الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة قسنطينة 1 الإخوة منتوري

كلية الحقوق

المرجع : 07/ م.م.ع/2025.

قسنطينة في : 12 فيفري 2025

مستخرج من محضر إجتماع المجلس العلمي

بتاريخ : 19 ديسمبر 2024

يشهد السيد رئيس المجلس العلمي لكلية الحقوق بجامعة قسنطينة 1 الإخوة منتوري، بأن المجلس العلمي في اجتماعه بتاريخ : 19 ديسمبر 2024، قد صادق على المطبوعة البيداغوجية للدكتورة

قيقاية مفيدة ، المعنونة بـ: **«المناجمنت العمومي سنة ثانية ماستر علوم إدارية»**.

رئيس المجلس العلمي

أ.د سامي بلعابد
رئيس المجلس العلمي
لكلية الحقوق

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة قسنطينة- 1 - الاخوة منتوري

كلية الحقوق

قسم العلوم الإدارية

الرقم 25/201

قسنطينة في 2025/6/2

إشـــــــــهـــــــــاد

يشهد السيد رئيس قسم العلوم الإدارية بجامعة الإخوة منتوري قسنطينة-1- بأن الأستاذة قيقاية مفيدة ، أستاذة محاضرة قسم – ب – أنجزت مطبوعة بيداغوجية موسومة ب: المناجمنت العمومي الموجهة لطلبة السنة الثانية ماستر ادارة عامة مصادق عليها من قبل المجلس العلمي بموجب المحضر رقم 2025/07 بتاريخ 19ديسمبر 2024.

سلم هذا الإشهاد للمعني(ة) بناء على طلبه(ها) ولاستعماله فيما يسمح به القانون.

حررت في 2025-06-02

رئيس القسم العلوم الإدارية

د بوقرين بسط عمر

رئيس قسم العلوم الإدارية

كلية الحقوق

جامعة الإخوة منتوري - قسنطينة1 -
كلية الحقوق

أ.د سامي بلعابد
رئيس المجلس العلمي
لكلية الحقوق

قسم: العلوم الإدارية

محاضرات في مقياس المناجمنت العمومي

موجهة لطلبة السنة الثانية ماستر - تخصص ادارة عامة -

من إعداد الدكتورة:

- ✓ قيقاية مفيدة

السنة الجامعية 2023- 2024

مقدمة

إن تقدم الدول وتطورها يرتبط ارتباطا وثيقا بمستوى معيشة أفرادها وما يحصلون عليه من خدمات تقدمها الإدارة ، من هنا تظهر المكانة الهامة التي تحتلها الإدارة العمومية في الدولة.

إلا أن الخدمات المطلوبة لرفع مستوى المعيشة لا يتحقق بمجرد إنشاء الإدارات والمؤسسات العمومية والتوسع فيها ، بل يتحقق بتفعيل هذه الأخيرة وتسييرها بكفاية ضمانا للحصول على خدمة عمومية حسنة بل ذات جودة ، وبأقل تكلفة ممكنة وأقل وقت من خلال الاستثمار الأمثل لمواردها.

الواقع أن بعض الدول عانت من نقص في مواردها ، كرأس المال ولكن على الرغم من هذا استطاعت برمجة أعمالها وتكييف أوضاعها بما يتناسب مع الظروف المحيطة ، وبالتالي حققت أهدافها بفعالية ونجاح مقارنة ببعض الدول التي تتوفر على جميع المؤهلات ، ولكن لم تستطع استغلالها الاستغلال الأمثل والرشيد.

فالأمر يتطلب وجود ادارة علمية تعتمد على مجموعة من القواعد القانونية والنظريات والمبادئ الإدارية العلمية ، والاستناد إلى التجارب والأبحاث والدراسات الأكاديمية والتطبيقية لتحقيق الأهداف المرسومة بأقل التكاليف الممكنة ، وتظهر أهمية الوظيفة الإدارية للدولة من خلال إحاطتها بموارد مادية وبشرية وترسانة من النصوص القانونية ، من أجل تحقيق وظيفتها في أداء الخدمات وإشباع الحاجات العامة.

ولقد عرف دور الدولة تطورا كبيرا عندما تغيرت وظيفتها من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة ومع ازدياد عدد المرافق وتغير وظيفتها وتغير وظيفتها ، الأمر الذي استدعى ضرورة النهوض بالإدارة العمومية باعتبارها الواجهة الحقيقية للدولة من خلال الاحتكاك المباشر بالمواطن عن طريق الخدمات التي تقدمها.

فالإدارة العمومية تعد الركيزة الأساسية لنجاح السياسة العامة للدولة ، وتزداد أهميتها في العصر الحديث ، لمواكبة التطور والتقدم وعصرنة تقديم الخدمة العمومية للمواطنين ، وهو ما تسعى إليه الدول والحكومات بغية تحسين الخدمة وتلبية حاجات الجمهور.

ومع التطور السريع والتغير المستمر في مجال تكنولوجيا المعلومات ورقمنة الإدارة ، من هذا المنطلق ازداد اهتمام الدول بالإدارة العمومية ، إذ لا يمكن بناء دولة قوية دون ادارة متطورة. من هذا المنطلق جاء الاهتمام بشؤون الموظفين كمورد بشري يعتبر حجر الأساس للإدارة الحديثة ، لذلك كان من الأولى.

توظيف من يتمتع بكفاءة وفعالية أداء عال ، فالأمر يستدعي التخطيط لتنمية الموارد البشرية بأبعادها المختلفة قصد التأكد من حسن اختيار الموظفين أثناء تعيينهم في مناصبهم ، مع العمل على تطوير مهاراتهم وتحديد معارفهم حفاظا على السير الحسن للإدارة العمومية وضمان التأقلم مع المحيط الخارجي للإدارة العمومية.

ولا تعني ادارة الموارد البشرية مجرد تنفيذ المهام واختيار وتعيين وتحفيز الموظفين ، بل تتعداه إلى البعد الاستراتيجي بتطوير العنصر البشري والاستثمار فيه من خلال تنمية المهارات وصقل القدرات وزيادة المعارف وتقليل الفجوة بين النظري والتطبيق. ولا يتأتى ذلك إلا من خلال ترقية الموظفين العموميين وتطوير قدراتهم.

كما تم تبني نظرة جديدة للخدمة العمومية التي يتمكن من خلالها القطاع العمومي بالارتقاء بالأداء إلى المستوى الذي يحقق رفاهية المجتمع ، والمساهمة في تطوير المردودية المؤسساتية والارتقاء بمؤشرات جودة أداء خدمات الإدارات العمومية حسب مستوى المقاييس الدولية ، وتطوير العلاقة بين القطاع العام والقطاع الخاص ومواجهة الحاجات الجديدة .

ويعد المناجمنت العمومي PM من أبرز المفاهيم التي عرفها تسيير الإدارات العمومية.

ومصطلح المناجمنت متعلق أساسا بالقطاع الخاص ادارة الأعمال ومرتبط تاريخيا بمجموعة من التحولات الكبرى التي عرفها الاقتصاد الأمريكي في مطلع القرن العشرين وبعد إثبات فعاليته تم إسقاطه على القطاع العام والإدارة العمومية ، مع تكييفه مع خصوصية هذا القطاع .

وعلى اعتبار أن التسيير العمومي يساهم في وضع السياسات العامة للدولة وتنفيذها ، إلا أن ما شابه من عيوب في جميع دول العالم ، والتي من أهمها عدم المرونة وبطئ الإجراءات والتركيز على الوسائل والإجراءات دون النتائج والتبذير والاستغلال غير العقلاني للمال العام ، حتى وصف هذا الأسلوب للتسيير العمومي بالتسيير البيروقراطي.

لذا كان لزاما البحث عن السبل الكفيلة لتحسين أداء الإدارة العمومية وجعلها أكثر كفاءة وفعالية ، وتحظى في نفس الوقت برضا المواطنين من خلال الخدمة العمومية التي تقدمها.

فظهر المناجمنت العمومي الجديد NPM معتمدا على آليات تسيير جديدة مستمدة من اقتصاد السوق لتحقيق فعالية الإدارة العمومية.

وما تجدر الإشارة إليه أن مقياس المناجمنت العمومي يعد من بين أهم المقاييس التي تدرس في الجامعات الوطنية ، وهو مقياس مستحدث في العلوم القانونية والإدارية لأنه متعلق أساسا بالعلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير وعلاقته بكل هذه التخصصات تزيد من أهميته ، كما أنه مقياس عملي أكثر منه نظري.

ويهدف مقياس المناجمنت العمومي إلى تحقيق مايلي :

-الوقوف عند مجموعة من المفاهيم كالمناجمنت العمومي والمناجمنت العمومي الجديد والإصلاحات الإدارية والخدمة العمومية وجودتها ....

- تحديد أهم المشاكل والعيوب التي تعاني منها الإدارة العمومية.
- التعرف على مختلف مراحل تطور أساليب التسيير الإداري.
- توسيع معارف الطالب في هذا المجال الجديد المستحدث والمتطور باستمرار.
- التعرف على وسائل وأدوات التسيير الإداري من تنظيم تخطيط تنسيق، قيادة ورقابة.

مما تقدم نحاول ومن خلال مقياس المناجمنت العمومي الذي تم تناوله في هذه المطبوعة البيداغوجية ، تقديم دراسة لمختلف الجوانب النظرية للموضوع وهو ما يقود للتساؤل عن أنماط مناهج وأساليب تسير الإدارة العمومية من خلال التطرق للمناجمنت العمومي القديم بمفهومه وعلاقته بالعلوم الأخرى وتمييزه عن المناجمنت الخاص ووظائفه والمناجمنت العمومي الجديد بمفهومه ومقوماته وهي إصلاح الإدارة العمومية التي فرضتها مجموعة من العوامل تستدعي زيادة مردودية الإدارة العمومية هذا من جهة ، ومن جهة أخرى تحسين الخدمة العمومية وجودتها من أجل عصرنة الإدارة لنصل عند توجهات المناجمنت

العمومي الجديد من خلال الحكم الراشد والإدارة الالكترونية ، لذلك سنتناول هذه المحاور وفق الخطة التالية:

المحور الأول: المناجمنت العمومي
المبحث الأول: الإطار النظري والمفاهيمي المناجمنت العمومي
المطلب الأول: مفهوم المناجمنت العمومي
المطلب الثاني: التعريف بمرادفات المناجمنت العمومي
المبحث الثاني: مظاهر الاستقلال المناجمنت العمومي
المطلب الأول: علاقة المناجمنت العمومي بغيره من العلوم
المطلب الثاني: وظائف المناجمنت العمومي

المحور الثاني: المناجمنت العمومي الجديد
المبحث الأول: الإطار النظري والمفاهيمي المناجمنت العمومي الجديد
المطلب الأول: مفهوم المناجمنت العمومي الجديد
المطلب الثاني: مقومات المناجمنت العمومي الجديد
المبحث الثاني: التوجهات الكبرى للمناجمنت العمومي الجديد
المطلب الأول: الحكم الراشد
المطلب الثاني: الإدارة الإلكترونية
المطلب الثالث: الإدارة العمومية في الجزائر

المحور الأول: المناجمنت العمومي

إن المناجمنت العمومي أو التسيير العمومي في بدايه كان مجرد ممارسة ،ليتطور بعدها إلى فن و علم معترف به لقدرته على تسيير شؤون الإدارة العمومية لما حققه لها من نجاح ملحوظ.

المبحث الأول :الإطار النظري والمفاهيمي للمناجمنت العمومي

المناجمنت العمومي في الأصل هو ممارسة ظهرت استجابة لحاجات معينة تتمثل في حسن سير وتنظيم الإدارة العمومية والحفاظ عليها وذلك بهدف تلبية حاجات المواطنين وضمان دوام الخدمة العمومية .

المطلب الأول: مفهوم المناجمنت العمومي

المناجمنت العمومي يرتبط ارتباطا وثيقا بإدارة وتنظيم المنظمات والمؤسسات العامة ويهدف إلى تحقيق المصالح العامة للمجتمع وتقديم الخدمات العامة بشكل فعال و بفاعلية ، فالمناجمنت العمومي يتطلب فهما عميقا للتحديات والفرص التي تواجه القطاع العام .

الفرع الأول: تعريف المناجمنت العمومي .

يقترن مفهوم المناجمنت العمومي (Public Management) بالنقلة النوعية التي عرفتها آليات وممارسات الإدارة العامة. وقبل التطرق إلى مفهوم المناجمنت العمومي يجب أولاً الإلمام بتركيبة مصطلح المناجمنت العمومي[1] والذي يتكون من كلمتين: كلمة مناجمنت والتي تعني إدارة في الترجمة الحقيقية لكلمة إدارة إلى الإنجليزية Management ، أما كلمة عمومية أو عامة فهي عكس خاصة أو خصوصية ، وهي تشتمل كل ما هو عمومي أو نشاط تقوم به الحكومة والمراد بذلك أن نشاط الحكومة في المجال الإداري إنما يعود مردوده أو فائدته على جميع أفراد المجتمع عامة دون استثناء. وتجدر الإشارة إلى أنه يتم استخدام مصطلح التسيير كمرادف لمصطلح المناجمنت و استعمال مصطلح" التسيير العمومي "بدلا من مصطلح" المناجمنت العمومي[2].

ولقد تعددت تعاريف المناجمنت العمومي أو التسيير العمومي بتعدد وتنوع التيارات والمدارس الفكرية التسييرية ، فقد عرفه الأستاذ Jacques Chevallier أنه:" يهدف أساسا إلى تحسين نوع وجودة الخدمة عن طريق استخدام تقنيات جديدة في التسيير وتخفيض البعض من صلابة التنظيم وتليين نظام الاتصال مع البيئة".

---

[1] يوسف بركاتي ، محاضرات في المناجمنت العمومي، جامعة ميلة على الموقع، تاريخ الإطلاع 25 فيفري 2023 على الساعة 15.00.

[2] المرجع نفسه.

وتعرفه الأستاذة Abessolo Brigette Lucie بأنه: "استيراد وطلب للتقنية القادمة من القطاع الخاص بالتسيير العمومي، كما يمثل وسيلة للتحكم في السياسات أي ضمان التحديد والقيادة في الظروف الاقتصادية المثالية[1].
وعرفه الأستاذين G.Pfiffner et R.Presthus بأنه :"عملية تتناول تنسيق الجهود الفردية والجماعية بشأن تنفيذ سياسة معينة بما يتضمنه ذلك من نشاطات توجيه وإشراف وتنسيق ، و تتم ممارستها من خلال عمليات تخطيط وقيادة واتخاذ قرارات واتصالات وعلاقات عامة.[2]

وحسب الأستاذ D.Waldo فالمناجمنت العمومي هو: "عملية تنظيم وإدارة الأفراد والموارد لتحقيق أغراض حكومية"[3] وحسب الأستاذ Wilson فالتسيير العمومي هو:" الغاية أو الهدف العملي للحكومة موضوعه هو إنجاز المشروعات العامة بأكبر قدر ممكن من الفعالية والاتفاق مع رغبات الأفراد وحاجاتهم ، فعن طريرة الإدارة العامة توفر الحكومات حاجات المجتمع التي يعجز النشاط الفردي عن الوفاء بها."[4]

ويعرفه الأستاذ فوزي حبيش على أنه ":مجموع نشاطات وأعمال منظمة تقوم بأدائها قوى بشرية ،تعينها السلطات الرسمية العامة وتوفر لها الإمكانيات المالية اللازمة بهدف تنفيذ الخطط الموضوعة لها، و بالتالي تحقيق الأهداف العامة المرسومة لها بأكثر كفاية إنتاجية ، وأقصر وقت وأقل تكلفة[5]" وهو:" عملية استغلال الموارد العامة المتاحة، عن طريق تنظيم وتنسيق الجهود الفردية والجماعية، اللتنفيذ السياسات العامة للدولة بكفاية وفعالية و بطريقة إنسانية وضمن المشروعية."[6]

و حسب بعض الباحثين هو:" الفن انجاز الأعمال بواسطة الموظفين ، أو أنه ينطوي على إنجاز الأهداف باستخدام الموارد البشرية والمالية والتقنية المتوفرة."[7]
وعرفه الأستاذ Adrien Payette بالإستناد إلى مجموعة من العناصر بقوله:" -إن المناجمنت العمومي تقوم أساسا على المناجمنت (التيسير) و الإدخال والاعتماد الكلي على قيم التسيير وتياراته الفكرية وطرقه وأنواعه وتأثيراته.- يقوم المناجمنت العمومي أساسا على محاولة التوفيق بين مختلف العقليات التي يقوم عليها التسيير العمومي: عقلانية قانونية ، عقلانية سياسة عقلانية تسييرية" .

---

[1] نصيرة بطاط، الإدارة العمومية في الجزائر بين خصوصيات التسيير العمومي و متطلبات المناجمنت العمومي، فعاليات المؤتمر الدولي : المؤسسة بين الخدمة العمومية و متطلبات إدارة الموارد البشرية، العدد 3 ، ص 393.
[2] محمد قاسم القريوتي ، مقدمة في الإدارة العامة ، الطبعة 3 ، دار وائل، الأردن،2012،ص 51
[3] زيد ميرعبوي ، سامي محمد حريز ، مدخل إلى الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، الأردن، 2006، ص 15
[4] بشير بن عيسى، عبد الباسط بن عبيد، التسيير العمومي الإلكتروني: مدخل حديث لمعالجة أزمة التسيير العمومي ، مجلة الحقيقة، العدد 37، 2016، ص 383
[5] مصطفى أبو زيد فهمي ، حسين عثمان ، الإطار العام لدراسة الإدارة العامة ، فن الحكم والإدارة في السياسة والإسلام ، الدار الجديدة ، مصر ، 2003 ، ص 20
[6] محمد قاسم القريوتي، المرجع السابق، ص 52
[7] علي فلاح الزغبي ،عبد الوهاب بن بريكة ، مبادئ الإدارة ، الأصول والأساليب العلمية دار المنهاج ،الطبعة الأولى ،عمان،2013 ،ص3

إن المناجمنت العمومي يقع في منطقة مرتبطة بجوانب كثيرة وربما متناقضة ومتداخلة تجعل منه صعب التحديد ، فهو يختص بتسيير المنظمات العامة 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 بالدرجة الأولى[1] ولكي نتعمق أكثر في مفهوم المناجمنت العمومي من الضروري إبراز مميزاته وأهدافه:

مميزات المناجمنت العمومي:

يتميز المناجمنت العمومي بعدة خصائص ومميزات من بينها:

- يضمن المناجمنت العمومي وجود الدولة على مستوى المؤسسات والإدارات العمومية و مختلف الأنشطة أو النشاطات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والتربوية. وقد أكد أغلب الباحثين والمنظرين في مختلف المجالات ذات العلاقة بالمناجمنت العمومي على ضرورة وجود الدولة في مثل هذه المهام ذات الطابع العمومي ، خاصة بعد الأزمات الاقتصادية والمالية التي عرفتها المنظومة الاقتصادية العالمية ، وهو ما يضفى على مجال المناجمنت العمومي الطابع السلطوي الذي يعكس سيادة الدولة و يجسد برامجها السياسية والتنموية ميدانيا .
- المناجمنت العمومي هو علم يطبق ضمن بيئة تتميز بالتعقيد وتعدد الفاعلين والهيئات والمشاركين كما أنه يتماشى مع إطار تنظيمي وتشريعي جد كثيف ، مثل الدستور، القوانين المسيرة للدولة ومؤسساتها ، قوانين المالية وغيرها.
- من الخصائص المميزة للمناجمنت العمومي أيضا أنه لا يهدف إلى تحقيق الربح ، وإنما يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة ، فأهداف الإدارة العمومية تكون غير واضحة ومتعددة الجوانب إلى درجة المناقص .
- من خصائص المناجمنت القومي أيضا المركزية في اتخاذ القرارات ،وهو ما يعني ربط المرفق العمومي أو المؤسسة أو المنظمة العمومية مع السلطات المركزية ، مما يضفي عليها البطء الشديد في اتخاذ القرارات المصرية وتقيد المهارات والقدرات الإبداعية والابتكارية لدى الموظفين الخاضعين لسلطانة العمومية المركزية.[2]

---

[1] نصيرة بطاط، المرجع السابق ، ص 393

[2] يوسف بركاتي ، المرجع السابق.

