيير العمومي الجديد على أجندة الإصلاح الإداري في العديد من دول العالم. رافقه محاولة العديد من الأكاديميين والباحثين للتعرف على خصائص التسيير العمومي الجديد. وعليه، فقد حدد Kernaghan & Charih سنة 1997 ثلاثة عناصر أو نماذج للتسيير العمومي الجديد(الحديث) موضحا في الشكل الموالي:

الشكل رقم: 08

نماذج التسيير العمومي الجديد



المصدر: جمال عبد الله محمد، إدارة التغيير والتطوير التنظيمي، دار المعترف للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، عمان، الاردن،

2014، ص: 84.

## 2-1- تغيير في آلية الحكومة

يقدم التسيير العمومي الحديث منطق جديد لقيادة المنظمات وحوكمة القطاع العمومي، ويرتبط ذلك مع تغيير أساسي في العوامل المستخدمة لتقييم أعمال الإدارات العمومية، وليس الانتقال بها من الفعالية إلى الكفاءة.

فعلى مستوى الممارسة العملية، يتم الضغط على جدول أعمال التسيير العمومي الحديث بوصفها عملية مثالية للإنشاء أو بناء "دولة رشيقة Slim State" مع "حكومة رشيقة Slim Government" من خلال "إدارة رشيقة Slim Management". فالعديد من السياسات والمبادئ التوجيهية التي يقدمها التسيير العمومي الحديث تركز على فكرة واضحة عن طبيعة المشاكل التي تواجهها الإدارة العمومية والحلول اللازمة. فالملل أو الضجر البيروقراطي ومستوى عال من Interdependences الاعتماد أو الترابط المتبادل غير الضروري بين المنظمات العمومية يؤثر تأثيرا عميقا في كفاءة أدائها. وكرد فعل على ذلك، يقترح التسيير العمومي الحديث حولا تنظيمية بديلة والتي ترتبط مع الأهداف الجديدة التي سيتم التركيز عليها.

وصف أوزبورن Osborne وقايلر Gaebler هذه النقلة من الحكومة البيروقراطية إلى "حكومة ريادة الأعمال" "entrepreneurial government" بالنوعية، حيث كما هو مقترح من قبل إدارة كلينتون، فمن الضروري "جعل الحكومة تعمل على نحو أفضل وبتكاليف أقل" من أجل "إدارة حكومية تشبه إدارة الأعمال"<sup>1</sup> "to make a government that works better and costs less" in order to "run government like businesses". تستند "حكومة ريادة الأعمال" على تغيير جذري في الممارسات الإدارية والحلول التنظيمية والأهداف المراد تحقيقها بشكل مثالي، وذلك من خلال تشجيع المنافسة بين مقدمي الخدمات العمومية، وقياس أداء المؤسسات العمومية بارتكازها على المخرجات (النتائج) وليس على المدخلات، ومعتبرا المواطنين عملاء، وتفضيل آليات السوق على الآليات البيروقراطية.

فالفكرة الرئيسية خلف الإدارة الرشيقة lean تتمحور حول تعظيم القيمة المقدمة للعملاء عبر إبراز مصادر الهدر في الإجراءات والقضاء عليها.

<sup>1</sup> Antonio CORDELLA, Op.cit.

## الجدول رقم: 12

## كيف تعمل الحكومة وماذا يكلفها ذلك: تسعة نتائج ممكنة

How Government Works and What It Costs: Nine Possible Outcomes

مستوى التكلفة →

↑ مستوى الجودة

1 Worked Better, Cost Less <i>Did Better With Less</i> (‘Dream’ Outcome) أفضل عمل أقل تكلفة	2 Worked Better, Cost The Same <i>Did Better With The Same</i> أفضل عمل وتكلفة كذلك متوسطة	3 Worked Better, Cost More <i>Did Better With More</i> أفضل عمل تكلفة أكبر
4 Worked the same, cost less <i>Did the same with less</i> عمل متوسط أقل تكلفة	5 Worked the same, cost the same <i>No change</i> عمل متوسط تكلفة متوسطة	6 Worked the same, cost more <i>Did the same with more</i> عمل متوسط تكلفة أكبر
7 Worked worse, cost less <i>Did worse with less</i> عمل رديء أقل تكلفة	8 Worked worse, cost the same <i>Did worse with the same</i> عمل رديء تكلفة متوسطة	9 Worked worse, cost more <i>Did worse with more</i> (‘Nightmare’ outcome) عمل رديء تكلفة أكبر

**Source:** Christopher HOOD and others, **A Government that Worked Better and Cost Less?:** Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government, Oxford University Press, United Kingdom, 2015, p: 13.

ففي إطار التسيير العمومي الجديد تطمح الحكومات للوصول إلى أفضل عمل وبأقل تكلفة آخذة في الحسبان معياري الجودة والتكلفة وهو ما يشار إليه في الجدول أعلاه بالرقم 1 Worked better, cost less ويمكن تسميته بالحلم المبتغى تحقيقه Dream outcome. في المقابل يمكن أن يتميز عمل الحكومات بالرداءة مع تكاليف أكبر وهو ما يشكل كابوس Nightmare outcome بالنسبة للحكومات التي تحاول جاهدة الخروج منه والتخلص من الأرق الذي يحدثه لها.

الشكل رقم: 09  
مضامين تغيير في آلية الحكومة



المصدر: من إعداد الباحث اعتمادا على:

-سعد العتيبي، الإدارة العامة الحديثة كمدخل معاصر للإصلاح الإداري، على الخط: <http://faculty.ksu.edu.sa/> الإدارة العامة 20% الحديثة 20% كمدخل 20% معاصر ppt2%....، تاريخ الاطلاع: 28-04-2015، على الساعة 21:38.

فالتسيير العمومي الجديد يشمل تغيير في البناء الهيكلي للحكومة، وتتضمن إعادة الهيكلة للأقسام والإدارات، إنشاء وحدات لتقديم الخدمة، اللامركزية في السلطة والمسؤولية من خلال إعطاء الصلاحيات للمستويات الإدارية الدنيا، والفصل بين السياسة وتقديم الخدمات حسب الاستاذ Hood سنة 1991. وينادي التسيير العمومي الجديد كذلك إلى تغيير الثقافة التنظيمية، تحسين الجودة، الاستجابة للعملاء، وممارسة المشاركة الإدارية، الاتجاه نحو آلية السوق، واستخدام الموارد بأسلوب يتميز بالكفاءة والفعالية حسب Osborne and Gaebler سنة 1992.

وقد اتجهت العديد من دول العالم ومنها المملكة المتحدة، وكندا وأستراليا ونيوزيلندا للتركيز على الاستخدام الكفؤ والأمن للمدخلات المستخدمة في تقديم الخدمات بما قد يؤدي إلى ترشيد وتقليل النفقات. ففي حالة المملكة المتحدة جاءت الإصلاحات تحت مسمى "financial Management Initiative" وذلك لرفع مستوى الكفاءة الإدارية.

وفي مجال اللامركزية وإعطاء صلاحيات أكبر للمستويات الإدارية الدنيا، اتجهت المملكة المتحدة لإصلاح اداري يعرف بمسمى برنامج الخطوات التالية "Next Step Program". وقد بوشر بتطبيق برنامج

الخطوات التالية في سنة 1988، ويهدف لتقليل التحكم المركزي في ما يتعلق بالرقابة الإدارية والمالية وإعطاء المزيد من المسؤوليات والصلاحيات للعاملين في المستويات الإدارية الدنيا. وفي خطوة أكثر تقدماً في مجال اللامركزية اتجهت المملكة المتحدة لإنشاء وكالات تنفيذية وذلك لتحقيق أهداف محددة.

وفي مجال طبيعة دور الإدارة العمومية وعلاقتها بالمواطنين، فقد تبنت العديد من الدول أشكالاً معينة لميثاق المواطن، كميثاق مستخدمي الخدمات في بلجيكا، وميثاق مستخدمي الخدمات العمومية في فرنسا، وميثاق جودة الخدمة العمومية في البرتغال، وميثاق المواطن في المملكة المتحدة، وتهدف تلك المواثيق لتحسين الخدمات العمومية بالنسبة للمواطنين وتزويدهم بخيارات متعددة وإمدادهم بالمعلومات المتعلقة بالخدمات.

لذلك، فالتغيير في آلية عمل الحكومة جاءت نتيجة للمشاكل التي كانت ترافق توفير وتقديم الخدمات العمومية، فهي إذا ما هي إلا تحصيل حاصل لعملية إصلاح الخدمة العمومية والتي سيتم الإشارة إلى مشاكل ومقاربات إصلاحها في الجدول الموالي:

### الجدول رقم: 13

#### إصلاح الخدمة العمومية، المشاكل والمقاربات

#### Public service reform problems and approaches

فترة العمل الرئيسية MAIN ACTION PERIOD	المقاربة APPROACH	المشاكل PROBLEMS	
ما بعد الإستقلال Post-independence	التسيير العمومي الوبيرياني وبناء القدرات أو الكفاءات "Weberian" public administration and capacity-building	كيف يمكننا أن نضع الحكومة على قدم الكفاءة وبصورة منظمة؟ How can we put government on an orderly efficient footing?	1
1970 إلى يومنا هذا 1970s to present	اللامركزية Decentralization	كيف يمكن للحكومة الوصول والاقتراب أكثر من القاعدة الشعبية؟ How can we get government closer to the grassroots?	2
1980 و 1990 1980s and 1990s	إصلاح منظومة التوظيف والأجور Pay and employment reform	كيف يمكن جعل عمل الحكومة أكثر يسرا؟ How can we make government more affordable?	3
1990 إلى يومنا هذا 1990s to present	التسيير العمومي الجديد New Public Management	كيف يمكن أن نجعل أداء الحكومة أفضل مع الوفاء بتحقيق أهدافنا الرئيسية؟ How can we make government perform better and deliver on our key objectives?	4
1990 إلى يومنا هذا 1990s to present	النزاهة والإصلاحات المتعلقة بمكافحة الفساد Integrity and anti-corruption reforms	كيف يمكن جعل الحكومة أكثر صداقية؟ How can we make government more honest?	5
أواخر 1990 إلى يومنا هذا Late 1990s to present	الإصلاحات من الأسفل إلى الأعلى "Bottom-up" reforms	كيف يمكن جعل الحكومة أكثر استجابة للمواطنين؟ How can we make government more responsive to citizens?	6

**Source:** Mark ROBINSON, From Old Public Administration to the New Public Service Implications for Public Sector Reform in Developing Countries, Global Centre for Public Service Excellence, UNDP, Singapore, 2015, p: 05.

وفي ذات السياق، هناك العديد من الحلول الشائعة -التي يطلقها مجموعة من المنظرين أو بعض الأطراف الفاعلة- بخصوص تطوير عمل الحكومة؛ في ظل تبني مفهوم التسيير العمومي الجديد، والتي تسمى بالخرافات الخمس لإعادة اختراع الحكومة<sup>1</sup>:

- **حل الليبراليين:** ترى الفئات المتحررة أنه يمكن تطوير الحكومة بزيادة الأموال الموجهة لها، وتوسيع دائرة نشاطها. لكن الحقيقة أن إغداق مزيد من الأموال على نظام متحجر ومطالبته بأداء مزيد من المهام لن يحقق سوى المزيد من الخسائر والنتائج السلبية؛
- **حل المحافظين:** ترى الفئات المحافظة أن الحل هو التقشف في ما يتعلق بالإنفاق الحكومي، مع تقليص دائرة نشاطها. والحقيقة أن منع التمويل اللازم عن نظام تخصص في الهدر سنوات طويلة، قد يكون في مصلحة دافعي الضرائب. لكنه لن يؤدي إلى تطوير أداء القطاع الحكومي؛
- **حل المستثمرين:** ويرى أصحابه أنه يمكن تطوير القطاع الحكومي بإدارته بنفس الطريقة التي يدار بها القطاع الخاص. صحيح أن الأساليب والأفكار الإدارية تتشابه مهما اختلفت البيئة التي تطبق داخلها، إلا أن القطاع الحكومي يتميز بخصوصية، تجعل من الصعب علينا الاحتكام إلى اعتبارات الربحية فقط؛
- **حل الموظفين:** يرون أنه يمكن للموظفين الحكوميين تطوير أداء القطاع الحكومي إذا ما زادت رواتبهم وحوافزهم. لكن المسألة تستدعي تغيير الثقافة وتوجيه الجهود نحو غاية محورية وتحقيق بعض النتائج أكثر مما تستدعي تعديل كشوف المرتبات؛
- **حل المواطنين:** يعتقد عامة الناس أنه يمكن إعادة اختراع الحكومة بتغيير الأفراد العاملين بها، وتعيين أصحاب الكفاءة فقط. ولكن المشكلة الحقيقية ليست في الأفراد وإنما في النظام البيروقراطي الذي يكبلهم.

وهذا لم يمنع من توجيه انتقادات لمدرسة التسيير العمومي الجديد خاصة لاتجاه إعادة اختراع الحكومة واللابيروقراطية من حيث أنه قد حوى متناقضات<sup>2</sup>؛ حيث بوصي اتجاه إعادة الاختراع واللابيروقراطية باستخدام المنافسة بين الوحدات الحكومية لتحسين مستوى الجودة بينما يوصي أيضا بعدم تضخم الأجهزة الحكومية ويعتبره مؤشرا على الاختلال الوظيفي، كما يفضل اتجاه إعادة الاختراع الحكومة القطاع الخاص كوسيلة لتحقيق الأهداف العمومية، بينما يطالب القطاع العمومي بأن يحقق الأرباح ويتبنى توجهها استثماريا.

