

جامعة الإخوة منوري- قسنطينة 1
كلية الحقوق و العلوم الإدارية

قسم العلوم الإدارية

محاضرات في المناجمت العمومي

محاضرات أُلقيت على طلبة سنة ثانية ماستر علوم إدارية

من اعداد الدكتورة:

شيبوتي راضية

السنة الجامعية 2020-2021

مقدمة

تحتل الإدارة العمومية مكانة هامة في الدولة ، و تزداد أهميتها في العصر الحديث و ذلك بالنظر للدور الذي تلعبه في تحقيق التنمية و التطور في المجتمع ، مع أنّ الواقع أثبت أنها يمكن أن تكون أيضا سببا للتخلف في شتى المجالات ، إذ لم يتم ترقيتها و تطويرها، فالإدارة مرآة المجتمع عاكسة للتطورات الحاصلة فيه، لذلك لا يمكن أن تبقى نصوصها جامدة بمعزل عن تطور المعطيات الحديثة ، ففعاليتها ترتبط ارتباطا وثيقا بتطور تشريعاتها ، وبدون تشريعات متطورة لا يمكن لها أن تفرض هيمنتها و أن تقود عجلة التنمية ، فلا يمكن بناء دولة قوية دون إدارة متطورة. عمليا معظم الدول عانت إداراتها من مساوئ البيروقراطية نتيجة نقشي أمراض عديدة كالرشوة و الفساد و المحسوبية... إلخ و التي تزداد خطورة و حدة و اتساعا بفضل عوامل عديدة.

و بالنظر للتطورات الهائلة و السريعة التي عرفها العالم في شتى المجالات (التكنولوجية و العلمية و الاقتصادية والاجتماعية و السياسية) اضطرت معظم الدول لإعادة النظر في مبادئ و نظم تسيير إداراتها لمواكبة هذه التطورات مستندة لما توصل إليه المفكرين و الباحثون في مجال التحديث و التنظيم الإداري من خلال النظريات و البحوث العلمية الكثيرة و التي أثبتت نجاعتها و فعاليتها في الميدان.

و عليه يعد مفهوم المناجمنت العمومي أحد أبرز المفاهيم (وليد الفكر والثقافة الأمريكية) التي عرفها مجال التسيير الإداري و الذي ظهر في القطاع الخاص (إدارة الأعمال) ليمتد بعدها (و بعد إثبات فعاليتها) للإدارة العمومية والقطاع العام ، و هذا ما أثبتته تجارب الدول الغربية حيث أعطى نتائج قيمة يشهد عليها رضا المواطن على نوعية الخدمات المقدمة، بذلك أصبح المناجمنت العمومي مادة علمية استحققت البحث و التنظير، استطاع لفت انتباه الباحثين و الأكاديميين من العلوم الاقتصادية و علوم التسيير و القانون و حتى العلوم السياسية باعتباره أحد مرتكزات الحكم الراشد.

وللعلم ، يعتبر الأمريكي فريدريك ونسلو تايلور و من بعده الفرنسي هنري فايول رواد المناجمنت الكلاسيكي اللذان أسسا لمفهوم الإدارة العلمية كمنطلق لمفهوم المناجمنت (فالإدارة علم حقيقي يقوم على قواعد و مبادئ محددة). و بالنظر لتراجع أداء القطاع العام و الإدارة العمومية في جميع دول العالم بفعل انحصار وتقليص دور الدولة استنادا

على مفاهيم الليبرالية و النيو ليبرالية ، ظهر المناجمنت العمومي¹ كبراديغم (نموذج) جديد يقوم على نقل أسس و مبادئ المناجمنت الخاص نحو الإدارة العامة والقطاع العام بعد تكييفها مع متطلبات هذه الأخيرة و ذلك لزيادة الفاعلية والكفاءة، غير أن هذا النقل لم يكن مستساغا لدى عديد الباحثين لا سيما الفرنسيين الذين وجدوا صعوبة في تطبيق مبادئ الإدارة الخاصة لان ذلك يؤدي -حسب بعضهم - للمساس بامتيازات السلطة العامة و بفكرة المرفق العام بحد ذاته ،أي خصوصية المرفق العام، غير أن تطور الفكر الإداري انتهى بقبول الفكرة بالعمل على تأقلم هذه الوسائل و الآليات الجديدة التي جاء بها المناجمنت مع خصائص الإدارة العامة ، وبتحقيق نتائج ايجابية على ارض الواقع استدعى الأمر إعادة النظر في مبادئ المرفق العام التقليدية.

غير أن تطور الفكر التسييري لم يتوقف عند حد المناجمنت، فبفعل تطورات عديدة في العالم في شتى المجالات لخصتها فكرة العولمة تطور المناجمنت العمومي للمناجمنت العمومي الحديث² .

ظهر هذا الفكر الجديد بداية سنوات 1990 و انتشر في جميع أنحاء العالم و استلزم تطبيقه إعادة هيكلة تنظيمية و تشريعية و فكرية للإدارة العامة في معظم دول العالم و التي سميت بالإصلاح الإداري.

³ من جهتها الإدارة العامة في الجزائر باعتبارها أداة أساسية لتنفيذ سياسة الدولة والتي طغت عليها الإيديولوجية

التسييرية التقليدية و المرتكزة أساسا على مفهوم المصلحة العامة كهدف نهائي للتسيير (يعني كل تدخلاتها تهدف

لتجسيد مفهوم المصلحة العامة) عانت من مخلفات البيروقراطية و مشاكل عديدة ذات أبعاد سياسية

،قانونية،اجتماعية،على غرار دول العالم الثالث عموما و الدول العربية خصوصا ،مما أفقدها شرعيتها . رغم المحاولات

العديدة للإصلاح في مسعى للوصول لنموذج تسييري خاص الذي أثبت فشله، بذلك يظهر المناجمنت العمومي

علاجاً فعالاً لتحسين الأداء و ترقية الخدمة العمومية و تمهيدا لتبني مفهوم المناجمنت العمومي الحديث (NPM).

¹ -لا يمكن تعريف المناجمنت بالتسيير بل هو فن التسيير أو التسيير الناجح و الإيجابي ،أما التسيير فقد يكون إيجابيا و قد يكون رديئا وسلبيا.

² -

الفرق بينما هو أن المناجمنت العمومي يقوم على تصحيح و زيادة أداء الإدارة العمومية باقتباس مبادئ المناجمنت الخاص مع الإبقاء

على التنظيم الويبييري للإدارة،أما المناجمنت العمومي الحديث **NPM** فإنه يقوم على هدم كل مبادئ هذا التنظيم و استبدالها بأسس و

مبادئ إدارة الأعمال.

و هذا ما يدعونا للتساؤل عن مفهوم ،أسس و مبادئ و خصوصيات و أصول علم المناجمنت العمومي و أهم تطبيقاته في العالم ، و تطور هذا المفهوم لما يسمى المناجمنت العمومي الحديث ، وموقف الإدارة العمومية الجزائرية من هذه التطورات و الانتقال لنموذج جديد للتسيير . نحاول الإجابة بالتحليل على هذه التساؤلات من خلال هذه الدروس.

وذلك وفق خطة عمل بالشكل التالي:

المحور الأول: ماهية المناجمنت العمومي

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي

المطلب الأول: مفهوم الخدمة العمومية

المطلب الثاني: مفهوم الإدارة

المطلب الثالث: مفهوم المنظمات العمومية

المبحث الثاني: مفهوم المناجمنت العمومي

المطلب الأول: تعريفه و أصوله العلمية، و مبادئه

المطلب الثاني: وسائل نشاط المناجمنت العمومي

المحور الثاني: مقارنة المناجمنت العمومي الحديث

المبحث الأول: الإصلاح الإداري كمدخل للمناجمنت العمومي الحديث

المطلب الأول: ماهية الإصلاح الإداري

المطلب الثاني: تطبيقات الإصلاح الإداري في العالم

المبحث الثاني: وسائل المناجمنت العمومي الحديث

المطلب الأول: الاتصال

المطلب الثاني : التسيير المالي

المطلب الثالث: تسيير الموارد البشرية

أهداف الدرس

- تمكين الطالب من الوقوف على حقيقة بعض مفاهيم التسيير الإداري التقليدية و الحديثة .
 - و التعرف على رسالة المنظمات العمومية و ما يميزها عن المنظمات الخاصة ، و مفهوم الخدمة العمومية و تطوراتها.
 - وكذا التعرف على المناجمنت العمومي و علاقته بالعلوم الأخرى .
 - التعرف بشكل مفصل على الأطراف الفاعلة في المناجمنت العمومي و أهدافه و وسائله .
 - دراسة مختلف مراحل التحديث لأساليب التسيير الحالية و الوسائل المستعملة فيها حفاظا على أهمية ومرودية القطاع العام ، من خلال التعرف على مراحل تطور الفكر الإداري لغاية نظرية المناجمنت العمومي الحديث مروراً بالإصلاح الإداري و الحكم الراشد " الحوكمة".
- ملاحظة هامة:** إذا كان التسيير الإداري يركز على العلوم الإدارية والقانونية بشكل أساسي، فإن العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير تشكل مرجعيات أساسية للمناجمنت العمومي ، لذلك فهذا الدرس يستند لمعظم النظريات والدراسات الاقتصادية و التسييرية الضرورية .

المحور الأول : ماهية المناجمنت العمومي

يقوم المناجمنت العمومي على نقل أسس ومبادئ إدارة الأعمال نحو القطاع العام والإدارة العمومية في مسعى لزيادة الفعالية ، مع تكييفها مع مقتضيات هذا القطاع ، و هو ما يستدعي البحث في عدة مفاهيم ذات الصلة.

المبحث الأول : الإطار المفاهيمي

يرتبط مفهوم المناجمنت العمومي بعدة مفاهيم أساسية في مجال التسيير الإداري ، و التي عرفت تحولات بفعل هذا المفهوم و المتمثلة في مفهوم الخدمة العمومية و مفهوم المنظمات العمومية و مفهوم الإدارة العمومية بحد ذاتها . وهو ما يستدعي التطرق لها قبل تحديد مفهوم المناجمنت العمومي في حد ذاته.

المطلب الأول: مفهوم الخدمة العمومية

لطالما ارتبط مفهوم الخدمة العمومية بوجود الدولة كسلطة ذات سيادة في إطار ممارستها لوظيفتها لإشباع الحاجات العامة للمجتمع ، من خلال تقديم الخدمات العمومية خاصة الأساسية منها.

و في سبيل البحث عن رفاهية المجتمع و تحقيق التنمية اتسع تدخل الدولة لمختلف المجالات و الأنشطة في محاولة لخلق المناخ الملائم لتحسين الحياة اليومية للمواطن و رفاهيته¹، مما جعل مفهوم الخدمة العمومية مرتبط بالنظام السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي للدول.

وعليه يستدعي الحال دراسة مفهوم الخدمة العمومية كمفهوم متعدد الأبعاد (اجتماعية و اقتصادية و قانونية) مع التركيز على البعد القانوني (الفرع الأول) ثم التعرف على مختلف أنواع الخدمة العمومية (الفرع الثاني) لفصل أخيرا قي المبادئ التي يرتكز عليها هذا المفهوم (الفرع الثالث).

الفرع الأول : تعريف الخدمة العمومية

يتسم مصطلح الخدمة العمومية بالمرونة التي تجعله يحتمل أكثر من معنى ن لذلك تعدد تعاريف الخدمة العمومية بالنظر إلى تعدد أبعادها و بالتركيز على البعد القانوني ،عرفت الخدمة العمومية على أنها : " نشاط ينفذ مباشرة من قبل الدولة (سواء كان محليا أو وطنيا) و تحت رقابتها و يهدف لخدمة المصلحة العامة." ²

كما عرفت على أنها : " جميع أنواع الخدمات التي من غير الممكن استغلالها إلا في إطار جماعي تتوفر بشكل إجباري وفق قاعدة المساواة التي ينص عليها القانون و يكون من الضروري استغلالها بمعزل عن قواعد السوق ، تتحمل الدولة مسؤولية توفيرها و القيام بها من حيث أدائها و مراقبتها." ³

2-////////////////////////

جدير بالذكر أن مفهوم الخدمة العامة ظهر بداية في الو م ا في قطاع الاتصالات مجال الهاتف ،و كان أول من استعمل العبارة رئيس الشركة الأمريكية للهاتف و التلغراف تيودور فايول (الموسوعة الالكترونية). كما يطلق عليها مصطلح "الخدمة المدنية" في المفهوم الضيق للخدمة العمومية.

3 - J.////////////////////////

و عرفت أيضا أنها كل وظيفة يكون أداؤها مضمونا و مضبوطا و مراقبا من طرف الحاكمين، لأن تأدية هذه الوظيفة تعد أمرا ضروريا لتحقيق تنمية الترابط الاجتماعي، وهي من طبيعة لا تجعلها تتحقق كاملة إلا بفضل تدخل قوة الحاكمين¹.

أما من حيث البعد الاجتماعي فانه يركز على عنصر المجانية و التضامن خدمة للمجتمع و التركيز على قيم المساواة في تعريفه للخدمة العمومية .

في حين المقاربة الاقتصادية للمفهوم : فرغم التأكيد على وجود هذا المفهوم ضمن أدبيات النظريات الاقتصادية إلا أن اختلاف التوجهات الفكرية طبعت هذا المفهوم بالنظر إلى أن البعض يدعو لتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وهناك من يدعم قانون العرض و الطلب و المنافسة.

من جهته الاتحاد الأوروبي تطرق لمفهوم الخدمة العمومية بشكل مكثف و اعتبرها مفهوما ديناميكيا و مرنا، يسهر على إمكانية اتخاذ التزامات المنفعة العامة بعين الاعتبار و التطور السياسي و الاجتماعي و الاقتصادي و التكنولوجي، كما يسمح بالتكيف المنتظم لهذه الالتزامات مع تطور احتياجات المواطن... لذلك يمكن إعادة تعريفه باستمرار لتكييفه مع المحيط الاجتماعي و الاقتصادي و التكنولوجي².

المشرع الجزائري من جانبه لم يتطرق عموما لتعريف الخدمة العمومية، بل لطرق تحسينها (وهو ما سنأتي عليه لاحقا).

غير أن بعض القوانين الحديثة المنظمة لبعض القطاعات قدمت تعاريف محددة، و مثاله القانون المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد و الاتصالات الالكترونية(04-18)، حيث جاء في مادته 10 فقرة 16 و 17: " خدمة الاتصالات الالكترونية للجمهور هي كل خدمة تتمثل كليا أو أساسا في تزويد الجمهور بالاتصالات الالكترونية و كذا الخدمات التي تستعمل قدرات شبكات الاتصالات الالكترونية و التي تنص زيادة على خدمة الاتصالات الالكترونية القاعدية وظائف المعالجة و التخزين"³.

و بالتمعن في هذه التعريفات نستخلص أن الخدمة العمومية جاءت لسد حاجة ضرورية عامة، و هو ما استدعى إنشاء مرافق عمومية متنوعة، و أن الدافع الأساسي لوجود الخدمة العمومية هو تحقيق المصلحة العامة.¹

الفرع الثاني: أنواع الخدمات العمومية، و أسسها

تظم الخدمة العمومية مجموعة كبيرة و غير متجانسة من الخدمات الجماعية المنظمة من طرف الدولة (الفقرة الأولى) كما تقوم على مبادئ عديدة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: أنواع الخدمات العمومية: تصنف الخدمة العمومية تصنيفات عديدة بحسب الزاوية التي ينظر إليها.

***فمن حيث نوع الخدمة هناك:** الخدمات الإدارية (كخدمة الوثائق الإدارية بالبلديات، و خدمات اجتماعية و ثقافية كالتدريس الإجباري، و خدمات صحية كالتلقيح... و خدمات مرتبطة بسيادة الدولة كالعدالة والأمن ...

و خدمات ذات طبيعة اقتصادية كالنقل، التزود بالمياه، الكهرباء و الغاز.

***أما من حيث تحمل تكلفة الخدمة (للتذكير فالخدمة العمومية لا تعني المجانية دائما) فهناك ثلاثة أنواع:**

أ/ خدمة بدون مقابل (مجانبة) لا تسعى الدولة لتحقيق الربح في مثل هذه المشاريع (لكن لا يعني أنها خاسرة فالأمر يحسب بالنظر لتوازن الإيرادات و النفقات).

وعليه فهذا النوع من الخدمات تتجمل تكلفته الخزينة العمومية و مثال ذلك الأمن، الإنارة العمومية، التلقيح...