إلى جانب هذه المميزات يهدف المناجمنت العمومي لتحقيق جملة من الغايات والأهداف نذكر منها :

أهداف سيادية :وهي على العموم أهداف تتعلق بتحقيق الأمن القومي ، وتطوير الدفاع و العلاق الخارجية ، وحفظ الأمن الداخلي وإقرار العدالة في المجتمع ، وفي تطوير إدارة المؤسسات السياسية والانتخابات وتنظيم العلاقات مع المؤسسات الدينية والإعلام الرأي العام.

أهداف اقتصادية: وتتعلق هذه الأهداف بصفة عامة بمعالجة المشكلات الاقتصادية لمختلف قطاعات الدولة كالإنتاج والقوى العاملة والضرائب والتجارة ، وتحقيق التنسيق العام للسياسات الاقتصادية والمالية المختلفة ، وفي تحقيق الأهداف الفرعية في مجالات الطاقة والمناجم والنقل والاتصال والنقود .

أهداف اجتماعية: بصفة أساسية هي أهداف ترتبط بتفعيل أنشطة الإسكان والصحة والتخطيط العمراني وإعادة توزيع الدخل لصالح الفئات ذات الدخول المنخفضة ، وفي صيانة وحفظ التركيب الاجتماعي للأسرة.

أهداف تعليمية وثقافية: وتشتمل هذه الأهداف تطوير البحث العلمي ، ومهام تعليم الأطفال والشباب مهنيا وعلميا وتطوير الأنشطة التعليمية والفنية.

أهداف إدارية وتنظيمية: من خلال وضع إطار تنظيمي وإداري للمؤسسة العمومية من أجل القيام بالأنشطة التي يعجز عن القيام بها القطاع الخاص أو لا يرغب في القيام بها، وتحديد مجالات عمل هذا القطاع، من خلال تحديد أسس ومعايير المتابعة وتقييم الأداء للتأكد من فعالية هذا القطاع في استخدام الموارد، و من فعاليته كذلك في وضع الأطر التنظيمية والأطر الإدارية الملائمة للأجهزة الحكومية والإدارية التي تجعلها ميسرة للقطاعات الأخرى لبلوغ مستويات مقبولة من التنمية ، كذلك تهيئة المناخ للمؤسسات المدنية للدولة ، ومحاولة الاستفادة من الكفاءات القيادية فيها.[1]

ضف إلى أن المناجمنت العمومي هو :

- **تسيير واعي:** بمعنى وجوب التفكير في الأهداف الواجب تحقيقها ، لكون الهدف النهائي مشروعية الإدارة العمومية .
- **تسيير علاقة :**انطلاقا من أن الإدارة العمومية تقدم خدمات علائقية مرتبطة بالثقة ، الأمر الذي يوحي بأن هدف التسيير العمومي هو تسيير علاقة ثقة مع المستخدمين بخصوص الخدمات المقدمة .
- **تسيير مستخدم لسلطة واضحة:**الإدارة العمومية تحتاج إلى تسيير سياسي على مجمل شرائح المواطنين لهذا يجب الأخذ بعين الاعتبار تنظيماتهم وأسلوب تحركاتهم .
- **تسيير مستخدم لسياسة الاتصال:** يعمل على المراقبة والتأكد من أن المشروعية التي يبحث عنها التنظيم مجسدة فعلا[2] .

---

[1] يوسف بركاتي ، المرجع السابق .

[2] - نصيرة بطاط ، المرجع السابق،ص 396.

- نور الدين شنوفي. محاضرات في المناجمنت العمومي، جامعة المسيلة،ص 14 على الموقع ، تاريخ الإطلاع 17 مارس 2023، على الساعة 13.00.

الفرع الثاني: مراحل تطور المناجمنت العمومي

إن المناجمنت العمومي قديم قدم الحضارة الإنسانية ، بداية من الحضارة السومرية حيث كانت الكتابة والتدوين ، إلى الحضارة الإسلامية من خلال تشريع القوانين والأنظمة ورسم سياسات الدولة بالشورى والخلافة إلى الحضارة الغربية وما تمخض عنها من نظريات ونظم سياسية ، وأنظمة إدارية ورفع شعار الحرية والسعي إلى تطبيق العدالة الاجتماعية ، ويمكن تقسيم مراحل تطور المناجمنت العمومي عموما إلى 5 مراحل[1]:

المرحلة الأولى: يعد توماس ولسون أستاذ علم السياسة بالولايات المتحدة الأمريكية الرائد الأول في ميدان التسيير العمومي ، حيث نشر مقاله سنة 1887 بعنوان "دراسة المناجمنت العمومي مضمونه أن الهدف من المناجمنت العمومي هو اكتشاف ما يكون ملائما للحكومة ويجعلها تعمل بنجاح ، وكيف تعمل هذه الأشياء بأقصى كفاءة وبأقل تكلفة ممكنة سواء من جهة المال أو الطاقة ، وقد تناولت مقالته أربع مواضيع أساسية :

- طالب بالقيام بحقل مستقل للإدارة العامة وبضرورة الفصل بين السياسة وبين المناجمنت العمومي حيث يرى أن الخلط بينهما أدى إلى الفساد والرشوة ، والمسائل الإدارية ليست بالضرورة مسائل سياسية تقرر للإدارة مهامها ، ولكنها تنفذها بنفسها .
- الاهتمام بالحكومة من منظور تجاري ، والتأكيد على الصلة بين المناجمنت العمومي والمشروعات الخاصة ، وأن على الإدارة أن تستعين بالخبرات والتجارب القائمة في إدارة المشروعات الخاصة .
- تحليل مقارن بين منظمات سياسية ، وخاصة ومواضيع سياسية مختلفة.
- يتم الوصول إلى الإدارة الفعالة بتدريب موظفي الخدمة المدنية وقياس جودة أدائهم .

المرحلة الثانية :يعد عالم الاجتماع الألماني ماكس ويبر رائدا من رواد المناجمنت العمومي ، حيث كتب عن النموذج البيروقراطي للتنظيم بين عامي 1905-1915 ، أراد هذا الكاتب أن يحدد التنظيم الأمثل للأجهزة الإدارية في دولة القانون محددا خصائص البيروقراطية كالأتي:

- الشكل الهرمي للتنظيم البيروقراطي

-نظام من اللوائح المعيارية و المحددة في الأداء .

-التصرف الرسمي غير الشخصي.

-التوظيف على أساس المؤهلات الفنية الترقية على أساس الأقدمية والكفاءة .

شهدت هذه الفترة أيضا انبثاق حركة الإدارة العلمية التي قادها الأستاذ تايلور ، والذي حاول أن يبحث عن أفضل أسلوب للأداء لزيادة مستوى الكفاءة الإنتاجية ، وقد تضمن كتابه مبادئ الإدارة العلمية سنة 1911 أهم تلك المبادئ ، أما الرائد الفرنسي فايول فقد توصل إلى أن هناك علما إداريا واحدا تطبق مبادئه في جميع مجالات الإدارة سواء كانت عامة أو

---

[1] نعمة عباس الخفاجي ، تحليل أسس التسيير العمومي منظور معاصر ، دار اليازوري ، عمان ، ص 28

خاصة ، فهي تصلح للتطبيق حتى في الجهاز الإداري للدولة ، وقد وضع 14 مبدأ من مبادئ المناجمنت العمومي نشرها عام 1916 وفي الربع الأول من القرن العشرين برز اتجاها جديدا في حقل الإدارة ، حيث أظهرت تجارب مايو بمصانع هوثورن أهمية الجوانب النفسية والاجتماعية ودور التنظيم غير الرسمي ، وعمل على تطوير ما يسمى بالمبادئ الاجتماعية للإدارة ومهد بذلك لظهور اتجاهات العلاقات الإنسانية.

واستمر المناجمنت العمومي للفترة التي دامت بين 1890-1920 يدرس بأسلوب تقليدي وصفي معتمدا على النواحي القانونية حتى سنة 1926 ، حيث نشر العالم السياسي في كتابه (مقدمة لدراسة المناجمنت العمومي) والمتضمن مواضيع في إدارة الأفراد والقانون الإداري ونظم الرواتب والضبط الإداري والتقاعد ، ثم جاء بعد ذلك برنارد بكتابه (وظائف الرؤساء) مؤكدا على أن دراسة السلطة الإدارية لا تتم على أساس تقليدي ، بإصدار الأوامر وإنما تعتمد على مستوى قبول المرؤوسين لها وعلى وضوح قنوات الاتصالات بين مختلف المستويات.

المرحلة الثالثة: استمر الاختلاف قائما بين حقل الإدارة وحقل السياسة إلى سنة 1945 ، حيث تعد الحرب العالمية الثانية نقطة التحول والتوسع في حقل المناجمنت العمومي ، إذ ظهر رواد جدد أمثال والدو ، وسيمون واللذان طالبا بضرورة دراسة الجوانب السلوكية والجوانب غير الرسمية في الإدارة عوضا عن الفصل الذي تبنته الإدارة العالمية ، وقدمت دراسات جديدة مثل إدارة شؤون الموظفين الميزانية العامة المالية العامة ، الإدارة المحلية ، وعملية الفصل بين السلطات والمسؤولية الإدارية. من أشهر رواد هذه المرحلة والدو وموشر.

المرحلة الرابعة: خلال عشرية الثمانينات وبداية التسعينيات ظهر نموذج المناجمنت العمومي الجديد والذي اقترح من قبل أوسبرن وجبلر ، يرى هذا النموذج ضرورة استخدام ابداع القطاع الخاص والموارد والأفكار التنظيمية من أجل تحسين أداء القطاع العام ، لقي هذا النموذج تأييدا واسعا من قبل الرئيس الأمريكي كلنتون وتبنته ادارته تسعينيات القرن الماضي ، غير أن هذا النموذج وجهت إليه انتقادات فيما يتعلق بأن المواطنين هم مستهلكين أكثر مما هو مواطنين ، وأن المستهلكين هم بمثابة مستخدم نهائي للحكومة أكثر من كونهم جزءا من عملية رسم السياسة وصنعها .

المرحلة الخامسة: في أواخر عقد التسعينات وأوائل القرن الواحد والعشرين دعا الأستاذين (دانهارد وجانات) إلى معاملة الأفراد كمواطنين وليس كزبائن ، وان لهم دور رئيسي في المشاركة في الحكومة وبشكل فاعل من خلال عملية تنفيذ السياسة .

المطلب الثاني: التعريف بمرادفات المناجمنت العمومي

المناجمنت العمومي لا يمكن أن يكون إلا تسييريا مرتبطا بنشاط المنظمات العمومية ، هذا ما يؤكد أسسه ومبادئه التسييرية التي تنص على ربط الموارد البشرية والمادية والمالية المتاحة بالأهداف التي وجدت من أجلها الإدارة العمومية والمنظمات العمومية[1].وهو ما يستدعي البحث في هذه المفاهيم :

الفرع الأول: الإدارة و أهميتها

أولا: تعريف الإدارة لغة

كلمة الإدارة Administration هي مصدر للفعل أدار ، والأصل اللاتيني للفعل أدار في اللغة الإنجليزية يتكون من مقطعين اثنين هما: Ad - ministrer ومعناها تقديم خدمة للآخرين[2] .

ثانيا: تعريف الإدارة العامة

1- المعنى العضوي (الشكلي) للإدارة العامة:

يقصد بها مجموعة الأجهزة والهيئات القائمة في إطار السلطة التنفيذية عبر مختلف مستوياتها ، أي مجموعة الأشخاص المعنوية العامة الشخص المعنوي هو مجموعة أشخاص أفراد أو مجموعة أموال تتكاثف وتتعاون لتحقيق هدف مشروع بموجب اكتساب الشخصية القانونية أي القدرة على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات تتمثل الأشخاص المعنوية العامة في: الدولة السلطات المركزية- الولاية- البلدية- المؤسسات العامة... الخ [3]، وتنظيماتها المختلفة مثل البلديات الولايات الوزارات المستشفيات ، الجامعات... الخ[4].

2- المعنى الموضوعي (المادي):

هي مجموعة الأنشطة والخدمات والوظائف والأعمال التي تقوم بها تلك الأجهزة والهيئات ، لإشباع الحاجات العامة للمواطنين مثل: تقديم التعليم العام ، توفير النقل العمومي ، ضمان الخدمات الصحية العامة.... إلخ[5].

و يرى غالبية الفقهاء أن القانون لا ينطبق بصفة عامة على الإدارة العامة (الإدارة العامة لا تخضع في كل معاملة ونشاط للقانون الإداري وحده بل قد يحكمها القانون الخاص في حالات معينة بمعنى أن الإدارة عندما أحيطت بقواعد متميزة لأنها تمثل سلطة عامة ، تدير مرفق عام تمارس نشاط متميز تستخدم أموال عامة ، تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة ،

---

[1] ملخص المحاضرات ، الفصل الرابع: المناجمنت العمومي، على الموقع، تاريخ الإطلاع 20 فيفري 2024

[2] عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة ، د.ط ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2006 ، ص 18

[3] علي محمد الصغير: القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، النشاط الإداري ،ط1، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة ، الجزائر ، 2004، ص33.

[4] المرجع نفسه ، ص 08

[5] بعلي محمد الصغير: القانون الإداري التنظيم الإداري ، النشاط الإداري ، المرجع السابق ، ص 08

فإذا فقدت هذا الموقع خضعت للقانون الخاص [1]، بمعناها العضوي والوظيفي ، لكن تعرضوا للانتقادات:

- يؤخذ على هذا الاتجاه الشمولية والإطلاق وهذا ما من شأنه أن يبعدنا عن المعنى الفني للقانون الإداري ؛
- الإدارة العامة قد تخضع في نشاطها لقواعد القانون الخاص.
- العلاقة وثيقة بين العلمين لكن الفرق بينهم يتجلى في أن علم الإدارة يهتم بالإدارة العامة من الجانب القانوني فقط ، أما القانون الإداري له طابع قانوني يتعلق بدراسة القواعد التي تحكم أعمال الأشخاص الإدارية[2].

3- المعنى الفني أو الاصطلاحي للإدارة:

لم يتفق الفقهاء على تعريف موحد للإدارة ، ومرد ذلك عدة أسباب منها:

- إن علم الإدارة علم اجتماعي.
- يتسم بعدم التحديد والانضباط.
- علم الإدارة علم شامل واسع النطاق يمتد ليشمل تحقيق سائر الأهداف الإنسانية ويتصل بكل نواحي الحياة الفردية والجماعية الخاصة والعامة.
- وجود عدة مدارس في مجال الإدارة لكل منها مفهومها ومنهجها الخاص.

ومن أمثلة التعاريف الاصطلاحية للإدارة نذكر:

فقد عرف الأستاذ Leonard D. White الإدارة بأنها فن توجيه وتنسيق ورقابة عدد معين من الأفراد بقصد إنجاز بعض الأغراض أو الأهداف[3].

وعرفها البعض أنها تنظيم وتوجيه وتنسيق ورقابة مجموعة من الأفراد داخل منظمة لإتمام عمل معين بقصد تحقيق هدف معين. كما عرفها البعض أنها توجيه جهد جماعي مشترك في منظمة ما عامة أو خاصة بقصد تحقيق أهداف محددة ومرسومة".

تضمن هذا التعريف الأخير مضمون الإدارة (التوجيه) ، وتناولها من حيث طرفيها مدير يقوم بأعمال الإدارة والجهد المشترك (أعضاء المنظمة) ، ومن حيث الهدف الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه.[4]

ويرى جانب من الفقه أن الإدارة العامة هي التي يقع عبء تكاليفها المالية على عاتق الدولة ، غير أن هذا الاتجاه ليس قاطعا لأنه إذا كانت أغلب الإدارات العامة تستمد نفقات خدماتها من موارد الدولة إلا أنه هناك بعض الإدارات العامة لا تستمد نفقاتها من موارد الدولة مثل الهيئات العامة التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

وإذا كانت الإدارة العامة تستهدف من نشاطها تحقيق المصلحة العامة فقط في حين تتوخى الإدارة الخاصة تحقيق مصالحها الخاصة حتى لو تحقق من وراء نشاطها تحقيق مصلحة عامة ، فلا يتعارض ذلك مع فرض الإدارة العامة لرسوم مالية مقابل الانتفاع بالخدمات

---

[1] بوضياف عمار: الوجيز في القانون الإداري ، ط 02 ، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2007 ، ص 17

[2] المرجع نفسه ، ص 46-43

[3] إبراهيم عبد العزيز شيحا أصول الإدارة العامة ، ط1، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 1993 ، ص 26-27.

[4] المرجع نفسه ، ص ص 58-66

العامة التي تقدمها ، لأن غرض الإدارة العامة من فرض هذه الرسوم هو تغطية بعض نفقاتها أو تنظيم الانتفاع بالخدمة وليس الهدف منه تحقيق مكاسب مادية.
إلى جانب ذلك فقد منح القانون الإداري للإدارة العامة مجموعة من الأساليب والإجراءات غير المألوفة في نطاق روابط القانون الخاص تسمى امتيازات السلطة العامة تستخدمها الإدارة العامة في سبيل تحقيق المصلحة العامة مثل: إصدار القرارات الإدارية بالإرادة المنفردة للإدارة[1].

4- تعريف جامع بين المعيار العضوي والموضوعي:
يمكن تعريفها بأنها مجموعة الأنماط المتشابكة المتعلقة بصنع القرارات الإدارية التي تقوم بها منظمة عامة بهدف تحقيق السياسة العامة للدولة"[2].

ثانيا: أهمية الإدارة العامة
1 -تعد أحد أهم وظائف الدولة الحديثة ، حيث كانت وظيفة الدولة في الماضي تنصب فقط على المحافظة على الأمن في المجتمع.
2- تنفيذ السياسة العامة للدولة.
3- تقديم خدمات لكل أفراد المجتمع على قدم المساواة وفي أقصر وقت وبأقل التكاليف.