<sup>1</sup> ديفيد أسبورن وآخرون، إبعاد شبح البيروقراطية: خمس استراتيجيات لإعادة اختراع الحكومة، خلاصات كتب المدير ورجل الأعمال، العدد: 18، إصدار الشركة العربية للإعلام العلمي (شعاع)، القاهرة، 1997، ص: 02.

<sup>2</sup> أحمد السيد الدقن، مدرسة الإدارة العامة الجديدة، مرجع سبق ذكره.

هذا بالإضافة إلى أنه من غير المنطقي أن تقوم المؤسسات والإدارات العمومية بمنافسة القطاع الخاص، لأن تلك المؤسسات والإدارات العمومية هي التي تقوم بتنظيم نشاط القطاع الخاص ومراقبته والحكم عليه بالعقوبات في المخالفات، فكيف يتأتى للإدارات العمومية أن تقوم مع هذه المهام بمنافسة القطاع الخاص. فلو حدث ذلك، سنكون كما لو كنا في مباراة يقوم أحد الأشخاص باللعب في المباراة وفي نفس الوقت يقوم مقام حكم المباراة؛ الأمر الذي يشكل تداخلا وتناقضا في الأدوار؛ وبالتالي لا يعد منطقيا. ومن ثم يمكن التسليم بعدم سلامة عدد من الأسس التي تقوم عليها مدرسة التسيير العمومي الجديد.

وعلى ضوء ذلك، بدأ الحديث عن ما يسمى بحكومة المستقبل؛ إذ كتب مارسيل بروسست Marcel Proust مرة يقول: "رحلة الاكتشاف الحقيقية ليست هي البحث عن أرض جديدة وعن مصادر جديدة، بل هي النظر إلى الأمور بعيون جديدة **"The real voyage of discovery consists, not in seeking new landscapes, but" in having new eyes.**" هذا القول موجه إلى أولئك الذين ينظرون إلى التسيير العمومي أو الإدارة الحكومية على أنها شيء ثابت لا يتغير مع أن هذا غير صحيح على الإطلاق. في وقت ما من الأوقات كانت الحكومة الأمريكية، كغيرها من الحكومات، تحتكر صناعة السلاح.

أما اليوم فسيكون من المضحك أن تتخلى المؤسسات الكبرى في أمريكا وفرنسا وبريطانيا عن صناعة السلاح لصالح الحكومة. ولم يكن متوقعا في الماضي أن تتولى الحكومة الاهتمام بالفقراء بل إن مفهوم الرعاية الاجتماعية لم يكن معروفا حتى اخترعه بسمارك سنة 1870. أما اليوم فإن الحكومات لا تكتفي بالاهتمام بالفقراء، بل إنها تصرف على الرعاية الصحية، وتدفع معاشات التقاعد لكل مواطن. في الماضي لم يفكر أحد -مجرد التفكير- في أن تتولى الحكومة مكافحة الحرائق. واليوم لا توجد دولة متحضرة في العالم بدون إدارة للدفاع المدني والإطفاء (الحماية المدنية). وهذا يعني أن الحكومة تتغير. وأن واجباتها تتطور. وأن الإدارة الحكومية - مثل إدارة القطاع الخاص - قادرة على التكيف مع روح العصر وإعادة اختراع نفسها من حين لآخر.

وفي هذا الصدد، وبناء على ما سبق، أمكن من طرح السؤال الموالي: هل انتهى دور الإدارة الحكومية أو التسيير العمومي؟ فقبل بضع سنوات طرح غلاف مجلة تايم الأمريكية السؤال التالي: هل ماتت الحكومة؟ ويعتقد الناس الآن أن الإجابة يمكن أن تكون في بعض دول العالم: نعم. فما هو سبب الجزم بهذا؟ السبب ليس هو ما تريد أن تعمله الحكومة، بل ما هي الطرق التي تعمل بها. فهي تخطط وتنفذ الكثير من الخطط، ولكن بدون فعالية. فالحكومة تعيد تنظيم التعليم، وتصرف مليارات الدولارات، ولكن التعليم يزداد

سواء يوماً بعد يوم. وتفرض الحكومة قوانين لحماية البيئة، وتكثف برامجها في هذا المجال، ولكن الماء والهواء والغذاء يصبح أكثر تلوثاً.

كذلك تصبح نظم الرعاية الصحية بدون رقابة، وترتفع معدلات الجريمة وتكثف السجون بالنزلاء. على الرغم من ارتفاع معدلات الإنفاق الحكومي وارتفاع مستوى الدخل وانخفاض نسبة الأمية، وتبقى الحكومات تطرح على نفسها نفس السؤال: هل نقلل النفقات أم نزيد الضرائب؟

ولأجل ذلك ظهرت بعد الحلول التي لم تعلن موت الحكومة بعد وحتى ولو ما زالت تعاني إلا أن العديد من الباحثين –على غرار ما ذهب إليه كل من أوسبورن وجايلر Osborne and Gaebler (1992) في عملهما 'إعادة اختراع الحكومة' Reinventing Government على المبادئ الخاصة بجعل الحكومية حكومة ريادة الأعمال making government entrepreneurial<sup>1</sup> - لم يلغ دور الإدارة الحكومية (التسيير العمومي) كلياً بل حاولوا إعطاء نفس جديد لها. وعليه ظهرت العديد من المفاهيم الحديثة والمتصلة بالإدارة الحكومية؛ محاولة بذلك تكييفها مع الواقع الحقيقي والاستفادة من إنجازات القطاع الخاص على غرار المفاهيم التالية<sup>2</sup>:

▪ **الحكومة الشركة** : إذ يرى معظم قادة العمل الحكومي أنه لا توجد سوى طريقتين لا ثالث لهما للخلاص من الأداء الضعيف: إما فرض ضرائب جديدة أو خفض الإنفاق. ويتجاهلون الخيار الثالث الذي يؤمن بإمكانية الحصول على خدمات أفضل بنفس مخصصات الإنفاق الحالي. ومثل الحكومة في هذا كمثل الرجل ذي الوزن الزائد، فهو لا بد من خفض وزنه بممارسة الرياضة والاقتصاد في الطعام، فيلجأ إلى شطف الدهون بطرق صناعية، أو إلى قطع أصابعه وخلع حدائه. إن خفض الوزن وممارسة الرياضة هما السبيل لرفع لياقة الحكومة وزيادة فعاليتها. وهذا لا يمنع الحكومة من أن تملك المراكب وأن تسييرها أيضاً، ولكن عليها أن تترك مهمة التجديف لغيرها. والحكومات التي تستطيع الفصل بين التحريك (الإدارة) والتجديف (التشغيل) يمكنها الاستفادة من كفاءة وفعالية القطاع الخاص ومن مشاركة القطاع الثالث (القطاع الخيري والتطوعي)، كما تعتبر الخوصصة أحد الحلول الفعالة لزيادة إنتاجية القطاعين العمومي والخاص. ويعمل القطاعان هنا في تعاون وتنسيق متكاملين ولا يمكن لأحدهما أن يلغي الآخر تماماً. إذ يبقى على التسيير العمومي (الإدارة الحكومية) رسم السياسات وتحريك المراكب، في حين يقوم القطاع الخاص بتشغيلها وتسريعها. كما تعمل هذه الإدارة الحكومية على مساندة الجهود غير الحكومية لتقديم الخدمات، من خلال منظمات المجتمع (المجتمع .. مدير !!) لأنها:

<sup>1</sup> Rasim AKPINAR, **Public Administration Reforms In The Context Of The New Public Management: The Romanian And Turkish Cases**, Journal of Yasar University, 25(7), 2012, p: 4158.

<sup>2</sup> ديفيد أسبورن وآخرون، **إعادة اختراع الحكومة: كيف تعمل روح المبادرة على إحياء القطاع العام؟**، ص ص: 02 ← 07. (بتصرف من الباحث)

- ✓ أكثر التزاما تجاه مواطنها؛
- ✓ أكثر معرفة بمشكلاتها المحلية؛
- ✓ المؤسسات الحكومية التي تعتمد على المهنيين قد تقدم الخدمات ولكنها لا تقدم الرعاية؛
- ✓ المنظمات المحلية أكثر مرونة وأكثر فعالية؛
- ✓ لا تنظر الجمعيات المحلية إلى المشكلات على أنها حالات مرضية. ولذلك فهي تناقش القيم؛
- ✓ كما تعتمد الهيئات المحلية في حل المشكلات وتقديم الخدمات على قدرات ومساهمات مريديها (أشخاص أقوياء يراهنون على كل شيء).
- إذ من بين النماذج العملية التي جميعها لا تعتمد على الجهاز الحكومي إلا بالمساندة والتشجيع مايلي:
- ✓ أدخل لي براون عندما عين قائد الشرطة هيوستن بولاية تكساس الأمريكية التي كانت تشتهر بالعنف والعنصرية أسلوب بوليس الأحياء فأنشأ 20 مركزا صغيرا لا تقتصر مهامها على معاقبة المجرمين، بل تتقصى أسباب الجريمة والوقاية منها؛
- ✓ وفي شيكاغو تدار كل مدرسة عمومية بمجلس إدارة مكون من ستة من الآباء، ولهم مطلق الحرية؛ كما استحدثت ولاية اركانسس برنامجا لتعليم الأطفال في المنازل خلال فترة ما قبل المدرسة (التحضيرى)؛ وتقوم بتدريب الأمهات على تعليم أبنائهم؛
- ✓ كما تتولى ولاية ماساشوتس التدريب التحويلي للعمال الذين يتعطلون بسبب تسريحهم أو غلق مصانعهم؛ وفي سان فرانسيسكو تتولى مجالس الأحياء الفصل في المنازعات اليومية التي يمكن أن تتحول إلى عنف؛ وهناك العديد من مشروعات التمريض ورعاية الأطفال من أبناء الأمهات العاملات.

#### ■ **حكومة منافسة Competitive Government, Injecting Competition into Service Delivery**

- المطلوب من الحكومات أن تكون قادرة على المنافسة ليس فقط بينها وبين القطاع الخاص، بل والمنافسة أيضا مع القطاع العمومي. وليس الهدف من ذلك هو المفاضلة بين القطاع الخاص والعمومي، بل إن الهدف الأهم هو منافسة الاحتكار أينما وجد وللمنافسة مزايا عديدة منها:
- ✓ تخفيض التكاليف؛
- ✓ ترغم المحتكرين على الاستجابة لطلبات العملاء؛
- ✓ تشجع على التطوير والابتكار والإبداع؛
- ✓ تنشئ الغيرة وترفع الروح المعنوية لموظفي الحكومة.

والمنافسة يجب أن تخطط وتدار، لأن الأسواق غير المحكومة وغير المنظمة قد تؤدي إلى الإضرار بالعدالة الاجتماعية. إذ يحدث هذا بصفة خاصة في قطاع الخدمات الصحية، عندما لا تقدم الاستثمارات شيئاً للطبقات الفقيرة أو لا تعنى بالإسعافات الأولية وضحايا الحوادث. ومن النماذج الموجودة تقرر أن 27% من خدمات المحليات في الولايات المتحدة تعرض للمنافسة بين القطاعين العمومي والخاص، أو المنافسة بين القطاع العمومي والعمومي. فبالرغم من أن المدارس العمومية في أمريكا هي احتكار حكومي لا مجال للمنافسة فيها، فإن هذا الاحتكار أخذ في التلاشي منذ سنة 1988. إذ قامت ثمانية ولايات مقتدية بولاية مينسوتا بإعطاء التلاميذ الخيار في الالتحاق بالمدارس التي يرغبونها بدلاً من تحديد أقرب مدرسة إلى البيت. في حين ولاية فيرمونت تسمح للطلاب بالحصول على أذن دفع لاستخدامها في الالتحاق بالمدارس الخاصة. وقد كونت ولاية مينسوتا جماعات من مختلف الفئات وجماعات دراسية لتقصي الحقائق عن المستويات التعليمية للمدارس، وإعطاء الطلاب حرية اختيار المدارس العمومية والكليات؛

#### ■ **حكومة ذات رسالة** *Mission-Driven Government, Transforming Rule-Driven Organizations*

الحكومات الموجهة برسالة أكثر كفاءة من الحكومات التي تعمل بموجب اللوائح والنظم الجامدة، وهي أكثر فعالية ومرونة. ويتطلب تحويل المنظمات العمومية (الحكومية) إلى منظمات ذات رسالة، إزالة الصدا المتراكم على هيكلها كصدا العالق بجسم سفينة قديمة. كثيراً ما يحدث أن تعيد الحكومة طلاء هيكلها مرات عديدة بدون إزالة طبقات الصدا القديمة. والمطلوب إزالة كل آثار الصدا والاكتفاء بطلاء واحد على أساس نظيف. كما يتطلب هذا التحول ميزانية مرنة لا ميزانية جامدة. ميزانية يمكن أن تتجاوب مع الظروف المتغيرة. ومثل هذه الميزانية يمكن أن توفر ملايين من الدولارات التي تضيع في العمليات الروتينية لمراجعة الالتزام بكل بند على حده.

ويعتبر قانون الخدمة المدنية الأمريكي الذي صدر سنة 1883 حجر عثرة في سبيل تطوير الأداء العمومي (الحكومي)، ويصفه بعضهم على أنه كابوس لأنه يسلب المديرين حق اختيار أكفأ العناصر وتوفير الحوافز للمجدين. ومن الطريف ما يحدث في سان فرانسيسكو عندما يتساوى موظفان عند التعيين في جميع المسوغات، حيث يتم اختيار من يكون رقمه التسلسلي في التأمين الاجتماعي أكبر من رقم المرشح الآخر.