ب/ خدمة بمقابل : وينطبق ذلك على الخدمات ذات الطبيعة الاقتصادية لذلك فالتكلفة تدفع على عاتق المستفيد- المستهلك².

ج/ خدمة مدعمة :تكلفة الخدمة تكون مشتركة بين المستفيد و الدولة بنسبة تحددها القوانين و التنظيمات مثل النقل العمومي بما فيه النقل الجماعي، السكن، السلع واسعة الاستهلاك...

***من زاوية أخرى يذهب الاقتصاديون- و بالتركيز على مفهوم التسويق- إلى تصنيف الخدمة العمومية إلى :**

- خدمات تحتاج للتسويق و هي عموما الخدمات ذات الطبيعة الاقتصادية. و خدمات لا تحتاج للتسويق و هي

باقي أنواع الخدمات الأخرى¹.

قصارى القول و مهما تنوعت الخدمات العمومية فهي تبقى تشترك في كونها نشاطا غير ملموس ، وهي أهم ميزة تميزها عن السلع، لذلك فهي أقل ترويجا ، وكذلك لا يمكن تملكها فتقديم الخدمة لا يعني نقل ملكيتها للمستفيد أو التصرف فيها ،و ذلك على عكس السلع بالنسبة للمستهلك².

الفقرة الثانية: أسس الخدمة العمومية

إن قيام المرافق العامة بمهامها في تسيير نشاطات الخدمة العمومية يستند لمجموعة من المبادئ التي تحكمه الأمر الذي ساعد على تحقيق الخدمة للأهداف التي تسعى إليها و أهمها تحقيق المصلحة العامة. و أهم هذه المبادئ:

أ/ مبدأ المساواة

يعتبر مبدأ المساواة مبدأ قانونيا قاراً، بل أضحى من حقوق الإنسان أقرته الدساتير المتعاقبة في الجزائر ،و ما مبدأ المساواة في الانتفاع بالخدمات إلا امتداد و تطبيقاً له ، ومعناه أن تقدم الخدمة لجميع المرتفقين على قدم المساواة ما دامت في مراكز قانونية و ظروف مماثلة³ و هو ما يضمن تحييد الإدارة و تحييد الخدمة العمومية في حد ذاتها. فإذا كان تحقيق المصلحة العامة هو الباعث الأول لتقديم الخدمة العمومية، فإن تقديمها ينبغي أن يكون متاحاً للجميع دون تمييز و بالكيفيات و الإجراءات نفسها⁴.

ب/ مبدأ الاستمرارية

وهو المبدأ الذي يشكل قاعدة هامة لكثير من نظريات القانون الإداري كالوظيفة العامة ،القرارات الإدارية و العقود الإدارية... إلخ، و معناه أن تقدم الخدمة بشكل مستمر و دون توقف أو انقطاع لتلبية حاجات ذات منفعة عمومية ضرورية لحياة المجموعة الوطنية، فالانقطاع أو التوقف في الخدمة ينجر عنه عواقب و أضرار تقيم مسؤولية المرفق، لذلك يقال أن الاستمرارية في تقديم الخدمة هي من روح المرفق العام⁵. و اعتبرها القضاء الإداري الفرنسي من النظام العام، يجب ضمانها في حالة تفويض المرفق العام، و هو مكرس بصفة مباشرة أو غير مباشرة بمقتضى

أحكام تشريعية و تنظيمية ،وهذا ما أقره محافظ الحكومة الفرنسي Tradieu في قرار مجلس الدولة المؤرخ في 7 أوت 1907،حيث لخص قائلا :'إن مبدأ الاستمرارية هو سبب وجود المرفق العام'¹

ج/معيار التكيف و التطور:و يعني قابلية الخدمة العمومية للتغير و التطور و التكيف مع التطور المستمر للاحتياجات المواطن كما وكيفا، وأن تتماشى الخدمة المرفقية مع التغيرات الاقتصادية و الاجتماعية و التقنية و التكنولوجيا المتسارعة و تطور الطلب الاجتماعي ، و إلا يقع انفصال بين الخدمة المقدمة و الاحتياجات العامة التي تسعى إلى تغطيتها، وبهذا جاء المرسوم 88-131² من خلال المادة 6 منه التي جاء فيها: " تسهر الإدارة دوما على تكيف مهامها و هياكلها مع احتياجات المواطن و يجب أن تضع تحت تصرف المواطن خدمة جيدة" .

أما المادة 3/21 فقد نصت "...و يجب عليها ...أن تطور أي إجراء ضروري لتتلاءم دوما مع التقنيات الحديثة في التنظيم والتسيير".

وهي المساعي التي من أجلها بادر السيد رئيس الجمهورية لإنشاء المرصد الوطني للمرفق العام بموجب المرسوم الرئاسي (03-16)³.

لذلك يقر الاتحاد الأوروبي على أن مفهوم الخدمة يمكن إعادة صياغة تعريفه باستمرار التكيف مع المحيط الاجتماعي و الاقتصادي و التكنولوجي...⁴

د/مبدأ المجانية "النسبية"

لطالما ارتبط نظريا مفهوم المجانية بالخدمة العمومية بالنظر لاحتكارها من طرف الدولة لتحقيق المنفعة العامة ، غير أن التطور الحاصل في انفاقات الدولة و تدخلها الموسع لضمان تلبية الطلب الاجتماعي و الحاجات العامة و هي ضمان الرفاهية جعل من مبدأ مجانية الخدمة غير عملي ، لذلك فالثابت أن المجانية يمكن أن تكون نسبية لا مطلقة ،بمعنى تختلف بحسب نوع الخدمة المقدمة، وقد سبق لنا التوضيح في أنواع الخدمات تبين :الخدمات المجانية و المدعمة و غير المدعمة و التي تختلف بحسب نوع الخدمة و طبيعة المرفق الذي يسهر على تقديمها ،

² - المؤرخ في 4 جويلية 1988 الجريدة الرسمية رقم 27 المنظم لعلاقات الإدارة و المواطن .

فعادة ما تكون ما تكون خدمات المرافق الصناعية و التجارية بمقابل لأنها تخضع لمبدأ الربح و الخسارة ، على أن يكون المقابل معقولا.

أما المرافق ذات الطبيعة الإدارية فخدماتها عادة ما تكون مقابل رسوم أو إتاوات رمزية تحدد الدولة قيمتها و تحيينها كلما أرادت ، ومثال ذلك رسم التطهير¹ و الذي يدفعه المواطن للبلدية مقابل رقع القمامات المنزلية .

هـ/ مبدأ الشمولية و التضامن

و يقصد بالشمولية أن تشمل الخدمة كل المواطنين و أن تغطي كل احتياجاتهم بنفس الجودة ،لذلك يشترط قوانين الاتحاد الأوروبي التغطية الإقليمية الكاملة للخدمة بثمن معقول.

و قد جاء في القانون رقم 04-18 المتعلق بالبريد و الاتصالات الالكترونية في مفهوم الخدمة الشاملة للاتصالات الالكترونية المادة 10/ف 17: مجموع الحد الأدنى من الخدمات بما فيها خدمة أو عدة خدمات ذات قيمة مضافة تحدد عن طريق التنظيم ذات نوعية معينة و متوفرة لجميع السكان على مستوى التراب الوطني بأسعار متاحة. أما التضامن ، فتوفير الخدمة بحد ذاتها تعبير عن وجود تضامن اجتماعي في المجتمع تتولى الدولة تجسيده في مساعيها لمحاربة الفقر و الحرمان مما يحفز الشعور بالمواطنة و تقليص الفوارق بين المواطنين بسبب الدخل أو الإعاقة...

و/الاحتكار الطبيعي

لطالما ارتبطت الخدمة العمومية بوجود الدولة و تطور وظائفها ،لذلك فقد احتكرت المرافق العمومية نشاطات الخدمة العمومية ،غير أن التطور الحاصل و تشعب وظائف الدولة أثر على نوعية هذه الخدمات وهو ما استدعى تدخل الخواص لتقديم بعض الخدمات بتقويض من الدولة ،و ذلك من خلال تبني مبدأ المنافسة المضبوطة 'régulé'، التي أصبحت من متطلبات الخدمة ، ما عدا تلك المتعلقة بالسيادة الوطنية ، وبهذا يقتصر دور الدولة على تطبيق سياسة الضبط حفاظا على خصوصيات الخدمة العمومية .

ي/الفعالية في تقديم الخدمة

مع ملاحظة التطورات الحاصلة و تطور الطلب الاجتماعي و مستوى المعيشة ،لم يعد يقتصر الأمر على الخدمة بل يشترط الفعالية في الخدمة و نوعيتها، لا سيما بعدما أصبحت الخدمة العمومية حقلا خصبا للمنافسة .

ن/الرقابة العامة

يخضع تقديم نشاطات الخدمة العمومية لرقابة متعددة سواء قي شكل وصاية (من قبل أجهزة الدولة) أو من قبل المجتمع المدني باعتباره مرتقفا و مستقيدا .

المطلب الثاني: مفهوم الإدارة

تعد الإدارة حجر الأساس لبناء أي مجتمع و تقدمه، ويتمثل هدفها في الاستخدام الأمثل للموارد المتوفرة و المتاحة سواء كانت مادية أم بشرية ، ضمن مفاهيم الكفاءة و الفعالية ، فالإدارة الناجحة تسعى دائما لتجنب الإسراف و الفوضى و الاضطراب¹.

بذلك تبقى الإدارة عنصرا فعالا في نجاح المؤسسات و الدول و تحقيق الاستقرار و النمو مرهون بها، فهي التي تمكن من التوزيع الأمثل للموارد و التوفيق بينها و تسييرها التسيير الفعال بما يخدم الأهداف التنظيمية و أهداف الأفراد و المجتمع.

الفرع الأول : أهم التعريفات

تباينت التعريفات بشأن الإدارة ،ويرجع ذلك لاختلاف وجهات نظر المفكرين و المنظرين لهذا العلم، بالإضافة لاختلاف العصور التي تم فيها تقديم هذه التعريفات .

ففي القديم البعيد عرفت الإدارة كمهنة :أي نشاط قديم قدم وجود الإنسان نفسه تعنى بتنظيم الجهود الجماعية للاستفادة من الموارد المتاحة لتحقيق أهداف محددة².

أما في العصر الحديث فقد تم تقنين هذا المفهوم كعلم مع الأخذ بعين الاعتبار التطورات الحاصلة في الفكر الإداري و تطور التكنولوجيا المستخدمة.

²- مثلا الحضارة السومرية (5000ق م) اهتمت بحفظ السجلات والوثائق ،و هي أحد عناصر النظام الإداري السليم الذي تهتم به الإدارة المعاصرة ،أما الحضارة المصرية القديمة (4000- 2000 ق م) في مجال البناء ،فالأهرامات شاهدة على دقة التخطيط و التنظيم و الرقابة ،وهي الوظائف الإدارية الأساسية،بالإضافة للحضارة الصينية(500 ق م) في مجال العسكر. راجع :

فقبل القرن الـ 20 لم يظهر ما يسمى علم الإدارة ، وارتبط ظهوره بالثورة الصناعية و ما صاحبها من تحول للعمل من يدوي إلى ميكانيكي و اتساع الأسواق بازدياد حجم الاستثمارات...الخ.

وقد ارتبط ظهور علم الإدارة في مجال المشروعات الخاصة بالمهندس الفرنسي هنري فايول (1916) الذي أضحى رائدا لعلم الإدارة كعلم له قواعده و أصوله.

وبهذا الصدد يقول فايول : "يجب على الإدارة أن تستفيد من قواعد التسيير الخاص "لذا عليها أن تخضع لنفس القواعد التي تخص القطاع الخاص " ، فبالنسبة إليه كل المشروعات تطرح نفس الإشكالات و بالتالي تحتاج لنفس الحلول.¹

هذه الأفكار طبقت في الو . م .أ مونها تتميز بنظام لا يميز بين التسيير العام و التسيير الخاص، و المؤسسات العامة و المؤسسات الخاصة تخضع لنفس القانون.

من جهته أبو الإدارة العلمية "تايلور عرفها في كتابه "مبادئ الإدارة العلمية "على أنها: المعرفة الدقيقة لما تريد من رجال الإدارة أن يقوموا به ،ثم تتأكد من أنهم يقوموا بالعمل على أحسن طريقة و بأقل تكلفة"².

و عرفها أستاذ الإدارة بيتر دراكر: أن الإدارة عنصر متعدد الوظائف فهو يدير العمل و المديرين و العمال على السواء .

بالإضافة لدراسات فايول و جيلبرت Gilberth و آخرون.و إذا ما أردنا تبسيط المفهوم فيمكن القول أن الإدارة هي علم استخدام كافة الموارد المتاحة لتعظيم الفائدة و تحقيق قيمة تنافسية عالية (محليا ووطنيا) من خلال خطة زمنية لتحقيق أهداف عامة.

أو يمكن القول أيضا أن الإدارة هي مجموعة من الأعمال والنشاطات و القواعد التي تهدف للحصول على الغايات و الأهداف المطلوبة و المخطط لها من العمل و الجهد الجماعي للقوى العاملة ضمن الوظائف التي تضمن تحقيق الأهداف و التي تلبي رغبة الإدارة في الإنتاجية الفعالة³.

الفرع الثاني:أهمية الإدارة

من المؤكد أن للإدارة أهمية كبيرة للمؤسسات باختلاف أنواعها و أحجامها و هذا لما تضمنه من تسيير حسن

للموارد و استشراف للمستقبل ، وتظهر أهميتها للعوامل التالية :

- الزيادة المتنامية لعدد السكان و ما يقابلها من شح في الموارد الطبيعية استلزم ضرورة البحث عن أفضل الطرق لإدارة و استخدام تلك الموارد و التخطيط لها و إدارتها إدارة علمية" و حير مثال على ذلك الإدارة اليابانية يرمز لها بحرف J فاليابان دولة فقيرة بالإمكانيات الذاتية و الموارد سواء من حيث الثروات الطبيعية أو المساحة الزراعية، إذ تستورد ما يقارب 90% من مداخل الإنتاج فيها ،و مع ذلك تعد أرقى الدول من حيث الكفاءة الإنتاجية و مستوى التقدم الاقتصادي و الاجتماعي.
- اتساع حجم المنظمات les organisations و ضرورة استخدام أعداد متزايدة من القوى العاملة مما أظهر حاجة ملحة لإدارة علمية تستطيع التعامل مع إفرازات هذا التزايد.¹
- شدة التنافس المحلي و الدولي: ضرورة تطور و زيادة الإنتاج خلق ديناميكية في السوق المحلي تركز على قواعد المنافسة لسد حاجات ملحة تحددها السوق ،لذلك أضحي من الضروري تقديم دراسات تسويقية
- اقتصادية تقوم بها إدارات متخصصة قادرة على مواجهة هذه التحديات و مؤهلة لإجراء دراسات و أبحاث.
- التطور التقني و التكنولوجي الذي أصبح ميزة هذا العصر و آثاره الواضحة على العملية الإدارية.

الفرع الثالث: الإدارة كعلم

- ثار جدل حول ما إذا كانت الإدارة علما يقوم على أسس و نظريات علمية ،أم فن يستند للخبرة و 'الشطارة' و لا يحتاج أن يدرس. فإذا علمنا أن العلم هو معرفة منظمة يتم الوصول إليها بأساليب علمية مثل الملاحظة و التجريب و الاستقصاء ،كما أن العلم يفرز قوانين و نظريات و مفاهيم .
- إذا ربطنا مفهوم الإدارة بمفهوم العلم فنلاحظ أن هناك نظريات و مفاهيم إدارية ثبتت صحتها بالتطبيق العملي،كما ظهرت نتائج مؤكدة تثبت العلاقة الايجابية بين الالتزام بهذه النظريات و بين زيادة الإنتاج الذي هو هدف كل النظريات،إذن فالإدارة علم ،و الدارس لعلم الإدارة كالدارس لأي علم آخر من العلوم.

غير أن هذا القول لا ينفي من جهة أخرى استناد علم الإدارة على الجانب الشخصي حيث تتحكم عوامل عديدة فيه مثل الخبرة و التجريب ،و ذلك لأن الإدارة علم إنساني.¹ لنخلص للقول أن الإدارة علم و فن في آن واحد.

الفرع الرابع :مقومات الإدارة العامة

تقوم الإدارة على التفاعل بين عدة أسس و مقومات،وهي :

أ/ **الأساس القانوني:** ويشمل القانون بمعناه الواسع من نصوص تشريعية و تنظيمية أو عرفية الذي يحدد حقوق الإدارة و التزاماتها.