ثالثا: عناصر الإدارة العامة
تقوم الإدارة العامة على عدة عناصر تتبلور في الهدف، العنصر البشري ، السلطة الإدارية الوسائل المادية والإدارية:

1- الهدف : تعمل الإدارة العامة على توحيد جهود العاملين لتحقيق النفع العام الذي يتمثل في إشباع حاجات الجماعة التي لا يستطيع النشاط الفردي القيام بها.
2- العنصر البشري: يشكل العنصر البشري حجر الزاوية في الإدارة ، حيث تعتمد عليه لتحقيق أهدافها المتعلقة بالصالح العام ، ويتمثل العنصر البشري في الموظفين العموميين أو العاملين في الدولة ، وبقدر ما يتوفر هؤلاء العمال و الموظفين على الكفاءة والتدريب بقدر ما يضمن نجاح الإدارة وفعاليتها.
3- السلطة الإدارية: لكل منظمة أو وحدة إدارية سلطة عليا تختص بتحديد الأهداف ، وتضع الخطط اللازمة ، وتسخير الإمكانيات ، وتنظم العمل داخل المنظمة ، وتمارس سلطة الإشراف والرقابة على أعمال المنظمة.[3]
4- الوسائل المادية والإدارية: هي ما يستخدمه الموظف العام من أدوات وآلات ، وما يستخدمه من أموال للقيام بمهامه على أكمل وجه ، وتختلف هذه الإمكانيات من إدارة إلى

---

[1] مهند نوح القانون الإداري ، د.ط ، منشورات الجامعة الافتراضية السورية ، الجمهورية العربية السورية ،2018، ص ص2-4
[2] إبراهيم عبد العزيز شيما المرجع السابق ، ص 68
[3] سعيد السيد على: الأصول الحديثة في علم الإدارة العامة العملية الإدارية ، د.ط ، دار الكتاب الحديث ، القاهرة ، 2007 ، ص 16-18

أخرى حسب الهدف الخاص بكل إدارة وحسب الظروف الاقتصادية والاجتماعية لكل دولة.[1]

رابعا: خصائص الإدارة العامة

تعتبر الإدارة أداة لتطور المجتمعات وتحقيق رفاهيتها حيث تعتبر من أهم الوسائل التي تعمل على تنفيذ المخططات التنموية والاقتصادية للدول ، وللإدارة العامة مجموعة من الخصائص نذكر أهمها:

1- إنسانية الإدارة:

إن الركيزة الأساسية للإدارة هو الإنسان أي العنصر البشري الذي يتولى إنجاز الأعمال وتحقيق الأهداف ، لذا فإن نجاح أي إدارة يعتمد على مقدار ما يبذله أفرادها من جهد وعلى درجة إخلاصهم وتفانيهم في العمل ، ومن هنا برز الاهتمام داخل التنظيمات الإدارية بتنمية العلاقات الإنسانية بين العاملين فيها ، وتطبيق نظام الحوافز المادية والمعنوية[2]. وإن اعتماد الإنسان في عملية الإدارة على الآلات والأجهزة الإلكترونية الحديثة لا يغير من هذا الطابع ، لأن الإنسان هو الذي اخترع الآلة وهو الذي يديرها ويستخدمها في أغراضه[3].

2- بيئية الإدارة العامة:

ويقصد بذلك ارتباطها وتفاعلها مع معطيات المحيط والواقع الزمني والمكاني والنظام السياسي والاقتصادي.

3- غائية الإدارة:

لكل إدارة هدف معين تسعى إلى تحقيقه حيث تسعى الإدارة العامة إلى إشباع الحاجات العامة بهدف تحقيق المصلحة العامة.[4]

4- حتمية أو ضرورة الإدارة:

الإدارة هي توجيه الجهد الجماعي من أجل تحقيق هدف محدد ، ومن أجل تحقيق هذه الأهداف لا بد من تأطير هذه الجهود وتوجيهها فلا يعقل أن يترك الأمر لكل فرد في التنظيم ، ولأن الفرد لا يستطيع بمفرده تحقيق كل الأهداف اللازمة له ولغيره ، كما أن تعدد الأنشطة وانتشار مبدأ التخصص وتقسيم العمل يزيد من حتمية وجود الإدارة[5].

كما تعتبر القرارات الإدارية من أهم الوسائل التي تستخدمها الإدارة العامة في تنفيذ نشاطاتها.

هذا وتتضمن الإدارة العامة مجموعة من الأنشطة أهمها: التخطيط التنظيم ، التنسيق ، القيادة ، الرقابة الاتصال... الخ ، كما تستحوذ الإدارة العامة على العديد من الإمكانيات منها البشرية والمادية والتكنولوجية.... الخ.

---

[1] سعيد السيد علي المرجع السابق ، ص 18.

[2] طارق المجذوب: الإدارة العامة ، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري ، د.ط ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، 2002 ، ص 114-115

[3] عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق ، ص 19

[4] - د طارق المجذوب: المرجع السابق ، ص 115.
- عبد الغني بسيوني عبد الله المرجع السابق ، ص 21

[5] طارق المجذوب، المرجع السابق ، ص 115.

خامسا: مبادئ الإدارة العامة

تستند الإدارة العامة لمجموعة من المبادئ من أجل تحقيق المصلحة العامة ، ومن بين هذه المبادئ:

1- مبدأ دوام سير الإدارة: يقصد به استمرار سير الإدارة العامة بانتظام لضمان استمرارية تقديم الخدمات للمستفيدين ، ويترتب على هذا المبدأ عدة نتائج أهمها تنظيم حق الإضراب.

2- مبدأ المساواة: ويعني أن كل المواطنين متساوين في الاستفادة من خدمات الإدارة العامة إذا توافرت فيهم الشروط المطلوبة.

3- مبدأ قابلية: نظام الخدمة العامة للتغيير ومقتضاه أنه من حق الإدارة العامة أن تتدخل في أي وقت لتعديل أو تغيير القواعد التي تحكم الخدمة العامة من أجل تحقيق المصلحة العامة على أفضل وجه مثل تغير الظروف ، ظهور طرق أفضل لزيادة كفاءة الخدمة العمومية.

4- مبدأ حياد الإدارة العامة: يعني إدارة المرافق العامة بطريقة موضوعية بما يكفل رفع كفاءتها وتحقيقها للمصلحة العامة وتقديم الخدمات للمستفيدين دون تمييز بسبب الاتجاهات السياسية ، العرقية ، الدينية... الخ.

5- مبدأ الإلتزام بالتشغيل الصحيح للإدارة العامة: إذا كان الأصل يستوجب على الإدارة العامة ضمان تقديم خدمات عامة للمستفيدين ، لكن هذا لا يمنع التجاوب مع مقتضيات الإدارة الحديثة لتحقيق الأهداف وتلبية الحاجات العامة[1].

الفرع الثاني: النظرية العامة للمنظمات العمومية

بالرغم أن العديد من الكتاب والممارسين يرون أن المناجمنت العمومي والمنظمة العمومية مرادفين لمفهوم واحد، إلا أن هناك من يرى أنهما يختلفان. الأمر الذي يستدعي الوقوف عند تعريف المنظمة العمومية .

أولا:تعريف المنظمة العمومية

المنظمة العمومية هي كل مؤسسة أو إدارة عمومية على المستوى الوطني والمحلي التي تطبق السياسات العمومية أو تؤدي مهام المرفق العام ، بتوليها عملية أداء نشاطات الخدمات العمومية ، وتوفر لها الدولة رأسمال بواسطة الميزانية العامة.

---

[1] منزر سامية بولقواس زرفة: الإدارة العمومية في الجزائر وإستراتيجية تطبيق الإدارة الإلكترونية فيها ، مجلة الباحث العلوم الإنسانية والاجتماعية العدد 12 2020 ، ص 31-32.

ثانيا: أنواع المنظمات العمومية:

من أجل ضمان التنمية المستمرة تنشئ الدولة وتشرف على سير المؤسسات العمومية ، باعتبارها الوسيلة المفضلة لإنتاج السلع والخدمات ذات الطابع العمومي ، وكذلك تساهم في تراكم رأس المال وتسري عليها قواعد القانون العام ، وتعمل في خدمة الأمة والتنمية وفق الدور والمهام المنوطة بها. يمكن التمييز بين نوعين من المنظمات العمومية:

1- المؤسسات العمومية الاقتصادية:

هي عبارة عن شركات مساهمة أو شركات محدودة المسؤولية ، تمتلك الدولة أو الجماعات المحلية فيها أغلبية رأس مالها الاجتماعي (جميع الأسهم أو الحصص) بصفة مباشرة أو بصفة غير مباشرة ، وتتكفل بأداء نشاطات الخدمة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري ، مثل مؤسسة سونلغاز وسوناطراك

2- المؤسسات العمومية الإدارية:

هي عبارة عن هيئات عمومية ذات طابع إداري ، ويتم تعريفها وفق المعيار القانوني والمعيار الإقتصادي بالشكل التالي:

- **التعريف وفق المعيار (النشاط) الإقتصادي:**

هي تلك المؤسسات التابعة للقطاع العام ، تقوم بتقديم الخدمات العمومية للمواطنين مثل الجامعات ومراكز التكوين والمستشفيات وغيرها ، قصد تلبية احتياجاتهم المتنامية و المتنوعة والمتطورة.

- **التعريف وفق المعيار القانوني:**

عرفها المشرع الجزائري في المادة 2 من الأمر 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية كما يلي" يقصد بالمؤسسات العمومية ، المؤسسات العمومية والإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير الممركزة التابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني ، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي كل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون الأساسي[1]."

---

[1] - المادة 2 من الأمر 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر، العدد 46، لسنة 2006، المتمم بموجب القانون رقم 22/22 ، المؤرخ في 18 ديسمبر 2022، ج.ر العدد 85، لسنة 2022.
- نور الدين شنوفي، المرجع السابق، ص ص 55-56.

ثالثا: مهام المنظمة العمومية:
تتلخص مهام المنظمة العمومية أساسا فيما يلي:

1- **في مجال التخطيط:** إعداد مشروع الخطة السنوية
2- **في مجال التنفيذ:** السهر على تنفيذ البنود المرسومة في الخطة بأعلى كفاءة وفعالية في التنفيذ الخطة لتجسيد الأهداف المحددة.
3- **في مجال المتابعة:** تفعيل وظيفة الرقابة والعمل على تطبيق القواعد التنظيمية والتشريعية والأخذ بمعايير تقييم الأداء والنتائج المحققة.

رابعا: أشكال تسيير المنظمات العمومية:
يمكن تصنيف المنظمات العمومية إلى فئات كبيرة وفقا لقواعد التسيير ، ونطاق التأثير الممارس من لدن التنظيمات الإدارية للدولة ، ويلاحظ أن الهيئات التي يهيمن عليها التسيير العمومي قد أخذت أشكالا مختلفة:

1- الهيئات شبه العمومية:
في هذا الصنف من المنظمات ، تبدو مساهمة السلطات العمومية جزئية ، الأمر الذي يترتب عنه مراقبة محدودة عليها.

2- الوكالات:
وهي هيئات عمومية تخضع في إدارتها لقواعد المحاسبة العمومية ، كما أن مصاريفها إيراداتها مندرجة في موازنة الدولة ، وتقوم على أساس عقد الوكالة وهو عقد تفوض - بمقتضاه- الدولة الهيئة خاصة حق تسيير مصلحة عمومية وفقا للشروط المحددة في دفتر الأعباء" ، الذي يتضمن الالتزامات التي يخضع لها الوكيل (المتعهد) في أداء الخدمات ، مثل شروط تحديد أسعار البيع) التي تخضع لتصريح الإدارة صاحبة الامتياز) ، أو الرسوم التي يتحملها الوكيل.

3- شركات الاقتصاد المختلط:
هي من شركات القانون العام ، التي تمتلك الدولة و الجماعات المحلية نصيبا من رأس مالها إلى جانب رؤوس الأموال الخاصة.

4- الهيئات العمومية:
وهي أجهزة للإنتاج توفر لها الدولة رأس المال بواسطة الموازنة العامة ، و يمكن التمييز بين عدة أنماط من هذه الهيئات وفقا لدرجة التصرف الإداري و المالي الذي تتمتع به المرافق.

5-الدواوين :
وهي أجهزة تتمتع بنوع من التصرف الذاتي المالي و المحاسبي ، و يمكن إدارتها وفقا لقواعد المتاجرة.

6- الشركات الوطنية:
تحافظ هذه الهيئات العمومية على شكل الشركة المساهمة ، كما أنها تخضع للقواعد التجارية للقانون العام ، و توكل إدارتها مجلس إداري ، يتكون من ممثلين للدولة. و يعين المدير العام لها بمرسوم ، بعد اقتراحه من مجلس الإدارة.[1]

المبحث الثاني: مظاهر استقلال المناجمنت العمومي
المناجمنت العمومي هو علم يطبق ضمن بيئة تتميز بالتعقيد وتعدّد الفاعلين والهيئات و المشاركين، كما أنه يتماشى مع إطار تنظيمي وتشريعي جد كثيف مثل الدستور ،القوانين المسيرة للدولة ومؤسساتها ، قوانين المالية وغيرها هو كغيره من العلوم له صلة بالعديد من العلوم.[2]

المطلب الثاني: علاقة المناجمنت العمومي بغيره من العلوم
ظهور وتطور علم المناجمنت العمومي كعلم مستقل بذاته له مبادئه وأسسه ومميزاته ، جعله يدخل في علاقات متبادلة ، وهو ما سيتم توضيحه.

الفرع الأول: تفرقة بين المناجمنت العمومي والمناجمنت الخاص
إن إجراء مقارنة بين المناجمنت العمومي والمناجمنت الخاص (التسيير العمومي وإدارة الأعمال) تسمح بالكشف عن أوجه التشابه بينهما وكذا أوجه الاختلاف كالتالي:

أولا: أوجه التشابه بين المناجمنت العمومي وإدارة الأعمال
تتمثل أوجه التشابه بين المناجمنت العمومي وإدارة الأعمال في النقاط التالية:
- العملية الإدارية بمراحلها المختلفة من تخطيط تنظيم توجيه ورقابة لا تختلف باختلاف نوعية الإدارة سواء كانت عامة أو خاصة .

- كل من المناجمنت العمومي وإدارة الأعمال تسعى إلى تحقيق أهداف معينة بأعلى درجة والفعالية .

- المنظمات العامة والخاصة تقوم بإنتاج سلع وخدمات لإشباع حاجات ورغبات إنسانية.

- تعمل كل من إدارة الأعمال و المناجمنت العمومي على زيادة إنتاجية المجتمع الذي تعمل فيه وتساهم في رفع مستوى معينة أفراده.

---
[1] المرجع نفسه، ص 57
[2] يوسف بركاتي، المرجع السابق

ثانيا: أوجه الاختلاف بين المناجمنت العمومي وإدارة الأعمال
يمكن تلخيص أوجه الاختلاف بين المناجمنت العمومي وإدارة الأعمال فيما يلي:

- يرتبط المناجمنت العمومي بالقطاع العام وتنفيذ السياسة العامة ، بينما ترتبط إدارة الأعمال بالنشاطات الفردية أو الجماعية الخاصة المتعلقة بقطاع الأعمال الخاص ، تخضع بدرجة أساسية لظروف السوق.

- يرتبط المناجمنت العمومي بتقديم الخدمات العامة (قطاع الخدمات بينما ترتبط إدارة الأعمال أو المناجمنت الخاص بالقطاع الصناعي أو الزراعي أو التجاري الذي يتم بالصفة التجارية البحتة.
- يستهدف المناجمنت العمومي تقديم خدمات عامة (جودة الخدمة العمومية المقدمة) في حين يستهدف المناجمنت الخاص تحقيق المنافع الخاصة وزيادة الأرباح.

- يقوم المناجمنت العمومي على ديمومة الوظائف العامة بينما تكون الوظائف في المناجمنت الخاص ذات طابع مؤقت .

- يسعى المناجمنت العمومي للنمو والازدهار في ظل مناخ التعاون والمشاركة العامة ، بينما يقوم المناجمنت الخاص على مبدأ المنافسة والاحتكار كأساس للازدهار.[1]
يختلف المناجمنت العمومي عن إدارة الأعمال على أساس معيار مجال التطبيق للمناجمنت ، فإذا تم تطبيقها في مجال القطاع العام فيطلق عليها في هذه الحالة اسم المناجمنت العمومي أما إذا تم تطبيقها في مجال القطاع الخاص (القطاع الاقتصادي خاصة) ، يطلق عليها في هذه الحالة إدارة الأعمال.

من حيث الحجم فإن المناجمنت العمومي عادة تكون كبيرة الحجم ومتشبعة ومتفرعة أما إدارة الأعمال المناجمنت الخاص تكون أصغر ، فعادة تكون صغيرة مقارنة مع المؤسسات العمومية
- تطبيق المناجمنت العمومي في القطاع العمومي ، سواء الإدارات العمومية أو المؤسسة ذات الطابع الإقتصادي ، أما للمناجمنت الخاص فيطلق عموما في المؤسسات والشركات التي تنشط القطاعات الاقتصادية .

- يكون تنظيم المناجمنت العمومي في شكل مرفق عمومي مؤسسات وإدارات وهيئات إدارية ، أما المناجمنت الخاص فيظهر في شكل شركات أموال وشركات أشخاص .
- في المناجمنت العمومي تفرض الدولة رقابتها من خلال مختلف أجهزتها الرقابية ، أما المناجمنت الخاص فتمارس الرقابة من قبل المساهمين.

---

[1] محمود خضر ، الإدارة العامة، الطبعة الأولى ، دار البداية عمان 2015 ، ص 26.

- يهتم المناجمنت العمومي برفاهية المواطنين ومتلقي الخدمة العمومية ويعطى الأولوية للمصلحة العامة ، أما المناجمنت الخاص فلا يهتم برفاهية المتعاملين معه والمستفيدين من منتجاته إلا بقدر ما يحقق له من السمعة.[1]

- المناجمنت العمومي يقدم خدمة عمومية تكون موجهة لجميع المواطنين والأفراد دون استثناء ، أما المناجمنت الخاص فهو موجه للعملاء.

- المناجمنت العمومي مرتبط بالمنظمات العمومية ويخضع في تطبيق أحكامه للقانون العام ، كقانون استثنائي غير مألوف مع وجود استثناءات ، أما المناجمنت الخاص فيرتبط بالمنظمات الخاصة ، ويخضع في تطبيق أحكامه للقانون الخاص .

- نهج المناجمنت العمومي يتسم بالحذر في وضع القرار ويستهدف أفقا زمنيا بعيد المدى ، أما نهج المناجمنت الخاص يعزز المخاطرة في صنع القرار ، لأن الهدف هو البحث عن الربح أو الفائدة الخاصة ويستهدف أفقا زمنيا قصير المدى.

-المناجمنت العمومي يطبق القواعد ويسهر على احترامها من طرف الموظفين ومستخدمي المرافق العمومية (المرتفقين) ، أما المناجمنت الخاص يسعى نحو النتائج الفورية.

- الموظف العام في المناجمنت العمومي يكون في مركز قانوني وأن الترقية في الرتبة والترقية في الدرجات تكون على أساس الامتحانات الأقدمية بينما يكون العامل في المناجمنت الخاص في مركز تعاقد وتستند الترقية في التدرج فيه على المهارة أو الكفاءة.

الفرع الثاني: علاقة المناجمنت العمومي بالعلوم الأخرى

ما من شك أن العلوم الإنسانية تشترك مع بعضها في الكثير من الأهداف ، وبالتالي فإنها تتلاقى في العديد من المجالات ، ولكن مع احتفاظ كل حقل من حقول المعرفة بخصائصه المميزة ، ومن ثم فإن شأنه شأن باقي العلوم المعرفية لابد أن يتقاطع مع باقي العلوم الأخرى في بعض المناجمنت العمومي القواسم المشتركة ، ويظهر ذلك من خلال:

أولا: علاقة المناجمنت العمومي بالسياسة

يعد علم السياسة من أكثر العلوم ارتباطا بالمناجمنت العمومي ، حيث نشأ المناجمنت العمومي كامتداد لمبدأ علم السياسة ، فأجهزة المناجمنت العمومي ، تقوم على فكرة ارتباطها بتنفيذ السياسة العامة وحتى المشاركة في تشكيل ورسم هذه السياسات ، كما أنه لا يمكن فهم وتحليل أداء أجهزة الحكومة والعوامل والمتغيرات التي تحكمها ، إلا بفهم وتحليل القوى السياسية والاجتماعية وطبيعة النظام السياسي والاجتماعي الذي تعمل فيه هذه الأجهزة.[2]

---

[1] يوسف بركاتي، المرجع السابق .