وهناك مثل شائع يقول: "إن موظفي الحكومة كالدبابيس التي ليس لها رؤوس، حيث يمكن غرسها ولا يمكن نزعها". وذلك كناية عن صعوبة فصل الموظف الحكومي. ويقضي معظم الموظفين الفيدراليين في أمريكا أوقاتهم في قراءة الجرائد والمجلات أو التخطيط للقيام برحلات أو بيع وشراء الأسهم. وقد كشف تحقيق صحفي أن ما بين 25% إلى 50% من الموظفين لا يعملون شيئاً.

لقد انتهى زمن تعدد الأهداف ويجب أن تخدم كل منظمة غرضاً أو هدفاً واحداً محدداً. لأن المنظمات المتعددة الأهداف عادة ما تكون مصابة بالانفصام. ومن الرسائل الناجحة في تحديد أهدافها: الرسالة

المكتوبة لوزارة الدفاع الأمريكية وتطلق عليها "مبادئ المؤسسات المتميزة" وجاء فيها أهدافنا-عملنا-الإدارة من أجل التميز والإصرار على الاحتفاظ بالتميز-تدعيم الاتجاه نحو المؤسسات المتميزة. غير أن الاتجاه نحو الحكومات والهيئات ذات الرسائل تقف دونه الأنماط الحالية في التفكير. فالكثير من المسؤولين الحكوميين مولعون بالسيطرة من خلال القيود والبنود والتعليمات التفصيلية. ثم هناك عامل فقدان الثقة بين واضعي الأنظمة والمنفذين.

#### ■ إدارة حكومية بالنتائج *Results-Oriented Government, Funding Outcomes, Not Inputs*

بالتركيز على النتائج تقل الحاجة إلى البيروقراطية والروتين. فنظام بنود الصرف الجامدة، علاوة على أنه معوق فإنه لا يشجع الهيئات الحكومية على الاهتمام بأهدافها الأساسية. فقد نجحت الحكومة الإقليمية(المحلية) في صن فالي بكاليفورنيا في إلغاء نظام البنود واستعاضت عنه بتحديد الأهداف، ومن أمثلتها:

- ✓ تحويل الطريقة من المرتبة ب إلى المرتبة أ في مدة محددة؛
  - ✓ تقليل عدد حوادث الطرق بالنسبة لكل مليون نسمة من السكان؛
  - ✓ تقليل عدد الأفراد ممن هم تحت خط الفقر؛
  - ✓ زيادة عدد الأطفال الذين يحصلون على معونات.
- ويقوم هذا الأسلوب على عدد من المبادئ:

- ✓ إذا لم تدرك النجاح فلن تفوز؛
- ✓ وإذا لم تكافئ النجاح فلربما تكافئ الفشل؛
- ✓ ولن ترى النجاح ما لم تتعلم منه؛
- ✓ وإذا لم تدرك الفشل، لا يمكنك تجنبه؛
- ✓ إذا أمكنك إثبات النتائج يمكنك الحصول على مؤازرة الجمهور.

يرتبط بهذا المفهوم تطوير العديد من الأساليب الحكومية. كمنح حوافز لتحقيق أهداف أقل مما يجب، واستحداث نظم لمكافأة الفرق بدلا من الأفراد، والتحول إلى إدارة النتائج وإدارة الجودة الشاملة، وغيرها من أساليب التطوير.

#### ■ حكومات يسيرها عملاؤها *Customer-Driven Government, Meeting the Needs of the*

*Customer, Not the Bureaucracy*: القليل من موظفي الحكومة يستخدمون كلمة عميل أو زبون، والعديد من المصالح الحكومية لا تعرف بالضبط من هم عملاؤها. ويعترف بذلك بوب ستون من وزارة الدفاع الأمريكية بقوله: "مشروعات الدفاع المتميزة" كنا نعتقد في بادئ الأمر أن عميلنا هو وزير الدفاع، أو الكونجرس أو دافع الضرائب الأمريكي. ثم اكتشفنا أننا يجب أن نقدم خدماتنا للجنود. ولأن العديد من الهيئات الحكومية لا تحصل على مواردها مباشرة من عملائها فإنها لا تراهم وأحيانا لا تعرفهم، لذلك كان لزاما على الهيئات الحكومية التقرب من عملائها والاستماع لهم من خلال العديد

من وسائل الاتصال على غرار استطلاعات الرأي، المتابعة، الاتصال المباشر، تقارير الاتصال، مجالس العملاء، مجموعات التركيز، المقابلات الاستطلاعية، البريد الإلكتروني، خدمات تدريب العملاء، رجل الاتصال، صناديق الاقتراحات والشكاوي.

ولعل أفضل طريقة للوصول إلى هيئات حكومية يسيرها العملاء هي وضع العميل في المكان السائق، ذلك لأن مقدمي الخدمات عندما يكونون في مكان السائق فهم يسيرون وفق أهوائهم. ولكن على العكس عندما يكون العملاء في مكان القيادة فهم الذين يحددون الهدف وطرق الوصول إليه، ويتم ذلك عندما تتوفر لهم الحرية في اختيار الخدمات العمومية. ومن ثم، فميزة النظم المسيرة بالعمل أنها تحقق نتائج هامة حيث:

- ✓ ترغم مقدمي الخدمات العمومية على تقديم مزيداً من الاهتمام بالعملاء؛
- ✓ تحسن الخدمات العمومية من الاختيار السياسي؛
- ✓ تؤدي إلى الابتكار والتطوير؛
- ✓ توسع من مجال الاختيار؛
- ✓ تؤدي إلى خفض التكاليف، وإلى المزيد من العدالة والمساواة؛
- ✓ تؤدي إلى معاملة العميل كصديق ولا تحجب عنه الحقائق.

■ **حكومة أعمال تكسب أكثر مما تنفق *Enterprising Government, Earning Rather than Spending***: يمكن للهيئات الحكومية التي تعمل بعقلية رجال الأعمال أن تحقق إيرادات تفوق

نفقاتها إذا أمكنها استثمار ما لديها من موارد<sup>③</sup>. ويتطلب التحول إلى حكومة الأعمال ما يلي:

- ✓ جعل الموظف العمومي (الحكومي) يفكر بطريقة رجل الأعمال؛
- ✓ استحداث حوافز مالية، ومخصصات متغيرة لمواجهة فرص الاستثمار وإقامة مراكز ربح وتحديد التكاليف الحقيقية للخدمات العمومية.

كما تصبح الديون الحكومية في كثير من الأحيان مصدر تكاليف باهظة للشعوب. فالحكومة التي تستدين تشبه المؤسسة التي تستدين. تبدأ بالعمل لصالح غيرها وترتكز تفكيرها على طريقة سداد الديون وليس على التخطيط وعدم التورط في ديون جديدة.

■ **حكومة بعيدة النظر *Anticipatory Government, Prevention Rather than Cure***: وهي حكومة

تطلع إلى المستقبل بوعي وبعيون مفتوحة. وهذه عملية صعبة في ظل المناخ السياسي المتغير

③ فعلي سبيل المثال: كلف أولمبياد مونتريال بكندا سنة 1985 مليار دولار. ولكن لجنة أولمبياد لوس أنجلوس نجحت في عدم تحميل الخزنة الأمريكية دولارا واحدا، بل حققت أرباحا بلغت 225 مليون دولارا. وكذا قامت بلدية مدينة ميلووكي بتحويل 60 ألف طن من مخلفات الصرف الصحي إلى أسمدة تحقق دخلا يزيد على 7.5 مليون دولار سنويا. كما تباع مدينة شيكاغو السيارات الخردة إلى متعهد مقابل 2 مليون دولار سنويا. بالإضافة إلى استحداث سانت لويس نظام تسجيل تقارير الشرطة صوتيا بدلا من التقارير الكتابية، وتتولى هذه العملية مؤسسة خاصة تحقق ربحا من خلال بيع التسجيلات.

والسائد في عالم اليوم؛ لأن سرعة المتغيرات من حولنا لا تفسح مجالاً للتغيير ولا تحفز القادة على التعامل مع المستقبل. وهناك دائماً ثلاثة أنواع من الناس:

✓ من يصنعون الأشياء؛

✓ ومن يراقبون صنع الأشياء؛

✓ ومن لا يعرفون ما يصنع وما يجري لهذه الأشياء.

لذلك، فإن لجان المستقبل من الوسائل الهامة التي بدأت تنتهجها بعض الحكومات المركزية وبعض الحكومات المحلية. وتتطلب النظرة البعيدة ما يلي:

✓ التخطيط الإستراتيجي؛

✓ الميزانيات طويلة المدى؛

✓ مخصصات الطوارئ.

#### ■ **حكومة غير مركزية** *Decentralized Government, from Hierarchy to Participation and*

**Teamwork**: منذ خمسين سنة من القرن العشرين لم تكن الهيئات المركزية موجودة. وكانت وسائل الاتصال أولية وبطيئة والقوى العاملة جاهلة، ولم يكن هناك بد من تجميع خدمات كل قطاع في مكان واحد لتيسير الحصول على المعلومات وتوصيل الأوامر، وكان الوقت يسمح بذلك. أما الآن فالمعلومات لا حدود لها، وطرق الاتصال سريعة والقوى العاملة متعلمة، ولم يعد هناك وقت لتمير المعلومات بين مستويات متعددة. ولذلك صارت اللامركزية ضرورة عصرية. لذلك يمكن اعتبار الإدارة الحكومية الوسطى نوعاً من الإسفنج الذي يمتص الأفكار المتجهة من أسفل إلى أعلى والأفكار المتجهة من أعلى إلى أسفل. ولهذا تعمل بعض المؤسسات على تقليص حجم ونفوذ هذه الإدارة.

#### ■ **حكومة مسيرة بعوامل السوق** *Market-Oriented Government, Leveraging Change through*

**the Market**: منذ انهيار النظام الشيوعي بدأ الاتجاه نحو الاهتمام بعوامل السوق، لما لها من مزايا تفوق مزايا الآلية الإدارية، فهي تؤدي إلى اللامركزية والمنافسة. وتتيح للناس حرية الاختيار واتخاذ القرارات، وترتبط الأداء بالنتائج. وفي مقدمة مهام الحكومات الموجهة بآليات السوق إعادة هيكلة السوق؛ بتحريك المؤسسات التي تعمل فيها. وإعمال الحوافز في توجيهها، والعمل على إنشاء مؤسسات تملأ الفراغات الشاغرة، واستخدام الاستثمار الحكومي في هيكلة السوق، والتحكم في الطلب باستخدام الضرائب ورسوم الاستخدام والاستهلاك. وإقامة البنية الأساسية، وسن القوانين التي تتلاءم مع احتياجات السوق.

والحقيقة أنه لا توجد سوق حرة تماما، إذ كنا نقصد بذلك سوق خالية من التدخل الحكومي. لأن جميع الأسواق المشروعة، تشكل هيكلها بواسطة التشريعات والنظم. والسوق الوحيدة الحرة هي السوق السوداء. والحرية المطلقة تعني الفوضى.

ولأجل ذلك، ظهرت الحاجة إلى الأسواق الذكية وهي أسواق يعتمد فيها البائعون والمشترون على توفر المعلومات التي تساعد على ترشيد إنفاق المستهلكين والمستثمرين معا. وآلية السوق مع أهميتها تشكل نصف المعادلة، ونصفها الثاني هو المجتمعات التي تكمل فعالية هذه الآلية. وعندما تتحرك الحكومات في اتجاه نظام السوق فإن كلا من الأسواق والمجتمعات تحتاج إلى تهنئة؛ لأنه اتجاه نحو اليمين واليسار في وقت واحد.

وتصف وسائل الإعلام من يعانقون الأسواق بالمحافظين والذين يساندون المجتمعات بالليبراليين. مع أن هذه الأفكار لا تمت إلى الليبرالية ولا إلى المحافظة بصلة، وكلها توجه أفكار الحكومة وطرق عملها.

■ **الخصوصية Privatization:** لكي تتم عملية إعادة اختراع الحكومة بنجاح، نحتاج إلى منهجية علمية وإطار تحليلي. وقد صدر في سنة 1987 كتاب بعنوان الخصوصية: نحو حكومة أفضل: Privatization: The Key to Better Government لمؤلفه إي.أس. سافاس E.S. SAVAS وعلى الرغم من حماس (سافاس) للقطاع الخاص، إلا أنه يفرق بين وظيفة الحكومة الأساسية، وهي توفير المنتجات والخدمات للناس، وبين تحديد القطاع الأكفأ في إنتاج المواد وتقديم الخدمات. وبذلك يعتبر (سافاس) من أنصار الخصوصية البراجماتيين<sup>44</sup>.

ويقسم سافاس المنتجات إلى أربع فئات: منتجات خاصة /منتجات خاضعة للرسوم /منتجات عامة / منتجات مشتركة. ثم يناقش عشر بدائل لتقديم الخدمات وهي:

✓ خدمات حكومية صرفة؛

✓ خدمات تقدمها الحكومة بمقابل؛

✓ خدمات الإدارات الحكومية ببعضها؛

✓ العقود؛

✓ التراخيص؛

✓ المنح؛

<sup>44</sup> المذهب العملي أو فلسفة الذرائع أو العَمَلِيَّة أو البراغماتية (بالإنجليزية: Pragmatism) هو مذهب فلسفي سياسي يعتبر نجاح العمل المعيار الوحيد للحقيقة؛ رابطا بين التطبيق والنظرية، حيث أن النظرية يتم استخراجها عبر التطبيق، نشأت هذه المدرسة في الولايات المتحدة في أواخر سنة 1878. والبراغماتية اسم مشتق من اللفظ اليوناني - براغما - ومعناه العمل.