ب/**الأساس التنظيمي:**و يتمثل في الهيكل التنظيمي السليم الذي تقوم عليه،وذلك على أسس علمية تراعى فيها قاعدة التخصيص و تقسيم المهام و المسؤوليات في شكل هرمي تزيد فيه السلطة والمسؤولية كلما ارتفعت نحو القمة الإدارية. و المفروض يجب مراعاة المرونة في هذا التنظيم و القابلية للتطور،و تحديد الاختصاصات و عدم التضارب و وضوح المسؤولية .

ج/**الأساس البشري:** وهو عنصر هام جدا لقيام الإدارة العلمية الصحيحة على أساس الخبرة و الكفاءة لا المحسوبية و....،لذلك لابد من وضع سياسية دقيقة للموارد البشرية.

د/ **الأساس المالي:** فالإ اعتمادات المالية ضرورية لأي مشروع و تسييره وتجهيزه، لذلك لابد أن يكون التمويل وفق إجراءات مرنة تسهل حركة القادة الإداريين في تنفيذ المشروعات.²

المطلب الثالث:المنظمات العمومية

يرتبط مفهوم الخدمة العمومية بمفهوم المنظمات العمومية باعتبار الأولى غاية أساسية في إطار بلوغ الهدف الأساسي إلا وهو تحقيق المصلحة العمومية .

و بتحديد مفهوم المنظمات العمومية نتمكن من التعرف على مجال تطبيق مفهوم المناجمنت العمومي .

لذلك سنحاول التطرق لأهم المفاهيم التي وردت بشأن المنظمات العمومية (الفرع الأول) ثم التطرق لاستكمال بناء هذا

² - هناك ميزانيات متعددة لضمان التمويل إلى جانب الميزانية العامة ،فهناك الميزانية المستقلة ،و الميزانية الملحقه،كما يمكن اعتماد ما يسمى حسابات الخزينة الخاصة.

المفهوم ، لخصائص هذه المنظمات لاسيما بالنظر لمنظمات الاعمال (الفرع الثاني) ثم نستعرض أهم التصنيفات التي غرقتها المنظمات العمومية.(الفرع الثالث).

الفرع الأول: تعريف المنظمة العمومية

بحسب المعيار العضوي فالمنظمة العمومية هي كل هيئة أو جهاز يقوم بإنتاج أو توفير خدمة عمومية بغرض إشباع حاجات عامة من حاجات المجتمع ،على أن تكون ملكيتها للدولة كلياً أو جزئياً. أما بحسب المعيار الموضوعي فهي كل مشروع يعجز أو يحجم الأفراد أو القطاع الخاص عموماً عن القيام به إما لضخامة موارده أو إمكانيته أو لقلّة أو انعدام الربح المتوقع تحقيقه في الآجال القصيرة¹.

وهناك من يرى بأن المنظمة العمومية هي كل هيئة تقوم بأداء خدمة عامة تتشئها الدولة تحقيقاً للصالح العام ، وهي خاضعة لسلطانها الإدارية التي تحدد نظامها و تمويلها ، وتأخذ هذه المنظمة أشكال عديدة (إدارية ، مهنية -اقتصادية ...الخ.²

و للتدقيق يمكننا استيضاح مفهوم المنظمة العمومية بالنظر إلى مفهوم منظمة الأعمال كمفهوم نقيض لها . فمنظمة الأعمال تعرف على أنها وحدة اقتصادية تضم أكثر من شخص و تستخدم موارد(عناصر الإنتاج) لتحويلها إلى مشروع عن طريق قيامها بأنشطة مختلفة بهدف إشباع حاجات و رغبات أبناء المجتمع مقابل ربح يؤمن استمراريتها و تطورها.

و بالتالي فمنظمة الأعمال هي مركز إشباع لحاجات شريحة معينة من أفراد المجتمع وفق معايير معينة، و تعد قوة اقتصادية إلى جانب كونها قوة بشرية (تجمع بشري) وهي تأخذ أشكالاً متعددة مثل شركات الأشخاص بأنواعها ،و شركات الأموال³ .

ومن هذا التعريف يتضح الفرق الواسع بين منظمات الاعمال و المنظمات العمومية من عدة جوانب أهمها: الهدف أو الغاية لكل نوع من هذه المنظمات ، والوسائل و التمويل و ملكية المشروع...الخ. و هذه النقاط نتعرض لها لاحقا بالتفصيل في المبحث الثاني.

الفرع الثاني : خصائص المنظمات العمومية

من المعلوم أن انتشار المنظمات العمومية و توسعها عرف ازدهارا في ظل الأنظمة الاشتراكية التي اعتمدت عليها بكل أساسي لتحقيق التنمية الاجتماعية و الاقتصادية ، غير أن انهيار الأنظمة الاشتراكية لم يمه من المنظمات العمومية ، بل بقيت محافظة على كيانها في كثير من الدول حتى الرأسمالية، و توسعت و أخذت أشكالاً و أدواراً جديدة¹ تجعل منها أداة هامة في البناء الاقتصادي و الاجتماعي للمجتمع ، و أداة للحفاظ على التوازنات الأساسية و تنفيذ السياسات العامة. ومن أهم هذه الخصائص (و التي أسهب في شرحها الباحثان (Verrier et VIRATO) نذكر :

- **تتبع غايات خارجية:** إذا كانت منظمات الاعمال تتبع بشكل ذاتي أهداف و غايات داخلية تخدم وجودها وبقاءها وتطورها ، فإن المنظمات العمومية تبقى خاضعة لتحقيق أهداف خارجية محددة و مفروضة بالقانون (كالدفاع و الأمن الوطنيين، التعليم، الصحة ،التضامن الاجتماعي..) فالبلدية مثلا لا يمكنها التخلي عن هذه المهام ، كما لا يمكن للمستشفى أن يغير إستراتيجيته الصحية بإستراتيجية الفندق كما هو الحال في القطاع الخاص².

فإستراتيجية الإدارات هي مقيدة بالتحديد الخارجي لأهداف المصلحة العامة، و في سبيل تحقيق ذلك فهي تملك وسائل إكراه على من حولها بواسطة القوانين ،الضبط،الضرائب....، وهي مؤمنة بديمومة مهامها le pérennité ،لذلك فهي غير معرضة لخطر فنائها.³

- **غياب مرودية رأس المال:** فالمنظمات العمومية غير خاضعة لمفهوم المردودية المالية في تدخلاتها، فالقيمة المضافة لرأس المال المستثمر ليس معيارا لتحليل المشاريع المنجزة ، فمعظم الإدارات العمومية هي في حالة

إفلاس و عجز مالي (البلديات مثلا)، لذلك فإن نشاط المنظمات العمومية لا يقدر بسعر السوق و مثال ذلك بناء المستشفيات و المدارس...الخ¹

- **انعدام المنافسة في ممارسة نشاطها:** و ذلك بفعل القوانين و النصوص التنظيمية التي تستبعد المبادرة الخاصة في مثل هذه النشاطات ،الأمر الذي ينفي من الاحتكار أو شبه الاحتكار على هذه النشاطات ينتج عنه حسب المنظرين استفحال للبيروقراطية السلبية في المنظمات العمومية و يجعل من الصعب تكيف النشاط الإداري مع معطيات البيئة التي يتم فيها.
- **تعقد و عدم تجانس المهام الموكلة للمنظمات العمومية:** فمثلا البلدية تسير عدة مهام (النفايات ،التهيئة العمرانية ،الثقافة ،الأمن،السكن...)بالإضافة لتنظيم سلمي يطبع هذه المنظمات .مثاله تنظيم الوظيف العمومي يعرف تعقيدات كثيرة في السلم الهرمي و الرتب وهو ما يخلف ميولا نحو انقطاع للاستراتيجيات (verticalisation des problèmes et cloisement des stratégies).
- **خضوع العمل الإداري للسياسة:** فالأعمال التي تقوم بها الإدارة تخضع للقرارات السياسية، ويظهر ذلك جليا في فترات الانتخابات ،حيث تستغل المنظمات لتحقيق قيمة مضافة ،الأمر الذي يقضي على عنصر المبادرة لديها.
- **صعوبة قياس أداء المنظمات العمومية،**حيث يصعب إقامة موازنة بين ما تم التخطيط له و ما تم انجازه من أهداف ليتم التعرف على مواطن الخلل و أعمال الرقابة.²

الفرع الثالث: تصنيفات المنظمات العمومية

يختلف تصنيف المنظمات العمومية بحسب الزاوية التي تتم من خلالها الدراسة مع الأخذ بعين الاعتبار نشاط المنظمة و طريقة تمويلها و طريقة تنظيمها، لكن مهما تباينت التصنيفات فإنها تلتقي في نقطتين أساسيتين:

1/ طبيعة ملكية هذه المنظمات و التي تعود كليا أو جزئيا للدولة .

2/ من حيث الهدف،حيث يبقى هدفها الأساسي هو تقديم خدمة عامة.

¹ -idem .

و أبسط تصنيف قانوني ذلك الذي أقامه الفقه الفرنسي ،حيث يميز بين المنظمات العمومية بحسب نشاطها،فنجد

هناك : - المنظمات ذات الطبيعة الإدارية les administrations

- المؤسسات العمومية les entreprises: وتنقسم إلى :

*مرافق عمومية ذات طابع تجاري و صناعي .

*الشركات المختلطة.

و الفرق بين النوعين أن الإدارة لا تباع منتجاتها ،أما الثانية فتبيع منتجاتها لان المؤسسات العمومية سلعية

Marchandes¹، بينما الإدارات غير سلعية لان منتجاتها ذات منفعة عامة لا تقدر بسعر السوق ، بل تقدم مجانا

أو بسعر رمزي، كما هو الحال لبعض الخدمات العمومية (الصحة،التعليم،السكن....) ، وهو ما لا تقدمه المؤسسة

العمومية . كل ذلك مع الأخذ بعين الاعتبار نشاط المؤسسة و مصادر تمويلها و طريقة تنظيمها.

و عمليا يتسع مفهوم المنظمات العمومية ليشمل كلا من الإدارات المركزية و اللامركزية، والهيئات الاستشارية و

المؤسسات العمومية ومؤسسات الاقتصاد المختلط وكل هيئة تابعة للدولة تعمل على إعداد و تقديم الخدمات و

السلع للمواطنين، وتعود ملكية هذه المنظمات للدولة

المبحث الثاني : مفهوم المناجمنت العمومي

يعتبر التسيير وظيفة أساسية في كل مستوى من مستويات المنظمات (العامة أو الخاصة) يستعمل بمضمون

مختلف حسب الدول ،و يتضمن فكرة الرقابة و القيادة غالبا ،و أحيانا المتابعة المالية .

والتسيير العمومي له خصوصيات ترتبط بطبيعة المنظمات العمومية و ما لها من مهام وأدوار مشتقة من مهام

الدولة يسري على إدارات القطاع العام ،أو ما يسمى بالإدارة العمومية.

و مصطلح التسيير العمومي هو مرادف لمصطلح انجليزي public management مما يجعل مصطلح التسيير

و المناجمنت مرتبطان نوعا ما . هذا وقد اختلف الدارسون و الباحثون في إعطاء تعريف موحد و دقيق (المطلب

الأول) بعد تحديد أصوله ومميزاته (المطلب الثاني)، المصطلحين تسيير و مناجمت يستعمل في أيامنا كثيرا لكن ليس دائما بشكل منسجم لأن هذين المفهومين متقاربين عمليا ،لكن يبقى تحديد مفهومهما ليس بالأمر السهل.

المطلب الأول : تعريف المناجمت العمومي و أصوله

الفرع الأول:تعريفه

لمصطلح المناجمت عدة مرادفات "الإدارة العمومية "التسيير العمومي" و إدارة الخدمة العمومية". ففي كثير من الكتابات في هذا المجال يستعمل مصطلح الإدارة بمعنى management كدلالة على إدارة الاعمال و الإدارة العمومية .كما يستعمل مصطلح إدارة مرادف لكلمة administration باللغة الفرنسية أو لكلمة management و الذي يرى البعض أن أصله من الفرنسية القديمة و التي تعني فن القيادة و التوجيه والتحكم¹ . و بالانجليزية to manage و يعني وجّه وتحكم و مصطلح التسيير العمومي بالانجليزية (public management) و يرمز له ب PM (public management) ظهر ببعده الحالي في النصف الثاني من القرن 19 مع أستاذ علم السياسة و القانون الدستوري الأمريكي thomas woodow nilson (الذي أصبح رئيسا للو.م.أ سنة 1913) هذا الأخير نشر بحثا بتاريخ 1887 بعنوان 'دراسة الإدارة العامة' ، يعرف فيه التسيير العمومي بأنه : 'الغاية أو الهدف العملي للحكومة موضوعه إنجاز المشروعات العامة بأكبر قدر ممكن من الفعالية تماشيا مع رغبات الأفراد و حاجاتهم، و عن طريق الإدارة العامة توفر الحكومات حاجات المجتمع التي يعجز النشاط الفردي عن الوفاء بها'². الأستاذ Gelinien يرى كذلك أن التسيير العمومي هو تنفيذ السياسة العامة للدولة عن طريق الإدارات العمومية أما الاستاذ MC-NaMaRa فعرفه :التسيير هو الوسيلة التي يتم من خلالها التنظيم العقلاني لكل التغيرات الاجتماعية و الاقتصادية و التكنولوجية و السياسية ، حيث يتم نشر هذا التنظيم في المجتمع من خلال إدارة المنظمات العمومية"³ .

أما الأستاذ PG-Pergeron فيرى أنه : "العملية التي بواسطتها نخطط،ننظم ،ندير و نراقب موارد المنظمة للوصول إلى أهداف معينة" و هو طريقة عقلانية يتم بواسطتها التنسيق بين الموارد البشرية و المادية والمالية نحو

تحقيق أهداف معينة ،هذه الطريقة تترجم في عملية تتضمن تخطيط ، تنظيم ،إدارة و رقابة النشاطات بطريقة تؤدي إلى مردود أفضل¹.

من جهته الكاتب و الباحث الفرنسي الشهير جاك شوفاليي J- Chevallier يعرفه من خلال أهدافه :أن المناجمنت العمومي يهدف أساسا لتحسين نوعية و جودة الخدمة عن طريق استخدام تقنيات جديدة في التسيير عن طريق التقليل من صلاية التنظيم و تليين نظام الاتصال مع البيئة الخارجية².

أما الأستاذ فوزي حبيش فقد عرفه بدوره على أنه: 'مجموع نشاطات و أعمال منظمة تقوم بأدائها قوى بشرية تعينها السلطات الرسمية العامة نو توفر لها الإمكانيات المالية اللازمة بهدف تنفيذ الخطط الموضوعة لها،و بالتالي تحقيق الأهداف العامة المرسومة لها بأكثر كفاية إنتاجية ،و أقصر وقت و أقل تكلفة'³.

و لما كان المناجمنت العمومي يحمل في طياته تجديدا لأساليب التسيير التقليدية ، فقد ارتبط مفهومه عند العديد من الباحثين الانجلوسكسونيين بإعادة تكييف لوسائل التسيير مع أساليب و امتيازات الإدارة ، فكما يوجد مناجمنت صناعي و مناجمنت سياحي ،فلا بد من وجود مناجمنت الإدارة العمومية ،و مثال ذلك الاعتماد على مفاهيم كالتخزين (كما هو الحال في المجال العسكري للدولة)و التسويق في المرافق العمومية (خاصة مرفق المياه) و المحاسبة التحليلية في المرافق المحلية.

و في هذا السياق عرفته الباحثة abessol B-Lucie بأنه : "استيراد لتقنيات من القطاع الخاص نحو التسيير العمومي ...و الانتقال به من عملية تجميع للموارد إلى عملية استغلال للموارد⁴.

بهذا المعنى فالمناجمنت العمومي أدى لإعادة تعريف الإدارة العمومية و لمفهوم البيروقراطية .