[2] محمود خضر ، المرجع السابق ، ص 27.

ثانيا: علاقة المناجمنت العمومي بالقانون

يعتبر التسيير العمومي جزء مكمل للدراسات القانونية الإدارية التي تضعها فروع القانون العام وعلى وجه الخصوص القانون الإداري ، والعلاقة التي تربط بينهما أن كليهما يتخذ من الإدارة مجالا للدراسة مع فارق أساسي هو أن المناجمنت العمومي يركز على النواحي الفنية التنفيذية ، في حين يهتم القانون بالجوانب القانونية منه ، بمعنى أخر ، يتضمن المناجمنت العمومي المعنيين ، المعنى الوظيفي أي النشاط الذي تمارسه المنظمة ، والمعنى العضوي أي الهيئة الإدارية وموظفيها الذين يزاولون الأنشطة الإدارية ، أما القانون الإداري فيتضمن مجموعة القواعد القانونية التي تطبق على ذات الإدارة سواء قصد بذلك مدلولها العضوي الموضوعي.

ثالثا: علاقة المناجمنت العمومي بالاقتصاد

يحتل علم الاقتصاد أهمية بالغة في مجالات عديدة في الإدارة مثل الميزانية العامة المالية العامة ، الفروض وغيرها من المجالات إلا أن الدراسات والبحوث وأساليب التحليل الاقتصادية ، خاصة ما تعلق بالجانب الكمي تساهم بشكل ملموس في دراسة.[1]
ظاهرة المناجمنت العمومي ، فالتحليل الاقتصادي يعتمد على الأساليب الكمية والأدوات التحليلية للوصول إلى تنبؤات محددة بالاتجاهات الاقتصادية المختلفة ، وبالتالي تمكن الحكومة من وضع السياسات والأهداف الاقتصادية المرجوة.[2]

رابعا: علاقة المناجمنت العمومي بعلم النفس

تختص العلوم السلوكية بدراسة الأفراد وسلوكياتهم داخل جماعات العمل ودوافعهم وإدراكهم ، وأن هذه الأمور هي محل اهتمام منظمات المناجمنت العمومي في الوقت الحاضر ، حيث أن هذه الأخيرة تهتم بكيفية زيادة دافعية الأفراد داخل العمل من أجل تحقيق الأهداف المرسومة.

خامسا: علاقة المناجمنت العمومي بعلم الاجتماع

يهتم علم الاجتماع بدراسة الجماعات وتكوينها ووظائفها وعلاقاتها ببعضها البعض ، والإدارة تتفاعل مع المجتمع على اعتبار أنه عنصرا مهما من عناصر بيئتها الخارجية تتبادل معه المنافع ، لتستمد قوتها واستمراريتها[3] ، والعلم ولعلم الاجتماع إسهامات كبيرة في جوانب من المناجمنت العمومي ، مثل دراسة البيروقراطية ومعرفة القواعد والتقاليد التي تحكم العلاقات من الأفراد داخل المنظمات مما يسهل على المدراء معرفة ما يدور ويحكم عمل الجماعة ، خاصة ما تعلق بالتنظيمات الرسمية وغير الرسمية .

---

[1] محمد سعيد عبد الفتاح محمد فريد ، الصحن التسيير العمومي ، المبادئ والتطبيق الدار الجامعية ، القاهرة ، 2003 ، ص 51.
[2] ثابت عبد الرحمان إدريس المدخل الحديث في التسيير العمومي ، الدار الجامعية ، القاهرة ، 2001 ، ص 391.
[3] عمار عوابدي نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة، السنة 2005 ، ص 51

سادسا: علاقة المناجمنت العمومي بعلم الإحصاء

هناك صلة وثيقة تربط علم الإدارة العامة بعلم الإحصاء ، فهذا العلم يبحث في طريقة جمع الحقائق الخاصة بالظواهر الحقيقية وكيفية تسجيل هذه الحقائق في صورة قياسية رقمية ، وتلخيصها بطريقة يسهل معها معرفة اتجاهات هذه الحقائق وعلاقاتها ببعضها والقوانين التي تسير تبعالها ، والإصلاح الإداري يصبح ممكنا في ضوء تشخيص مكامن العلل التي تظهرها هذه الأرقام ، فالخطوة الأولى في علة الإدارة العامة هي اكتشاف الأرقام وعلم الإحصاء ، هو الذي يساعد على اكتشاف الأرقام الصحيحة التي ينتجها العلم والتي تعطيها صورة واضحة عن حقائق الدولة الاقتصادية ، الاجتماعية ، المالية ، السياسة والتنموية.[1]

سابعا: علاقة المناجمنت العمومي بعلم المحاسبة

يقال أنه بدون نظام محاسبي جيد لا يوجد نظام إداري جيد ، هذه المقولة صحيحة بالنظر إلى أن علم المحاسبة يهتم بتسجيل نشاط المؤسسة والأفراد في شكل أرقام وميزانيات ، وهو ما يعطى نظرة صادقة وواقعية للأوضاع المالية للمؤسسة ، الأمر الذي يسمح بتقسيم نشاطها سواء أكانت القطاع العام أو القطاع في الخاص.[2]

ثامنا: علاقة المناجمنت العمومي بعلم الحاسوب

أصبح علم الحاسوب من متطلبات الإدارة الحديثة ، فهو يعد أداة هامة لحفظ البيانات ومعالجتها ومقارنتها ، وهو ما يسهل العمل الإداري من خلال زيادة سرعة الاتصالات كما هو الحال في البريد الإلكتروني ومعالجة الأوراق المالية والشبكات ورواتب الموظفين ، ويسهل عملية اتخاذ القرار الإداري ويسهل تقديم الخدمة بأقل تكلفة وأسرع وقت ، ويتفادى الأخطاء التي يقع فيها الأفراد ، وهذا مالمسناه عند إدماج تكنولوجيات الإعلام والاتصال في العمل الإداري وتطبيق ما يسمى بالإدارة الالكترونية والمدن الذكية والحكومات الذكية. وفي ذات السياق يرتبط هذا المجال ارتباطا وثيقا بإدماج اللغات الحية ، لذلك فالقائد الإداري في العصر الحديث أمام تحديات هذه المتطلبات الجديدة للعمل الإداري.

---

[1] طارق المجذوب ، الإدارة العامة العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري الدار الجامعية ، 2000 ، ص 158.

[2] محمد قاسم القريوني،المرجع السابق، ص 63.

المطلب الثاني: وظائف المناجمنت العمومي

إن تسيير الإدارات العمومية والمؤسسات والمنظمات ذات الطابع الإداري ، يرتكز على مجموع الوسائل المادية والبشرية والمالية التي تتوفر عليها هذه الهياكل.
ومن أجل بلوغ المهام المسندة للإدارات العمومية ، تعتمد أسلوب المناجمنت العمومي في تسييرها ، والذي يقوم على مجموعة من الوظائف المتداخلة والمتزامنة والمكونة للأنشطة الإدارية الأساسية للإدارة العمومية ، والتي أجمع العديد من كتاب ودارسي وباحثي علم الإدارة ، على أن الوظائف الأساسية التي تقودها عملية اتخاذ القرار والتي تعد من سلطة ومسؤولية المدير تتمثل عموما فيما يلي:

الفرع الأول: وظيفة التخطيط

يعتبر التخطيط أول مراحل العملية الإدارية وأهمها على الإطلاق بل هو الأساس الذي تعتمد عليه جميع مراحل العملية الإدارية وانتظام سيرها مثل التنظيم والتنسيق والرقابة والقيادة ، إذ أنه يمثل الفكرة التي تنصب بعد ذلك في الخطة ، ثم يحملها التنظيم إلى مجال التطبيق في الواقع العملي.
والتخطيط هو أساس النجاح لأي منظمة إدارية ، حيث يتوقف تحقيق هدف المنظمة على سلامته ووقته وإمكانياته في ترجمة الفكرة إلى واقع فيما يصدر عن المنظمة ممثلا في قياداتها الإدارية من قرارات.
وللإلمام بأهم الجوانب المتعلقة بالتخطيط كركن من أركان العملية الإدارية سنتطرق إلى بيان ماهيته وتقسيماته ، وعوامل نجاحه ومعوقاته.

الفقرة الأولى: ماهية التخطيط

التحديد ماهية التخطيط نتطرق أولا إلى تعريف التخطيط ومبادئه ، كما نتناول خصائصه وأهميته.

أولا: تعريف التخطيط

عرف هنري فايول التخطيط بقوله: التنبؤ بالمستقبل والاستعداد له.
وعرفه الدكتور الطماوي بأنه التدبير الذي يرمي إلى مواجهة المستقبل بخطط منظمة سلفا لتحقيق أهداف محددة".
كما عرفه البعض أنه نشاط يتعلق بالمستقبل والقرارات التي سوف تحكم هذا المستقبل وتطبق فيه ، في إطار البدائل الممكنة التي يجب تقييمها لاختيار البديل الأمثل والوسيلة التي تحققه[1]
وعلى العموم يمكن تعريف التخطيط بأنه عملية إدارية بوضع برنامج مستقبلي تقرر فيه الإدارة الأهداف المراد تحقيقها والمواد اللازمة لذلك (مادية بشرية) ، فهو يتضمن ما يجب القيام به ، وأين ومتى وكيف ، وبواسطة من والموارد المستخدمة في ذلك[2]

---

[1] إبراهيم عبد العزيز شيحا المرجع السابق ، ص 156.
[2] علي محمد عبد الوهاب: المرجع السابق ، ص 57.

من خلال التعريفات السابقة نستنتج أن التخطيط يقوم على العناصر التالية:

1- التنبؤ بالمستقبل:

وهو جوهر عملية التخطيط ، فالخطة تبدأ بالاعتماد على الافتراضات التي يتوقع واضعو الخطة تحقيقها في المستقبل ، ويجب أن تكون هذه الافتراضات مبنية على أساس علمي مدروس وليست مجرد تكهنات واجتهادات شخصية ، أي يجب أن يستند التخطيط على معلومات كاملة ودقيقة.

ويقصد بهذا العنصر الكشف عن الاتجاهات والأحداث المستقبلية واحتمالات حدوثها في الواقع ، فهو يقوم على أساس تقديرات وافتراضات يتوقع تحقيقها مستقبلا خلال فترة زمنية معينة.

ولا يعني ذلك أن التنبؤ يقصد به التكهن أو التخمين أو الإعتماد على الأساليب العفوية أو الاجتهادات الشخصية ، بل يجب أن يقوم التنبؤ على أساس علمي ، أي على البحث والتنقيب والتحليل والإحصاء وتجميع الحقائق والبيانات.

وعلى اعتبار أن التنبؤ يخاطب المستقبل بما يتضمنه من أمور غيبية وما قد يحدث فيه من ظروف مؤثرة على الخطة ، مما قد يجعله محفوفا احتمالات الخطأ والصواب ، على عكس الظواهر الطبيعية التي يمكن معرفتها على وجه اليقين ، لذلك يجب على القائمين به محاولة التعرف بقدر الإمكان على تلك الظروف ووضعها في الحسبان منعا من تغيير الخطة باستمرار كلما تغيرت الأحوال ، كما يجب أن تكون التقديرات والافتراضات دقيقة إلى أبعد الحدود مع الوضع في الاعتبار نسبة معينة من الخطأ في تقدير هذه الفروض.

2- الاستعداد لمواجهة المستقبل:

إذا كان عنصر التنبؤ يمثل بالنسبة لعملية التخطيط الجانب الفكري أو الذهني ، فإن العنصر الآخر وهو الاستعداد لمواجهة المستقبل يمثل المرحلة الثانية من العملية ، وهي بمثابة الجانب العملي له ، وتشمل اتخاذ الإجراءات والقرارات الكفيلة بوضع الخطة موضع التنفيذ.

فإذا كان التخطيط يفترض بعد إجراء التنبؤ بذل المجهودات الفكرية اللازمة ، فإنه يفترض في الوقت ذاته بذل المجهودات التحضيرية الكفيلة بوضع التخطيط موضع التنفيذ ، لأن العبرة في التخطيط ليست بالإعلان عن أهداف المخطط في شعارات رنانة ، وإنما العبرة باتخاذ كافة الاستعدادات التي تكفل تحقيق وتنفيذ هذه الأهداف لكي تصبح واقعا ملموسا في نهاية المدة المحددة لتنفيذ الخطة.

ويتطلب ذلك حصر الموارد والإمكانيات البشرية والمادية المتاحة لتنفيذ الخطة ودراسة طرق العمل الممكنة واختيار أفضلها ، والمتابعة للتأكد من أن التنفيذ يسير وفقا للتخطيط ، ولتصحيح الأخطاء التي تظهر في التخطيط.[1]

---

[1] سعيد السيد علي المرجع السابق ، ص 87-88.

3- دراسة الظروف والأوضاع الحاضرة:

فالمنطق يفرض أنه قبل أن ندرس المستقبل يجب بداهة أن نعرف الظروف الحاضرة لأن المستقبل مرتبط بالحاضر ، ودراسة الحاضر تتضمن المعلومات عن الإمكانيات المادية والبشرية الموجودة فعلا ، وتقييم النشاطات القائمة ، وعوامل القوة والضعف فيها... الخ.[1]

ثانيا: أهمية التخطيط

تتجلى أهمية التخطيط فيما يلي:

1- يعتبر التخطيط هو الأساس الذي يستند إليه باقي عناصر العملية الإدارية ، إذ تحتاج تلك العناصر لتحقيقها و إنجاحها إلى تحديد للأهداف ووسائل تنفيذها ، وهو ما يكفله التخطيط.

2- يؤدي التخطيط إلى الواقعية في شأن تنفيذ البرامج وتحقيق الأهداف ، وذلك لأنه يحدد كافة الإمكانيات المتاحة ، وبذلك تكون الخطة واقعية من الناحية المادية مما يرقى بها إلى مصاف التنفيذ.

3- يساعد التخطيط على توفير الوقت والجهد والمال إذ تستهدف الخطة بقدر المستطاع العمل على تخفيض مصاريف الإنتاج ومنع الإسراف ، كما تستهدف استخدام كافة الموارد البشرية والمادية إلى أقصى درجة.

4- يساعد التخطيط على مواجهة مختلف المشاكل بسرعة ، ذلك أنه يقوم بتصور المشكلات الممكن حدوثها ويضع الحلول المناسبة لكل منها.

5- يؤدي التخطيط إلى تنمية الفكر واكتساب المهارات والخبرات ، إذ أنه يقوم بدراسة المشكلات القائمة وتصور المشكلات الممكن حدوثها أثناء التنفيذ ووضع الحلول المناسبة لكل منها ، ووضع الحلول البديلة لأي ظرف طارئ وغير متوقع مما يؤدي إلى تنمية الفكر واكتساب المهارات.

6- يحقق التخطيط الرقابة على التنفيذ لأن إنجاح التخطيط يقتضي مراقبة تنفيذ الخطة للتأكد من مدى تحقيق الأهداف[2].

7- يضمن التخطيط حسن اختيار المشروعات كما يضمن حسن توزيعها بما يكفل تحقيق العدالة الاجتماعية[3].

---

[1] علي محمد عبد الوهاب: المرجع السابق ، ص 200.
[2] سعيد السيد علي المرجع السابق ، ص 97-98.
[3] سعيد السيد على المرجع السابق ، ص 97-98

8- يساهم التخطيط في تنمية مهارات المديرين لوضع الخطط والبرامج ، كما يساعد على تقويم كفاءة المديرين والإدارات من خلال مدى تحقيق الأهداف المحددة.[1]

ثالثا: مبادئ التخطيط

لكي تنجح الخطة لا بد أن تقوم على أسس ومبادئ علمية أساسية تتجلى فيما يلي:

1- تحديد أهداف الخطة بدقة ووضوح حتى تتمكن الوحدات الإدارية المسؤولة عن التنفيذ من القيام بالواجبات التي تفرضها عليها الخطة ، ويجب أن تكون هذه الأهداف قابلة للتحقيق وواضحة ومشروعة ، وأن تتوفر الوسائل اللازمة لتنفيذها.

2- دقة البيانات والإحصاءات التي تقوم عليها برامج الخطة ، وهذا يستلزم وجود جهاز تخطيطي على درجة من الكفاءة والتخصص لتجميع معلومات دقيقة عن إمكانيات ومشاكل كل القطاعات.

3- إلزامية الخطة فيجب أن تتضمن كل خطة الإلتزام باحترام أهدافها وبرامجها التنفيذية.

4- مرونة الخطة ، وهذا المبدأ لا يتعارض مع الإلتزام بالخطة ، فجهاز التخطيط يجب أن يضع في الخطة العامة خطط فرعية بديلة يتم اللجوء إليها في حالة حدوث ظروف غير متوقعة أثناء تنفيذ الخطة تحول دون تحقيق الأهداف المسطرة مثل الكوارث ، الحروب... الخ.

5- متابعة وتقييم الخطة أثناء التنفيذ حتى يتأكد الجهاز الإداري إلى أي حد يتم تنفيذ كل مرحلة وكل برنامج ومشروع ومعرفة أسباب عدم التنفيذ أو سوء التنفيذ من أجل الاستنجاد بالخطط البديلة[2] .

6 - تحديد الموارد المادية والطبيعية التي ستقوم عليها الخطة ، مع ضرورة إعداد جهاز إداري كفء للاضطلاع بتنفيذ الخطة ، ويجب أن تعتمد عملية حصر الموارد على البيانات والإحصاءات الدقيقة.
وتشمل هذه الموارد الإنتاج القومي للدولة ومصادر الطاقة والموارد الطبيعية ، كما يجب الإعتماد على جهاز إداري مؤهل يتمتع بالخبرة والكفاءة اللازمة لتحمل مسؤولية القيام بتنفيذ الخطة.

---

[1] علي محمد عبد الوهاب: المرجع السابق ، ص 58.
[2] المرجع نفسه ، ص 215-217.

7- تحديد المدة الزمنية اللازمة لتنفيذ الخطة حيث يتحدد أجل التنفيذ بعد الانتهاء من العناصر السابقة فيظهر لواضعي الخطة ما إذا كانت ستكون طويلة أو متوسطة أو قصيرة الأجل.

8 وحدة الخطة والمقصود بذلك أن لا يوجد للمنظمة الإدارية سوى خطة رئيسية واحدة لأن القول بخلاف ذلك سيؤدي إلى حدوث الفوضى والاضطراب ، وهذا لا يتنافى مع تقسيم الخطة الرئيسية إلى خطط فرعية[1].

الفقرة الثاني: أنواع التخطيط

تنص المادة 08 من القانون رقم 88/02 المتعلق بالتخطيط[2]على ما يلي:
تندرج المنظومة الوطنية للتخطيط في إطار ثلاثة آفاق دورية - الأهداف الإستراتيجية الطويلة الأمد- التخطيط المتوسط الأمد- التخطيط السنوي".

أولا : الأهداف الإستراتيجية الطويلة الأمد
عادة ما تلجأ الدولة إلى وضع مخطط طويل الأمد تحدد مدته الزمنية بحوالي 15 سنة من أجل تحقيق أهدافها الرئيسية والقومية مثل تحقيق التقدم الاقتصادي ، زيادة الدخل القومي... الخ ، ويتميز باقتصاره على تحديد الأهداف الرئيسية دون التدخل في وسائل التنفيذ.