✓ الضمانات؛

✓ نظم السوق؛

✓ الخدمات التطوعية؛

✓ الخدمات الذاتية.

كما ركز آخرون على عنصر الملكية؛ أي من خلال بيع الأصول الاقتصادية المملوكة للدولة والتنازل عنها كلياً أو جزئياً. وقد أطلق على ذلك مصطلح الخصخصة من أعلى (Privatization From Above, PFA)، ومصطلح الخصخصة الهيكلية، ومصطلح التصرفية. ويقابل المصطلح السابق ما يعرف بالخصخصة من أسفل (Privatization From Blow, PFB) أو الخصخصة التلقائية، وتشير إلى إنشاء مشروعات جديدة ذات ملكية خاصة في مقابل رفع الدعم والحماية عن القطاع العمومي وتركه للمنافسة، الأمر الذي سينتهي بتقويض هذا القطاع (هدمه وزواله) إذا لم يصمد أمام المنافسة.

كما يمكن إضافة في هذا الصدد المفهوم الموالي:

■ **حكومات مبتكرة (الابتكار الحكومي):** يقع الابتكار الحكومي في قلب منظومة التسيير العمومي الجيد، ولا يقتصر على استخدام التكنولوجيا. فهو يتلخص في التزام الحكومات الرائدة بعملية التطوير المستمر وإيجاد طرق لتحسين الحياة اليومية للمواطنين كتطوير الوضع الصحي، وتقديم قطاع التعليم، ما يعزز الثقة في الحكومات. وعليه تم تحديد الاتجاهات الناشئة الجديدة لممارسات القطاع العمومي التي أثبتت كفاءتها كالتالي<sup>1</sup>:

✓ **التحول الجذري للعمليات:** تكيف المعارف والتقنيات في العمليات الحالية للتوصل إلى

منهجيات جديدة ومبتكرة للتعامل مع التحديات؛

✓ **البنية التحتية المرنة:** إقامة بنية تحتية مرنة ومتعددة الأغراض وقادرة على الاستجابة للتحديات

بسرعة؛

✓ **التطوير المستوحى من الأنماط السلوكية:** الاستفادة من أنماط السلوك البشري بغرض تطوير

السياسات والبرامج الحكومية وزيادة فعاليتها؛

١ **ابتكارات حكومية من حول العالم:** الجردان المستكشفة بالموزمبيق وتتنانيا، مطارات طائرات بدون طيار برواندا، الحدائق العامة الصغيرة بمكسيكو سيتي، المكسيك، واجهات المباني المنقية للهواء، بمكسيكو سيتي بالمكسيك، الاستعداد لمواجهة الكوارث والأزمات بالولايات المتحدة الأمريكية، تدوير النفايات الإلكترونية بالصين، مختبر الصحة الافتراضي بالإمارات العربية المتحدة، منصة ابتكارات المرضى بالبرتغال، التمويل الجماعي للمشروعات العمومية بالمملكة المتحدة، منصة البيانات المفتوحة بالبرازيل، المرصد الإعلامي الأوروبي بالاتحاد الأوروبي.

<sup>1</sup> **ابتكارات الحكومات الخلاقة: ابتكارات حكومية من حول العالم،** القمة العالمية للحكومات، مركز محمد بن راشد للابتكار

الحكومي، الإمارات العربية المتحدة، فيفري 2016، ص:04.

- ✓ الابتكار في استخدام التكنولوجيا: توظيف التقنيات الموجودة والمبادئ العلمية لمواجهة التحديات الجديدة؛
- ✓ الذكاء الجماعي: الاستفادة من المدخلات والأفكار من مختلف فئات المجتمع في عمليات اتخاذ القرار وصناعة القرارات الجماعية؛
- ✓ الكفاءة الناتجة عن البيانات: إتاحة البيانات للجمهور وتسهيل استخدامها في مختلف التطبيقات الحكومية والمدنية.

## 2-2- التغيير في أسلوب الإدارة

يشمل التغيير في الإدارة من خلال العناصر التالية الموضحة في الشكل الموالي:

الشكل رقم: 10

التغيير في أسلوب الإدارة



المصدر: من إعداد الباحث اعتمادا على:

-سعد العتيبي، مرجع سبق ذكره.

يرى كل من Bale and Dale سنة 1998 أن التغيير في الإدارة يشمل العناصر التالية:

- تبني القطاع العمومي لممارسات الإدارة المطبقة في القطاع الخاص والتي تتضمن استخدام نموذج التميز، إعادة الهندسة، إدارة الجودة الشاملة، القيمة مقابل النقود، قياس الأداء والحوافز، خدمة العملاء، الربحية، وتقليل العمالة؛
- التركيز على الكفاءة والفعالية؛
- الانتقال من التحكم في المدخلات والإجراءات والأنظمة باتجاه قياس المخرجات؛
- تفضيل الملكية الخاصة، أسلوب التعاقد للخدمات العمومية، واتباع أسلوب المنافسة لتقديم الخدمات؛

- تفويض الصلاحيات والسلطات للمستويات الإدارية الدنيا.

## 2-3-تقليص دور الدولة

يعمل الشكل اللاحق على جمع الممارسات التي تؤدي إلى تقليص دور الدولة:

الشكل رقم: 11  
تقليص دور الدولة



المصدر: من إعداد الباحث اعتماداً على:  
-سعد العتيبي، مرجع سبق ذكره.

يلاحظ من خلال الشكل أعلاه أن عملية تقليص دور الدولة وفقاً لمفهوم التسيير العمومي الجديد يشمل على الاتجاه نحو الخصوصية، وبرامج تخفيض الميزانية، وتشغيل الخدمات بأسلوب تجاري، تخفيف أو رفع القيود (Deregulation) الحكومية على القطاعات الاقتصادية.

وفي ذات الصدد، حدد الأستاذ Hood سنة 1991 سبعة مبادئ متداخلة تظهر في معظم المناقشات حول التسيير العمومي الجديد والمشكلة لمجموعة من السمات المميزة لذلك التسيير على غرار<sup>1</sup>:

- التدريب العملي على التسيير المحترف في القطاع العمومي 'Hands-on professional management' in the public sector
- وضع معايير واضحة لقياس الأداء 'Explicit standards and measures of performance'
- التأكيد الكبير أو التركيز على رقابة المخرجات (الأداء) 'Greater emphasise on output control'

<sup>1</sup> Mia VABØ, New Public Management The Neoliberal Way of Governance, Working papers; n: 4, National Laboratory, The University of Iceland Social Science Institute, 2009, P :03.

- تجزئة فعاليات القطاع العمومي وتحويلها إلى هيئات أو وحدات عمومية Shift to disaggregation of units in the public sector
- التوجه نحو منافسة أكبر في القطاع العمومي (تشجيع المنافسة) Shift to greater competition in public sector
- التأكيد على تبني أساليب القطاع الخاص في الممارسات الإدارية Stress on private sector styles of management practice
- التأكيد على مزيد من الانضباط والترشيد في استغلال الموارد Stress on greater discipline and parsimony in resource use.

فالقاعدة الأساسية للتسيير العمومي الجديد تركز على تبني نظام السوق كإطار للعلاقة بين الإدارة والسياسة. وقد تأثر التسيير العمومي الجديد بدرجة كبيرة بنظرية الاختيار العمومي، ونظرية الأصل والوكيل، ونظرية تحويل التكلفة الاقتصادية بحسب الأستاذ Kaboolian سنة 1998. ويمكن النظر للتسيير العمومي الجديد كنموذج معياري لتسيير القطاع العمومي ويتضمن العديد من المكونات المترابطة مع بعضها، وقد برز هذا النموذج للاستجابة للحقائق الاقتصادية والاجتماعية التي واجهت الحكومات في مختلف دول العالم خلال العقدين الماضيين بحسب الاستاذ Borins سنة 1995 ويمكن تلخيص تلك الحقائق فيما يلي<sup>1</sup>:

- أن القطاع العمومي يتسم بـكبر الحجم وضخامة التكاليف؛
  - الحاجة للاستفادة من تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتحسين الكفاءة؛
  - الاحتياجات المتزايدة للمواطنين للحصول على خدمة تتميز بالجودة؛
  - التحول من الاقتصاد القائم على التخطيط المركزي إلى الاقتصاد الحر القائم على نظام السوق.
- وهناك أيضا مسوغات فكرية وعملية للتسيير العمومي الجديد نشئت من خلال الاتجاه الجديد للخدمة العمومية والتي تأثرت بشكل واضح بالاطار المعياري للخدمة العمومية حيث التركيز على قيم الكفاءة والفعالية. ولكن مع التغييرات المتسارعة التي تمر على القطاع العمومي، كان لابد من إدخال مفاهيم تتلاءم وتلك التغييرات، والتي وفقاً لـ Denhardt and Denhardt سنة 2000 لابد أن تتضمن القيم والمعتقدات التالية<sup>2</sup>:
- الخدمة بدل من إدارة الدفة، فالموظفين العموميين لابد أن يقدموا الخدمة للمواطنين ويحققوا مطالبهم بدلاً من محاولة التحكم وإدارة المجتمع؛

<sup>1</sup> جمال عبد الله محمد، مرجع سبق ذكره، ص: 87.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص: 87-88.

- جعل الخدمة العمومية الهدف النهائي، إذ يجب أن يسهم المديرين العموميين في بناء وحدة تعاونية مشتركة لخدمة المصلحة العمومية والتي يمكن أن تساهم في بناء مصالح ومسؤوليات مشتركة؛
- التفكير بأسلوب إستراتيجي، فالبرامج والأهداف التي تسعى لتحقيق احتياجات المواطنين يمكن تحقيقها وبطريقة مبتكرة تتميز بالفعالية من خلال جهد جماعي تعاوني؛
- خدمة المواطنين وليس العملاء، إذ يجب على الموظفين العموميين ليس فقط الاهتمام والاستجابة لمطالب العملاء ولكن الاهتمام ببناء علاقة يسودها الثقة والتعاون مع المواطنين؛
- المساواة، فالمساواة ليست مسألة بسيطة، فالموظفين العموميين لا يجب مساءلتهم فقط وفقاً لنظام السوق؛ ولكن لا بد أن يتم مساءلتهم طبقاً للأنظمة والقوانين وقيم المجتمع والمعايير المهنية؛
- إعطاء الاهتمام بالأفراد وتقديرهم وعدم التركيز فقط على الإنتاجية، فالمنظمات العمومية يمكن أن تنجح في تحقيق أهدافها إذا قامت بإدارة مشاريعها من خلال الأسلوب التعاوني والقيادة المشتركة المعتمدة على أسلوب المشاركة واحترام وتقدير الأفراد؛
- تقدير المواطنين والخدمة العمومية وإعطائهم الأولوية في تلك الخدمة، ووضع مصالح المواطنين قبل مصالح المستثمر.

وقد تم تطبيق سمات التسيير العمومي الجديد التي تم التطرق لها في العديد من دول العالم؛ نظراً لأن العديد من دول العالم تستخدم إجراءات الإصلاح الإداري لإعادة النظر في دورها في المجتمع وعلاقتها مع المواطنين. وقد لخص الأستاذ kettle سنة 2000 تلك الإجراءات في ست عناصر جوهرية:

- الإنتاجية؛ كيف يمكن للحكومة تقديم خدمات إضافية وبأقل التكاليف المالية؟
  - التسويق؛ كيف يمكن للحكومة استخدام حوافز وأسلوب السوق وذلك لاستئصال الأمراض البيروقراطية؟
  - الاتجاه نحو الخدمة؛ كيف يمكن للحكومة أن تكون على اتصال أفضل بالمواطنين وذلك لجعل الخدمات العمومية أكثر استجابة لمطالبهم؟
  - اللامركزية؛ كيف يمكن للحكومة أن تجعل البرامج والخدمات العمومية أكثر كفاءة من خلال تحويل إدارة تلك الخدمات إلى أسلوب لامركزي؟
  - السياسة العمومية؛ كيف يمكن للحكومة من تحسين قدراتها في إدارة ومتابعة السياسة العمومية؟
  - المساواة عن النتائج؛ كيف يمكن للحكومة تحسين قدرتها للوفاء بالتزاماتها؟
- وتلك الخصائص والسمات تقترح وبشكل واف أن الإتجاه نحو التسيير العمومي الجديد يركز وبصورة استثنائية على المشاكل التي تتعلق بالتعامل مع الإدارة الحكومية. فالمحافظة على الإدارة الحكومية من خلال

الإبداع في الإصلاح الإداري، والتي تستلهم أهدافها من أسس ومبادئ التسيير العمومي الجديد تشكل الهدف الأساسي للثورة العالمية في مجال التسيير العمومي. فالتسيير العمومي الجديد يمثل تحولاً في علاقة القطاع الحكومي مع كل من الحكومة والمجتمع بدلاً من أن تكون فقط عملية إصلاح بحسب الأستاذ Hughes سنة 1998.