الفرع الثاني: مميزات المناجمنت العمومي و أهدافه

مجال اهتمام المناجمنت هو البحث عن إجابة لسؤال أو أكثر بسيط في ظاهره ،معقد من حيث التطبيق العملي:

- كيف نقود و نمنظم عمل جماعي فعال و ذو كفاءة ؟

- كيف نجد الحلول لتسيير شراكة متعددة الأطراف للوصول لأفضل النتائج و أقل التكاليف؟

- كيفية تحديد افصل توازن بين الموارد و الوسائل المتاحة ؟

- بأية طريقة نستجيب لحاجيات المواطن و مستخدمى المرافق العمومية ؟

الإجابة عن هاته التساؤلات هو في الحقيقة في صلب اهتمام علم المناجمنت العمومي ، لذلك فهو يتميز ببعض

المميزات:

* فهو يضمن وجود الدولة في وظيفة التسيير على مستوى المؤسسات و الإدارات العمومية¹ ، ومختلف النشاطات

الاجتماعية و الثقافية و التربوية لاسيما و أن المنظرين و المحللين (الاقتصاديين و القانونيين و السياسيين) أكدوا

على ضرورة حضور الدولة في مثل هذه المهام العمومية تحت تسميات عديدة (الدولة الضابطة،الرحيمة

،المساهمة ، المقالولة...الخ) لا سيما بعد الأزمات الاقتصادية التي عرفها العالم ، وهو ما يضفي على وظيفة

المناجمنت العمومي الطابع السلطوي. الذي يعكس سلطة الدولة و يجسد برامجها السياسية ميدانيا.

وفي هذا السياق فهو يهدف لتحقيق جملة من الأهداف :

- يؤكد على الهوية الجماعية باسم الدولة و رموزها (اللغة،الذاكرة الجماعية ، الثقافة...الخ)

- يثمن الحريات الفردية و الجماعية و يقر مبدأ التضامن و المساواة و يهدف لتحسين المستوى المعيشي

- يعمل على تحسين سير وعمل المؤسسات و الهيئات العمومية و تنمية السياسات العمومية و تسيير المالية

العمومية من خلال ترشيد الإنفاق العمومي و تخفيف تواجد الدولة إلا فيما هو ضروري ، وترقية ثقافة النتائج ،

وهو ما يؤدي لمعرفة جيدة برغبات و حاجات المواطن بصفته فاعلا عموميا، والبحث عن رضاه، وهذا ما

يجعل من المناجمنت - تسييرا تأمليا أي قبل رسم الأهداف يجب التفكير أولا في كيفية تحقيقها ومدى تقبلها

من طرف المواطن.

* المناجمنت العمومي هو علم يطبق ضمن بيئة تتميز بالتعقيد و تعدد الفاعلين و الهيئات ،كما أنه يتماشى مع

إطار تشريعي و تنظيمي جد كثيف(الدستور - القوانين المسيرة للدولة و مؤسساتها- قوانين المالية...الخ) وإن

كانت المقاربة الجديدة للمناجمنت العمومي الجديد تتجه لتقترب شيئاً فشيئاً من وسائل تسيير المؤسسات (المنشآت الخاصة بهدف ترقية الفعالية و المردودية في سبيل تلبية رغبات المرفق العام أو الحاجات الاجتماعية¹ .

* أنه تسيير تشاركي من خلال تسيير الموارد البشرية و مشاركة العاملين في اتخاذ القرارات.

* أنه تسيير علاقات : انطلاقاً من أن الإدارة العمومية تقدم خدمات علائقية مرتبطة بالثقة ، الأمر الذي يوحي بأن هدف التسيير العمومي هو تسيير علاقة ثقة مع المستخدمين بخصوص الخدمات المقدمة².

الفرع الثالث: علاقة المناجمنت العمومي بالعلوم المجاورة

يعد المناجمنت العمومي علم جديد يتصل بعدد القطاعات الاقتصادية و الإدارية و السياسية ، وتتسع أهميته لتمس مجالات أخرى اجتماعية ن وثقافية ، وإنسانية... الخ، و إن كان يركز على ثلاث مجالات أساسية للبحث و هي : القانون و الاقتصاد و علوم التسيير . لذلك فالشخص الممارس للمناجمنت العمومي عليه الإلمام بهذه العلوم ذات الصلة .

و باعتباره أحد فروع العلوم الاجتماعية ذو طبيعة إنسانية، فهو على صلة بعدد العلوم الاجتماعية أهمها الاقتصاد والسياسة و القانون والمحاسبة و علم الحاسوب... الخ.

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

2/ علاقته بعلم السياسة: العلوم السياسية تعنى بفكرة السلطة و بوضع السياسات العامة للدولة³، و تبحث في شكل الحكم ، أما الإدارة فمهمتها تنفيذ سياسة الدولة العامة التي يرسمها السياسيون بوسائلهم و إجراءاتهم الخاصة وهي مهمة فنية ، فالعلاقة هي علاقة تحديد هدف و تنفيذه⁴، و قد ظل علم الإدارة في نظر الكثيرين و لوقت

¹- ibid

³- السياسة العامة للدولة هي الأهداف التي تقرر الحكومة تنفيذها في مختلف مجالات النشاط التي تتدخل فيها الدولة، و تتنوع الأهداف التي تعمل الإدارة على تحقيقها. و تظهر السياسة العامة للدولة إما في صورة قرارات فردية (كقرار متعلق بتنظيم أحد المرافق العامة) و إما في صورة قواعد قانونية أي نصوص عامة و مجردة سواء صدرت من البرلمان أو السلطة التنفيذية.

قريب أحد فروع علم السياسة لما بين العلمين من صلة قوية، فالحدود الفاصلة بين العلمين تتطوي على قدر من المرونة.¹

3/ علم المحاسبة: يقال انه بدون نظام محاسبي جيد لا يوجد نظام إداري جيد، هذه المقولة صحيحة بالنظر إلى أن علم المحاسبة يهتم بتسجيل نشاط المؤسسة و الأفراد في شكل أرقام و ميزانيات ، وهو ما يعطي نظرة صادقة و واقعية للأوضاع المالية للمؤسسة، الأمر الذي يسمح بتقييم نشاطها سواء أكانت في القطاع الخاص أو القطاع العام.² فالمحاسبة إذن تعطي لرجل الإدارة نظرة صادقة حول تكاليف أي مشروع و كيفية تقليص النفقات، لذلك فالإداري ملزم بالإلمام بهذا العلم.

4/ علم الحاسوب : أصبح علم الحاسوب من متطلبات الإدارة الحديثة، فهو يعد أداة هامة لحفظ البيانات و معالجتها و مقارنتها و هو ما يسهل العمل الإداري من خلال زيادة سرعة الاتصالات كما هو الحال في البريد الالكتروني و معالجة الأوراق المالية و الشيكات، ورواتب الموظفين و يسهل عملية اتخاذ القرار الإداري و يسهل في تقديم الخدمة بأقل تكلفة و أسرع وقت، ويتفادى الأخطاء التي يقع فيها العمل البشري ، وهذا ما لمسناه عند إدماج تكنولوجيات الإعلام و الاتصال في العمل الإداري و تطبيق ما سمي بالإدارة الالكترونية ، والمدن الذكية و الحكومات الذكية..الخ.

وفي ذات السياق يرتبط هذا المجال ارتباطا وثيقا بإدماج اللغات الحية .لذلك فالقائد الإداري في العصر الحديث أمام تحديات هذه المتطلبات الجديدة للعمل الإداري.

5/ علاقته بعلم الإحصاء : يساعد علم الإحصاء الإداريين في وضع الخطط المستقبلية و تحليل النشاطات السابقة ووضع التنبؤات اللازمة و كل العوامل المؤثرة على القرارات و النشاط الإداري بشكل عام.

6/ علاقته بالقانون: إن إلمام رجل الإدارة بعلم القانون أمر ضروري للغاية، لأن المناجمنت العمومي لم و لا

يتطور خارج أطر القانون ، فهو يطبق من خلال نفس النظام القانوني الذي يساهم في تطوير القواعد المطبقة على التسيير العمومي ، من جهة أخرى فإنّ الخضوع للقانون يوفر عامل إضافي للفعالية و الالتزام بالعقلانية القانونية¹.

7/ علاقته بعلم النفس: يبحث علم النفس في النفس البشرية و سلوكياتها و يحاول التنبؤ بهذه السلوكيات

و ضبطها لما فيه خير للفرد و المجتمع ، و لما كان العنصر البشري أداة الإدارة لتحقيق أهدافها ، فكان لابد على رجل الإدارة الإلمام بأبجديات علم النفس في محاولة لفهم شخصيات موظفيه و دوافعهم و حاجاتهم، و بالتالي العمل على تحفيزهم .من جهة أخرى فإن المواطن سواء كان بصفته كمرتفق أو مستهلك فإن فهم ميولاته و رأيه في الخدمة المقدمة يساعد بدون شك في توجيه سياسة المنظمة لتحسين أداءها² .

الفرع الرابع : الفرق بين المناجمنت العمومي و إدارة الأعمال(المناجمنت الخاص)

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

***أوجه التشابه :** تقترب إدارة الأعمال من المناجمنت العمومي في نواحي محددة أهمها :

- اتساع الإجراءات و تقسيم العمل الإداري الذي يتم من خلال عدة وظائف إدارية(التخطيط- التنظيم -التوجيه- الاتصال-الرقابة) و التي نجدها في كلا نوعي الإدارة.

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

- ضرورة رسم أهداف و العمل على تحقيقها بأقل تكلفة و اقصر وقت و أفضل نوعية.

***أوجه الاختلاف :** وهي عديدة نذكر أهمها بإيجاز:

أ- يمارس المناجمنت العمومي ضمن بيئة تتميز بكثافة النصوص القانونية والتنظيمية،لأنه يهدف أساسا لتنفيذ

السياسات العامة في مختلف المجالات ، أما إدارة الأعمال فتحكمها قرارات مجالس الإدارة التي تتبعها

و بالتعليمات التي يصدرها المديرون، لذلك فهي تتمتع بمرونة و حرية أكبر في مزاوله نشاطها رغم تقيدها بنظام التراخيص القانونية التي تمنحها السلطة العامة المخولة بذلك .

2- من حيث الهدف : يهدف المناجمنت العمومي لتحقيق المصلحة العامة عن طريق تقديم خدمات عامة لا

تهدف بالدرجة الأساسية للربح في إطار السياسة العامة للدولة ، أما إدارة الأعمال فهي ترمي أساسا لتحقيق الربح حتى و إن كانت في بعض الأحيان تقوم بأنشطة تخدم المجتمع بشكل عام.

و يترتب على هذا الاختلاف نتائج هامة ذكرها الأستاذ ماجد راغب الحلو في مؤلفه " علم الإدارة العامة"، ونحاول إيجازها: أ- غياب دافع الربح في الإدارة العامة يستلزم البحث عن معيار آخر غير الربح لقياس مدى نجاح الإدارة العامة، بخلاف القطاع الخاص ، أين تعتبر الأرباح المحققة مقياسا لدرجة النجاح (الأرقام تتحدث عن نفسها) ، و عليه كان لزاما أن تخضع الإدارة العامة لاختبارات عديدة لقياس الكفاءة للتأكد من مدى كفاءة رجال الإدارة و بقياس مدى رضا الجمهور عن الخدمات و هو أمر نسبي.

ب- كذلك يترتب على غياب هدف الربحية في الإدارة العامة خضوعها و تبعيتها للسلطة السياسية، و هو ما كان له التأثير البالغ على العمل الإداري و يؤدي على انحراف الإدارة عن أصول علم الإدارة المعمول بها ، وهو ما تخالف إدارة الأعمال كما وضحها فايول و تاييلور¹.

3 - تعمل إدارة الأعمال في جو المنافسة و هو ما يجعلها أكثر كفاءة، بينما يعمل المناجمنت العمومي في ظروف احتكارية، مما يضفي عليها بعض الجمود و عدم مواكبة التطور و التغير السريع للمجتمع و يشعرها بالأمان لأن بقاءها مضمون².

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

كانت هذه الفوارق بين إدارة الأعمال و المناجمنت العمومي، غير أن التطورات المتسارعة للمجتمع و لوظيفة الدولة أثرت و قلصت من هذه الفوارق حتى بالنسبة لتلك التي كانت تعد جوهرية كاختلاف الأهداف و درجة المنافسة في السوق. و درجة المخاطرة المالية ،فقد ثبت من تحليل الواقع أن الإدارة العامة أصبحت ملزمة بتحقيق الربح أو على الأقل تجنب الخسارة في ميزانيتها و البحث عن موارد مالية جديدة لتفادي ذلك (كالجماعات المحلية مثلا) و مؤسسات النقل،و غير ذلك من المشاريع التي تعمل على أسس شبه تجارية.

أما بالنسبة لمسألة الاحتكار و المنافسة ،فهناك مؤسسات خاصة تحتكر العمل في قطاعات معينة لأسباب تقدرها الحكومات،و هي بذلك تقترب من الإدارة العمومية ،في حين تتخلى الحكومات عن احتكار العديد من القطاعات في إطار سياسة ضبط الإنفاق العمومي و إتباع سياسة الخصوصية.

المطلب الثاني : وسائل نشاط المناجمنت العمومي

تقوم الإدارة العامة بمهام متنوعة و معقدة بدءا بتنفيذ القوانين و القرارات الإدارية (وهي الوظيفة الأساسية لها) وصولا لتنظيم و إدارة المرافق العامة ، وذلك تنفيذاً لنص دستوري أو تشريعي أو لائحي ،بالإضافة لمساعدة الحكومة في وضع السياسة العامة للدولة.

ممارسة هذه المهام تعتمد على ما تتوفر عليه الإدارة من موارد مادية و بشرية ،و عملية استغلال هذه الموارد و التنسيق بينها هي موضوع نشاط التسيير العمومي ،و الذي يستند إلى مجموعة من الوظائف هي في الحقيقة تشكل أدوات للعملية التسييرية، وتتمثل فيما يلي: التخطيط - التنظيم - القيادة الإدارية - التنسيق - الرقابة والعلاقات العامة.

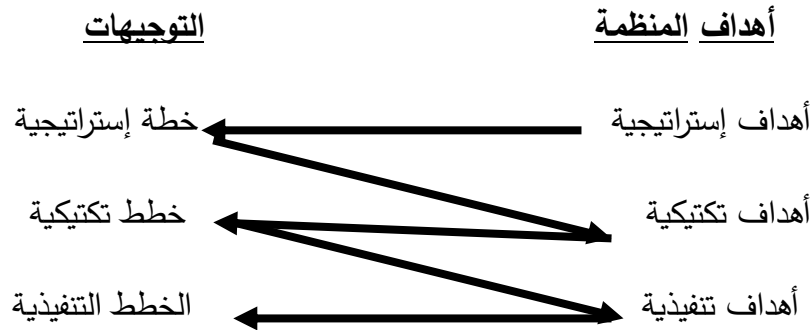
الفرع الأول: التخطيط

التخطيط هو عملية تتصل بالمستقبل و التنبؤ به من خلال وضع برامج بهدف تحقيق أهداف معينة خلال مدة زمنية محددة عن طريق حصر الإمكانيات المتاحة وتكريسها لوضع هذه الأهداف موضع التنفيذ ،فالتخطيط ليس التخمين أو التمني ،بل هو عملية علمية مدروسة . و لعملية التخطيط أهمية قصوى خاصة في العصر الحديث

فتعقد مهام الدولة لم يعد يتماشى و منطق الصدفة دون خطط ، لأن العملية التسييرية لا تقوم على عادات و تقاليد مليئة بالأخطاء و العيوب . و عليه للتخطيط مزايا عديدة أهمها :

- إمكانية مواجهة متغيرات المستقبل بطريقة علمية مدروسة .
- الاقتصاد في الجهد و النفقة.
- إمكانية تحقيق الأهداف الكبيرة التي يستغرق انجازها وقتا طويلا ، وكلما كانت البيئة مستقرة كان التخطيط سهل التنبؤ بالمستقبل

رسالة المنظمة



هذا الجدول يوضح أن خطط المنظمة تتماشى مع الأهداف التي ترسمها و المراد تحقيقها على مستوى كل إدارة . و عليه فالخطط أنواع حسب : خطط استراتيجيه ، تكتيكية ، تنفيذية¹. وهناك تقسيم آخر للخطط حسب الفترة الزمنية التي تغطيها فنجد هنا :

* خطط طويلة المدى : تغطي فترات بعيدة تزيد عن 05 سنوات .

* التخطيط متوسط المدى: حيث تعتبر الخطط التكتيكية مثالا عن التخطيط متوسط المدى ، والذي قد يمتد ل03 سنوات .

* التخطيط قصير المدى: يمتد من شهور إلى سنة ، و يتناول في العادة آلية تنفيذ الأمور الإجرائية وفقا للخطط متوسطة و طويلة المدى، و هناك أنواع أخرى للتخطيط¹.

¹- مثال عن التخطيط الاستراتيجي هو أن تخطط الحكومة (الإدارة العليا) لخلق اقتصاد قوي يعتمد على الموارد المحلية و يتحرر من التبعية للريع البترولي. أما التخطيط التكتيكي فهو يهتم بتنفيذ الخطط الإستراتيجية للحكومة على مستوى الوزارات أي الإدارة الوسطى ، و أما التخطيط التنفيذي فيركز على التخطيط للاحتياجات اللازمة لانجاز مهام المدراء في الإدارات الدنيا.