بعد التخطيط طويل المدى أكثر أنواع التخطيط صعوبة بسبب طول الفترة الزمنية التي تتطلبها عملية التنبؤ والأهداف المحددة لها ، وللتغلب على هذه الصعوبة عادة ما يتم تقسيم الخطة طويلة الأجل إلى عدة خطط متوسطة الأجل حتى يمكن ضمان دقة تنبؤاتها وتحقيق أهدافها وتسهيل عملية المتابعة والتقويم.

ثانيا: مخطط متوسط الأمد
تتراوح مدته بحوالي 05 سنوات كما نصت على ذلك المادة 14 من قانون التخطيط ، حيث يتم تقسيم المخطط طويل الأمد إلى ثلاث مخططات متوسطة الأمد (5 سنوات).

ويتم في المخطط المتوسط الأمد تنفيذ مرحلة معينة من مراحل المخطط طويل الأمد ، حيث تنص المادة 13 من قانون التخطيط على ما يلي: يندرج التخطيط الدوري المتوسط الأمد ضمن التوجيهات العامة للأهداف الإستراتيجية الطويلة الأمد ويشكل الأداة الأساسية للإشراف على الاقتصاد الوطني وسير المخطط".

يتميز المخطط المتوسط الأمد كونه مخطط تفصيلي ، كما يشتمل على تحديد الأهداف ووسائل التنفيذ.

---

[1] عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق ، ص 168.
[2] القانون رقم 88-02 المؤرخ في 12 يناير 1988 يتعلق بالتخطيط ، ج.ر عدد 2 المؤرخة في 13 يناير 1988.

يحدد المخطط الوطني المتوسط الأمد بموجب قانون وفق المادة 17 من قانون التخطيط وبناء على توجيهات المخطط الوطني المتوسط الأمد وأهدافه تقوم الجماعات المحلية (البلدية الولاية والمؤسسات العامة الاقتصادية بإعداد مخطط خماسي خاص بها وتقوم بالمصادقة عليه وتتحمل مسؤولية تنفيذه المواد من 14 إلى 19 من قانون التخطيط).

ثالثا: المخطط السنوي

يتم تقسيم المخطط المتوسط الأمد إلى عدة مخططات سنوية تفصيلية ، ويصادق على المخطط السنوي بقانون السلطة التشريعية وفق المادة 28 من قانون التخطيط ، ويتم وضع الخطط السنوية تبعا لأولوية التنفيذ التي تتم بناء على عدة اعتبارات منها: أثر التنفيذ على الاقتصاد الوطني ، إمكانية التنفيذ حسب الموارد المتاحة.... الخ.

وبعد هذا النوع من التخطيط أكثر الأنواع تلبية لمقتضيات التطور نظرا لسرعة ما يحرزه من نتائج إيجابية سريعة وملموسة ، خاصة وأنه يكون محددا في أهدافه وموضوعاته ونطاقه[1].

الفقرة الثالثة: خصائص التخطيط الجيد ومعيقاته عدد علماء الإدارة المعايير التي يجب أن تتوافر في الخطة الناجحة ، ومع ذلك قد يصادف عملية التخطيط بعض العوائق التي تحول دون نجاحه.

أولا: خصائص التخطيط الجيد

1- أن يكون للخطة هدف واضح محدد ومعقول ، ويجب أن تتركز جميع الأنشطة وتتكاثف الجهود مهما اختلفت السبل إلى تحقيقه.

2- أن تكون الخطة بسيطة وسهلة ، ويعني ذلك أن تكون جميع جزئياتها وخططها الفرعية ومراحلها متسلسلة تسلسلا منطقيا يؤدي إلى توحيد الفهم لجميع القائمين على مختلف مراحل تنفيذها.

3- أن تكون الخطة نتاج مشاركة العاملين في الإدارة ، حيث تعتبر مشاركة العاملين في الإدارة بوضع وإعداد الخطط أمر مرغوب فيه من أجل التحسس بالمسؤولية عند تنفيذ الخطة ، فالقائد أو المدير يكون أكثر قبولا واستعدادا لتنفيذ الخطة إذا كان قد شارك في إعداد الجزء المكلف بتنفيذه ، كما أن مشاركته في وضع الخطة تجعله أكثر إدراكا لأهدافها وهذا ما يضمن تنفيذها بشكل صحيح.

---

[1] سعيد السيد على، المرجع السابق ، ص 111-112.

4- أن تكون الخطة مرنة وقابلة للمراجعات الدورية ، لأن التخطيط يقوم على جمع حقائق ومعلومات لمواجهة المستقبل ومن الصعب توفر الحقائق بصورة دائمة ، لذلك من الضروري قابلية الخطة للتعديل كلما استجدت ظروف وذلك دون إحداث تغييرات جوهرية في الخطة.
5- أن يتولى تنفيذ الخطة جهاز إداري كفء ، لأنه لا يمكن بلوغ الأهداف المرسومة إذا لم يتوفر جهاز إداري على مستوى من الخبرة والكفاءة.
6- أن تخضع مراحل تنفيذ الخطة للرقابة المستمرة لضمان التنفيذ الفعال لها[1]

ثانيا: معيقات التخطيط

قد يؤثر على عملية التخطيط أثناء مرحلة الإعداد أو التنفيذ معيقات تحد من فاعليتها من بينها:
1- صعوبة الحصول على تنبؤات دقيقة حول المتغيرات البيئية كالكوارث الطبيعية.
2 - نقص أو عدم دقة المعلومات ، فالتخطيط السليم يرتكز على معلومات دقيقة للأوضاع القائمة ، وكل خلل في هذه المعلومات يؤدي إلى فشل الخطة.
3- عدم أو ضعف المتابعة نتيجة ضعف الأجهزة التخطيطية أو عدم وجود علاقة بين الأجهزة التخطيطية والأجهزة التنفيذية.
4- عدم كفاءة الأجهزة التنفيذية ، فالأجهزة التنفيذية يجب أن تكون مدربة تدريبا كافيا وتتمتع بالكفاءات اللازمة لتنفيذ الخطة المرسومة.
5- عدم وجود تنظيم سليم للأجهزة التنفيذية ، فسوء التنظيم أو عدم وجود تنظيم للأجهزة يرتكز على تقسيم الأعمال وتوزيعها على الوحدات وفقا لأسس علمية صحيحة وتأمين الترابط فيما بينها ، من شأنه عرقلة الخطة المرسومة.
6- عدم استخدام أسلوب تحفيزي مناسب.
7- عدم التفاعل والتجاوب مع الخطة ، فخطة العمل الجديدة تستوجب استبدال الأعمال القائمة وتغييرها بأعمال جديدة ، ومن الطبيعي أن يقاوم القديم الجديد ولا يقبل به ، إما خوفا على مصالحه أو لعدم اقتناعه[2].

---

[1] طارق المجذوب: المرجع السابق ، ص 235-236.
[2] المرجع نفسه ، ص 237.

الفرع الثاني: وظيفة التنظيم

تحتل عملية التنظيم المرحلة الثانية من مراحل العملية الإدارية ، فلا تستطيع الإدارة دون تنظيم سليم أن تقوم بتنفيذ السياسة العامة للدولة ، والتخطيط والتنظيم مكملان لبعضهما البعض ، فلا يمكن أن ينجح التخطيط دون تنظيم سليم للأجهزة المكلفة بتنفيذ الخطة ، كما أن التنظيم يؤثر في الخطة فيقودها للنجاح أو الفشل.
وتظهر الحاجة إلى التنظيم عندما يشترك عدة أشخاص في أداء النشاط ، فتظهر حاجة كل منهم إلى التعاون مع غيره لتحقيق الأهداف المشتركة ، وبالتالي فإن أهمية التنظيم تزداد كلما اتسع حجم المنظمة.

الفقرة الأولى: ماهية التنظيم

لتحديد ماهية التنظيم نتطرق أولا إلى تعريف التنظيم وعناصره ، كما نتناول مزاياه وأهميته.
أولا: تعريف التنظيم
عرفه" الدكتور سليمان الطماوي: الشكل الذي تفرغ فيه جهود جماعية لتحقيق غرض مرسوم".
كما عرفه البعض أنه تصميم هيكل المنظمة على الوجه الذي يؤدي إلى التحقيق الأمثل لأهدافها".
أو هو: تنسيق للجهود البشرية في منظمة عامة بقصد تحقيق الأهداف والسياسات المرسومة بكفاءة عالية وبأقل تكلفة ممكنة[1]. ركزت التعريفات السابقة على الجهاز الإداري من حيث هيكله وتصميمه ، في حين ركز التعريف الأخير على تنسيق جهود الأفراد داخل الجهاز الإداري.
على العموم فإن مفهوم التنظيم ينصرف إلى تنظيم هيكل الجهاز الذي تمارس من خلاله الإدارة أي الهيكل التنظيمي للإدارة ، وكذلك تنظيم وتنسيق ما يمارسه الأفراد من أنشطة داخل الجهاز عن طريق تظافر جهودهم[2].

ثانيا: مزايا التنظيم

1- زيادة فاعلية الوحدة الإدارية عن طريق منع اختلاط الأعمال وتداخلها.
2- الاستفادة الكاملة من الجهد البشري نتيجة الأخذ بمبدأ التخصص وتقسيم العمل ، حيث يتم تحديد الوظائف استنادا إلى المهارة والخبرة.
3- انتظام العمل بسهولة ، حيث يتم تحديد الأعمال ومراحل سيرها والأشخاص المكلفون بتنفيذها[3].

---

[1] إبراهيم عبد العزيز شيحا المرجع السابق ، ص 193-196.
[2] المرجع نفسه ، ص 193-197.
[3] علي محمد عبد الوهاب: المرجع السابق ، ص 76.

4- التنظيم يحدد واجبات ومسؤوليات واختصاصات كل عضو في المنظمة.
5- التنظيم يحقق الفهم التام للأهداف والخطط والبرامج مما ينعكس إيجابا على العمل.

الفقرة الثانية: صور التنظيم

يتضمن التنظيم نمطين أساسيين هما النمط الرسمي الذي يعكس الشكل القانوني للمنظمة الإدارية ، والنمط غير الرسمي الذي يعكس الواقع الاجتماعي للأفراد العاملين في المنظمة.[1]

أولا: التنظيم الرسمي

هو تنظيم ذو صفة شرعية مستمدة من القوانين ، حيث يستمد كيانه ووجوده من القانون الذي يحدد شكله وكيفية اختيار العاملين فيه ، وتحديد اختصاصات ومسؤوليات كل منهم ، تعيين السلطات تدرج المستويات وإقامة العلاقات الرسمية بين شاغلي تلك المستويات وما يستلزمه من وسائل للاتصالات.
ويقتضي التنظيم الرسمي أن تصمم كل منظمة على شكل هرم ذو قاعدة تضم الوحدات على المستوى التنفيذي ، ثم تندرج إلى الأعلى في شكل أقساد وإدارات ومصالح إلى غاية الوصول إلى قمة التنظيم ، حيث ترتكز القيادة في شخص يمارس السلطة الكاملة على المنظمة كلها.
ويستوجب إقامة التنظيم الرسمي لأي منظمة إتباع الخطوات التالية:

1- تحديد الأهداف المراد تحقيقها من بناء الهيكل التنظيمي.
2- تحديد الأعمال والأنشطة اللازم القيام بها لتحقيق هذه الأهداف
3- تقسيم العمل داخل المنظمة على أساس التخصص.
-4 وجود شبكة للاتصالات ممتدة إلى جميع أجزاء المنظمة بما يحقق تدفق المعلومات إلى كافة مستوياتها.
5- تحديد السلطة المختصة باتخاذ القرارات والبت في المشكلات والإشراف والتوجيه.
6- تحديد العلاقات داخل المنظمة بوضوح بحيث يعلم كل موظف رئيسه والعكس.[2]
7- تحديد نطاق تمكن مناسب لكل رئيس ، أو تحديد العدد المناسب من العاملين الذي يستطيع رئيس واحد أن يشرف عليهم ويوجههم وينسق نشاطهم بكفاية في حدود قدراته وجهده ووقته.

---

[1] سعيد السيد علي، المرجع السابق ، ص 149.
[2] المرجع نفسه ، ص 149.

ويتأثر التنظيم الرسمي بعدة عوامل يجب مراعاتها من قبل المختصين بوضع خطة التنظيم من أهمها:

1- شكل التنظيم يجب أن يتناسب مع حجم التنظيم والذي يتضمن كل ما من شأنه الإسهام في تشغيل التنظيم مثل عدد العاملين به المساحة التي يقدم الخدمة في إطارها ، دائرة اختصاصه ، موارده.

2 - نوع النشاط الذي تباشره المنظمة الإدارية فقد يتمثل في تقديم خدمات صحية أو علمية ، فالتنظيم الذي يصلح لممارسة نشاط معين قد لا يصلح بالضرورة لممارسة نشاط آخر.

3- العنصر البشري المطلوب فالخدمات الفنية مثلا تحتاج إلى موظفين فنيين متخصصين بعكس الأعمال أو الخدمات التي لا تتطلب تخصصا دقيقا.

4- الإمكانيات المادية المتاحة للمنظمة.

ويجب التنبيه أن التنظيم الرسمي للهيكل الإداري لأي منظمة لا يعبر في الواقع عن الصورة المثلى لهذا الهيكل في جميع الأحوال ، فبعد وضع الهيكل الرسمي للمنظمة قد تطرأ مستجدات أو تغيرات مثل زيادة حجم العمل ، أو تغير الأهداف وغير ذلك من الأسباب التي تدعو إلى ضرورة إعادة التنظيم ، لذلك فالتنظيم ليس عملية جامدة بل عملية مستمرة ومستجدة.[1]

ثانيا: التنظيم غير الرسمي

هو تنظيم اجتماعي ينشأ بصفة تلقائية بين العاملين في الوحدة الإدارية نتيجة اجتماعهم وتحاورهم في المسائل المتعلقة بعملهم ، ويهتم هذا التنظيم بتحليل العلاقات والتناقضات التي تحدث بين العاملين من جهة ، وبينهم وبين القيادة الإدارية من جهة أخرى.[2]

يعبر التنظيم غير الرسمي عن ظاهرة طبيعية إذ أنه لا بد أن ينشأ داخل كل جماعة علاقات اجتماعية وإنسانية تنبع من اتفاق الآراء وهذا ما يسمى سيكولوجية التنظيم ، ولا بدل التنظيم غير الرسمي على تركيب ملموس محدد المعالم ، ولكنه يشير إلى مجموعة من العلاقات الإنسانية بين العاملين في المنظمة الإدارية تنشأ نتيجة الاتصال المستمر والزمالة الدائمة في العمل. ولقد ظهر التنظيم غير الرسمي في المنظمات الإدارية ليسد الفراغ الذي يعجز التنظيم الرسمي عن ملئه في النواحي السلوكية ، لأنه على الرغم من وجود التنظيم الرسمي وتحديد العلاقات قد توجد العوامل التي تفتت المنظمة وتضعف فاعليتها وتفشل التعاون والتنسيق مهمة صعبة لعدم تعاون الأفراد طواعية لمجرد وجود التنظيم ، وهذا النقص في التنظيم الرسمي يولد فراغا لا يتفق مع طبيعة البشر. ويأخذ التنظيم غير الرسمي عدة أشكال أهمها:

---

[1] سعيد السيد علي: المرجع السابق ، ص 149.

[2] محمد رفعت عبد الوهاب ، حسين عثمان محمد عثمان المرجع السابق ، ص 238- 240.

1- جماعات متشابكة تربطها أهداف مشتركة ، قد تكون أهداف الشركة ، أو النقابة أو غيرها.
2- جماعات كبرى متصلة ببعضها البعض لها أهداف ومصالح مشتركة وتتحد للعمل معا ، على أساس الأقدمية أو المهارة.[1]
3- تجمعات صغيرة أو جماعات ذات مصالح خاصة بينها اتصالات شخصية وثيقة وتعمل في أوجه نشاط مشترك.[2]

إن وجود التنظيم غير الرسمي حقيقة لا مراء منها في مختلف المنظمات الإدارية وهو ترجمة للعلاقات الإنسانية والروابط البشرية التي تنشأ بين العاملين حسنة كانت أم سيئة بعيدة عن التنظيم الرسمي ، وهذا ما يوجه القيادة الإدارية إلى بذل الجهد للعناية بالجانب الإنساني للعاملين بكل مظاهره الاجتماعية والسلوكية والنفسية حتى لا تظهر جماعات غير رسمية تشكل خطورة على عمل المنظمة وأهدافها ، كما أن الاتصالات غير الرسمية بين العاملين في المنظمة أثبتت أهميتها بعد عدم كفاية الاتصالات الرسمية ، ولهذا إذا تمكنت القيادة الإدارية أن تحيط بالتنظيم غير الرسمي وتؤثر فيه بشكل إيجابي سيؤدي إلى ارتفاع ولاء العاملين للمنظمة وهذا ما يضمن سير العمل لمصلحة المنظمة من أجل تحقيق أهدافها.[3]

الفقرة الثالثة: عناصر التنظيم (الأركان)

يجب لإقامة تنظيم إداري سليم من أجل تحقيق الأهداف المرسومة أن تتوافر له مجموعة من العناصر الأساسية تتمثل في: تحديد الوظائف ، تكوين الوحدات الإدارية ، تدرج السلطة الإدارية.

أولا: تحديد الوظائف

تتكون الوحدات الإدارية من مجموعة من الوظائف والموظفين ، ويقصد بالوظيفة عمل معين يفرض على شاغله القيام بواجبات محددة وتحمل مسؤوليات معينة ، فالوظيفة إذن مركز قانوني يشغله الموظف وهي مستقلة في وجودها (الحقوق والواجبات) عمن يشغلها فتبقى قائمة ولا تنتهي بوفاة أو إستقالة أو إقالة الموظف الذي يشغلها.
أما الموظف هو الشخص الذي يشغل الوظيفة[4] ، وتختلف الشروط الوظيفية باختلاف الوظيفة وما يجب أن يتوافر في شاغلها من مؤهلات علمية وخبرات ، وكلما ارتفع مكان الوظيفة في السلم الإداري كلما تطلب ذلك مؤهلات خاصة ومهارات عالية في شاغلها تتناسب مع الواجبات والمسؤوليات.[5]
ومن أجل بناء الجهاز الإداري يجب على المنظمة القيام بالخطوات التالية:

---

1 عبد الغني بسيوني عبد الله المرجع السابق ، ص 299.
2 المرجع نفسه ، ص 299.
3 المرجع نفسه ، ص 307
4 بوضياف عمارة الوظيفة العامة في التشريع الجزائري ، ط1 ، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2015 ، ص7.
5 إبراهيم عبد العزيز شيحا المرجع السابق ، ص 234.

1- تحديد أنواع الوظائف ومستوياتها وتحديد الاختصاصات التي تتضمنها والمؤهلات اللازمة لشغلها مع توفير المبالغ المالية اللازمة لها مثال الوظائف المطلوبة لإنشاء وحدة صحية تتطلب وظائف للأطباء في مختلف التخصصات ممرضين وممرضات ، إداريين... إلخ ، وإذا كان تحديد الوظائف يدخل ضمن نطاق مسائل التنظيم الإداري مما يلزم أن يترك أمره للإدارة ، إلا أنه لا يجب إغفال الجوانب المالية المترتبة على ذلك وما قد تؤدي إليه من زيادة في النفقات والأعباء المالية التي تتحملها الميزانية[1].