### 3- استراتيجيات التسيير العمومي الجديد (الحديث)

استطاعت العديد من الدول تحويل حكوماتها من جهاز إداري فضفاض إلى آلية مرنة وفعالة ومبتكرة، تضع نصب عينيها خدمة العملاء، وتعمل على تحسين جودة خدماتها وقراراتها. فلقد تحقق لهم ذلك من خلال فهمهم العميق للمركزات والأسس الخمسة التي يقوم عليها أي نظام بيروقراطي ضخم، وهي: الغاية والحوافز وتحديد المسؤولية وهياكل السلطة والثقافة. تغيير هذه المركزات الخمسة، سوف تزول البيروقراطية، مهما كانت متضخمة أو معقدة.

ولتغيير المركزات الخمسة السابقة، يستعين من يُعيدون اختراع حكوماتهم بخمس استراتيجيات تقدم مجتمعة صيغة مفصلة لإزالة شبح البيروقراطية، وهي مبينة في الشكل الموالي:

#### الشكل رقم: 12

#### استراتيجيات التسيير العمومي الجديد (الحديث)

#### استراتيجيات التسيير العمومي الحديث



**المصدر:** من إعداد الباحث وبالاعتماد على:

ديفيد أسبورن وآخرون، إبعاد شبح البيروقراطية: خمس استراتيجيات لإعادة اختراع الحكومة، مرجع سبق ذكره.

يحاول الشكل أعلاه أن يظهر ويجمع استراتيجيات التسيير العمومي الجديد في إطار واحد:

- الاستراتيجية المحورية التي توضح الغاية الحقيقية من وجود الحكومة؛
- استراتيجية (التبعات) التي تطور نظاما للحوافز والأداء؛
- استراتيجية العمل التي تؤدي إلى تحمل المسؤولية تجاه العملاء؛
- استراتيجية التحكم التي تعيد هيكلة النظام الإداري وتلغي المركزية؛
- استراتيجية الثقافة التي تستهدف عادات وسلوكيات موظفي الحكومة.

وقبل استعراض الاستراتيجيات الخمس، يجب إدراك أن إعادة اختراع الحكومة ليست عملية سهلة المنال، وأنها ليست مستحيلة أيضا. ولكنها تبقى تحديا عظيما على الحكومات المتطلعة لخوض غمار القرن الحادي والعشرين أن تواجهه كل يوم. وفيما يلي هذه الاستراتيجيات<sup>1</sup>:

**3-1- الإستراتيجية المحورية؛ وضوح غاية الحكومة:** تسمى استراتيجية توضيح الغرض بالإستراتيجية المحورية أو الإستراتيجية الجوهرية لأنها تتعامل مع الدور الأساسي للحكومة وهو: التوجيه والقيادة ووضع السياسات التي تنشئ رؤية مستقبلية بعيدة المدى.

وعلى العكس من ذلك، فإن الاستراتيجيات الأربعة الأخرى تتعلق بالتنفيذ والمتابعة. أي أنها تركز على الكيفية التي تستطيع المنظمات العمومية تحقيق أهدافها من خلالها، وليس على ما إذا كانت تلك الأهداف مقبولة أم لا، أو مشروعة أم لا.

لا تستطيع المنظمة التي لا تعرف هدفها أو الغاية من وجودها تأدية عملها على الوجه الأكمل. لذا فإن الخطوة الأولى في سحق البيروقراطية هي أن تحدد الحكومة هدفها بدقة وأن تركز جل جهودها على ذلك الهدف. وتستخدم الاستراتيجية المحورية للوصول إلى درجة التركيز المطلوبة من خلال ثلاث مداخل:

<sup>1</sup> ديفيد أسبورن وآخرون، **إبعاد شبح البيروقراطية: خمس استراتيجيات لإعادة اختراع الحكومة**، مرجع سبق ذكره. (بتصرف من الباحث).

▪ **المدخل الأول؛ إفساح المجال<sup>4</sup> (وضوح الغاية):** أي التخلص كلياً من الوظائف التي لا تخدم هدفاً مشروعاً أو محدداً أو تفوض القطاع الخاص بتنفيذها. مع العلم أن للهيئات الحكومية أربع وظائف أساسية: تحديد السياسات، وتقديم الخدمات العمومية، وصياغة الأنظمة والقوانين، وكذا تطبيق تلك الأنظمة في واقع حياة المواطنين. إذ أن وظيفة وضع وإقرار السياسات هي وظيفة توجيهية وقيادية. فهي تحدد اتجاه السفينة وتضعها على الطريق الصحيح. أما بقية الوظائف فهي تنفيذية تساعد السفينة على بلوغ مآربها؛

▪ **المدخل الثاني؛ الفصل بين التوجيه والتنفيذ (وضوح الدور):** الفصل بين التوجيه Steering (التخطيط) والتجديف Rowing (التنفيذ)<sup>4</sup>. وهذا يعني أن المدخل الثاني في الاستراتيجية المحورية يفصل بين توجيه دفة السفينة وبين دفعها لتسير وتكمل رحلتها. حيث تحدد عملية الفصل الدور الواضح والمستقبلي لكل هيئة حكومية وتساعد على تحقيق رسالتها. بمعنى فصل الإدارات والهيئات

<sup>4</sup> أشهر طرق إفساح المجال هي بيع مؤسسات الخدمات مثل الاتصالات والنقل، أو خصخصة القطاع العمومي بهدف زيادة فعاليته. وتتطوي الخصخصة على مخاطرة سياسية لأنها تهم آلاف الموظفين الحكوميين. فإذا ما بدأت الخصخصة، فيجب أن تتم من خلال نظام مؤسسي متفاعل ومتكامل، وأن تتم بالتدرج وعلى مراحل متعاقبة تسمح باستيعاب الأيدي العاملة في الأجهزة الرسمية. وفي هذا الصدد تقوم الحكومة البريطانية مثلاً، بإعادة تقييم موقف مؤسساتها كل خمس سنوات. خلال عملية التقييم هذه، والتي تسبق اتخاذ قرار بشأن كل منظمة على حدة، يطلب من كل مؤسسة أن تجيب على سلسلة من الأسئلة، منها:

▪ هل هناك حاجة لأداء هذا العمل؟

▪ إذا كان العمل هاماً، هل يجب أن تؤديه الحكومة بالضرورة؟

▪ إذا كان لا بد للحكومة من أداء العمل، هل بإمكانها أن تعهد بتنفيذه لمقاول أو مؤسسة؟

وليست الخصخصة هي الطريق الوحيد لإفساح المجال. هناك أيضاً التحويل واللامركزية، أي نقل الصلاحيات والوظائف ومسئوليات التنفيذ إلى المستويات الأدنى في الإدارة الحكومية وتحويلها بالإنجاز والمتابعة. وهناك أيضاً الخصخصة الظاهرية أو ما يمكن أن نسميه "شبه الخصخصة"، حيث تحتفظ الحكومة بملكية الأعمال، وتعهد للقطاع الخاص بمهام التنفيذ وخدمة عملائها.

<sup>4</sup> في المملكة المتحدة مثلاً، كان كبار موظفي الدولة يضعون السياسات ويقدمون المشورة للوزراء المسؤولين، ويتخلون عن تقديم الخدمات وأداء الوظائف السهلة للمستويات الوظيفية الأدنى، دون أن يمنحوا مديري الوسط سلطات اتخاذ القرارات. فكانت النتيجة أداء ضعيفاً وإنتاجية متذبذبة. لم يكن كبار الموظفين في بريطانيا يمانعون في تحسين الخدمات العامة، ولكن المشكلة أن المديرين العاملين في الميدان ومواجهة الجمهور لم يكونوا يملكون سلطة التحسين تلك. كما عمل فريق مارجريت ثاتشر Margaret THATCHER، رئيسة وزراء بريطانيا عن حسب المحافظين، والتي سبقت جون ميجر، عمل ذلك الفريق الساعي إلى إعادة اختراع الحكومة البريطانية على كسر النظام المشار إليه سالفاً. حيث تم فصل وظائف الخدمات والأعمال الإجرائية السهلة عن الإدارات الكبرى التي رعت تلك الوظائف وطورتها. فالإدارات التنفيذية الجديدة سميت الوكالات أو الهيئات التنفيذية، وتولاها مديرون يتمتعون بسلطات ومسئوليات اتخاذ القرار فكانت النتيجة أن لم يعد يعمل في الإدارات المحورية التي تصوغ السياسات سوى نسبة ضئيلة من موظفي الحكومة، وتحول غالبية الموظفين العاملين (75% تقريباً) للعمل في وظائف مستقلة لا علاقة لها بوضع تلك السياسات.

الحكومية التي تتولى وضع السياسات، أي الإدارات الموجهة، وبين الهيئات الرسمية التي تتولى التنفيذ وتقديم الخدمات، أي إدارات التنفيذ والمتابعة. والهدف من هذا الفصل هو مساعدة المنظمات العمومية المختلفة على تحقيق هدف محدد.

■ **المدخل الثالث؛ تحسين غرض الحكومة (وضوح الاتجاه):** تعزيز وتحسين غرض الحكومة. أي تحديد اتجاهها المستقبلي، والذي يشمل أهدافها واستراتيجياتها. فالفصل بين التوجيه والتنفيذ يساعد على صياغة نظام يعمل فيه كبار موظفي الدولة على وضع السياسات، بينما يركز المديرون على تقديم الخدمات ومتابعة الأعمال اليومية. ولكن ينبغي الإبقاء على الصلة قائمة بين المستويين: يجب أن تساهم الأعمال اليومية في تحقيق الرؤية طويلة المدى وبلوغ الغايات التي تستهدفها سياسات الحكومة. فالمدخل الثالث في الإستراتيجية المحورية يصنع هذه الرؤية، ويوضح النهج الذي لا بد للحكومة من أن تنتهجه\*.

**3-2- استراتيجية التبعات؛ حدد حوافز المبادرين:** كثيرا ما يعزو أو يرجع السياسيون والمتشائمون ضعف أداء الحكومة إلى الموظفين ويتهمونهم بالكسل وقصر النظر وانعدام الخيال. إلا أن اللوم يقع في الحقيقة على النظم الحكومية البيروقراطية التي لا تقدم أية حوافز لموظفيها ليقبلوا هذه الصورة المتشائمة. فلماذا يجهد موظفو الحكومة أنفسهم وينهمكون في الإبداع والابتكار في الوقت الذي يعاقب فيه المجددون ويكافئ فيه المقلدون؟ ولماذا يكافح الموظفون لتحسين الأداء وهم يحصلون على نفس المرتبات بغض النظر عن النتائج التي يحققونها؟

المتهم الكبير في هذه المعادلة هو الاحتكار الحكومي. فالهيئات الحكومية وموظفوها لا يجدون ما يحفزهم لتحسين الأداء لأنهم لا يواجهون مشكلة فقدان عملائهم أو نقصان رواتبهم. فإذا ما أردنا تحفيز موظفي الحكومة والمنظمات التي يعملون لها ليكونوا مبادرين ويعملوا بروح القطاع الخاص، يجب أن نحاسبهم على تبعات أداؤهم، سواء كان هذا الحساب سلبيا أو إيجابيا. هذا يعني تحديد معايير الأداء لهم ومكافأتهم على الإبداع ومعاقتهم على التقصير. فعندما يواجهون مخاطر فقدان وظائفهم أو خوصصة

\* في مدينة (صني فيل) الأمريكية، على سبيل المثال، بذلت إدارة المدينة جهودا مضمينة لقياس كفاءة وفعالية الخدمات المقدمة للمواطنين. لكنها لم تساعد مجلس المدينة المحلي على النظر فيما إذا كانت تلك الخدمات هي الأفضل لتحقيق أهداف المدينة. بالمقابل قامت قيادات الإدارة المحلية بتطوير نظام جديد للعمل مبنى على أساس **النتائج المحورية Core Results**. يحدد هذا النظام الإنجازات التي لا بد للمدينة من تحقيقها على المدى البعيد. وعلى كل إدارة محلية أن تنظر في برامجها وتتأكد من أن أنشطتها تقدم الحلول المثلى لتحقيق النتائج المحورية المطلوبة، وبحيث لا يتم استحداث برامج جديدة قبل تحديد النتائج المحورية المستهدفة منها. ساعد هذا المدخل إدارة مدينة (صني فيل) على التأكد من أن إدارتها لن تكتفي بأداء العمل بطريقة صحيحة، بل ستؤدي العمل الصحيح أيضا.