مع ذلك و حتى تنجح عملية التخطيط لابد من مراعاة عوامل عديدة ،و تجنب معوقاتها.

أولاً:عوامل نجاح التخطيط: حتى تأتي عملية التخطيط ثمارها لا بد من مراعاة عدة عوامل أهمها:

1/ دقة تحديد الأهداف :فلا تعرض و تناقض بين الأهداف .

2/ حصر الإمكانيات الحقيقية و نقصد بها الإمكانيات المادية و البشرية فلا يمكن وضع خطط تفوق الإمكانيات

المتاحة، وبالتالي لا تبقى الخطط مجرد كلمات تكتب بعيد عن الواقع(و هذا ما نجده في العديد من الدول المتخلفة).

3/ تحديد مدة تنفيذ الخطة: لا بد من تحديد الوقت اللازم لتنفيذ الخطة ،فالالتزام بالوقت يعد من أهم عناصر التخطيط

4/ مرونة التخطيط: أن يتماشى مع المتغيرات غير المتوقعة و التي قد تحدث أثناء تطبيق الخطة.

5/ أن توضع الخطط بشكل تشاركي : فلا بد من مشاركة كل الأطراف المعنية بالخطة و تنفيذها.

6/ متابعة تنفيذ الخطة: فلا بد من المتابعة الدائمة لمعرفة مدى تطابق بين النتائج المحققة و النتائج المأمولة في الخطة.

ثانياً: معوقات التخطيط :تعرض عملية التخطيط جملة من العراقيل تظهر آثارها عملياً فتحول دون الوصول

للوصول للنتيجة المرجوة من العملية التيسيرية، ويمكن حصرها في العوامل التالية :

1/ اختيار أهداف غير مناسبة أو غير واقعية، دون النظر للإمكانيات المتاحة لتحقيق الأهداف .

2/ اختيار نظم تحفيز غير مناسبة.

3/ التغيرات البيئية المتسارعة : فتسارع التغيرات في المجالات التكنولوجية و التشريعية...يؤثر لا محالة على كفاءة عملية التخطيط .

4/ مقاومة عملية التخطيط من طرف بعض المديرين، لأن التخطيط و تحديد الأهداف يشكل أساساً للرقابة على ما

يتحقق من هذه الأهداف، و بالتالي يقيم مسؤولية المديرين المعنيين،لذلك يثير التخطيط مقاومة لديهم.

5/ عدم توفر الموارد و الإمكانيات اللازمة للتخطيط.

الفرع الثاني : التنظيم

الفقرة الأولى :مفهومه و أهميته

يعد التنظيم أهم موضوعات الإدارة ،حتى أن بعض الباحثين يطلقون على الإدارة تسمية 'علم التنظيم' و التنظيم ليس غاية في حد ذاته بل وسيلة لتنفيذ أعمال محددة سلفا، و عرفه بعض المفكرين في علم الإدارة بأنه: 'عملية دمج الموارد البشرية و المادية من خلال هيكل رسمي يبين المهام و السلطات ¹ . ويعرفه الأستاذ سليمان الطماوي أنه: الشكل الذي تفرغ فيه جهود جماعية لتحقيق غرض مرسوم". كما يعرفه آخرون انه : الإطار الذي يمكن من خلاله إدارة العمليات الإدارية² . من هنا يمكن استخلاص أهمية عملية التنظيم ،فبدونه تبقى الخطط مجرد تمنيات ، لأنه :

- يسهل عملية تحديد الأدوار و تقسيم المهام ،حيث يتضح لكل موظف العمل المطلوب منه، وهذا ما يمنع التضارب في الجهود .
- من جهة أخرى فهو يوضح العلاقات المختلفة بين العاملين في التنظيم، بحيث يعرف كل موظف تبعيته الإدارية.

الفقرة الثانية : خصائص التنظيم الجيد

التنظيم ليس عملية سهلة بالنظر على المسائل التي يتناولها و الإشكالات التي يجب أن يتخذ موقفا منها ،لذلك فإن التنظيم الجيد يتسم بعدة خصائص أهمها :

- 1/ مبدأ وحدة الهدف : فلا بد أن تشترك أجزاء التنظيم في تحقيق هدف عام.
- 2/ ممارسة درجة من التفويض للسلطة لتسهيل أداء الأعمال و مشاركة معظم العاملين في اتخاذ القرارات.³
- 3/ وحدة الأوامر : فالمرؤوس لا يتلقى الأوامر إلا من رئيس واحد ،لأن وجود أكثر من رئيس قد يؤدي للتعارض.
- 4/ التسلسل الرئاسي .
- 5/ توازن السلطة و المسؤولية، فلا يمكن تكليف شخص بمسؤولية دون إعطائه السلطة اللازمة للقيام بهذه المسؤولية، كما أن السلطة تفوض و المسؤولية لا تفوض، فيبقى المفوض مسئولا عن أعمال المفوض إليه.

الفرع الثالث :القيادة الإدارية

الفقرة الأولى :تعريفها

تعد وظيفة القيادة من أهم الوظائف الإدارية ،لأن القائد الإداري هو الذي يتولى كافة وظائف الإدارة من تخطيط و تنظيم و تنسيق و رقابة إدارية ،أي أن عملية القيادة تستغرق عملية الإدارة كلها ،لذلك فدور القيادة أساسي في تسيير المؤسسات و الإدارات العمومية ،و اتخاذ القرارات الإستراتيجية و التي تدفع بها نحو التنمية المستدامة. لذلك فإن حاجة الإدارة إلى قيادة حكيمة و كفأه لا تعادلها حاجة أخرى.

***القيادة والسلطة**

يختلف مفهوم القيادة عن مفهوم السلطة، فالسلطة يستمدّها صاحبها من قدرته القانونية التي يخولها إياه مركزه القانوني و الوظيفي والمتمثل بحق إصدار الأوامر و التعليمات و واجب المرؤوسين الامتثال لتلك الأوامر تحت طائلة توقيع العقوبات، وبذلك فدافع المرؤوسين ليس القناعة بصحة أو قوة الأسباب التي وجدت تلك التعليمات ،بل تجنب العقوبات¹.

أما القيادة فتعني قدرة تأثير القائد على مرؤوسيه، وقبولهم لقيادته طوعية دون إلزام قانوني و ذلك لاعترافهم بدوره في تحقيق الأهداف و كونه يعبر عن آمالهم و طموحاتهم.

الفقرة الثانية : نظريات القيادة

تعددت النظريات في تفسير ماهية القيادة و طرق اكتسابها يمكننا التطرق لأهمها باختصار .

أ/ نظريات السمات الشخصية :نقوم هذه النظرية على فرضية أن هناك مجموعة من الصفات و الخصائص التي تفسر القدرات القيادية عند البعض، و التي تسمى " بالشخص العظيم " و تتراوح هذه الصفات بين مظاهر جسمية فيزيولوجية (كالشكل ،نبرة الصوت ،الحجم، الوسامة ... الخ) و صفات نفسية (كالحماس ،الثقة بالنفس ،امتلاك

المبادرة ،النضج الاجتماعي...الخ) وصفات أخرى ذهنية (كالذكاء، والقدرة على التفكير و التحليل و حتى الشجاعة و الإبداع).

هذه النظرية تستند على فكرة أن القائد يولد و لا يصنع و أن القيادة موهبة ،وهذا يعني أن الإدارة تنتظر مجيء القائد "العظيم"¹، ولا يكون لها أي دور في خلق و تطوير القادة عن طري التدريب.

و بالتالي فهي نظرية غير واقعية، لأن الواقع أثبت وجود قادة أكفاء و لا يتسمون بهذه الصفات ن وهو ما يفتح المجال للنظرية السلوكية.

2/ النظرية السلوكية : ينطلق أصحاب هذه النظرية في تفسير القيادة من أهمية التدريب في خلق قادة قادرين على التفاعل مع المرؤوسين و إثارة الدافعية لديهم نحو بذل جهد إضافي.

وقد لاقت هذه النظرية قبولا واسعا لدى الباحثين الامريكين الذين عملوا على تطويرها لتفسير ظاهرة القيادة.

3/ النظرية الموقفية: و ترى أن القيادة هي محصلة مجموعة من المواقف التي يتواجد فيها الفرد ، وترى أن أي فرد مهما كان عاديا يمكنه أن يصبح قائدا إذا ما كان في موقف يوصف بأنه أزمة تستدعي الحل و استطاع أن يقدم حولا عملية مقبولة و تعامل بايجابية مع الموقف ، فالقائد لا يجب أن يكون استثنائيا ،بل إنسانا عاديا قادرا على اغتنام المواقف بشكل ايجابي.

هذه النظرية تهمل أيضا عنصر التدريب في خلق القادة وترتكز على العفوية فقط.

الفقرة الثالثة: أنواع القيادة الإدارية

تتنوع القيادة الإدارية إلى أنواع متعددة حسب وجهة النظر التي تتخذ كأساس للتقسيم ، أهمها مدى مشاركة العاملين في اتخاذ القرارات، وعليه تنقسم القيادة إلى : قيادة فردية تسلطية، وقيادة ديمقراطية

أ/ القيادة الفردية التسلطية

و هنا يعتبر الفرد مركز اتخاذ القرار فيستأثر بها دون الاهتمام بآراء مرؤوسيه الذين يعتبرهم كأحد عناصر الإنتاج، لذلك فهو يخضعهم لرقابة صارمة و توجيه دقيق بالاعتماد على الأوامر الصارمة معتمدا على التخويف و الحوافز السلبية التي تعد سلاحا أساسية للسيطرة.

و لهذا النوع من القيادة مساوئ عديدة¹صعبت من تطبيقها في العصر الحاضر .

ب/القيادة الديمقراطية

وتقوم على أساس إشراك المعنيين من العاملين في صنع القرار بعد دراسة و مناقشة و تبادل وجهات النظر ،فالقائد يستشير المرؤوسين و يشركهم في اتخاذ القرار .و تتم القيادة من خلال الترغيب لا التهيب أو التخويف ، و لا لاحتكار سلطة إصدار القرار .

الفقرة الثانية: مهام القائد الإداري

للقائد الإداري مهام عديدة و متعددة نجلها في النقاط التالية:

1/توجيه وتحديد و وصف المهام المنوطة بكل مصلحة من مصالح المؤسسة أو الإدارة العمومية حسب النصوص التنظيمية و القانونية السارية المفعول .

2/ العمل على تحديد الأهداف الواجب الوصول إليها ،و إشراك مختلف الأطراف الفاعلة في ذلك (المجتمع و المواطن، المؤسسة، والموظف).

3/تجسيد الاستراتيجيات و الأهداف إلى مهام و أنشطة قابلة للتنفيذ على المدى القصير و تقييمها و تحيينها حتى تكون قابلة للقياس بصفة ملموسة و متكيفة مع التغيرات الخارجية .

4/تقديم الخدمة العمومية طبقا لمبدأ الشفافية .

5/ التدخل السريع و الفعال في حالة تضارب المصالح و تنازعها ووضع حد لها .

6/ وضع نظام إعلامي واضح سهل عمل المراقبة الدورية .

7/ تحفيز الموظفين و التعامل معهم بطريقة ديمقراطية من خلال :

➤ تفويض الصلاحيات و المسؤوليات .

➤ الإعلام الدائم للأعوان .

➤ احترام الأوضاع الشخصية لموظفين.

الفرع الرابع: التنسيق

تعريفه: وهو الجهد الذي يرمي إلى تعاون مختلف أجزاء الإدارة و عدم تضاربها في سبيل تحقيق الهدف المشترك، فأعمال الإدارة - وكما هو معلوم - متنوعة و متباينة و مترابطة و متشابكة يؤثر بعضها في بعض و كلما اتسع مجال الإدارة و زادت أقسامها تعقدت الأمور و تطلب حسن سيرها مزيدا من التنسيق و زيادة وسائل الاتصال و الانسجام بين عناصرها¹ .

أو هو ممارسة نوع من القيادة على المرؤوسين و الإشراف عليهم و الاتصال بهم و تحفيزهم على بذل جهود، و تنسيق جهودهم الجماعية لتحقيق أهداف محددة من خلال اتخاذ القرارات المناسبة.²

ومن هنا تظهر أهمية التنسيق لمنع التضارب في شتى أعمال الإدارة لا سيما في الدولة الحديثة التي تعرف زيادة معتبرة أو تضخما في أجهزتها الإدارية و كثرة الموظفين.

و يساعد على سهولة عملية التنسيق تحديد مهام الوظائف الإدارية بدقة و بيان علاقاتها ببعض، و هو ما يربط مهمة التنظيم العلمي السليم بمهمة التنسيق التي تهدف بدورها لتوجيه النشاط الإداري على اختلاف صوره و التي ترمي لتحقيق هدف مشترك، وهي مهمة أساسية و مستمرة للقائد الإداري و جزء لا يتجزأ من مقتضيات الإدارة.

الفقرة الثانية : وسائل التنسيق

تتم عملية التنسيق من خلال اللجوء لعدة وسائل أهمها :

1- نظام الاتصال و المعلومات : من خلالها يمكن للرؤساء و المشرفين ممارسة وظيفة التوجيه و التنسيق

بشكل فعال يخدم الأهداف ، فالاتصالات حيوية للإدارة و يترتب على تعثرها شلل للإدارة و اختلالها و ضعف الإنتاج و تبديد الموارد .

2 - نظام الدافعية و التحفيز : فالرضا الوظيفي للمرؤوسين يسهل دور القائد الإداري في التنسيق و التوجيه

3/ نظام التوظيف و التعيين لإثراء العنصر البشري ، لأن عملية التنسيق تصادف مرحلة التنفيذ أي تنفيذ الموظفين للعمليات المبرمجة.

4/ القيادة و التفويض : فعملية التنسيق تتطلب من الرئيس الإداري أن يتمتع بقدرة على التأثير في المرؤوسين بشكل يجعلهم يتصرفون وفقا للخطط المرسومة فيما يحقق الأهداف المشتركة .

ة أما تفويض السلطة خاصة للمستويات التي تقوم بأداء العمل يساهم في الرضا التقني ،فليس من المعقول أن تكلف أفراد بأعمال معينة دون أن تعطيتهم السلطة اللازمة لذلك.

5/التكوين و نقل التكنولوجيا : فلا شك أن التكوين المستمر و نقل التكنولوجيا للأعمال الإدارية يساهم في تنفيذ مختلف نشاطات الإدارة بيسر و اقل تكلفة في اقل وقت .

الفرع الخامس: الرقابة و التقييم

تعتبر الرقابة بمثابة صمام أمان يضمن و يحمي العملية الإدارية من الانحرافات حتى تستمر المنظمة في مسارها الصحيح ،لذلك يشبهه البعض بنظام البوصلة أو الرادار الذي يحدد اتجاه السير .

و المقصود بالرقابة في عمل الإدارة تقدير انجازات العاملين لبيان مدى تحقيقها لأهدافها و أسباب النجاح و الفشل المتصل بها للتعامل معها و تحديد مسؤولية كل ذي سلطة بهدف الوصول بالإدارة إلى كفاءة اكبر¹ .

الفقرة الثانية: أهداف الرقابة

إن البحث عن النجاح الفعلي للإدارة في انجاز مهامها وتحسين أدائها متوقف على تفعيل وظيفة الرقابة على أدائها بخلاف الاعتقاد السائد بأن أهداف الرقابة تنحصر في الكشف عن الأخطاء تمهيدا لمعاقبة المسؤولين عنها، فإن الرقابة تهدف إلى رفع الكفاءة الإدارية و تحقيق الصالح العام من خلال :

- تقييم الأهداف ومدى تحقيقها.
- الكشف عن الأخطاء و الإشكالات التي تواجهها الإدارة و وضع الحلول المناسبة .
- تقليص النفقات غير الضرورية و عقلنة التكاليف .
- التأكد من احترام القواعد القانونية السارية و مدى فعاليتها في تحقيق الأهداف المرجوة.

الفقرة الثالثة: أنواع الرقابة

يمكن أن تظهر عدة أنواع للرقابة :

فهناك :- الرقابة الداخلية: وهي التي تمارسها السلطة الإدارية بنفسها على أجهزتها كرقابة السلطة المركزية على الأجهزة اللامركزية.

- الرقابة الخارجية : وهي التي تفرض على الإدارة من الخارج ،أي من سلطة أخرى غير إدارية كالرقابة الشعبية و السياسية و القضائية.
- و هناك أيضا الرقابة السابقة : أي سابقة عن إصدار التصرف .
- و الرقابة اللاحقة : لاحقة على التصرف.
- الرقابة المتزامنة :أي تتزامن والتصرف.