2- ترتيب الوظائف بتقسيمها إلى مجموعات حسب الحقوق والواجبات والمسؤوليات وطبيعة الأعمال التي تتضمنها وما تتطلبه من مؤهلات لشغلها ، وهذا ما يساهم في تنظيم الجهاز الإداري ، فلا يمكن ترك الموظفين في المنظمة دون تنظيم مهما كان عددهم ، ذلك لأن أنواع الوظائف تتعدد بتعدد أنواع الخدمة العامة والموظفون الذين يتولون هذه الوظائف يكون عددهم كبير وهم يختلفون في مؤهلاتهم وخبراتهم.
ويترتب على ترتيب الوظائف العامة مزايا عديدة من بينها ضمان استقرار شؤون الموظف ، ومعالجة المشكلات الوظيفية ، وتخليص الأعمال الإدارية من الأغراض الشخصية ، وضمان تقدير الأجور والمرتبات على أسس موضوعية توجب ارتباط الأجر بالعمل.[2]

3- تقييم الوظائف بتحديد أجور ومرتبات كل وظيفة حسب الاختصاصات والمسؤوليات.

4- شغل الوظائف بتعيين الأفراد الذين تتوفر فيهم الشروط المطلوبة.[3]

ثانيا: تكوين الوحدات الإدارية

حيث يتكون الجهاز الإداري من مجموعة من الوحدات الإدارية قد تكون مركزية متواجدة بالعاصمة أو إقليمية مثل وحدات الإدارة المحلية.[4]
فإذا كانت الوظيفة هي الخلية الأولى لأي تنظيم إداري فإن الوحدات الإدارية التي تتكون من عدد من الوظائف تصبح بدورها لبنة في تكوين الجهاز الإداري .

ثالثا: تدرج السلطة الإدارية

حيث أن أي تنظيم عام أو خاص - يجب أن ينظم في شكل هرمي أو تدرجي توزع فيه السلطات والمسؤوليات على درجات مختلفة من القاعدة وصولا إلى القمة ، ويجب على موظفي كل طبقة تلقي الأوامر من موظفي الطبقة الأعلى وصولا إلى قمة الهرم أين يتواجد الرئيس الإداري الأعلى.[5]

---

[1] سعيد السيد علي المرجع السابق ، ص 158.
[2] المرجع نفسه ، ص 158.
[3] إبراهيم عبد العزيز شيحا ،المرجع السابق ، ص 234.
[4] عمار بوضياف ، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق ، ط 1، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2010 ص 11.
[5] إبراهيم عبد العزيز شيح، المرجع السابق ، ص 234.

ويعتبر تدرج السلطة من أهم مقومات نجاح وفاعلية أي تنظيم إذ تتحقق بموجبه السيطرة الفعالة على إنجاز الأعمال وتحقيق الأهداف المرسومة ، كما أن مبدأ التسلسل الإداري يعد من أهم مبادئ التنظيم الإداري ، ذلك أن نجاح أي تنظيم إداري يتوقف على كيفية إجراء الاتصالات بين الرؤساء والمرؤوسين وكيفية تلقي الأوامر والتعليمات وكيفية تنفيذها.[1]

الفقرة الرابعة: مبادئ التنظيم

لكل عمل مبادئ وأسس ، ويقوم التنظيم السليم في مختلف المنظمات الإدارية على مجموعة من المبادئ العلمية الأساسية من بينها:

أولا: مبدأ ضرورة التنظيم

ومقتضاه إذا زاد عدد الأشخاص في المنظمة عن شخص واحد وجب تقسيم العمل بينهم فيكون كل شخص مسؤول عن جزء من هذه الواجبات ، والقول بخلاف ذلك سيؤدي إلى انتشار الفوضى والاضطراب في العمل على مستوى المنظمة.

ثانيا: مبدأ وحدة الهدف:

تتوقف فاعلية هيكل التنظيم في المنظمة على مدى مساهمة كل وحداته التنظيمية في تحقيق أهداف المنظمة ، فيجب أن تكون أهداف الوحدات الفرعية متفقة مع هدف المنظمة ككل.[2]

ثالثا- مبدأ وحدة القيادة والأمر

على اعتبار أن الدولة هي المسؤولة عن مهمة التطوير الاقتصادي والاجتماعي وهذا ما أدى إلى زيادة عدد الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة التي يقع عليها عبء تنفيذ السياسة العامة للدولة ، ونظرا لاختلاف طبيعة الوحدات الإدارية وتنوع اختصاصاتها ، فإن ذلك يستوجب قيام سلطة قيادية واحدة تخضع لها جميع هذه الوحدات سواء كانت مركزية أو لامركزية.

ويحقق مبدأ وحدة سلطة القيادة ميزة تنسيق العمل بين الوحدات الإدارية وذلك حتى لا تسير كل منها في فلك مستقل ، ويقوم بهذه المهمة في الدول التي تأخذ بالنظام الرئاسي رئيس الجمهورية حيث يختص برسم السياسة العامة ويترك للوزراء تنفيذها تحت إشرافه.

كما يقتضي هذا المبدأ تحديد رئيس إداري واحد لكل مجموعة من المرؤوسين يتلقون منه الأوامر ويصبح مسؤولا عن توجيه العمل للمرؤوسين الذين يعملون تحت إشرافه ، ويجب أن يتبع الرؤساء مبدأ تسلسل القيادة لأن مخالفة هذا المبدأ قد يترتب عليه إرتباك العمل إذا ما تعارضت الأوامر.[3]

---

[1] طارق المجذوب: المرجع السابق ، ص 355.

[2] المرجع نفسه ، ص 383.

[3] المرجع نفسه ، ص 383-384.

رابعا- مبدأ التدرج في السلطة وتحديد المسؤولية

ويقصد به أن يتم ترتيب السلطات الإدارية من أعلى إلى أسفل بشكل هرمي ، وبناء على هذا الترتيب للسلطات يتم توزيع المسؤوليات والواجبات المختلفة على العاملين في المنظمة الإدارية. وبطبيعة الحال فإن السلطات والمسؤوليات تندرج أيضا مع هذا الهرم الوظيفي ، إذ يتلقى العاملين في قاعدة الهرم الأوامر والتعليمات ويعملون على تنفيذها ، ثم يتزايد بعد ذلك حجم السلطة كلما تصاعد الهرم إلى أعلى حتى نصل إلى المستويات الإدارية العليا التي تستحوذ على سلطة إصدار التعليمات والقرارات.[1]

خامسا- مبدأ تكافؤ وتناسب السلطة والمسؤولية

فكلما حاولت السلطة وجدت بجوارها المسؤولية ، ولا يمكن أن توجد مسؤولية محددة ما لم تقابلها سلطة معينة ، أي أنه يوجد ارتباط وتلازم حتمي بين السلطة والمسؤولية ، لأن منح اختصاص معين يعني إعطاء السلطة المطلوبة لمباشرة هذا الاختصاص من جهة وإسناد المسؤولية عن هذا الاختصاص لمن منحت إليه السلطة من جهة أخرى.

وينطبق هذا المبدأ على جميع المستويات الإدارية من أعلى قمة الهرم الوظيفي للمنظمة الإدارية إلى أسفله ، بحيث يعطى لكل موظف في السلم الوظيفي من السلطات ما يمكنه من تنفيذ المهام التي أسند إليه تحقيقها ، ويسأل بناء على ذلك عن كل تقصير أخطأ يقع في تنفيذ تلك المهام ، فلا مسؤولية إذن بدون سلطة ، ولا سلطة بلا مسؤولية.[2]

سادسا- مبدأ نطاق الإشراف

ويقتضي ذلك تحديد عدد الأفراد الذين يخضعون لإشراف رئيس إداري واحد من أجل التنسيق بين جهودهم ورقابتهم.

سابعا- مبدأ الشرعية

فيجب أن تكون الأهداف والأساليب والوسائل المعتمدة لا تتعارض مع القوانين واللوائح والتعليمات.

ثامنا- مبدأ تقسيم العمل والتخصص

ومقتضى هذا المبدأ أن الكفاية الإدارية تزداد كلما ازداد التخصص في المنظمة الإدارية ، وهذه القاعدة لا تعدو أن تكون إعمالا لمبدأ تقسيم العمل داخل المنظمة ، على اعتبار أن العمل الإداري يعد عملا جماعيا فإن المصلحة العامة تقضي بأن يقتصر عمل كل موظف على نوع واحد يتفرغ له ويجيده. وتحول قاعدة الاختصاص دون التضارب في الاختصاصات ، كما تساهم في تحقيق مقولة الرجل المناسب في المكان المناسب مما يساعد على زيادة الإنتاجية وتحسين نوعيتها و تخفيض كلفة الخدمات العامة.[3]

---

[1] عبد الغني بسيوني عبد الله المرجع السابق ، ص 244.

[2] المرجع نفسه ، ص 247.

[3] طارق المجذوب: المرجع السابق ، ص 386.

الفرع الثالث: وظيفة القيادة

تعتبر القيادة من أهم الوظائف التي يمارسها المدير أو الرئيس الإداري ، لأن الخطة بعد أن يتم وضعها تنتقل إلى مرحلة التنفيذ ، تتناولها العقول والأيدي والآلات لتنفيذها حسب الأهداف المقررة والمراحل المحددة ، ويقود المدير في ذلك مجموعة من الأفراد (عاملين موظفين) يوجههم ويرشدهم ، ويدربهم وينسق بين مجهوداتهم وأعمالهم ، ويحفزهم على التعاون ويقوم نتائج أعمالهم لتحقيق الأهداف المرسومة بكفاءة وفعالية[1].

الفقرة الأولى: ماهية القيادة في الإدارة

للإلمام بوظيفة القيادة كأحد أهم مراحل العملية الإدارية سوف نتعرض لتعريف القيادة كما نتناول مقومات القيادة الناجحة

أولا: تعريف القيادة

يقصد بها توجيه العنصر البشري العامل في الإدارة على اختلاف أوجه نشاطه توجيها متناسقا لتحقيق الأهداف بكفاءة وفعالية".

- القدرة على توجيه مجموعة من الأشخاص للقيام بعمل مشترك بتناسق وانسجام قصد تحقيق أهداف محددة.

تعد وظيفة القيادة من أهم وظائف الإدارة لأن القائد هو الذي يتولى كافة وظائف الإدارة من تخطيط وتنظيم وتنسيق ورقابة واتصال ، وسلامة القيادة من شأنها أن تؤدي إلى النجاح في تحقيق أهداف المنظمة ولذلك فإن كل إدارة تكون بحاجة إلى قائد كفء ذو خبرة وكفاءة علمية[2].

ثانيا: مقومات القيادة الناجحة

على اعتبار أن القيادة الإدارية هي القدرة على التأثير في مجموعة من الأفراد قصد تحقيق أهداف محددة ، وبالتالي حتى يوصف الشخص على أنه قائد لا بد أن تتوافر لديه قدرة التأثير ، ولقد اتفق الفقهاء على أنه لا بد أن تتوفر مقومات وخصائص كأساس لتكوين موهبة القيادة وتعزيزها نلخصها فيما يلي:

1- المقومات أو الخصائص ذات الطابع الشخصي وهي تتعلق بشخص القائد ذاته وتتمثل فيما يلي:

- القدرات الجسدية ، بمعنى أن يتمتع القائد بصحة جيدة وتكون له القدرة على تحمل أعباء القيادة ومسؤولياتها الجسيمة.
- القدرات العقلية والذهنية كالذكاء وبعد النظر والبداهة وحسن تقدير الأمور وحسن التصرف وقت الأزمات والثقة بالنفس.... الخ.

---

[1] علي محمد عبد الوهاب: المرجع السابق ، ص 101.

[2] عبد العزيز شيحا ، المرجع السابق ، ص 312 وما بعدها.

- الشفافية النفسية والتي تتمثل في إمكانية توقع الأمور قبل حدوثها ، وإدراك المتغيرات استعدادا لمواجهتها.
- القدرات العصبية كالهدوء وعدم الانفعال والقدرة على التحكم في الأمور.[1]
- السمات الاجتماعية التي تساعد على تفهم طبيعة السلوك الإنساني وإمكانية تقويم ذلك السلوك ، ومن ثم تكوين علاقات طيبة مع كل فرد في المنظمة حسب متطلبات وظروف هذا الفرد.
- الفصاحة واللباقة ، بمعنى القدرة على التعبير ونقل الأفكار للآخرين وإقناعهم بآرائه وأفكاره.
- النزاهة في العمل وتطبيق العدالة في التعامل مع الجميع والبعد عن التحيز. الروح التعاونية الجماعية ، بمعنى فتح قنوات الاتصال بينه وبين أعضاء المنظمة.

2- مقومات خاصة مكتسبة:

يكتسبها القائد عن طريق التعليم والخبرة وتتبلور في:
- المهارات الفنية أي المعرفة والفهم لنوع وطبيعة العمل الذي يؤديه القائد الإداري ، وهذا ما يساعده على استخدام الوسائل العلمية والتكنولوجية المتاحة لإنجاز الأعمال وتحقيق الأهداف المرجوة.
ونظرا لأن هذه المعرفة تكتسب بالدراسة والخبرة والتدريب ، لذلك فإن برامج التدريب المهنى ترتكز أساسا على تنمية هذه المهارة.
- المهارات الإدارية أي القدرة على التفاعل والتفاهم مع أفراد التنظيم والعمل على تنسيق جهودهم وخلق روح العمل بينهم كفريق واحد ، والمهارة الإدارية تعكس المعنى الحقيقي للقيادة والذي يتجسد في اعتبارها عملية إنسانية في أساسها لأنها تعنى بكيفية التعامل مع الأفراد وتقوم بتحفيزهم ودفعهم للعمل[2].
وتتمثل هذه المهارات في القدرة على التخطيط الجيد والتنظيم الأمثل للمنظمة ، واستغلال الموارد المتاحة ، وتوزيع العمل داخل المنظمة ، والقدرة على التوجيه السليم ، واختيار أفضل أساليب العمل التي تكفل تحقيق أكبر قدر من الإنتاجية ، وحل مشاكل المنظمة.
المهارات السلوكية وهي سمات يتحلى بها القائد الإداري في تصرفاته عند ممارسته للعملية القيادية ومن بينها الاستقامة في العمل والأمانة والإخلاص حتى يكون قدوة ألمرؤوسيه ، التواضع والبساطة ، القدرة على حسم الأمور ، المرونة في التعامل ، تحمل المسؤولية التعاون مع مرؤوسيه في العمل.

---

[1] سعيد السيد علي، المرجع السابق ، ص 250.
[2] المرجع نفسه، ص 250.

الفقرة الثانية: مدارس القيادة في الإدارة

يمكن تقسيم القيادة وفقا لأسلوب الممارسة إلى عدة أنواع تختلف عن بعضها في مظهرها وطريقة ، ممارستها ، وسنستعرض فيما يلي أهم أنواع القيادة.

أولا: القيادة الديمقراطية

يقوم فيها القائد الإداري بإشراك مرؤوسيه في اتخاذ القرارات ، فلا ينفرد القائد بصنع هذه القرارات اعتمادا على سلطته الرئاسية وإنما ينضم إلى أعضاء منظمته كعضو مشارك في صنع القرارات لتحقيق الأهداف المرسومة. من أهم سمات القائد الديمقراطي أن ينظر إلى نفسه كمنسق لأعضاء منظمته ويعطي لهم الفرصة للتعبير عن أرائهم ومواقفهم ويظهر بمظهر الممثل لهم والأمين على مصالحهم أمام المستويات الإدارية العليا لا كرئيس لهم[1].

وترتكز القيادة الديمقراطية على ثلاث مقومات رئيسية هي:

1- مراعاة العلاقات الإنسانية بين القائد ومرؤوسيه بإعتبار أن تلك العلاقات هي التي تحفز العامل أساسا إلى العمل لما لها من أثر فعال في تحقيق ذاته في تعامله مع الآخرين ، وترفع من روحه المعنوية فيكون أكثر فعالية من الناحية الإنتاجية.

2 - مشاركة التابعين في القيادة وذلك بإشراكهم في رسم أو وضع خطط وسياسات العمل وفي تحديد الأهداف واتخاذ القرارات ، وتتم هذه المشاركة عن طريق عقد اللقاءات للتشاور وتبادل الآراء حول المشكلات المطروحة ، وتقديم المقترحات كحلول لهذه المشكلات ومناقشتها لمحاولة الوصول إلى أفضل حل ممكن ، كما أن المشاركة تكون بتفويض بعض المرؤوسين سلطة اتخاذ القرارات أو ممارسة بعض الاختصاصات القيادية.

3- الاعتماد على الأسلوب الموضوعي في بناء العلاقات المختلفة مع أعضاء المنظمة فتكون القرارات المتعلقة بالجزاء أو العقاب مبنية على حقائق وتعتمد على العقل والمنطق وليس على أسباب شخصية. ويحقق الأسلوب الديمقراطي في القيادة العديد من المزايا نذكر منها:

- إعداد أفراد قادرين على اتخاذ القرارات وتحمل المسؤوليات ، لأن عملية المشاركة عبارة عن تدريب وتنمية القدرة المرؤوسين على أساليب إدارة المنظمات الإدارية.

- الاستفادة من آراء العاملين وأفكارهم وخبراتهم التي تساعد القائد الإداري على معرفة مشكلات العمل وكيفية مواجهتها. رفع الروح المعنوية للعاملين وخلق روح الولاء للمنظمة لديهم الأمر الذي يؤدي إلى إخلاصهم في العمل مما يؤدي إلى زيادة كفاءتهم الإنتاجية[2] .

- تحسين سبل الاتصال بين القادة والمرؤوسين مما يساهم في أداء العمل وتحقيق الأهداف المرسومة [3].

---

[1] إبراهيم عبد العزيز شيحا المرجع السابق ، ص 313.

[2] سعيد السيد علي المرجع السابق ، ص 266

[3] المرجع انفسه ، ص 266

والقيادة الديمقراطية لها شكلين هما الإدارة بالإشراك والإدارة بالأهداف:

❖ **الإدارة بالإشراك:** تتخذ عدة أشكال:

- نظام الإقتراحات وفق هذا الأسلوب فمن يقدم إقتراح تأخذ به الإدارة عند ممارسة أعمالها يكافئ ماليا أو معنويا.
- نظام اللجان: حيث يتم تشكيل لجان إدارية تتكون من مختصين لدراسة المشاكل المطروحة وتقديم الحلول المشتركة.
- الإدارة الإستشارية وفق هذا الأسلوب المدير لا ينفرد بإتخاذ القرارات الإدارية وإنما يتداول مع مرؤوسيه قبل إتخاذها.

- **شروط الإدارة بالإشراك:** لنجاح هذا النظام يجب توفر الشروط التالية:

- توفر المستوى الثقافي لدى الموظف حتى يقدم إضافة وفائدة للإدارة.
- الشعور بالاستقرار من طرف الموظفين ماديا ومعنويا.
- توفر الثقة بين الإدارة والموظف فيعلم الموظف أن مناقشة مشاكل الوحدة الإدارية و انتقاد قرارات المدير لن تعرضه للخطر أو تهدد مستقبله الوظيفي.

- **فوائد الإشتراك في الإدارة:**

- بالنسبة للأفراد فإن إشراك الموظف في مناقشة المشاكل وتبادل وجهات النظر معه وأخذ اقتراحاته بعين الإعتبار يولد لديه شعور بالأهمية واحترامه لذاته ووظيفته.
- بالنسبة للإدارة فإن إشراك الموظفين في العمليات الإدارية واتخاذ القرارات يجعلهم يطبقون الأوامر عن قناعة.

❖ **الإدارة بالأهداف:**

وفق هذا الأسلوب بدل من التحديد الدقيق للعمل الذي يقوم به كل موظف يقوم الرئيس الإداري بإسناد أهداف معينة إليه أي للموظف ويسمح له باختيار أفضل طريقة لتحقيق هذه الأهداف.