مؤسساتهم، فلن يجدوا أمامهم من سبيل سوى العمل بجد وفعالية. ويمكننا تحميل الهيئات الحكومية تبعات أعمالها من خلال:

▪ **المدخل الأول؛ الإدارة بأسلوب القطاع الخاص:** إذا كانت الهيئات الحكومية تصنع منتجات أو تقدم خدمات يمكن بيعها للعملاء، فإنه يمكن تنظيمها وإدارتها كما تنظم مؤسسات القطاع الخاص. لأن إجبار الهيئات العامة على المنافسة والنجاة بجلدها في الأسواق الحرة يعتبر دافعا قويا لتحسين أدائها وإعادة هيكلة نفسها؛

▪ **المدخل الثاني؛ المنافسة الموجهة:** أحيانا لا تستطيع بعض المنظمات العمومية أو الحكومية تحصيل إيرادات مقابل خدماتها. فبعض الأنشطة الحكومية مثل حماية البيئة وإدارة المتنزعات وخدمات الدفاع المدني والأمن العمومي يصعب تقديمها للعملاء بمقابل. فالحل في مثل هذه الحالات هو المنافسة الموجهة التي تجبر الهيئات العامة على التنافس على الوظائف فيما بينها. ففي مدينة فينكس، تتنافس الهيئات العامة مع المؤسسات المقاولاتية في الحصول على عقود جمع القمامة. في البداية خسرت البلدية بضع مناقصات أمام منافسة المقاولين الشرسة. وبعد كفاح مرير وجهاد طويل لتقديم خدمات ذات جودة عالية وتكاليف منخفضة، كسبت البلدية المناقصات الخمس في كل أحياء المدينة. فبالنسبة للوظائف التي لا يمكن طرح عطاءاتها للمنافسة، مثل جمع الضرائب وخدمات الأمن العمومي، يمكن إنشاء نوع من المنافسة النفسية أو السلوكية في الأداء، من خلال المقارنة وتسجيل النتائج وإعلانها. فيمكن مثلا المقارنة وإعطاء جوائز عينية ومكافآت معنوية للهيئة أو المنظمة التي تحقق أفضل النتائج في تطبيق الأنظمة والالتزام بها؛

▪ **المدخل الثالث؛ إدارة الأداء:** الخيار الأخير في تحميل الهيئات الحكومية تبعات أعمالها هو إدارة الأداء. فإدارة الأداء تؤسس حوافز مالية ومعنوية لرفع الأداء. هذه الحوافز تتراوح بين العمولات والمكافآت وخطابات الشكر والترقيات. صحيح أن هذه الحوافز أقل إثارة ودافعية من المنافسة الموجهة، لأنها تقدم الجزرة دون التلويح بالعصا، لكنها تعتبر حافزا قويا إذا ما اقترنت بالتدريب السلوكي الفعال ووجهت إلى المديرين الأكثر نضجا وتقديرا للمسؤولية.

❖ في أستراليا مثلا، قسم خبراء الخصخصة وإعادة الهيكلة ستين بالمائة (60%) من قطاع الخدمات الإدارية الذي بلغ حجم أعماله أكثر من مليار دولار أسترالي، قسموه إلى ثلاثة عشر مشروعا ربحيا مستقلا، وألغو احتكارها للخدمات وأجبروها على التنافس في السوق مع المؤسسات الخاصة. وفي مرحلة لاحقة حررت هذه القطاعات تماما لتعتمد كلية على إيراداتها التي تحصلها مقابل خدمة عملائها. بذلك استطاعت وحدات قطاع الخدمات تلك تحويل عجز ميزانيته الذي بلغ مائة مليون دولار سنة 1988 إلى أرباح زادت عن خمسة وأربعين مليون دولار سنة 1991.

**3-3- إستراتيجية العميل؛ دع المواطنين يوجهون الدفة:** في معظم المجتمعات، تقع مسؤولية محاسبة الهيئات العامة في أيدي الموظفين المنتخبين وواضعي السياسات الذين يحددون مهام تلك الهيئات ويمولون عملياتها. استراتيجية العميل تضع سلطة محاسبة المؤسسات العمومية في أيدي واضعي السياسات وأيادي العملاء الذين تتولى خدمتهم في نفس الوقت. هذه الاستراتيجية تجبر الوكالات الحكومية على إرضاء العملاء أو فقدانهم. وهي لذلك معول أساسي في تغيير الخدمات العمومية وتحسينها.

تضيف استراتيجية العميل بعدا جديدا لاستراتيجية التبعات. فاستراتيجية التبعات تقدم حوافز للهيئات العمومية لتحسين الأداء، إما بدفعها إلى المنافسة رغم أنف القائمين عليها، وإما بتقدير إنجازاتها الكبيرة ماديا ومعنويا. أما استراتيجية العميل أيضا تقدم مثل هذه الحوافز، لكنها تضع مقاييس الفعالية في يد العميل وتحددها بناء على رضاه أو عدم رضاه. وعليه، هناك ثلاثة مداخل لتوظيف استراتيجية العميل في إجبار الهيئات الحكومية على التغيير:

■ **المدخل الأول؛ الخيار للعميل:** ويعني إطلاق حرية الجمهور في اختيار الجهات الحكومية التي يتعاملون معها. أنصار حرية اختيار المدارس يريدون إطلاق العنان للآباء في اختيار المدارس التي يرسلون إليها أبناءهم بغض النظر عن المنطقة التي يقطنونها. هذا الاختيار يجبر المدارس على التنافس في سبيل اجتذاب أكبر عدد من الطلاب. فتكون النتيجة تحسين الخدمات التعليمية والأنشطة الترفيهية. لأن ما حدث في العادة هو زيادة عدد الطلاب عن استيعاب المدارس، بحيث أن إقبال الطلاب على مدرسة دون أخرى لا يميز المدرسة المرغوبة من المدرسة المرفوضة، فجميع المدارس تظل مكتظة بالطلاب في كل الأحوال. في هذه الحالة يصبح اختيار العميل مجرد مؤشر ضعيف على التغيير، وذلك لغياب المؤشرات السلبية التي يمكن قياسها نتيجة هذا الاختيار؛

■ **المدخل الثاني؛ التنافس على العميل:** المدخل الثاني لاستراتيجية العميل، هو الخيار التنافسي، الذي يقدم بعض المؤشرات المالية للمعادلة: إذا فقدت المنظمة الحكومية عملاءها فإنها تفقد بعض إيراداتها. ففي ولاية مينيسوتا، يطبق نظام حرية اختيار المدارس بحيث تنتقل المخصصات الحكومية لتعليم الأبناء معهم عندما ينقلهم آباؤهم إلى المدرسة بمنطقة تعليمية أخرى، مما يسبب انخفاض مخصصات المدارس التي يقل عليها الإقبال بينما ترتفع تلك المخصصات للمدارس التي يزداد عليها الإقبال.

نجح هذا النظام لدرجة أنه عندما طبق فعليا سنة 1989، تنافست المدارس لاجتذاب الطلاب إليها من خلال طرح برامج تعليمية جديدة ومجموعات تقوية بعد الدراسة وبرامج لتخطيط مستقبل الطالب وبرامج لمكافأة الطلاب؛

■ **المدخل الثالث؛ توكيد العميل للجودة:** من المداخل الأخرى التي تدفع المنظمات العمومية للتركيز على العميل، مدخل الجودة بنظرة العميل (توكيد العميل للجودة). يتم في هذا المدخل وضع معايير لجودة الخدمة المقدمة ثم مكافأة المنظمات التي تصل لأفضل هذه لمعايير. يتشابه هذا المدخل مع مدخل "إدارة الأداء"، الفارق الوحيد أنه في حالة مدخل توكيد العميل للجودة، يكون الطرف الرئيس في المعادلة هم العملاء وليس واضعو السياسات.

**3-4- إستراتيجية الضبط والتحكم؛ ضع مزيداً من السلطة أسفل الهرم الإداري:** في التسلسل الهرمي التقليدي للتنظيم الحكومي تتدفق السلطة من أعلى لأسفل. فالذي يحدث هو أن المواطنين ينتخبون نواباً عنهم ثم يشرف هؤلاء النواب على سياسات المنظمات العمومية، التي يديرها. ومن ناحية أخرى، الموظفون الحكوميون. هؤلاء الموظفون هم الذين يقدمون الخدمات للمواطنين.

العجيب أنه عندما يحدث أي تقصير في تقديم هذه الخدمة من قبل الموظفين الحكوميين فإن المواطنين يتجهون لنواب الشعب ويعطونهم القوة اللازمة لتصحيح هذه الأخطاء. ولم يخطر ببال أحد أن يعطي الموظف الحكومي أية قوة لتحسين الخدمة التي يقدمها بنفسه للمواطن، رغم أن في هذه الطريقة وفراً كبيراً في الاتصالات والإجراءات والوقت. فالمعتاد أن يكتفي الموظفون الحكوميون بإطاعة الأوامر واستجواب النواب لهم وتشريعاتهم، وهو ما قد يؤدي إلى خصومات أكثر مما يؤدي لمميزات.

الهدف من استراتيجية الضبط والتحكم هو استبدال هذا النظام البيروقراطي بأخر أكثر فعالية.

■ **المدخل الأول؛ تمكين المنظمة:** يتمثل المدخل الأول لتنفيذ استراتيجية الضبط والتحكم في إرخاء قبضة وسيطرة النواب المنتخبين والإدارات المركزية، من ناحية. وتعزيز استقلالية المنظمات العمومية من ناحية أخرى. فعلى سبيل المثال تتسلم معظم المنظمات العمومية قيوداً محددة تحدد أوجه الصرف من موازنتها، بحيث يتحدد طبقاً لكل بند التمويل المسموح به. في أستراليا مثلاً، منح المشرع اعتباراً من سنة 1988 المنظمات العمومية، الحق في تخطيط موازنتها وتعديلها كما يترأى لها، على أن يكون ذلك داخل نطاق الموازنة المخصصة لها، بدلاً من وضع قيود على تحديد أوجه صرف كل بند. بهذه الطريقة حصلت المنظمات العمومية على قدر كبير من الاستقلالية والحرية؛

■ **المدخل الثاني؛ تمكين الموظفين:** المدخل الثاني لتغيير النظام الهرمي للضبط والتحكم بعد تمكين المنظمات العمومية، هو تمكين الموظفين. وهو يعني منح الموظفين القدرة على اتخاذ القرارات، والاستجابة للعملاء، والمبادرة لحل المشكلات بطريقة مباشرة، دون الرجوع للمركز؛

■ **المدخل الثالث؛ تمكين المجتمع:** بدلاً من إلقاء جميع المشكلات على كاهل المنظمات العمومية، يمكن منح المجتمع السلطة الكافية ليحل مشاكله بنفسه، ويدير منظماته كما يرى. فالمؤسسات

الاجتماعية مثلا هي إحدى الهيئات التي يمكن تمكينها لحل المشكلات. إذ يمكن تمكين أعضاء هذه المؤسسات الذين هم عادة من المواطنين العاديين من توجيه وضبط سير الإدارات المحلية. ففي ولاية شيكاغو، على سبيل المثال، تم نقل سلطة إدارة أكثر من 600 مدرسة حكومية ليد مجلس واحد مكون من مواطنين منتخبين، بحيث يكون لهم الحق في تخصيص جزء من الميزانية كما يرون، بالإضافة لحق تعيين مديري المدارس.

**3-5- استراتيجية الثقافة؛ تخلص من السلوكيات والأفكار البالية:** الاستراتيجية الأخيرة لإعادة اختراع الحكومة هي تغيير الثقافة بما تضمنه من قيم ونماذج سلوكية ومفاهيم ثابتة تحكم المنظمات وتوجه سلوك الموظفين الحكوميين. الهدف من عملية التغيير هو تحويل الثقافة التي طالما كافأت الجمود والتحجر إلى ثقافة تحث على الابتكار وتبث روح المبادرة على غرار القطاع الخاص.

لم يقصد أحد متعمدا أن يصنع "ثقافة بيروقراطية" مع سبق الإصرار والترصد. كل ما هنالك أنها تكونت بتراكم الأحداث والأوضاع التي تتكرر كل يوم داخل المنظمة. لقد أدت خبرات العاملين بالحكومة إلى ترسيخ مجموعة من القيم الانفعالية - توقعات، ومخاوف، وآمال، وأحلام - وإلى ترسيب مجموعة من الأفكار المحددة عن المنظمة الحكومية.

بحكم العادة بدأ الموظفون بعرقلة التغييرات وإعاقتها، وأصبحوا ملتزمين، دون إدراك واضح منهم، ببقاء الوضع على ما هو عليه، فصارت الحكومة مجرد بيروقراطية جامدة. لتغيير هذه الثقافة عليك أن تعرض الأفراد لخبرات وتفاعلات وأفكار جديدة.

قد يكون تطبيق الاستراتيجيات الأربع الأولى (المحور - التبعات - العميل - الضبط) بداية قوية لوضع الموظفين داخل خبرات وتفاعلات وأفكار جديدة، لكنها ليست كافية في حد ذاتها. فلا بد من مبادرات أخرى لتثبيت الثقافة الجديدة.

▪ **المدخل الأول؛ غير عاداتهم:** المدخل الأول لتغيير الثقافة هو تعريض الموظفين لخبرات جديدة<sup>١٤</sup>. إذ أن واحدة من أفضل أساليب تغيير ثقافة الموظفين هي استمرار تتقلهم داخل الفروع والإدارات المختلفة. والطلب منهم أن يتعاملوا مع المنظمة من وجهة نظر العميل. وما هي الفائدة التي كانت ستعود عليهم؟ وما هي أفضل طرق تحقيقها للعميل؟ فالنظر للنظام من منظار العميل، يزعزع الأفكار والعادات المستقرة؛

<sup>١٤</sup> يضع بوب أونيل، رئيس بلدية هامبتون بولاية فرجينيا، معاونيه بصفة مستمرة في حركة تنقلات وظيفية، ويعرضهم لمزيد من الضغوط ليضمن تفهم كل منهم لطريقة عمل وحدات البلدية من الداخل. وكثيرا ما تسكب حركة التنقلات تلك، الموظفين خبرات جديدة.

■ **المدخل الثاني؛ خاطب قلوبهم:** عادة ما تمتد جذور ثقافة المنظمة داخل أذهان الموظفين، وتسيطر عليهم دون وعي منهم. أما في كهف البيروقراطية المظلم تسيطر على بعض الموظفين فكرة الثبات، بينما ينبري آخرون لمعاداة التغيير وينسحب غيرهم ليلعبوا دور الضحية، التي تستسلم، مع قليل من اللوم والعتاب، لكل ما يمليه عليها أعداء التغيير وأنصار "هكذا نحن . وهكذا سنبقى". ولكي تغير ثقافة هذه الفئات عليك أن تخاطب قلوبهم.