الفرع السادس: تقييم وسائل التسيير

كثر الحديث في السنوات الأخيرة عن ضرورة تقييم أداء المنظمات العمومية ، ومحاولة قياس أدائها من خلال تقييم وسائل تسييرها ، و قد عرفت هذه الوسائل عيوباً عديدة خاصة في دول العالم العربي.

- من حيث التخطيط : فقد اثبت الواقع غياب التخطيط في العديد من المجالات التي تعاني وجود رؤية مستقبلية و غياب تحديد واضح للأهداف و الإمكانيات ،هذا من جهة ، و من جهة أخرى و إن وجد التخطيط فهو غير فعال أو غير كفاء ، فالخطط الموضوعة عادة ما تتسم بعدم الدقة التي تسمح بتحقيق الأهداف المرسومة أو أن تكون الأهداف طموحة جدا لدرجة تفوق الإمكانيات المادية والبشرية المتوفرة.
- أما من حيث التنظيم:إذا كان التنظيم أداة هامة لتنظيم و توزيع العمل في الإدارة ،فإنه لم يسلم من الخلل من حيث طرق العمل و إجراءاته المعقدة ، وعدم الدقة في توزيع الاختصاص ، و حتى العنصر البشري انتشر بينهم الرشوة و الاختلاس و الفساد على حساب أداء الواجب.

- أما التنسيق : فالإدارة تعاني من نقص التنسيق ،من حيث ضعف الاتصال بين مختلف الأجهزة الإدارية، مما يؤدي إلى خلق نوع من التضارب و تبديد الجهود و الأموال ،ويقدم الأستاذ ماجد راغب الحلو عن ذلك مثالا :

شركة المياه تقوم بحفر الطريق لمد تجهيزاته بعدما تم ترصيص الطريق و تعبيده من طرف شركة الكهرباء التي بدورها حفرته لوضع الأسلاك ،لتأتي بعدها شبكة الاتصالات السلكية لتعيد الكرة مرة أخرى. فكان من الممكن التنسيق بين هذه الجهود وتقادي ضياع الجهود و الوقت و المال و منع الاضطراب لحركة المرور و تعطيل مصالح الجمهور .

- و أما القيادة الإدارية : فتعاني الإدارات في غالب الأحيان من غياب عامل القيادة الكفأة التي تكون قدوة لباقي العاملين، فعالة و قادرة على رسم توجهات و خطط عمل واضحة تمكن المنظمات العمومية من تحقيق أهداف السياسة العامة في أفضل صورة ممكنة.
- و أما الرقابة: فالحاجة ماسة للرقابة رغم غياب معايير موضوعية لقياس أداء العاملين في الإدارة العمومية مما فتح المجال أمام الاعتبارات الشخصية و الأهداف الخاصة في تقدير الأعمال و النتائج، وهو الأمر الذي كان سببا في ضعف أداء القطاع العام بشكل عام.

الفرع السابع: عيوب التسيير العمومي

- لأشك أن الإدارة التقليدية ارتبطت بالطابع البيروقراطي ،الذي عانى من العديد من الأخطاء و العيوب التي كانت سببا مباشرا في ضعف أداء القطاع العام ، ويمكن حصرها و تصنيفها بالشكل الآتي:
- إجراءات قديمة يغلب عليها الروتين و البطء الشديد الأمر الذي تسبب في ظهور و انتشار الرشوة و ضياع المال العام و المحسوبية .
 - تقديس أساليب العمل دون إعادة النظر فيها و تطويرها .
 - التركيز على الإجراءات و المعاقبة على مخالفتها و انعدام معيار النتائج (فالعبرة باحترام القواعد لا بتحقيق النتائج).
 - ضعف الاتصال و التعامل مع الناس .
 - وضع حلول جاهز معدة مسبقا لا ترتبط بالواقع و لا بالبيئة المحيطة بها.
 - مقاومة التغيير على المستوى البيروقراطي .

- وهناك عيوب أخرى ترتبط بالتنظيم تتمثل أساسا في :-ضعف العلاقات العامة
- غياب قيادات إدارية فعالة و كفاءه تلتزم بالتغيير
- ضعف الرقابة و عدم فعاليتها مما أدى إلى عدم متابعة و قياس الآثار و النتائج
- عدم توفر المعلومات عند اتخاذ القرارات .
- غياب معايير موضوعية لقياس المردودية في الإدارة العامة.
- إغفال المشاركة الجماهيرية.
- تضخم الوظائف في أجهزة الدولة و زيادة عدد الموظفين.
- غموض الأهداف و الرؤى المستقبلية
- أما العيوب المرتبطة بالموارد البشرية
- عدم ربط الأجور بالإنتاج و الجهود .
- نقص التدريب المؤهل لنقص المدربين المؤهلين.
- الوصول للمناصب الإدارية لا يكون بناء على الكفاءة .
- ضعف أنظمة الحوافز.
- عدم الاستفادة من الطاقات القديمة.

المحور الثاني : المناجمنت العمومي الحديث

على ضوء الانتقادات و العيوب و المشاكل التي عرفتھا الإدارة العمومية في ظل التسيير البيروقراطي و الذي كان من نتائجه إضعاف أداء القطاع العمومي خاصة المنظمات العمومية الإدارية و التي أضحت نموذجا لسوء التسيير و ضعف الفعالية و الرقابة و غياب النتائج ،ظهر المناجمنت العمومي الحديث **NPM** كتصور جديد لكيفية تسيير هذه المنظمات من أجل عصرتها و الرفع من مستوى أدائها و بالتالي زيادة فعاليتها،محاكيا قواعد تسيير القطاع الاقتصادي الخاص و فق آليات السوق .

إن البحث عن الفعالية في قلب الجهاز الإداري استدعت من الدول إجراء إصلاحات إدارية فرضتها مجموعة من العوامل.

المبحث الأول :الإصلاح الإداري كمدخل للمناجمنت العمومي الحديث .

يعد الإصلاح الإداري عملية ديناميكية مستمرة في الزمن تملئها تغيرات الحياة ،تعنى بها جميع أنواع المنظمات العمومية و منها الإدارية، لذلك لابد من التطرق لماهية الإصلاح كإستراتيجية أساسية لتفعيل المناجمنت العمومي الحديث(المطلب الأول)ثم نتطرق لأهم التجارب الدولية في هذا المجال بما فيها التجربة الجزائرية(المطلب الثاني).

المطلب الأول : ماهية الإصلاح الإداري

الإصلاح الإداري فكرة شاملة لجميع القطاعات و كافة مستويات الإدارة العمومية ،وهو إستراتيجية تتبناها القيادة السياسية كعملية قيادية قبل أن تنتقل إلى عناصر التنفيذ ،وهو بذلك يختلف عن جملة الإجراءات المؤقتة و التعديلات البسيطة التي لا تمس جوهر الإشكال الإداري.

وبذلك يرى أنصاره أن عملية الإصلاح الشامل لا تقبل أسلوب التدرج أو عملية الترميم الجزئية للجهاز الإداري على إعداد البرامج والخطط التنموية و تنفيذها بكفاءة عالية و تراجع الإنتاجية و انخفاض معدلات النمو و تدني مستوى المعيشة للأفراد...الخ¹ ، و هو بذلك يخالف عن مفهوم التنمية الإدارية و التطوير.

و أهم تعاريف الإصلاح أنه: 'عملية تكيف دائمة و مستمرة للبنى الإدارية و مهامها مع مهام الدولة وهو مواكبة دائمة لروح التجديد و التحديث التي يتطلبها النظام السياسي غير المتحجر و بالتالي المجتمع الديناميكي سواء كانت إصلاحات شاملة أم جزئيا،فهو عملية تطهير الإدارة من مشاكلها و إيجاد الحلول المناسبة و الملائمة مع روح التحديث و التطور العلمي و التكنولوجي بهدف إشباع حاجات المواطنين بأكبر قدر من الكفاءة'².

الفرع الأول : أهداف الإصلاح الإداري

يسعى الإصلاح الإداري لتحقيق جملة من الأهداف يمكن حصر أهمها فيما يلي :

1/ توسيع مفهوم اللامركزية الإدارية ،و الابتعاد عن مركزية اتخاذ القرار ، والعمل على توسيع تقنية التفويض لدى القيادات الإدارية .

2/ تبني قيم العمل الجماعي و تعزيز الإبداع و التطور لدى العنصر البشري لتحديث الإدارة .

3/تبني توجه " الإدارة الإستراتيجية " في مختلف مجالات العمل و ذلك من خلال تنمية قدرات منظمات الجهاز الإداري على التعامل مع المتغيرات الداخلية والخارجية.

4/زيادة الاعتماد و العمل بالتقنيات الحديثة للإعلام و الاتصال تمهيدا لبناء مشاريع الإدارة و الحكومة الالكترونية.

5/ تجسيد مبدأ الشفافية في عمل الجهاز الإداري.

6/الاقتراب من المواطن أكثر و إعادة رسم علاقة جديدة من خلال تحسين الخدمة العمومية وتطويرها.

7/اعتماد أسلوب المشاركة في عملية التطوير و التغيير (داخل الجهاز الإداري من خلال تفعيل العنصر البشري) و لتحقيق هذه الأهداف يضع الباحثون في هذا الشأن جملة من المبادئ و المحاور لإستراتيجية الإصلاح الإداري.

الفرع الثاني: مبادئ و محاور الإصلاح الإداري.

حتى يمكن لعجلة الإصلاح الإداري أن تمضي قدما لا بد أن تركز على جملة من المبادئ أهمها :

- تفعيل مبدأ الرقابة المستمرة داخل الجهاز الإداري.
- تفعيل مبدأ الثواب و العقاب في حياة الموظف و ربط حوافز الموظف بسلوكياته و ادائه في العمل.
- مراجعة أجور موظفي الجهاز الإداري لتحسين معيشتهم و مدهم بالقدرة على العطاء الفعال في وظائفهم.
- مكافحة الفساد و البيروقراطية .
- تأهيل الجهاز الإداري لوضع الخطط المستقبلية و استشراف آفاقه القريبة و البعيدة.
- تقوية نظام الاتصالات و نشر المعلومات بشفافية .
- محاربة الإسراف المالي و المبالغة في تقدير النفقات من جانب الجهاز الإداري.
- تحديد الجهاز المسئول عن الإصلاح الإداري ،و هي تعتبر أهم مبدأ.

الفرع الثالث: دوافع الإصلاح الإداري

هناك عوامل عديدة دفعت بالدول للقيام بإصلاحات في أنظمتها الإدارية ،ويمكن تلخيص هذه العوامل فيما يلي :

- انتشار الأفكار النيوليبرالية الداعية لتقليص دور الدولة و حجم تدخلاتها و الإبقاء على الدور التقليدي ،لأن السوق هو المسيطر الوحيد في هذه الإيديولوجية ¹ .
- و هو الأمر الذي امتد أثره للإدارة العمومية ، التي عرفت تضخما و نقصا في طرق التسيير التقليدية التي لم تعد ذات فعالية كافية،الأمر الذي أدى لتراجع شرعية الدولة و مصداقيتها،و هو ما استلزم اعتماد تقنيات المنظمات الخاصة في التسيير التي تتسم بالمرونة و الفعالية.
- تداعيات العولمة:ساهمت العولمة في انتشار و سيادة ايدولوجية المنظمات الخاصة لا سيما بعد النجاح الذي حققته في مجال إدارة الأعمال ،في المقابل تراجع مردود المنظمات العمومية الإدارية خاصة ،الأمر الذي دفع بالدول للتفكير في ضرورة إصلاح الأجهزة الإدارية العمومية. ²
- زيادة مردودية الإدارة العمومية :و ذلك من خلال تحسين الخدمة العمومية و عصرنه الإدارة من خلال إدراج مفاهيم الفعالية و الكفاءة و الجودة ضمن أبجديات التسيير العمومي و اقتصاد الوقت والجهد و المال.و هو ما ساهمت فيه التكنولوجيا الحديثة للاتصال و الإعلام من خلال تبني مفهوم الإدارة الالكترونية التي ساهمت في تحسين صورة الإدارة العمومية تجاه المواطن.
- فقدان شرعية التنظيم البيروقراطي: بالنظر للعوامل السابقة عرف التنظيم الإداري البيروقراطي كما تصوره ماكس ويبر صعوبات جمة لم يتم وضعها في الحسبان،أفقدت الإدارة البيروقراطية شرعيتها من خلال انغلاقها و انفصالها عن التطورات المحيطة بها مما أدى لانفصالها عن طموحات المواطنين وخلق فراغ كبير بين الإدارة والمواطن، و هو ما يعرف بأزمة الشرعية،من جهة أخرى يرى الباحثون أن كثرة النصوص و القانونية والتنظيمية التي تحكم قواعد العمل و تعقد الإجراءات و توحيدها في كل الإدارات العمومية و إهمال العنصر البشري في أخذ المبادرة لم تعد صالحة مع متطلبات الحداثة. ³

المطلب الثاني: تطبيقات الإصلاح الإداري في العالم

شملت عملية الإصلاح الإداري العديد من الدول المتطورة بغية عصنة الإدارة العمومية و الارتقاء بمفهوم الخدمة العمومية ،و أهم ما ميز هذه الإصلاحات أنها كانت شاملة للعديد من المستويات و القطاعات المخالفة رغم اختلاف ايدولوجية و فلسفة كل دولة في تفعيل هذه الإستراتيجية الإصلاحية .لذلك نتطرق لأهم التجارب الإصلاحية في العالم،مركزين على أهم الخطوط الأساسية للعملية الإصلاحية في كل دولة ،ثم نتطرق للتجربة الجزائرية .

الفرع الأول : التجارب الأجنبية

و نتطرق فيها لأهم ما جاءت به هذه الإصلاحات.

الفقرة الأولى: الإصلاح الإداري في بريطانيا

كما هو معلوم فقد عرفت بريطانيا إصلاحات عميقة في إدارتها العمومية ارتبط باعتلاء السيدة مارغريت تاتشر سدة الحكم في بريطانيا سنة 1979 و التي كان تركيزها حول إعادة صياغة مفهوم الخدمة المدنية و إعادة هيكلة القطاع العام و الذي عرف سياسات تسييرية جديدة بعيدا عن مفهوم التسيير البيروقراطي ،الأمر الذي استدعى تغيير كلي في الهياكل الإدارية (إنشاء الوكالات المستقلة) ،و صيغ التوظيف التي حل محلها نظام التعاقد، خصوصية المرافق العمومية الصناعية ...الخ¹.

و لهذا الغرض انشئت لجنة خاصة للاهتمام بتنفيذ المصالح الإدارية البريطانية² و التي أكدت في أشغالها على ضرورة إصدار ميثاق المواطنين و هو وثيقة تصدرها الحكومة يكون الهدف منها رفع مستوى الخدمات المقدمة للمواطن استنادا لفلسفة الإدارة بالنتائج لتعزيز كفاءة القطاع العام³ .

بذلك أضحت التجربة البريطانية في الإصلاح الإداري تجربة أصيلة و رائدة يقتدى بها .

الفقرة الثانية :الإصلاح الإداري في فرنسا

²- أعدت تقريرا مفصلا شهير سمي the next steps - المراحل القادمة.

³- تلتها موثائق أخرى في قطاعات عديدة:الصحة-التعليم .

تعتبر سنة 1982 بالنسبة لفرنسا مصيرية حيث عرفت إصلاحات إدارية واسعة بداية بإصدار قانون اللامركزية الإقليمية في ذات السنة و الذي عرف تعزيز لمفهوم اللامركزية من خلال تحويل لبعض صلاحيات الإدارة المركزية إلى الإدارة المحلية ، الأمر الذي استدعى إصدار مجموعة من القوانين المرتبطة به و التي تسمح بتفعيله على غرار قانون تحويل الكفاءات و قانون الوظيفة العمومي سنة 1983 و قانون حق المواطن في علاقته بالإدارة .

هذه القوانين كان الهدف منها عصنة الإدارة الفرنسية من خلال تبني عدة مبادئ أهمها الانتقال من الاهتمام بالإجراءات إلى التركيز على الأهداف و النتائج و تبني مفهوم القرارات المشتركة بدل القرارات الأحادية الصادرة من قمة النموذج الهرمي، و بالتالي فهي تهدم أهم ركائز التسيير البيروقراطي.