✓ **متطلبات نجاح الإدارة بالأهداف: يمكن تلخيصها فيما يلي:**

- يجب أن تكون الأهداف واضحة حتى يتسنى للموظف إختيار أفضل طريقة لتحقيقها بفعالية.
- يجب تقييم ومراجعة الأهداف ويتم ذلك بإجراء مقارنة بين الأهداف الفعلية والأهداف المخططة.

ثانيا: القيادة التسلطية

في هذا النوع من القيادة يتخذ القائد قراراته بنفسه بصفة منفردة دون مشاركة من جانب المرؤوسين حتى عن طريق تقديم أراء ومقترحات أي أن القائد يستأثر برسم سياسة التنظيم ويحدد أساليب العمل دون استشارة أعضاء المنظمة ويركز جميع السلطات في يده ويشرف على كل صغيرة وكبيرة في المنظمة بإصدار الأوامر والتعليمات إلى مرؤوسيه[1]. تعتمد القيادة التسلطية على ثلاث مبادئ أساسية هي:

1- القوة العاملة هي عنصر من عناصر الإنتاج مثل الآلات والأموال ، ولا يمكن لعناصر الإنتاج أن تؤدي دورها ما لم يتم السيطرة عليها والتحكم فيها.

2- الاهتمام بالموظف أمر مقبول ، لكن مهمة المدير تنحصر أولا في الضغط على الموظفين لتحقيق الأهداف المحددة وبعد ذلك تولى الأهمية للموظف.

3- يرى أنصار هذه المدرسة أن الأفراد سلبيين بطبيعتهم يميلون إلى إنجاز العمل بأقل قدر من الجهود ويقبلون الأوامر والتعليمات بسهولة لذلك من واجب الإدارة توجيههم وأمرهم للاجتهاد في العمل.

ويرى أنصار هذه المدرسة أنه إذا تحققت نتائج إيجابية على مستوى الوحدة الإدارية فيرجع الفضل إلى المدير الذي اتخذ القرار المناسب ، أما إذا كانت هناك نتائج سلبية فيقع اللوم على المرؤوسين ، والمدير في هذه الحالة يلجأ إلى أسلوب الترهيب أو الترغيب:

1- الترهيب تعتبر السلطة حق طبيعي يكتسبه المدير بحكم وظيفته وهذا ما يخول له تطبيق إجراءات التأديب والجزاء والفصل لكل من يخالف قراراته أو توجيهاته ، والسلطة بهذا المفهوم تعتبر دافع للأفراد.

2- الترغيب: تحديد حوافز وعلاوات وترقية لمن يقوم بمجهود يستحق ذلك[2] . لا شك أن القيادة الديمقراطية أفضل بكثير من القيادة التسلطية لأنها تحقق مشاركة المرؤوسين في صنع القرارات الإستفادة من الكفاءات والتخصصات ، كما أنها تدفع إلى الحماس والجدية والشعور بالثقة لدى أعضاء المنظمة مما ينعكس إيجابا على العمل.

---

[1] إبراهيم عبد العزيز شيحا المرجع السابق ، ص 312 وما بعدها.

[2] محاضرات الأستاذة موسى زهبة ألقيت على طلبة السنة ولى ماستر تخصص قانون إدارة عامة كلية الحقوق ، جامعة قسنطينة 1 ، ص 40.

الفقرة الثالثة: دور القيادة الإدارية في عملية صنع القرار

تمثل القيادة الإدارية جوهر العملية الإدارية ، وتعتبر العملية الإدارية بمثابة القاسم المشترك لما يمكن أن يباشر القائد الإداري في مختلف المجالات والمتمثلة في التخطيط والتنظيم والقيادة والتنسيق والرقابة والاتصالات بالإضافة إلى ذلك هناك وظيفة تعتبر من أهم وظائف القائد الإداري هي وظيفة إصدار القرارات الإدارية لأنه تجتمع فيها مجمل وظائف الإدارة العامة ويتم من خلالها تقييم وتحديد وتنفيذ كافة تلك الأنشطة وهذا ما يستدعي ضرورة إلقاء الضوء على دراسة هذه الوظيفة.

أولا: تعريف وإعداد القرار الإداري من ناحية القانون الإداري

يعتبر القرار الإداري من أهم الوسائل القانونية التي تستخدمها الإدارة للقيام بوظائفها من أجل تحقيق المصلحة العامة ، وتبرز أهميته من حيث أنه عمل قانوني إنفرادي يتخذ بالإرادة المنفردة للإدارة دون إرادة أو مشاركة من المعنيين به ، ويتمتع بالطابع التنفيذي حتى ولو طعن فيه قضائيا فإن ذلك لا يوقف سريانه ، فلو أخذنا على سبيل المثال قرار نزع الملكية للمنفعة العمومية يعد كغيره من القرارات قابل للتنفيذ ولا يجوز للمنزوع ملكيته التصدي لهذا القرار أو إعاقة تنفيذه ، بمعنى أن الإدارة تملك سلطة التنفيذ المباشر لقراراتها دون حاجة اللجوء إلى سلطة القضاء.

وللقرار الإداري أركان يتعين توافرها حتى يرتب أثاره القانونية ، فيجب أن يصدر القرار عن السلطة الإدارية المختصة ركن الاختصاص وفقا للإجراءات والأشكال التي حددها القانون الشكل والإجراءات ، وأن يقوم على سبب يسوغه ويبرر وجوده (ركن السبب) وأن يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة ركن الهدف[1]،وسوف نقصر دراستنا على ركن الاختصاص.

1- تعريف القرار الإداري:

يعرف فقهاء القانون الإداري القرار الإداري بأنه:

عمل قانوني من جانب واحد يصدر بإرادة أحد السلطات الإدارية في الدولة ويحدث أثارا قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم[2]".

وفق هذا التعريف نكون أمام قرار إداري منفرد إذا توافرت ثلاث شروط هي:

- يصدر القرار عن السلطة الإدارية المختصة.
- يكون عمل قانوني أي يخلق حقوق وواجبات.
- له طابع تنفيذي أي يرتب أثار قانونية.

في الحقيقة فإن القرار التنفيذي ما هو إلا تعبير قانوني لسلطة القيادة في الإدارة.

---

[1] عمار بوضياف ، القرار الإداري ، دراسة تشريعية قضائية فقهية طل، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2007 ، ص 4.

[2] محمد فؤاد مهنا: مبادئ وأحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية، مؤسسة شباب الجامعة القاهرة ، 1973 ، ص 670 نقلا عن د. بوضياف عمار القرار الإداري ، دراسة تشريعية قضائية فقهية المرجع السابق ، 15

2- ركن الاختصاص:

يقصد بالاختصاص القدرة قانونا على مباشرة عمل إداري معين ، فالقانون هو الذي يحدد لكل موظف نطاق اختصاصه ، وتحديد الاختصاص قد يكون من الدستور حيث تحدد القواعد الدستورية اختصاص بعض الأشخاص الإداريين مثل رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة (توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة).

وقد يتم تحديد اختصاصات الإداريين بموجب قواعد التشريع مثل تحديد قانون البلدية الاختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي. ويتخذ الاختصاص أربع صور: الاختصاص الشخصي ، الاختصاص الموضوعي ، الاختصاص المكاني ، الاختصاص الزمني، الاختصاص الشخصي:

الأصل في الاختصاص أنه شخصي أي يلزم صاحبه أن يمارسه بنفسه ولا يجوز له أن يعهد به لغيره[1].

وبناء عليه يجب أن يصدر القرار من شخص معين ومحدد ولا يجوز له إسناد مهمته. غير أن تعدد أوجه النشاط الإداري لبعض الأشخاص الإداريين أو بعض الجهات الإدارية دفع بالمشرع أن يعترف لبعض القائمين بأعباء السلطة الإدارية بنقل جزء من اختصاصهم إلى الغير وهي حالات التفويض الإداري ، الحلول الإنابة.

أ- التفويض الإداري:

يقصد به أن يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته التي منحها له القانون إلى معاونيه بناء على نص قانوني يأذن له بذلك ، وحتى نكون أمام تفويض وجب توفر شرطان هما:

- وجود نص قانوني برخص بالتفويض فلا يستطيع الرئيس الإداري نقل أو تحويل جزء من إختصاصه إلى الغير إلا إذا أجاز له القانون ذلك صراحة.
- صدور قرار التفويض فلا يتم التفويض بصفة آلية وإنما وجب صدور قرار بذلك يتضمن نقل الإختصاص من إداري إلى آخر. ويميز الفقه الإداري بين نوعين من التفويض:

أ-1- تفويض السلطة أو الاختصاص: ويقصد به نقل جزء من اختصاصات شخص أو سلطة إلى سلطة إدارية أخرى.

أ-2 - تفويض التوقيع ويقصد به تحويل المفوض إليه توقيع قرارات باسم ومكان الإداري الأصيل.

---

[1] عمار بوضياف، القرار الإداري ، دراسة تشريعية قضائية فقهية ، المرجع السابق ، ص 89.

ب- الحلول:
يقصد به أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصيل أو يعترضه مانع سواء كان إرادي كالاستقالة أو الامتناع عن العمل أو غير إرادي كالمرض أو الموت ، فيحل محله من يعينه المشرع ويمارس سلطاته واختصاصاته.

ج - الإنابة:
يقصد بها حالة الشعور الذي يحدث في الوظيفة نتيجة غياب أو امتناع سلطة عامة فتقوم ذات السلطة أو سلطة أعلى منها بتعيين نائب يقوم بالعمل وفق الكيفية التي يحددها القانون.

- **الاختصاص الموضوعي:**

يقصد به تحديد أنواع معينة ومحددة من الأعمال يلتزم المسؤول الإداري بمراعاتها عند إصداره للقرارات الإدارية والمشرع هو من يوزع الوظائف والصلاحيات بين الجهات الإدارية المختلفة (مركزية محلية- مرفقية) ، وهو الذي يرسم الحدود للإداريين تفاديا لظاهرة تداخل الصلاحيات وظاهرة التنازع في الاختصاص بنوعيه السلبي والإيجابي.
وتطبيقا لقيد الاختصاص الموضوعي مثلا يحدد الدستور اختصاص رئيس الجمهورية وفصلها عن اختصاص رئيس الحكومة أو الوزير الأول حيث حددت المادتين 91-92 من التعديل الدستوري لسنة 2020 سلطات رئيس الجمهورية وتمثلت في قيادة القوات المسلحة تولي مسؤولية الدفاع الوطني ، تقرير السياسة الخارجية ، رئاسة مجلس الوزراء... الخ.
كما حدد قانون البلدية مثلا صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي[1].

- **الاختصاص المكاني:**

ينبغي لحسن أداء العمل الإداري تحديد النطاق الجغرافي الذي ينبغي أن يصدر القرار الإداري في حدوده ، فمثلا السلطات الإدارية المركزية تصدر قرارات إدارية تمس من حيث تطبيقها كل إقليم الدولة فعندما يصدر رئيس الجمهورية مرسوم رئاسي بإقرار حالة الطوارئ فقراره يسري عبر كامل التراب الوطني ، أما الوالي فيصدر قرارات إدارية تسري في حدود إقليم ولايته ، ورئيس المجلس الشعبي البلدي يصدر قرارات إدارية تسري في حدود إقليم البلدية.

- **الاختصاص الزمني:**

لكل مسؤول إداري - موظف - نطاق زماني يكتسب من خلاله صفة تؤهله لمباشرة صلاحيات تنتهي مدتها بانتهاء هذه الصفة وزوالها عن الموظف.
فبداية الحياة الوظيفية تبدأ بصدور قرار التعيين وتنتهي بالتقاعد أو الاستقالة أو الوفاة أو النقل نقل الموظف من منصب إلى آخر- وبناء عليه لا يجوز للموظف إصدار قرارات إدارية قبل صدور قرار تعيينه أو بعد إحالته على التقاعد لأنه في كلتا الحالتين يعد غير مختص زمنيا[2] .

---

[1] عمار بوضياف، القرار الإداري ، دراسة تشريعية قضائية فقهية المرجع السابق ، ص 129.
[2] المرجع نفسه ، ص 129.

ثانيا: تعريف القرار الإداري من ناحية علم الإدارة بالنسبة لفقهاء

علم الإدارة فإن القرار الإداري هو: عملية المفاضلة بين عدة حلول بديلة المواجهة مشكلة إدارية معينة واختيار الحل الأمثل من بينها أي الحل الذي يحقق أفضل نتيجة بأقل تكلفة[1] .أو هو:" الاختيار المدرك بين عدد من البدائل المحتملة لتحقيق هدف أو أهداف محددة مصحوبا بتحديد إجراءات التنفيذ[2].

نستنتج من التعريفات السابقة أن للقرار الإداري في علم الإدارة ثلاثة عناصر هي:
1- أن لكل قرار إداري هدف محدد ، وهذا الهدف هو حل مشكلة أو حسم موقف.

2- وجود أكثر من حل لتلك المشكلة يكون هناك حلين بديلين كحد أدنى مما يستوجب إجراء المفاضلة بين تلك الحلول مثال: الموظف الذي يخل بواجباته الوظيفية فيخيره المدير بين الاستقالة أو الإحالة على المحكمة التأديبية ، أما إذا كان هناك حل واحد فقط فلا نكون بصدد قرار ، فالمدير عندما يرقي موظف يوجب عليه القانون ترقيته وفقا لشرط الترقية الأقدمية فالمدير هنا لا يتخذ قرار.

3- اختيار الحل الأمثل وهذا يتوقف على مهارة الإدارة فلا بد أن يكون للمدير استقلالية وحرية الاختيار الحل مثال: الرئيس الإداري الذي يقوم بترقية أحد الموظفين بناء على ضغوط من إحدى السلطات العليا في الدولة دون استحقاقه للترقية لا يعد قرار[3].

ومما سبق ذكره نلاحظ وجود اختلافات جوهرية بين مفهوم القرار الإداري لدى فقهاء القانون الإداري وبين مفهومه لدى فقهاء علم الإدارة نوجزها فيما يلي:
1- من وجهة نظر علم الإدارة لا بد من وجود أكثر من بديل للاختيار بينها في الحلول التي تتطلب إصدار قرار معين أما في حالة وجود حل واحد فقط في هذه الحالة لا يعتبر قرار إداري ، بينما لا يشترط فقهاء القانون الإداري هذا الشرط. مثال: حق الموظف قانونا في الترقية الأقدمية فالمدير ملزم بترقية الموظف بقوة القانون ولا يوجد أمامه حل بديل هذا لا يعتبر قرار من وجهة نظر علم الإدارة العامة ، بينما هو قرار إداري من وجهة نظر القانون الإداري لأن قرار الترقية أحدث تعديل في المركز القانوني للموظف.

2- إذا كان المدير مضطر إلى اختيار حل معين دون غيره أو كان اختياره تحت ضغط أو إكراه فهذا ليس قرار من وجهة نظر علم الإدارة مثل: قيام المدير بتعيين شخص في إحدى الوظائف بناء على تعليمات من إحدى السلطات العليا هذا لا يعد قرار من وجهة نظر علم الإدارة ، بينما هو قرار إداري من وجهة نظر فقهاء القانون الإداري.

---

[1] إبراهيم عبد العزيز شيحا المرجع السابق ، ص 341.
[2] عبد الغني بسيوني عبد الله المرجع السابق ، ص.346.
[3] إبراهيم عبد العزيز شيحا المرجع السابق ، ص 341-343.

ثالثا: المراحل التي تمر بها عملية صنع القرارات

القائد أو الرئيس الإداري عندما تواجهه مشكلة ويبحث عن حل لها يتبع عدة مراحل عند إصدار قراره

1- مرحلة تشخيص المشكلة:

إن أولى خطوات اتخاذ القرار هي تحديد المشكلة المراد اتخاذ قرار بشأنها تحديدا دقيقا لأن القرار يصدر لعلاج مشكلة معينة أو لتصحيح وضع من الأوضاع ، فيجب على من له سلطة اتخاذ القرار البحث عن الأسباب الحقيقية للمشكلة بالاستعانة بأهل الخبرة والتخصص لتجنب الخطأ في مرحلة تشخيص المشكلة أي اختيار البديل الأفضل مثال: إذا لاحظ المدير ضعف الإنتاج في وحدته الإدارية فيجب عليه حل هذه المشكلة بالبحث عن أسبابها فقد يكون ذلك راجع إلى نقص في التدريب أو ضعف في الرقابة أو انخفاض الروح المعنوية للعمال بسبب انخفاض الأجور... الخ.

2- مرحلة البحث عن البدائل:

أي البحث عن الحلول لحل المشكلة وهذه المرحلة تتطلب الخبرة والمهارة ، وغالبا ما يعتمد متخذ القرار في هذا الشأن على معلومات الآخرين وخبرتهم وعلى التجارب السابقة.

3- مرحلة تقييم البدائل:

عندما يتضح للمدير البدائل المتاحة يجب عليه تقييمها من ناحية إمكانية تنفيذها ومدى توافر الإمكانيات المادية والبشرية اللازمة لتنفيذها .[1]

4- مرحلة الاختيار بين البدائل:

ويتم ذلك بالمقارنة بين الحلول من حيث المزايا والعيوب مثال: تقدم أستاذ بالجامعة بطلب الموافقة على إعارته للعمل بجامعة أجنبية ، رئيس الجامعة قد يوافق على طلبه رغبة في توثيق العلاقات الثقافية مع الجامعات الأجنبية وقد يرفض طلبه نظرا لحاجة الجامعة للأستاذ[2].

---

[1] إبراهيم عبد العزيز شيحا المرجع السابق ، ص 347 وما بعدها.

[2] . المرجع نفسه ، ص 347 وما بعدها.

الفرع الرابع: وظيفة التنسيق

يقتضي تحقيق أهداف المنظمة تكتل الجهود البشرية للعاملين فيها وتنسيق أنشطتهم ، هذا ويمارس التنسيق للتوفيق بين الجهود البشرية داخل المنظمة الإدارية ، أو للتوفيق بين أعمال المنظمة وغيرها من المنظمات الإدارية الأخرى ، ويعتبر التنسيق وظيفة أساسية من وظائف القادة الإداريين ووسيلة لتحقيق أهداف المنظمة سواء كانت كبيرة أو صغيرة عامة أو خاصة.

الفقرة الأولى: ماهية التنسيق

للإلمام بوظيفة التنسيق كأحد العمليات الإدارية سنتناول تعريف التنسيق وأهدافه مع بيان مبادئه وأهميته.

أولا: تعريف التنسيق وأهدافه

1- تعريف التنسيق

يعرف" الدكتور"" الطماوي التنسيق بأنه:" التوفيق بين نشاط الجماعة التي تعمل على تحقيق غرض مشترك ، وبث الإنسجام بين أفرادها بحيث يبذل كل منهم قصارى جهده في تحقيق الغاية المشتركة" [1].

كما عرفه البعض أنه" تنظيم وتكتيل الجهود الجماعية داخل المنظمة أو بينها وبين غيرها من المنظمات من أجل توحيد هذه الجهود وتوجيهها لتحقيق أهداف مشتركة بكفاءة وفعالية وبأقل تكلفة[2] .

ومن هنا يتوجب على كل عامل أو موظف في المنظمة أن يعرف دوره في العمل بشكل واضح ودقيق كما يعرف أدوار باقي أفراد المجموعة فيؤدي دوره كما هو مطلوب منه دون أن يعيق ذلك الآخرين عن أداء أدوارهم فيعمل الجميع بشكل متناسق ومتكامل كما لو كانوا شخصا واحدا.