يمكنك استخدام وسائل متنوعة، لتفعل ذلك. يمكنك أن تطور بيئة العمل، وتشجع الابتكار والتغيير - حتى ولو فشل-. كما يمكنك توطيد أواصر التعاون بين فرق العمل. المهم هو أن لا تكتفي بتغيير الثقافة القديمة، بل رسخ ثقافة جديدة مكانها؛

■ **المدخل الثالث؛ استحوذ على عقولهم:** هنا ننتقل من العاطفة إلى العقل. حاول أن تضع في عقول الموظفين صورة واضحة عن منظماتهم في ثوبها الجديد: غايتها - قيمها - أهدافها - قواعدها. إذ استطاعت بلدية هامبتون في هذا الشأن، تحفيز موظفيها حين تبنت شعار: "أن نجعل هامبتون أفضل مدينة في فرجينيا". هذا الشعار، الذي يظهر في كل مكان بهامبتون حتى على شيكات رواتب العاملين، أصبح باعثا قويا يشجع على العمل والتعاون والمبادرة. وهذا الشعار هو ما جعل إدارة الأشغال العامة تعمل لأسابيع على إنشاء حديقة جديدة بالبلدة نيابة عن إدارة الحدائق التي لم تكن تملك التمويل اللازم. ففي النهاية، تجعل الحدائق المدينة مكانا أفضل للحياة المعاصرة.

## الخاتمة

استعرضت هذه المطبوعة مفهوم التسيير العمومي بغرض استخلاص الدروس التي يمكن أن يستفيد منها القطاع العمومي. وقد تبين أن المفهوم التقليدي للتسيير العمومي لم يعد قادراً للتعامل مع المتطلبات المتسارعة للدولة الحديثة. ويعني ذلك أن العديد من دول العالم أخذت في التخلي عن الأسلوب البيروقراطي التقليدي لتسيير المنظمات العمومية لصالح التسيير العمومي الجديد، لذا يتوجب علينا الاستفادة من تلك المفاهيم التسييرية (الإدارية) وتجارب الدول في هذا المجال.

ومن هذا المنطلق، فقد ركزت المطبوعة على إلقاء الضوء على أهم المحاور التي قد يتناولها مقياس التسيير العمومي دون أن نفوت فرصة التطرق إلى أهم المستجدات التي طرأت على مواضيع الإصلاح الإداري في القطاع العمومي عالمياً على غرار مفهوم التسيير العمومي الجديد، وذلك لمحاولة إيصال وعرض هذا المفهوم الجديد للطلبة الذين تستهدفهم هذه المطبوعة بالدرجة الأولى وكذا العاملين في القطاع العمومي. فالضرورة تقتضي على أي جهاز حكومي تبنى ممارسات التسيير العمومي الجديد بما يتلاءم وتطلعات الدولة لإصلاح جهازها الحكومي.

ونحن هنا لا ندعوا إلى نقل تلك المفاهيم كما هي ولكن للاستفادة قدر الإمكان من الأساليب والممارسات الحديثة بما يتلاءم وظروفنا السياسية والاقتصادية والاجتماعية. هذا، ونأمل أن يستفيد القراء من محتويات هذه المطبوعة على غرار استيعابهم للمفاهيم الأساسية في مجال التسيير العمومي، على أن نزودهم \_ قريباً إن شاء الله \_ بمزيد من الأعمال في هذا الجانب.

## قائمة المراجع

### أولاً- قائمة المراجع العربية

#### I- الكتب:

1. إدريس ثابت عبد الرحمان، المدخل الحديث في الإدارة العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001.
2. أسبورن ديفيد وآخرون، إبعاد شبح البيروقراطية: خمس استراتيجيات لإعادة اختراع الحكومة، خلاصات كتب المدير ورجل الأعمال، العدد: 18، إصدار الشركة العربية للإعلام العلمي (شعاع)، القاهرة، 1997.
3. أسبورن ديفيد وآخرون، إعادة اختراع الحكومة: كيف تعمل روح المبادرة على إحياء القطاع العام؟، خلاصات كتب المدير ورجل الأعمال، العدد: 06، إصدار الشركة العربية للإعلام العلمي (شعاع)، القاهرة، 1994.
4. أقاسم قادة وآخرون، المحاسبة الوطنية: نظام الحسابات الاقتصادية الجزائرية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002.
5. بن حبتور عبد العزيز صالح، الإدارة العامة المقارنة، ط: 01، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 2009.
6. جابر وليد حيدر، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة: دراسة مقارنة، ط: 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009.
7. حجازي المرسي السيد، اقتصاديات المشروعات العامة: النظرية والتطبيق، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2004.
8. الحلو ماجد راغب، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعية الجديدة للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2004.
9. شريف إسماعيل، أساسيات حول التسيير العمومي، منشورات دار قرطبة، باب الزوار، الجزائر، 2015.
10. شريف علي، إدارة المنظمات الحكومية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2003.
11. صخري عمر، اقتصاد المؤسسة، ط: 06، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
12. الصيرفي محمد، إدارة الأعمال الحكومية، ط: 01، مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2005.
13. الضمور هاني حامد، تسويق الخدمات، ط: 4، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2008.
14. عبد الحميد عبد المطلب، التمويل المحلي ( والتنمية المحلية)، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001.
15. عبد الفتاح محمد السعيد وآخرون، الإدارة العامة: المبادئ والتطبيق، الدار الجامعية، مصر، 2003.
16. عبوي زيد منير وآخرون، مدخل إلى الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، ط: 01، دار الشروق للنشر والتوزيع، عمان، 2006.
17. عثمان حسين عثمان محمد، أصول علم الإدارة العامة، ط: 01، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2007.
18. فهمي مصطفى أبو زيد وآخرون، الإدارة العامة، دار الجامعية الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2003.
19. القطب مروان محي الدين، طرق خصخصة المرافق العامة، ط: 01، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009.
20. محمد جمال عبد الله، إدارة التغيير والتطوير التنظيمي، دار المعزز للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2014.
21. محمد موفق حديد، إدارة الأعمال الحكومية، ط: 01، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، 2002.
22. محند واعمر علي زيان وآخرون، معجم مصطلحات التسيير العمومي، ط: 01، دار الاعصار العلمي للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2018.

23. مولد كوني وآخرون، إدارة جودة الخدمة في الضيافة والسياحة ووقت الفراغ، ترجمة سرور على إبراهيم سرور وآخرون، دار المريخ للنشر، الرياض، 2007.

## II- الجرائد الرسمية:

24. الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق لـ 15 يوليو سنة 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد: 46، الجزائر، 20 جمادى الثانية عام 1427 الموافق لـ 16 يوليو سنة 2006.

25. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد: 14، الجزائر، 07 مارس سنة 2016.

## III- الندوات والمؤتمرات والملتقيات:

26. بودوشن ياقوتة، دور جودة الخدمة الإلكترونية العمومية في بناء حكومة إلكترونية ناجحة-تحارب بعض دول عربية، الملتقى الوطني حول إصلاح الخدمة العمومية وتأهيل المرفق العام - الواقع، التحديات والآفاق، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة البليدة 2، يومي 17-18 ديسمبر 2014.

27. حوتية عمر وآخرون، الاتجاهات الحديثة لتحقيق الأداء المتميز في المنظمات الحكومية، المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة ورقلة، 08-09 مارس 2005.

28. العربي حمزة وآخرون، الأسس النظرية للخدمة العمومية، الملتقى الوطني حول إصلاح الخدمة العمومية وتأهيل المرفق العام - الواقع، التحديات والآفاق، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة البليدة 2، يومي 17-18 ديسمبر 2014.

29. علاش أحمد وآخرون، ماهية المرفق العام والخدمات العمومية، الملتقى الوطني حول إصلاح الخدمة العمومية وتأهيل المرفق العام: الواقع، التحديات والآفاق، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة البليدة 2، يومي 17-18 ديسمبر 2014.

30. الغالبي طاهر محسن منصور وآخرون، المعرفة مدخل لتعزيز منهج الحاكمية في المنظمات العربية، المؤتمر العلمي الدولي الخامس بعنوان "اقتصاد المعرفة والتنمية الاقتصادية، جامعة الزيتونة الأردنية، الأردن، 25-27 أبريل 2005.

31. مزهودة عبد المليك وآخرون، التسيير الإستراتيجي في السياق العمومي مبرراته وأهميته وبعض مظاهر ممارسته بالمديرية الجهوية للصندوق الوطني للسكن بسكرة، الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر. ديسمبر 2004.

## IV- المذكرات والأطروحات غير المنشورة:

32. براينيس عبد القادر، التسويق في مؤسسات الخدمات العمومية: دراسة حالة المؤسسات الصحية بالجزائر العاصمة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2007.

33. بن فرحات مولاي لحسن، إدارة الكفاءات ودورها في عصرنة الوظيفة العمومية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012.

34. بوغان نور الدين، جودة الخدمات وأثرها على رضا العملاء، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في علوم التسيير، تخصص تسويق، جامعة محمد بوضياف المسيلة، 2007.
35. رفاع شريفة، نحو إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية في الدول النامية: نحو تسيير عمومي جديد وفق نظرية الإدارة الحديثة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم التسيير، جامعة الجزائر، 2008.
36. عدمان مريزق، واقع جودة الخدمات في المؤسسات الصحية: دراسة حالة المؤسسات الصحية بالجزائر العاصمة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم التسيير، جامعة الجزائر، 2008.
37. عقاب عبد العزيز، تسيير السياسة العمرانية في الجزائر-مدينة باتنة نموذجا، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، تخصص: سياسات عامة وحكومات مقارنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2009-2010.
38. مرواني رابح، نظم المعلومات الحديثة ودورها في رفع من أداء الإدارة العمومية -دراسة حالة الوكالة الولائية للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي للعمال بالأجراء بالبلدية، مذكرة ماجستير في علوم التسيير تخصص تسيير عمومي، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2012.

#### V- المقالات في المجالات والنشرات والدوريات:

39. بريش عبد القادر، جودة الخدمات المصرفية كمدخل لزيادة القدرة التنافسية للبنوك، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد: 03، بدون سنة.
40. بن عيسى ليلى، الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد: 14، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ديسمبر 2013.
41. بوطويل رقية، التوجه نحو الاختيار القائم على أساس الكفاءات للتوظيف في الوظيفة العمومية: دراسة ممارسات دولية، مجلة المؤسسة، العدد: 04، جامعة الجزائر 3، الجزائر، 2015.
42. الحاج حسن، اقتصاديات البيئة، سلسلة دورية، العدد: 26، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، فيفري 2004.
43. خميس خليل، مساهمة القطاع العام والقطاع الخاص في التنمية الوطنية في الجزائر، مجلة الباحث، العدد: 09، جامعة ورقلة، 2011.
44. الزرقا محمد أنس، الأسواق غير التنافسية المعاصرة بين الفقه والتحليل الاقتصادي، مجلة جامعة الملك عبد العزيز: الاقتصاد الإسلامي، المجلد: 19، العدد: 02، العربية السعودية، 2006.
45. شعبي فيصل أحمد عابد، الإدارة العامة في العهد النبوي: المفهوم والنشأة والمهام، مجلة جامعة الملك عبد العزيز: الاقتصاد والإدارة، العدد: 1، جدة، 2004.
46. عبد صالح طالب، اقتصاد السوق: بحث في أصوله وأسباب تجدد الدعوة إليه والدور المتغير للدولة في ظلّه، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد: 13، العدد: 48، جامعة بغداد، العراق، 2007.
47. عشور طارق، مقاربة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم وتعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، العدد: 01، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012.
48. القريوتي محمد قاسم، دور الإدارة العامة في التنمية بين الإسلام والنظم المعاصرة الأخرى (دراسة مقارنة)، مجلة جامعة الملك عبد العزيز: الاقتصاد والإدارة، جدة، 1989.

#### VI- المواقع الإلكترونية المستخدمة:

49. الإدارة العامة الحديثة والإصلاح الإداري، على الخط: <http://www.cba.ksu.edu.sa/member/file/research/e>، تاريخ الإطلاع: 2017-05-28، على الساعة 11:00.