و على غرار بريطانيا بادرت الدولة الفرنسية بإنشاء لجنة سميت "فعالية الدولة" برئيسها François de Cloots خلصت أعمالها بانجاز تقرير يسمى "رهان المسؤولية"، وكخلاصة أقرت اللجنة بان العصنة تحول شامل متعدد الأبعاد يشكل امتدادا لجملة الإصلاحات التي بادرتها الدولة سنة 1982 | تتمحور أساسا حول تجديد مفهوم الخدمة العمومية (وضع ميثاق الخدمة العمومية) و خلق مراكز عديدة للقرار و المسؤولية، تطوير العلاقة مع المواطن بصفته زبون شريك في العملية التسييرية وتنظيم الخدمة العمومية¹ .

و تم تجسيد أكثر لهذه الأهداف بمجيء حكومة ألان جوبي في 1995 التي وضعت أهداف ذات مستوى أعلى أهمها:

- توضيح مهام الدولة و تحديد مجال الخدمات العمومية .

- التركيز أكثر على احتياجات و تطلعات المواطنين.

- تغيير الدولة المركزية (إعادة اختراع الدولة).

- تفويض المسؤوليات و عصنة آليات التسيير العمومية .

الفرع الثاني: الإصلاح الإداري في الجزائر

من المعلوم أن الإدارة العمومية في الجزائر سواء من حيث هيكلها التنظيمي أو الثقافة المناجيرية الية المساندة كانت ولا تزال مستوحاة من النموذج الموروث من الاستعمار الفرنسي و المستوحى من الدول المهيمنة أو ما يعبر عنه

(jacobin –omnipresent-réglien) يضاف لها الخيارات السياسية و الاقتصادية التي تبنتها الجزائر غداة الاستقلال ، والتي كانت تستند لفكرة أساسية هي أن الدولة فاعل أساسي في الشأن الاقتصادي و باقي الشؤون العامة نو باعتبار الإدارة العمومية أداة في يدها لتنفيذ سياساتها، الأمر الذي خلق تزاوج بين تصور الدولة و تصور الإدارة العمومية ،مما نتج عنه إدارة شديدة التمرکز تخدم وحدة الدولة رغم المناداة باللامركزية .

أما من الناحية التسييرية فالنموذج البيروقراطي القائم على الهيكل الهرمي و ضرورة الالتزام بالقواعد و الإجراءات على حساب النتائج ،وضعف الرقابة و غياب المبادرة و المشاركة في اتخاذ القرارات ،كانت ثقافة تسييرية سائدة.

غير أن التحولات و التطورات الحاصلة على المستويين الداخلي و الخارجي أعادت رسم العلاقات دولة/اقتصاد و دولة /مجتمع و إدارة /مواطن.

فعلى المستوى الداخلي سجلت الجزائر عدة تطورات وضعت الدولة أمام تحديات اجتماعية (انفتاح المجتمع) اقتصادية (التحولات الاقتصادية السوق و الاندماج في الاقتصاد العالمي)...

أما على المستوى الخارجي فتحديات العولمة رسمت توجهات جديدة للعلاقات الدولية. فكل هذه المتغيرات أثرت على وظيفة الدولة و بالتالي وضعت أجهزتها و منها الإدارة العمومية في إشكالية الشرعية. الأمر الذي استدعى المبادرة بإصلاحات على عدة مستويات كانت أولا الإصلاحات الاقتصادية و السياسية ،ليبقى الإصلاح الإداري متعثرا مما جعل منه حجرة عثرة في وجه الإصلاحات الاقتصادية خاصة و السياسية ،لاسيما إذا علمنا أن الإصلاحات التي بادرت بها الدولة 1980كانت قد وضعت أعباء و التزامات جديدة على الإدارة العمومية لم تستطع وفاءها، مما أثر على علاقتها بالمواطن نتيجة تردى الخدمة العمومية و جمود المرفق العام الخاضع لمنطق الاحتكار العمومي. هذه الحقائق شككت في شرعية العمل و مصداقية أجهزة الدولة و مدى فعاليتها ،مما استدعى الأمر التعجيل بإصلاح إداري لدفع عجلة الإصلاحات في البلاد¹.

فشهدت سنة 2000¹ إنشاء لجنة إصلاح هياكل و مهام الدولة (بعد تخطي أزمة الإرهاب و عودة الأمن

والاستقرار السياسي للبلاد) التي نصبت شهر نوفمبر من سنة 2000 إنشاء رئيس الجمهورية تظم 70 عصوا كلهم

موظفون سامون ومسؤولون لمؤسسات كبرى ،جامعيين منتخبين،كلهم مارسوا و لسنوات عديدة وظائف ومسؤوليات

هامة في القطاع. وقد كانت لها مهام محددة و حرية كبيرة لإعداد و صياغة التقرير و التوصيات اللازمة².

أنهت اللجنة عملها بتقرير هام و كبير مس مختلف مجالات الإدارة العمومية (من مرافق عمومية ،موارد بشرية

عاملة لدى الدولة و الجماعات المحلية...) كما حدد الفلسفة العامة للإصلاح و أهدافه،و التركيز على التشخيص

الذي تم تقديمه.

أهم أهداف الإصلاح تمحورت حول النقاط التالية:

- دولة تكون في خدمة المجتمع و المواطن (من خلال توطيد العلاقة دولة /مجتمع).
- دولة قوي حديثة و فعالة (من خلال تبني نموذج جديد للتسيير القطاع العام،يضمن دوام و استمرارية النشاط العمومي،و انسجام العمل الحكومي و تنمية السياسيات العمومية من خلال إعادة توزيع المهام و المسؤوليات بين مختلف الهياكل الإدارية من خلال تقنية التفويض و تجسيد فعلي للامركزية ،حيث تكون الدولة الإقليمية (الجماعات المحلية) كشريك للدولة المركزية.
- بالإضافة لتبني سياسات جديدة للموارد البشرية تقوم على تنميتها و تقليل الإنفاق الحكومي.
- التركيز على الإدارة بالنتائج (المناجمنت العمومي الحديث) .
- العمل بقاعدة التعاقد و الشراكة عام /خاص
- توسيع مساحة الاستشارة للشركاء (الاجتماعيين و الاقتصاديين)للدولة و المجتمع المدني.

¹ - سبقت هذه المبادرة محاولات للإصلاح الإداري لاسيما في مرحلة النقاش حول الميثاق الوطني لسنة 1976 الذي أظهر عدم رضا المواطن عن الإدارة، فكلفت الرئاسة لجنة وزارية لإجراء تحقيق حول البيروقراطية. بعدها وفي سنة 1983 أنشئت لجنة وطنية للإصلاح الإداري ثم المحافظة للصالح و التجديد الإداري في 1984 ،ليتم حل المحافظة و توزيع مهامها على مختلف الوزارات في 1987 و في نفس السنة قدمت وزارة الداخلية ملفا تحت عنوان " البيروقراطية مظاهر و رهانات " و على أساسه اتخذت الحكومة عدة نصوص أهمها: - المرسوم 88-131 المؤرخ في 04-07-1988 (ج ر رقم 27) ينظم العلاقات بين الإدارة و المواطن. -قرار وزارة الداخلية المؤرخ في 04-09-1988 (ج ر 39) ينظم العلاقة بين الإدارة المحلية و المواطن. رغم ذلك بقي المواطن غير راض على أداء الإدارة و الخدمات التي تقدمها و هو ما تجل عند مناقشة مشروع اللوام المدني سنة 1999 و ظهر مصطلح الإرهاب الإداري. لكن قبل ذلك نذكر إنشاء هيئة وسيطة بين الإدارة و المواطن وهي 'وسيط الجمهورية' و دورها في محاربة البيروقراطية، ليتم إلغاؤها فيما بعد.

- الحوار و ديمقراطية عملية اتخاذ القرار في تحضير و تطبيق السياسة العامة.

هذه الأهداف سعت الدولة لتجسيدها من خلال تبني تشريعات هامة أهمها :- قانون الوظيف العمومي

- المرصد الوطني للمرفق العام - تجديد قوانين العمل
- التنازل عن بعض صلاحيات الإدارة المركزية للجماعات المحلية (كالتنازل عن صلاحية منح العقار الصناعي و منح السكنات للولاية).
- تجديد وتحسين قانون الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام
- مراجعة تشريعات الضرائب و قوانين مكافحة الفساد.

المبحث الثاني: مقارنة المناجمنت العمومي الحديث

رسمت الإصلاحات الإدارية في مختلف دول العالم أهدافا إستراتيجية عديدة للنهوض بالقطاع العام و تحديث طرق تسييره و رفع مردوديته و زيادة كفاءته، ولتحقيق هذه الأهداف اقترح المنظرون في الاقتصاد و العلوم الإدارية و السياسيون اللجوء لمقاربة المناجمنت العمومي الحديث في القطاع العمومي الإداري كأسلوب جديد لتسيير المنظمات العمومية ،و الذي يركز بشكل أساسي على نقل أدوات و وسائل تسيير القطاع الخاص على القطاع العمومي .لذلك سنتطرق لماهية المناجمنت العمومي الحديث (المطلب الأول) ثم لوسائله مع الإشارة كلما سنحت الفرصة لما هو مطبق في الإدارة الجزائرية (المطلب الثاني).

المطلب الأول : ماهية المناجمنت العمومي الحديث

التسيير العمومي الحديث أو ما يرمز له بـNPM (new public management) كتصور جديد لكيفية إدارة المنظمات العمومية الإدارية عرف عدة تعاريف فقهية (الفرع الأول) و التي رغم اختلافها تشترك في تحديد أهدافه ومبادئه (الفرع الثاني) الأمر الذي ولد تقارب و تفاعل مع مفاهيم جديدة أخرى(الفرع الثالث) .

الفرع الأول: تعريف المناجمنت العمومي الحديث و أصوله العلمية

الفقرة الأولى:تعريفه

هناك تعاريف متعددة تختلف من حيث الزاوية التي ينظر بها إليه، لكنها تتفق من حيث التركيز على عناصر

و أهداف التسيير الحديث كما تصوره أول مرة المفكر كريستوفر هود (في دراسة أجراها في 1991) ¹.

و أهم التعاريف أنه "مجموعة عناصر جديدة في تسيير الإدارات العمومية و التي تفرض عليها أن تتخلى عن

المنطق و البعد القانوني و تصبح تخضع لمنطق اقتصادي من خلال إدراج مفهوم الأداء الناجح و الجودة" ². لذلك

يقول G.Pollit أن الكلمات الدالة على التسيير العمومي الجديد هي: ميكانيزمات السوق-اللامركزية-تحسين

النوعية و الجودة- و تسيير الحكومة كمؤسسة.

من جهة أخرى عرفته لجنة الإدارة العامة التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي و التنمية OCDE بأنه: "نموذج جديد

يقوم على نشر ثقافة تحسين الأداء في القطاع العام و تقليل المركزية..." ³.

كم عرفه آخرون أنه: تصور جديد لكيفية إدارة المنظمات العمومية الإدارية يقوم على نقل قواعد تسيير المنظمات

الاقتصادية الخاصة و آليات السوق من أجل عصنة هذه المنظمات و الرفع من مستوى أدائها ،و بالتالي زيادة

فعاليتها مما يقتضي تعيين واضح للأهداف ، مع الأخذ بعين الاعتبار التأثير الذي تمارسه البيئة على هذه

المنظمات باعتبارها نظاما مفتوحا ... الخ ⁴.

أهم ما يمكن ملاحظته من خلال هذه التعاريف أنها تعاريف غير قانونية أي أن مفهوم المناجمنت العمومي الجديد

ليس مادة قانونية ،فقد يغلب عليه الطابع الاقتصادي أو التسييري أو الإداري حسب اتجاه صاحب التعريف ،وهذا

بخلاف مفهوم التسيير القديم الذي يستمد مبادئه من العلوم القانونية و الإدارية .

و عليه نستنتج أن سبب ظهور NPM هو الاختلالات و النقائص التي عرفها التنظيم البيروقراطي، وإخفاقه في

إيجاد حلول حقيقية لأبرز عيوبه و التي لم يتنبأ بها 'وير' أو أبقاها في الظل ⁵.

¹- كريستوفر هود (Christopher crooper Hood) ولد سنة 1947 و هو بروفيسور في جامعة اكسفورد و رئيسا لبرنا مج البحث للخدمات العامة (2004 - 2010) أهم كتاباته :حدود الإدارة سنة 1976 .

- أدوات الحكومة 1983

- أدوات الحكومة في عصر المعلوماتية 2007 .

- فن الإدارة أو الدولة

و مقالات عديدة و كتب آخر في مجال الإدارة العامة و الخدمة العمومية و إصلاحها .

الفقرة الثانية: الأصول النظرية لمقاربة التسيير العمومي الحديث

يرتكز المناجمت العمومي الحديث على أسس نظرية تعود أصولها لتيارين أساسين : الأول اقتصادي و سمي ب

الاقتصاد المؤسساتي الجديد، والثاني في علم التسيير ممثلا في التسييرية أو المناجيريالية managerialism

فالاقتصاديون ركزوا على المنطق الاقتصادي في عمليات الحكومة K في حين أدمج المديرون تقنيات الخبرة

المهنية التسييرية للقطاع الخاص على القطاع العام.

و عليه ظهرت عدة نظريات للإصلاح على أساس هذين الاتجاهين، و كان ذلك بين سنوات 1960 أهمها نظريتي

الخيار العمومي ،و نظرية الوكالة.

و عموما يرى الاقتصاديون أن النموذج التقليدي و البيروقراطي لم يحدث توازنا هيكليا سواء من حيث الكفاءة

و الفعالية و الحوافز التي توجد في السوق، ويرجع ذلك لتدخلات الحكومة غير المجدية و التي شكلت مع الوقت

عقبة قيدت نمو و حرية الاقتصاد ،لذلك دعوا للتخلص من تدخل الحكومة و الاستناد للآليات السوق لتحسين

الكفاءة.

أما التسييرية فترى أن تطبيقات و مبادئ تسيير القطاع الخاص كفيلة بحل إشكالات و عيوب البيروقراطية التي

تطبع القطاع العام ، وبالتالي لابد من تبني المفاهيم التسييرية للقطاع الخاص في القطاع العام.

وكما قال أحد المفكرين لابد أن تسيير الحكومة كما تسيير المؤسسة لأن ذلك من شأنه تغيير ثقافة و قيم و مهارات

المديرين (المسيرين).

الفرع الثاني: مقومات المناجمت العمومي الحديث

من خلال التعاريف السابقة يمكن استخلاص أهم مقومات التسيير العمومي الحديث كالآتي:

• من حيث طبيعة البيئة التي تنشط فيها المنظمات العمومية : فقد سبقت الإشارة إلى أن الإدارة التقليدية تنشط

في بيئة تتميز باحتكار عمومي للخدمة العمومية و للوسائل و الموارد، ومحاطة بكثرة القوانين و التنظيمات

و التعليمات، الأمر الذي كان مركز انتقاد لطالبي الخدمات العامة، لأنها لم تستطع مواكب التطورات

و مسابقتها و بذلا من خلق إدارة ديناميكية ظهرت إدارة عمومية تتسم بالجمود و التوقع ، و عليه أضحي

الاستناد لقواعد السوق و إضفاء الطابع التجاري على الخدمة أكثر من ضرورة.

- من حيث الوسائل: جاء NPM لإحداث قطيعة مع أدوات التسيير التقليدية و الحد من الاعتماد الحصري على البيروقراطية و تقليصها في تقديم الخدمات و استبدالها بآليات (ذات طبيعة اقتصادية) أكثر نجاعة تركز أساسا على الاعتماد المتزايد للقطاع الخاص و المؤسسات غير الحكومية (NGOS) كآلية بديلة لتقديم الخدمة من خلال التعاقد الخارجي و الاستعانة بالمصادر و الإمكانيات الخاصة و التأكيد على إقامة شراكة بين القطاع العام و القطاع الخاص و المنافسة و الاعتماد على قوى السوق، وخلق بيئة مناسبة لنمو المشاريع الخاصة (المؤسسات الصغيرة والمتوسطة) .و من جهة أخرى (من الناحية الإدارية) استبدال للبنى التقليدية و التسلسل الهرمي و المركزي بأنظمة و هياكل لا مركزية(أو عدم التركيز)و تحديد المسؤوليات و استبعاد للبواعث السياسية ، و تقديم الخدمة للمواطن(عن طريق التفويض'اترك المسير يسير')و إحكام الرقابة و تفعيل الحوافز...الخ و استخدام تكنولوجيات الحديثة، وهو ما عبر عنه الباحثان كلارك و نيومان 1997 (في كتابهما the managerial status) : 'ما بعد البيروقراطية'¹ .