50. الإدارة العامة وعلاقتها بالإدارة التعليمية، على الخط: [www.uobabylon.edu.iq/eprints/pubdoc\\_11\\_25117\\_913.doc](http://www.uobabylon.edu.iq/eprints/pubdoc_11_25117_913.doc)، تاريخ الاطلاع: 01-06-2018، على الساعة 00:01.
51. إصلاح الإدارة الحكومية، مذكرة تطبيقية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، على الخط: <http://pogar.org/LocalUser/.../un/.../pubadminreform-practicenote-04a.do>، تاريخ الاطلاع: 02-11-2015، على الساعة 23:31.
52. بن علي شيبان العامري محمد، تعريف الإدارة وأهميتها، على الخط: <https://sst5.com/Article/1216/76/%D8%AA%D8%B9%D8%B1%D9%8A%D9%81-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D8%A9-%D9%88%D8%A3%D9%87%D9%85%D9%8A%D8%AA%D9%87%D8%A7>، تاريخ الاطلاع: 01-06-2018، على الساعة 23:34.
53. التخصيص وإدارة التغيير: التحديات التي تواجه المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية، على الخط: <http://faculty.ksu.edu.sa/salotaibi/DocLib/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%AE%D8%B5%D9%8A%D8%B5%20%D9%88%D8%A7%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%BA%D9%8A%D9%8A%D8%B1.doc>، تاريخ الاطلاع: 10-06-2018، على الساعة 11:21.
54. الدستور الجزائري لسنة 1996، على الخط: [http://www.elmouwatin.dz/IMG/pdf/constitution\\_algerienne\\_ar.pdf](http://www.elmouwatin.dz/IMG/pdf/constitution_algerienne_ar.pdf)، تاريخ الاطلاع: 21-06-2018، على الساعة 09:42.
55. المدقن أحمد السيد، مدرسة الإدارة العامة الجديدة، على الخط: <http://kenanaonline.com/files/.../موقع%20الادارة%20العامه%20...الحوكة.docx>، تاريخ الاطلاع: 09-02-2016، على الساعة 18:56.
56. سامر أحمد موسى، إضراب العاملين في المرافق العامة: دراسة في النظام القانوني الفلسطيني والفرنسي والجزائري، على الخط: <http://previous.eastlaws.com/Uploads/Morafaat/19.pdf>، تاريخ الاطلاع: 01-06-2018، على الساعة 22:41.
57. شنوفي نور الدين، المناجمنت العمومي، على الخط: <http://ouarsenis.com/vb//attachment.php?attachmentid=9718>، تاريخ الاطلاع: 05-06-2017، على الساعة 23:12.
58. العتيبي سعد، الإدارة العامة الحديثة كمدخل معاصر للإصلاح الإداري، على الخط: <http://faculty.ksu.edu.sa/.../20%العامه%20%الحديثة%20%كمدخل%20معاصر%20ppt>، تاريخ الاطلاع: 28-04-2015، على الساعة 21:38.
59. عرب هاني، الإدارة العامة: مبادئ الإدارة العامة، على الخط: <http://www.rsscra.info/vb/downloads.php?do=file&id=662>، تاريخ الاطلاع: 25-12-2010، على الساعة 11:11.
60. مبادئ الإدارة العامة، على الخط: <http://ashamsan.kau.edu.sa/GetFile.aspx?id=79025&Lng=AR&fn...doc>، تاريخ الاطلاع: 15-06-2018، على الساعة 15:30.
61. مبدأ المساواة أمام المرافق العامة، على الخط: <http://dspace.univ-biskra.dz:8080/jspui/bitstream>، تاريخ الاطلاع: 16-01-2016، على الساعة 21:47.
62. الهبول ياسر وآخرون، بحث في الإدارة العامة، جامعة الإمام محمد بن سعود، المملكة العربية السعودية، على الخط: <https://faculty.psau.edu.sa/filedownload/doc-8-doc-0b6e39d73bf91651ad76349e38>، تاريخ الاطلاع: 01-06-2018، على الساعة 11:50.

**VII-مراجع أخرى:**

63. ابتكارات الحكومات الخلاقة: ابتكارات حكومية من حول العالم، القمة العالمية للحكومات، مركز محمد بن راشد للابتكار الحكومي، الإمارات العربية المتحدة، فيفري 2016.
64. إحصاءات دين القطاع العام: مرشد لمعديها ومستخدميها، منشورات صندوق النقد الدولي، ط: 02، واشنطن، 2013.

**ثانيا- قائمة المراجع الفرنسية****I.Livres:**

1. BEN Turkia Mourad , **Le management public**, C.R.E.A, Tunis, 1992.
2. C.HUMPHREYS Peter, **Improving public service delivery**, First published by institute of public administration, Dublin, Ireland, 1998 .
3. ESPLUGAS Pierre, **Le service public**, Edition DALLOZ, Paris, 1998 .
4. HUSSENOT Philippe, **La gestion publique par objectifs: des ambitions a la pratique**, Les éditions d'organisation, Paris, 1983.
5. KOTLER Philip, **Marketing management**, 13<sup>ème</sup> édition, pearson éducation, Paris, 2009.
6. PEYRICAL Jean-Marc, **Droit Administratif**, 2<sup>ème</sup> édition, Montchrestien, Paris, 2000.
7. TANVET Catherine et autres, **Les services collectifs demain en Bretagne: une étude prospective-région Bretagne**, Conseil économique, social et environnemental de Bretagne, Bretagne, 2013.
8. Thomas LAMARCHE et Autres, **Manager ou servir**, Edition Syllepse, Paris, 2011.
9. TROGER François, **Services publics: Faire ou déléguer ?**, Librairie vuibert, Paris, 1995.

**II.Dictionnaires:**

10. BEITONE Alain et autres, **Dictionnaire des sciences économiques**, 2<sup>ème</sup> édition, Armand colin, Paris, 2008.

**III.Mémoires et Thèses:**

11. BEN SAID Hayat, **Gestion du changement dans l'administration publique en vue de sa modernisation : études de cas canadiens et leçons pour le Maroc**, Mémoire présenté en vue de l'obtention du grade de maître ès maîtrise sciences, Sciences de la gestion, Ecole des hautes études commerciales affiliée à l'université de Montréal, Canada, Avril 2000.
12. GIRAUDON Anne, **La notion de service public**, Mémoire d'étude, École nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques, France, janvier 2010 .
13. HEMISSI Omar, **Déterminants, leviers et supports de conduite du processus de changement organisationnel: Cas d'un établissement de service public "Algérie poste"**, thèse en vue de l'obtention du titre de docteur en science de gestion, Ecole supérieure de commerce , Alger, Mars 2014.

**IV. Sites web:**

14. BERTHIER Ludovic et Autres, **Le Nouveau Management Public: Avantages et Limites**, Sur le site: [http://webs.unice.fr/recemap/contenurevue/Articles/Revue\\_Recemap13\\_Amar\\_Berthier.pdf](http://webs.unice.fr/recemap/contenurevue/Articles/Revue_Recemap13_Amar_Berthier.pdf), Consulté le: 05-03-2016, à 23:10.

15. CHEVALLIER Jacques, **Essai sur la notion juridique de service public**, Sur le site, <http://www.U-picardie.fr/lab0/curapp/revues/> Consulté le: 17-12-2014, à 09:05.
16. DEBIH Hatem, **Le service public: notions essentielles**, Faculté de droit & de sciences politiques, Université de Msila, Sur le site: <http://virtuelcampus.univ-msila.dz/facdroitsp/wp-content/uploads/2016/11/Droit-administratif-Doc2.pdf>, Consulté le: 30-10-2016, à 00:10.
17. GEORGE Eric, **Service public de la télévision et marchandisation de la communication**, Sur le site : [http://aix1.uottawa.ca/~egeorge/textes\\_enligne/marchandisation\\_tele.pdf](http://aix1.uottawa.ca/~egeorge/textes_enligne/marchandisation_tele.pdf), Consulté le: 12-06-2015, à 18:08.
18. GUILLOT Éric, **Dynamiques du management et nouvelle gestion publique: Quels enseignements pour le management du secteur éducatif?**, 9 juin 2010, P: 13, Sur le site: [http://www.esen.education.fr/fileadmin/user\\_upload/Modules/Ressources/Conferences/flash/10-11/guillot/medias/guillot\\_e\\_ngp\\_diapo.pdf](http://www.esen.education.fr/fileadmin/user_upload/Modules/Ressources/Conferences/flash/10-11/guillot/medias/guillot_e_ngp_diapo.pdf), Consulté le: 28-05-2017, à 23:26.
19. HEMISSI Omar, **Le Management Public : Une Nouvelle Discipline**, Sur le site : <http://www.esc-alger.dz/contribution%20ensgnt/hemissi/management-public-cours-hemissi-esc-alger.pdf>, Consulté le: 16-02-2016, à 21:52.
20. **Introduction aux finance publique 2008-2009 : L'état et les biens collectifs**, Sur le site : [https://www.unifr.ch/finpub/assets/files/Etudes/Bachelor/IFP1/SA2008/ChapitresSA2008/Chapitre1\\_SA08.pdf](https://www.unifr.ch/finpub/assets/files/Etudes/Bachelor/IFP1/SA2008/ChapitresSA2008/Chapitre1_SA08.pdf), Consulté le: 25-04-2015. à 20 :27.
21. **Introduction aux finance publique 2008-2009 :L' Etat et les Biens Collectifs**, Sur le site: [https://www.unifr.ch/finpub/assets/files/Etudes/Bachelor/IFP1/SA2008/ChapitresSA2008/Chapitre1\\_SA08.pdf](https://www.unifr.ch/finpub/assets/files/Etudes/Bachelor/IFP1/SA2008/ChapitresSA2008/Chapitre1_SA08.pdf), consulté le: 25-04-2015, à 23:19.
22. K. DOVONON Valentin, **Methode de La Nouvelle Gestion Publique: Responsabilité, Accessibilité, Productivité, Résultat et Clients, Etc...**, Sur le site : <http://www.focusintl.com/071-unpan002329.pdf>, Consulté le : 30-03-2016, à 23 :00.
23. **L'ACTION ECONOMIQUE ET SOCIALE DE L'ETAT**, Sur le site : [https://sesmassena.sharepoint.com/Documents/CHAP%204%20-%2046%20-%20Les%20fondements%20de%20l'action%20de%20l'Etat%20\(Cours%20-%202010-2011\).pdf](https://sesmassena.sharepoint.com/Documents/CHAP%204%20-%2046%20-%20Les%20fondements%20de%20l'action%20de%20l'Etat%20(Cours%20-%202010-2011).pdf), Consulté le :31-01-2016, à 21 :43.
24. **Les Domaines De La Sphère Publique**, Sur le site: <http://www.esc-alger.dz/contribution%20ensgnt/hemissi/SUPPORT-DE-COURS-DOMAINES-DE-LA-SPHERE-PUBLIQUE.pdf>, Consulté le: 16-02-2016, à 22:17.
25. **Les trois fonctions économiques la production et le système productif**, Sur le site: [http://www.the.file.free.fr/1er...3506/83506TGPA0007\\_03.pdf](http://www.the.file.free.fr/1er...3506/83506TGPA0007_03.pdf), Consulté le: 06-05-2015, à 23:32.
26. **Nouvelle gestion publique**, Dictionnaire suisse de politique sociale, Sur le site: <http://www.socialinfo.ch/cgi-bin/dicoposso/show.cfm?id=530>, Consulté le: 28-05-2017, à 23:16.
27. **Régulations et déséquilibres macroéconomiques**, Sur le site: <http://www.academie-en-ligne.fr/Ressources/7/SE11/AL7SE11TEPA0013-Sequence-05.pdf>, Consulté le:29-04-2015. à 18 :40.

## V. Les autres ouvrages:

28. ALGUAZIL Thomas et Autres, **Le new public management en question**, Support de cours en contrôle de gestion des administrations publiques, Université de Poitiers, France, Année universitaire 2009-2010.

ثالثا- قائمة المراجع الإنجليزية**I. Books:**

1. ROBINSON Mark, **From Old Public Administration to the New Public Service Implications for Public Sector Reform in Developing Countries**, Global Centre for Public Service Excellence, UNDP, Singapore, 2015.

**II. Memoirs & Thesis:**

2. S. ALEXANDRE Cesar da, **An idiographic analysis of new public management/ leadership and traditional public management/ leadership**, Dissertation presented for the Degree of Doctor Technologiae in Public Management in the Faculty of Business at the Cape Peninsula University of Technology, Cape Town, South Africa March 2007.

**III. Seminars, conferences & Forums:**

3. C. Humphreys Peter, **Improving Public Service Delivery**, First published by Institute of Public Administration, Dublin, Ireland, 1998.
4. CHELLE Elisa, **Les manuels du " new public management " : La production académique d'une science de gouvernement**, 21<sup>ST</sup> world congress of political science, Santiago de Chile, .2009.
5. PROMBERGER Kurt, **New Public Management –An Introduction from the UK Perspective**, Working paper, University of Innsbruck, Austria, 2003.
6. VABØ Mia, **New Public Management The Neoliberal Way of Governance**, Working papers; n: 4, National Laboratory, The University of Iceland Social Science Institute, 2009.

**IV. Articles in magazines:**

7. Rasim AKPINAR, **Public Administration Reforms In The Context Of The New Public Management: The Romanian And Turkish Cases**, Journal of Yasar University, 25(7), 2012.

**V. Web sites:**

8. CORDELLA Antonio, **A Public Value Perspective for ICT Enabled Public Sector Reforms: A theoretical reflection**, Online: <http://www.antoniocordella.com/media/GIQrevisedFINAL.pdf>, Seen on: 07-06-2015, at 21:02.
9. DE WAELE Lode and Others, **Defining And Operationalizing Hybridty Within Public Organizations**: An alternative explanatory model, IRSPM 2015, 30 MARCH – 1 APRIL 2015, Online: <http://irspm2015.com/sppa/index.php/irspm/IRSPM2015/paper/viewFile/1177/371>, Seen on: 03-11-2015, at 23:06.
10. **Defining public administration**, Online, <http://www.apubb.ro/documents/liviu-radu/def>, Seen on: December 20<sup>th</sup>, 2014, at 11:01.
11. Hired Ayanle Ali, Online, <http://www.allwariye.com/maqaalo/Ayanle/bub1>, Seen on: December 20<sup>th</sup>, 2010. at 11:01.
12. **Public Administration Reform: Practice Note**, Online: [http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/public-administration-reform-practice-note-/PARPN\\_English.pdf](http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/public-administration-reform-practice-note-/PARPN_English.pdf), Seen on: 23-09-2015, at 11:10.

**VI. Other References:**

13. HOOD Christopher and others, **A Government that Worked Better and Cost Less?:** Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government, Oxford University Press, United Kingdom, 2015.
14. United nations committee of experts on public administration, **Definition of basic concepts and terminologies in governance and public administration,** New York, 2006.