- من حيث الأهداف : يقوم التسيير التقليدي على مفاهيم محددة كالمركزية - التسلسل - التخطيط - المسؤولية - القواعد و الإجراءات...الخ أما التسيير الحديث فقد حمل معه مفاهيم جديدة حيث حوّل المهام إلى أهداف في حد ذاتها ، والمعنى لابد من إعادة ضبط مهام الإدارة العمومية ، و تحديدها بدقة لتصبح أهدافا،و من أهدافه: تحسين الأداء، الفعالية، الفاعلية، تغيير مركز الاهتمام، ترشيد استعمال الموارد العمومية و التقشف في النفقات العمومية الإنتاجية، المساءلة ، الشفافية وهي كلها مستوحاة من المناجمنت الخاص، وهو ما يسمى 'بإعادة اختراع الحكومة' أو 'إعادة صياغة الدولة'. كما عبر عنه البعض. لذلك فإن مساءلة الإدارة العمومية سوف يكون بناء على النتائج و رضا المواطن لا على أساس مدى احترام القواعد و الإجراءات². وهو ما يوضحه الجدول التالي (المصدر : anne ammar et Ludovic-op cit)

² -voir.

العناصر	الإدارة العامة التقليدية	الإدارة الحديثة
<u>الأهداف</u>	احترام القواعد و التنظيمات	الوصول للزبائن و تحقيق رضا المواطن
<u>تقسيم المسؤوليات</u>	معقدة	واضحة وموزعة
<u>تنفيذ المهام</u>	مقسمة على أساس التخصص	استقلالية المسير
<u>التوظيف</u>	على أساس المسابقات	التعاقد
<u>الارتقاء في سلم الوظيفة</u>	على أساس الأقدمية	على أساس الجدارة و الكفاءة و القدرة على تحمل المسؤوليات
<u>نوع الميزانية</u>	تركز على الوسائل	تركز على النتائج

الفرع الثالث: المناجمنت الحديث و بعض المفاهيم

يشير المناجمنت العمومي الحديث مفاهيم ذات صلة أهمها الحكم الراشد و الشراكة مع القطاع الخاص.

الفقرة الأولى: المناجمنت العمومي الحديث و مفهوم الحكم الراشد

ساهمت مقارنة التسيير العمومي الحديث بلورة و بروز مفهوم جديد و هو الحكم الراشد ،فما العلاقة بينها؟

هناك عدة اتجاهات فكرية لتعريف الحكم الراشد مثلا :تعريف البنك الدولي :فهو أسلوب ممارسة الحكم في إدارة

الموارد الاقتصادية و الاجتماعية للدولة من أجل التنمية¹.

و عرفه كوفمان (باحث وخبير لدى البنك الدولي) على انه :الحكم الراشد يتضمن القواعد و العمليات و الممارسات

التي تمارس من خلالها السلطة في بلد ما معتمدة في ذلك على التسيير الحسن للمؤسسات و اختيار السياسات و

تنسيقها من أجل تقديم خدمات جيدة و فعالة.²

و عرفه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP بأنه: ممارسة السلطة الاقتصادية و الإدارية لإدارة شؤون الدولة في كل المستويات من خلال آليات و عمليات و مؤسسات يستطيع من خلالها الأفراد و الجماعات التعبير عن مصالحهم و ممارسة حقوقهم القانونية و الوفاء بالتزاماتهم و تسوية خلافاتهم".¹

يتضح من هذه التعاريف أن الحكم الراشد هو مقارنة تعكس تحولا في إدارة شؤون الدولة من شكلها التقليدي إلى إدارة متكيفة و متجاوبة و متطلبات مواطنيها و تستخدم كل الوسائل اللازمة للوصول لهذه الأهداف بشفافية و مسؤولية أمام المواطنين.

لذلك يرى الباحثون أن اعتماد مقارنة الحكم الراشد و تطبيق مبادئه من شأنه تهيئة الإطار العام المساعد على تفعيل تطبيق إستراتيجية التسيير العمومي الحديث.

الفقرة الثانية : الشراكة بين القطاع العام و الخاص أحد مرتكزات NPM

الشراكة بين القطاع العام والخاص (PPP)² هي نوع من أنواع التعاقدات التي تتم بين قطاعات الدولة مع القطاع الخاص لتنفيذ مشروعات ضخمة تحتاج على تمويل كبير (مثل مشروعات البنية التحتية) وقد عرف هذا المجال تطورا ملحوظا كان نتاج إرساء مبادئ التسيير العمومي الحديث الذي ظهر أواخر القرن العشرين ،بالإضافة لضغوطات العولمة التي فرضت إجراء توازنات جديدة تستند أساسا لتقليص دور الدولة من الناحية الاقتصادية و الاجتماعية و البحث عن الفعالية في تقديم الخدمة العمومية بجودة وكفاءة ،في ظل نقص الموارد و شح الميزانيات . الأمر الذي فرض اللجوء بداية للخصوصية كحل أو كأداة تسمح بتنفيذ القطاع الخاص ،غير أن هذه الأخيرة أنتجت مشاكل أكثر ،فكان اللجوء للشراكة بين القطاعين العام والخاص (في شكل عقود مختلفة كعقد الامتياز ،عقد البوت BOT ...) في مجالات عديدة (الصحة -الإسكان -التعليم -البنية التحتية -الخدمات الاجتماعية)³ هي الحل الأمثل إذا ما توافرت شروط معينة حددها القانون (كضرورة إضفاء رقابة الدولة الدائمة وتحمل المخاطر).

² - public private partnership

³ - ظهر هذا النوع من الأعمال في تسعينات القرن الـ 20 ،و ظهر في العديد من الدول مثل بريطانيا و الهند وروسيا و كندا وروسيا و استراليا نو يزداد الطلب في الوقت الحالي على هذا النوع من الأعمال نظرا لعدم كفاية الاستثمارات الحكومية في الدول ،و الطلب المتزايد على مشاريع البنية التحتية الأساسية نظرا لزيادة السكان.

هذا وقد وردت تعريفات عديدة لهذا الأسلوب من التعاقد :

- فقد عرفه صندوق النقد الدولي بأنها : " الترتيبات التي يقوم فيها القطاع الخاص بتقديم أصول و خدمات تتعلق بالبنية التحتية،جرت العادة أن تقدمها الحكومة ،وقد تنشأ هذه الشراكة من خلال عقود الامتياز ،التأجير التشغيل¹ .
- و عرفته المفوضية الأوروبية للشراكة بين القطاعين العام والخاص في الكتاب الأخضر الصادر في 30 نيسان 2004 بأنها : "شكل من أشكال التعاون بين السلطات العامة و عالم الشركات و الني تهدف لتحقيق تمويل إنشاء -تجديد -إدارة و صيانة بنية أساسية أو تأثيث مرفق².
- أما منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (يونيدو) فقد عرّف الشراكة بين القطاعين على أنها: أشكال من التعاون من خلالها يتولى الشريكان (العام والخاص) معا الملكية و المسؤولية، وغالبا ما تكون الشراكة في قطاعات البنية الأساسية والمرافق العامة³.
- من جهتها الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص بوزارة المالية المصرية ترى أن الشراكة مع القطاع الخاص تعد بمثابة علاقة طويلة الأجل بين الجهات الإدارية بالدولة و القطاع الخاص تهدف إلى قيام القطاع بتقديم خدمات أو بتنفيذ مشروعات كانت أجهزة الدولة منوطة بتنفيذها ، دون الإخلال بدور الحكومة في النهوض بالخدمات و المشروعات العامة و تقديم الخدمة⁴.
- في حين يرى بعض الأكاديميين أن PPP هو عقد إداري يعهد بمقتضاه أحد أشخاص القطاع العام على احد أشخاص القطاع الخاص القيام بتمويل الاستثمار المتعلق بالأعمال و التجهيزات الضرورية للمرفق العام و إدارتها و صيانتها طوال مدة العقد المحدد مقابل مبالغ مالية تلتزم الإدارة المتعاقدة بدفعها إليه بشكل مجزأ طوال فترة التعاقد⁵.

- فيما يخص الدولة الجزائرية سعت لإرساء هذا الأسلوب لتقديم الخدمة من خلال ميثاق الشراكة بين القطاع العام والخاص بحضور الطرف الاجتماعي و هو المركزية النقابية.
- أما من حيث الصيغة القانونية فالشراكة تتم من خلال عقود من القانون العام بتسميات مختلفة كعقد الامتياز - التأجير تضمنها قانون الصفقات العمومية، بالإضافة لمؤسسات الاقتصاد المختلط (الشراكة في رأس المال).

المطلب الثاني: وسائل المناجمنت العمومي الحديث

يعتمد التسيير العمومي الحديث على عدة وسائل أهمها :الاتصال ،التسيير المالي،إدارة الموارد البشرية.

الفرع الأول:الاتصال

و يعد أحد أهم وسائل NPM و قد عرفه التسيير البيروقراطي لكنه لم يتم تفعيله و إعطاه الأهمية اللازمة في ممارسات الإدارة العمومية. فالاتصال في أي منظمة عمومية يمثل همزة الوصل بين الإدارة العليا و موظفيها في كافة مستويات الهيكل التنظيمي و هو ما يعرف بالاتصال الداخلي،من جهة أخرى تزداد أهميته في علاقة المنظمة بالمواطن و هو ما يعرف بالاتصال الخارجي.

للاتصال أنواع - كما هو معروف (في مقياس الإدارة العامة) - فهناك الاتصالات العمودية و الأفقية،و الاتصالات الموثقة وغير الموثقة،و الاتصالات الرسمية و غير الرسمية¹. و الملاحظ أن تفعيل الاتصال له أهمية قصوى في تحسين الخدمة العمومية و رضا المواطن عن الخدمة،و قد كانت أبرز عيوب الإدارة العمومية في الجزائر هو غياب أو نقص في آلية الاتصال ، لذلك فإن كل مبادرات الإصلاح الإداري ركزت على هذه التقنية بالنظر لأهميتها في اتخاذ القرارات المناسبة و تحسين الأداء، الأمر الذي من شأنه إعطاء نتائج ملموسة و سريعة لاسيما بعد إدماج التكنولوجيات الحديثة التي ساهمت في تطوير هذه الآلية و إعطاء نظرة جديدة (للمستخدم-المرتفق) الذي أصبح ينظر إليه كزبون يجب إرضاءه و هو ما يعني إدخال مفهوم التسويق في الأجهزة الإدارية العمومية²، لذلك ظهر هذا

¹- تطرق له الطلبة في موضوع وظائف الإدارة العمومية -ماستر 1 .

²- التسويق أو ماركتينغ(marketing) كلمة بالانجليزية نشأت لأول مرة في الوم ا في بداية القرن ال20 ،و أدخلت فيما بعد إل أوروبا بعد نهاية الحرب العالمية الثانية ،بالفرنسية (commercialisation) و تعني التسويق و هذا بعد الازدهار الاقتصادي الذي عرفه العالم الغربي

المصطلح الذي لا يختلف عن التسويق في المؤسسات الخاصة، غير أن الإدارة العمومية تسوق خدمات عمومية تكون من خلالها ملزمة بتحسين تعاملها مع المواطن و تزويده بالمعلومات و التقرب منه لمعرفة حاجياته و طموحاته، بل و إشراكه في عملية اتخاذ القرار¹.

في الوقت الراهن تعرف عملية التسويق العمومي ازدهارا ملموسا في المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري (الهاتف-الكهرباء - المياه...) و هو ما لم تبلغه في المرافق الإدارية (الإدارة العمومية) بالنظر لخصوصية الخدمة العمومية المقدمة (كالعدالة و الأمن والضمان الاجتماعي...) .

الفرع الثاني: التسيير المالي

يرتكز المناجمت العمومي الحديث في جانبه المالي على عدة مبادئ تركز أساسا على خفض التكاليف و النفقات العمومية ، و تغطية الميزانيات (تجنب العجز المالي) و السعي لتحقيق أكبر قدر من الشفافية المالية في المعاملات و توزيع الموارد ، الفصل بين المشتري و الموفر ، اللامركزية في التسيير ، استحداث إدارة الأداء و إدخال آليات السوق للقطاع العام .

و من جهة أخرى، و نظرا لارتفاع حجم نفقاتها العمومية، اعتمدت الحكومات و بدواعي الإصلاح لاعتماد أسلوب المحاسبة التحليلية و إدماجه في القطاع العام الإداري بعد النجاح الذي حققته في القطاع الاقتصادي (منذ سنوات الثمانينات) و ذلك بهدف التحكم في النفقات العمومية و ترشيدها² و تحديد المسؤوليات بالنظر لكونها تعتمد -و بخلاف المحاسبة العمومية التقليدية- على الرقابة على عناصر التكاليف و توفير المعلومات و البيانات التفصيلية التي تسمح باتخاذ القرار المناسب الأمر الذي يساعد و بشكل فعال في إعداد الميزانية .

و ازدياد الاستهلاك و كثرة المنافسة .و يعرف على أنه :مجموع التقنيات أو النشاطات التي تهدف إلى ترقية المنتجات أو الخدمات بما يتوافق مع احتياجات المستفيدين .

التسويق العمومي عملية معقدة بالمقارنة مع الماركيتينغ الخاص بسبب صعوبة إحصاء و جمع المعلومات لتحديد احتياجات المستفيدين من الخدمة .و أهم التقنيات المستعملة في التسويق هي :صبر الآراء ،الاحتجاجات ،شكاوي المواطنين المستفيدين من الخدمة (شفوية أو كتابية) في سجل الاحتجاجات ،قائمة الأسئلة (questionnaire) المقدم من طرف الإدارة.

¹ - s

² - بالفرنسية يطلق عليه (RCB rationalisation des choix budgétaires) و بالانجليزية (PPBS Planning Programming Budgeting

هذا وتعتبر المحاسبة التحليلية إحدى إفرازات التطور الاقتصادي خصوصا بعد فشل المحاسبة العامة في توفير المعلومات الكافية لتحليل نشاط المؤسسة، فهي تسمح بحماية المؤسسة من الخسائر بسبب الاستخدام غير الرشيد لمواردها و مراقبة التسيير ،كما تهدف لتحليل الانحرافات و تحديد المسؤوليات¹.

الفرع الثالث: إدارة الموارد البشرية

تعتبر الموارد البشرية ركيزة كل إصلاح إداري باعتبار العنصر البشري أهم عوامل الإنتاج ،و هو المتحكم في نجاح تسيير الموارد المادية و المالية لأي جهاز إداري ،وبالتالي تحقيق الأهداف المسطرة .و على هذا الأساس أولى المناجمنت العمومي الحديث اهتماما كبيرا بإدارة الموارد البشرية من خلال نقل أدوات تسييرها و تنميتها من القطاع الخاص إلى القطاع العام في بحثه عن الفعالية و الأداء و تشجيع العمل الجماعي و التي يوفرها العنصر البشري الكفاء و المؤهل بالأعداد و النوعية اللازمة، لاسيما في ظل التحولات و التحديات الداخلية و الخارجية(كاشتداد المنافسة و تسارع وتيرة التكنولوجيا...) ² .

و أهم أدوات NPM لتنمية الموارد البشرية ،نذكر ما يلي:

* اعتماد معايير جديدة للتوظيف تقوم على أساس الكفاءة و ليس مبدأ المساواة.

* الاعتماد على مبدأ التعاقد لا التوظيف مدى الحياة .³

*الاعتماد على أسس جديدة لتقييم الأداء و تحديد الأجر و المكافآت على أساس الكفاءة و المردودية و التحفيز⁴.

* التسيير التوقعي للموارد البشرية العمومية من خلال وضع خطط سنوية للتسيير على مستوى مختلف المؤسسات

و الإدارات العمومية⁵، في إطار تسيير تقديري لتعدادات الوظيفة العمومية ، وتشمل هذه المخططات مختلف عمليات

¹ - لمزيد من التفصيل راجع :دروس في المحاسبة التحليلية على موقع

⁵ - راجع مثلا :المرسومين التنفيذيين 95- 126 و 96- 92 اللذان يبينان أن تسيير الموارد البشرية في الوظيفة العمومية غايته إبراز تسيير توقعي للوظائف و تحسين مؤهلات الموظفين من خلال المخططات السنوية و المخططات القطاعية السنوية أو متعددة السنوات للتكوين و تحسين المستوى و تجديد المعلومات لفائدة الموظفين .

تسيير الموارد البشرية بعنوان السنة المالية المعنية لاسيما ما تعلق بالتوظيف ،الترقية ،الحركات الدورية للموظفين
الإحالة عل التقاعد ...