ومن التعريفات السابقة يتضح أنه رغم اختلافها إلا أنها تدور حول معنى واحد يتجلى في وصف التنسيق بأنه عملية إدارية تنصب على المسائل الإجرائية والموضوعية ، مستهدفة منع التكرار والازدواج والتضارب ، وإزالة التعارض والتنازع والمنافسة واختلاف المعاملة بين مختلف الجهات المكونة للجهاز الإداري ، مع تحقيق التوافق والانسجام اللازم بينها بشكل يحقق أهدافها المشتركة.

فحتى يتحقق الانسجام بين مختلف الهيئات المكونة للجهاز الإداري ، يجب عدم الاكتفاء بوجود البرنامج الجيد للعمل أو التنظيم المثالي القادر على أدائه ، وإنما يتعين أن يوجد إلى جانب ذلك تنسيق بينها ، وهذا ما يؤدي إلى تحقيق التوازن بين مختلف الجهود المبذولة وتجنب أي نوع من الاضطراب بسبب تطبيق إجراءات غير موحدة[3].

---

[1] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ،المرجع السابق ، ص 367.

[2] المرجع نفسه، ص 367 وما بعدها.

[3] سعيد السيد علي المرجع السابق ، ص 317.

2- أهداف التنسيق:

يمكن تلخيصها فيما يلي:

- يهدف التنسيق بصفة أساسية إلى التوفيق بين جهود أفراد المنظمة الإدارية لتحقيق الأهداف المحددة بكفاءة وفعالية.

- يهدف التنسيق إلى منع حدوث ازدواج في الأنشطة الإدارية ، فقد بحث أن تتعدد المنظمات الإدارية التي تقوم على تحقيق أهداف واحدة أو متشابهة ، فيعمل التنسيق على تنظيم وتكتيل جهود هذه المنظمات ، مثال ذلك قد تعمد كل وحدة إدارية إلى تجميع الإحصاءات والمعلومات المتصلة بنشاطها ، فيأتي التنسيق لتوفير جهد ووقت كل وحدة إدارية عن طريق إنشاء جهاز مركزي متخصص يمد هذه الوحدات بما يلزمها من الإحصاءات والمعلومات.

- منع التعارض والتنازع بين جهود الوحدات الإدارية ، مثال ذلك وجود تنازع في العمل بين وزارة البريد والمواصلات ووزارة الموارد المائية ووزارة الأشغال العامة حيث تقوم إحدى هذه الوحدات بأعمال الحفر في الشوارع لتنفيذ مشروعاتها ، وبعد إنتهاء العمل يتم رصف هذه الشوارع وإعادتها إلى ما كانت عليه ولكن ما تلبث أن تأتي وحدة أخرى وتعيد الحفر والرصف من جديد بعد إنجاز أعمالها وينتج عن ذلك ضياع للجهد والمال والوقت لانعدام التنسيق بين هذه الوحدات.[1]

- منع المنافسة الضارة بين الوحدات الإدارية حيث يقضي التنسيق بين الوحدات الإدارية على محاولة كل منها الاستئثار بتحصيل القوى البشرية أو الموارد المالية أو من كل ما يمكنها من السيطرة على غيرها من الوحدات الإدارية الأخرى ، مما يؤثر على قدرة هذه الوحدات على تحقيق أهدافها.[2]

فيؤدي التنسيق إلى التوفيق بين الاحتياجات المختلفة لهذه الوحدات وتحديد أولوية الحصول على أي منها ووضع القواعد التي تكفل توزيعها بما يتفق والاحتياجات الفعلية لكل وحدة إدارية.

- خلق روح التناسق والتضامن بين العاملين لتنفيذ أنشطتهم.

- يقضي التنسيق على التفاوت وعدم المساواة بين العاملين في الوحدات الإدارية فيما يتعلق بشروط التعيين والعلاوات ونظم التأديب ، وهذا التفاوت ناجم عن اختلاف الإجراءات والقواعد المنظمة لهذه السياسات في مختلف الوحدات الإدارية أو الاختلاف في فهمها وتفسيرها.

---

[1] طارق المجذوب: المرجع السابق ، 514.

[2] سعيد السيد علي المرجع السابق ، ص 321.

ثانيا: مبادئ التنسيق

يجب عند ممارسة مهام التنسيق الالتزام بمجموعة من المبادئ كضمانات كفيلة بنجاحه تتمثل فيما يلي:

1- قصر مهام التنسيق على القيادات أو الرئاسات الإدارية بمختلف مستوياتها في التنظيم وذلك لسببين حتى يكون للقائمين بالتنسيق صلاحيات ممارسته على مختلف الوحدات التي يتضمنها التنظيم من جهة ، ولأن المختصين بإجرائه يجب أن يكونوا على علم بكافة الأنشطة التي تباشرها الوحدات المختلفة ، وهذا لن يأتي إلا إذا كانوا على قمة هذه الوحدات.

2- استمرارية التنسيق في أداء مهامه ووظائفه بحيث يواكب كافة مراحل العملية الإدارية ومتابعة أنشطتها المختلفة وحتى إدراكها لأهدافها المخططة سلفا ، فطالما هناك نشاط يباشر من قبل الوحدات الإدارية فإن التنسيق يصبح أمرا ضروريا للقضاء على أي نوع من التضارب أو التعارض بين مختلف أوجه ذلك النشاط[1] .

3- شمولية واتساع التنسيق حيث يسري في مواجهة كافة الأنشطة التي تباشرها الوحدات الإدارية.

4- يعتبر التنسيق وسيلة وغاية في ذات الوقت ، فهو وسيلة باعتباره نشاطا يستهدف تحقيق أهداف التنظيم ، وهو غاية بإعتباره أحد الأسس الهامة التي يجب توافرها في بناء التنظيم الإداري وفي موضوع تقسيم العمل والتخصص فيه.

6- ضرورة وجود تخطيط سليم وتنظيم فعال وقيادة سليمة حتى يمكن للتنسيق أن يحقق الغرض منه ، لأن كل هذه العناصر تعمل من أجل تحقيق أهداف التنظيم[2] .

الفقرة الثانية: صور التنسيق ووسائله

تتعدد صور ووسائل التنسيق تبعا لتعدد معايير تقسيمه ، ولتحقيق التنسيق هناك وسائل مباشرة وأخرى غير مباشرة

أولا: صور التنسيق

متنوعة نذكر أهمها على سبيل المثال:

1- التنسيق الموضوعي والتنسيق الإجرائي:

فالتنسيق الموضوعي هو الذي يرد على مضمون النشاط الذي يتجسد في خطة أو خطط معينة ، أو في محتوى برامج أو في اختيار بديل من بين عدة بدائل مطروحة لحل مشكلة معينة ، فالتنسيق يتجسد هنا في إزالة التضارب أو التعارض الذي يمكن حدوثه عند تنفيذ

---

[1] سعيد السيد علي المرجع السابق ، ص 321.

[2] المرجع نفسه ، ص 319-320.

خطط أو برامج ذات مضامين متباينة ، حيث يقوم بالربط بينها في صورة متكاملة بما يكفل عدم تعطيل المشروعات[1].
ومن أهم المجالات التي يظهر فيها التنسيق الموضوعي موضوع القرارات الإدارية ، إذ يهدف في هذا المجال إلى حسن الإختيار من بين عدة بدائل مطروحة للوصول إلى البديل الأفضل.
أما التنسيق الإجرائي فهو يرد على إجراءات تنفيذ الخطط والبرامج أو القرارات ، مستهدفا توحيد تلك الإجراءات والتي تستخدمها كافة الإدارات ، كما يتحقق التنسيق الإجرائي في حال تنازع عدة إدارات حول موضوع معين ، حيث يتولى التنسيق هنا تحديد الإدارات التي تختص به ، وعلاقة تلك الإدارات فيما بينها حول هذا الموضوع.

2- التنسيق الملزم والتنسيق غير الملزم فالتنسيق الملزم هو الذي تتولاه إدارة معينة كاختصاص أصيل لها منحه المشرع لها ، أما التنسيق غير الملزم فهو يتم على سبيل الاستشارة ولا يتخذ طابع الإلزام سواء بالنسبة للإدارة التي تقوم بإجرائه أو بالنسبة للإدارات الأخرى التي تتعامل معها ، ويتم هذا التنسيق لمجرد إحاطة الوحدات الإدارية بأفضل الطرق لكيفية مباشرة عمل مشترك بينها ، على أن يترك لكل منها بعد ذلك حرية إتباع هذه الطرق من عدمه.

3- التنسيق الفردي والتنسيق الجماعي فالتنسيق الفردي هو الذي يحمل معنى الإتصال الفردي بالعاملين المعنيين بالتنسيق ، أما التنسيق الجماعي هو الذي يكون وسيلته الإجتماعات العامة.

4- التنسيق الرأسي والتنسيق الأفقي: فالتنسيق الرأسي أو العمودي هو الذي يسري من القمة إلى القاعدة بصورة هابطة أو من القاعدة إلى القمة بصورة صاعدة ، سواء كان في نطاق المنظمة الواحدة أو بين العديد من المنظمات المترابطة في نشاطها وأهدافها[2].
أما التنسيق الأفقي هو الذي يسري بين المستويات المقابلة من الأنشطة الوظيفية المتماثلة في نمط السلطة والإدارة.

5- التنسيق محدود الأثر والتنسيق شامل الأثر: يكون التنسيق محدود الأثر إذا اقتصر استعماله على نطاق محدود أي في إدارة معينة ، بينما التنسيق الشامل يجري على مستوى الجهاز الإداري ككل[3].

---

[1] سعيد السيد علي ، المرجع السابق ، ص 325 - محمد رفعت عبد الوهاب ، حسين عثمان محمد عثمان: المرجع السابق ، ص 439 وما بعدها
[2] المرجع نفسه ، ص 325.
[3] المرجع نفسه ، ص 325.

ثانيا: وسائل التنسيق

أول وسيلة للتنسيق هي حسن تنظيم الجهاز الإداري ، لأن الإدارة التي تحدد فيها الاختصاصات بصورة واضحة ، ويمارس فيها كل فرد وظيفته التي تتفق مع تخصصه يتحقق فيها التنسيق بصفة آلية فيعمل الجميع في إطار من التعاون والتكامل كما لو كانوا شخص واحد ، ويمكن تشبيه ذلك بفريق كرة القدم حيث يتم التنسيق من طرف المدرب الذي ينظم الفريق ويحدد أماكن اللاعبين ويعرفهم بالخطة المعمول بها لنجاح الفريق[1].

كما يمكن تشبيه الإداري وهو يقوم بعملية التنسيق بقائد الفرقة الموسيقية الذي ينسق بين جهود أعضاء فرقته فيعطي الحركة لهذا أو ذاك لكي يبدأ أو يتوقف أو يخفض من صوت آلته أو يرفعها حتى تخرج الأنغام متناسقة.

الفقرة الثالثة: السلطة المختصة بإجراء التنسيق

قد يكون التنسيق على مستوى الدولة ككل وقد يكون في حدود منظمة إدارية واحدة.

أولا: التنسيق بالنسبة للجهاز الإداري للدولة ككل:

السلطة المختصة بالقيام بعملية التنسيق بالنسبة للجهاز الإداري للدولة ككل في الدول التي تأخذ بالنظام الرئاسي كأسلوب للحكم هي رئيس الدولة بمساعدة بعض الهيئات المتخصصة ، ويستأثر رئيس الدولة بسلطة التنسيق بين أجهزة السلطة التنفيذية كونه رئيس مجلس الوزراء.

ثانيا: التنسيق على مستوى المنظمات الإدارية

تعتبر وظيفة التنسيق من وظائف القيادات الإدارية ، حيث يعمل كل قائد إداري على تحقيق التجانس والترابط بين أنشطة أعضاء المنظمة لتحقيق الأهداف[2].

---

[1] محمد رفعت عبد الوهاب د. حسين عثمان محمد عثمان المرجع السابق ، ص 439 وما بعدها.

[2] سعيد السيد علي المرجع السابق من 325.

الفرع الخامس: وظيفة الرقابة

تعتبر الرقابة من أهم وظائف القائد الإداري يتحقق بواسطتها من مدى تنفيذ الأهداف المرسومة للمنظمة ، وتعمل على إظهار أوجه القصور ونقاط الضعف الموجودة بالتنظيم حتى يمكن إصلاحها ومنع تكرارها والرقابة هي نشاط يمكن أن تمارسه الإدارة على نفسها أو يمارس من قبل هيئات أخرى متخصصة من خارج الإدارة بهدف التأكد من مدى تحقيق الأهداف المرسومة والتحقق من حسن استخدام الإمكانيات المقدمة للإدارة سواء كانت بشرية أو مالية أو تقنية.

الفقرة الأولى: ماهية الرقابة

تخضع المنظمات والهيئات العامة في الدولة عند ممارسة أنشطتها وأعمالها للعديد من أوجه الرقابة من بينها الرقابة الإدارية التي تعد ركنا أساسيا من أركان العملية الإدارية وهي رقابة يباشرها الجهاز الإداري بنفسه في ضوء معايير محددة ، وللإلمام بوظيفة الرقابة سنتطرق إلى تعريفها وأهميتها وشروط الرقابة الفعالة.

أولا: تعريف الرقابة وأهدافها

1- تعريف الرقابة:

لم يتفق الفقهاء على تحديد مفهوم دقيق للرقابة ، حيث اختلفوا تبعا لمعيار الغاية التي يستهدفها كل منهم ، ومع ذلك سنحاول طرح بعض التعريفات.

عرفها الأستاذ فايول" بقوله: الرقابة" تقوم على التحقق مما إذا كان كل شيء يسير وفقا للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقواعد المقررة ، أما موضوعها فهو تبيان نواحي الضعف أو الخطأ من أجل تقويمها ومنع تكرارها.

كما عرفها البعض على أنها: وظيفة" تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقا للأهداف بكفاية وفي الوقت المحدد لها[1] ".

كما عرفها البعض بأنها:" مجهود إنساني يتم وفق خطوات معينة ، للوقوف على مدى اتفاق التنفيذ مع ما تم التخطيط له من أهداف وتصحيح مسار هذا التنفيذ (إن كان هناك انحراف) ، بأسلوب يحقق من ناحية التكيف والتلاءم مع ظروف وعوامل الموقف ، ومن ناحية أخرى التعادل أو التوازن بين كفاءة وفعالية الأداء وبين الاعتبارات السلوكية والإنسانية للقائمين على هذا الأداء.[2]

نلاحظ أن هذا التعريف كافة العناصر الأساسية لعملية الرقابة والمتمثلة في:

- الطبيعة الإنسانية لعملية الرقابة لأنها تعتبر مجهود أو نشاط يباشره الأفراد.
- الإطار العلمي للرقابة حيث تتم وفق خطوات ومراحل معينة تتلاءم كما ونوعا وزمنا مع ظروفها ومتطلباتها.
- إستمرارية عملية الرقابة حيث تبدأ ببداية التنفيذ وتنتهي بتحقيق الأهداف والنتائج المرجوة.

---

[1] إبراهيم عبد العزيز شيحا المرجع السابق ، ص 416-415 .

[2] سعيد السيد علي المرجع السابق ، ص 377

- الهدف من الرقابة وهو التأكد من أن مستوى الأداء والطرق المتبعة في التنفيذ ستؤدي إلى تحقيق النتائج المرسومة الصفة الإيجابية للرقابة فهي لا تقتصر على تصيد الأخطاء وكشف الانحرافات فحسب بل تبين وسائل إعادة الأمور إلى نطاقها[1].

نلاحظ من خلال التعاريف السابقة الصلة الوثيقة بين وظيفتي الرقابة والتخطيط ، حيث أن التخطيط يبين الأهداف وسبل تحقيقها أما الرقابة تتابع وتتأكد من أن الجهات المختلفة تمارس أعمالها وتنفذ برامجها في ضوء معطيات الخطة أم لا.

وبالتالي الرقابة لا تقتصر على مراقبة مدى مطابقة ما تم تنفيذه مع ما هو مخطط له بل تسعى للتأكد من أن التنفيذ يتم بالشكل الأمثل وبأقل تكلفة وأقل جهد وأقصر وقت ممكن كما أن الرقابة لا تقتصر على اكتشاف الأخطاء لتصحيحها وإنما تبحث عن أسبابها لإيجاد وسائل تمنع ظهورها مستقبلا.

2- أهداف الرقابة

تكتسي وظيفة الرقابة الإدارية أهمية بالغة تمتد إلى بقية عناصر العملية الإدارية من التخطيط إلى الاتصالات.

- فتتجلى أهمية الرقابة في مجال التخطيط في أن مراقبة الخطة وتقييم نتائجها أساس جوهري من بين الأسس التي تقوم عليها الخطة ، فيجب أن يواكب تنفيذ الخطة متابعة خطوات التنفيذ ومراقبة سير العمل فيه حتى يمكن مواجهة المشاكل والصعوبات والتغلب عليها ، وإحلال الخطط البديلة إذا تطلب الأمر ، وحتى يتضح لقيادة المنظمة مدى النجاح الذي تحقق في كل مرحلة من مراحل تنفيذ الخطة ، وبالنسبة للخطة في مجملها في نهاية الأمر.

- من ناحية ثانية ، تلعب الرقابة دورا هاما في مجال التنظيم الإداري بالكشف عن مواطن الضعف في الهيكل التنظيمي للجهاز الإداري للمنظمة ، ومدى توافق عدد العاملين مع حجم نشاط كل إدارة وقسم وفرع في المنظمة ، وفي نطاق تفويض السلطة تبرز أهمية الرقابة بالنسبة للرئيس الإداري الذي فوض جزء من اختصاصاته لمرؤوسيه ، إذ أنه بالنظر إلى بقاء مسؤولية الرئيس عن هذه الاختصاصات المفوضة فلا بد إذن من مراقبة مرؤوسيه أثناء ممارستهم لهذه الاختصاصات حتى يطمئن إلى صحتها وسلامتها.

- وتساهم الرقابة في عملية اتخاذ القرارات السليمة ، حيث يستطيع الرئيس الإداري الحصول على المعلومات الدقيقة عن المشكلة موضع الدراسة لكي يصدر القرار المناسب لعلاجها ، كما تكشف الرقابة للرئيس الإداري عن مدى النجاح أو الفشل الذي تحقق في تنفيذ القرارات المتخذة وأسباب ذلك.

- كما أن للرقابة أهمية ملموسة في عملية التنسيق لما تقوم به من توضيح الدرجة التي وصلت إليها عملية التوفيق بين الجهود ومدى فعالية وسائل التنسيق المطبقة ، والمعوقات التي تحول دون تحقيق التنسيق الفعال بين مختلف الأنشطة التي تؤديها إدارات وفروع المنظمة الإدارية[2].

---

[1] سعيد السيد علي المرجع السابق ، ص 378.

[2] عبد الغني بسيوني عبد الله المرجع السابق ، ص 408.

- وعلى صعيد الاتصالات تؤدي الرقابة خدمة عامة في إعطاء صورة حقيقية عن شبكة الاتصالات الموجودة في المنظمة وهل تقوم بوظيفتها أم أنها تواجه صعوبات في ذلك ، ولعل في اعتماد الرقابة على التقارير المرسلة إلى القيادة الإدارية بصفة أساسية ما بين مدى فعالية قنوات الاتصال عن طريق وصول هذه التقارير بسرعة وانتظام أم تأخرها واضطراب وصولها.

- كما تكشف الرقابة عما يقع من مخالفات قانونية أو أخطاء فنية أو قصور في الأداء أو إهمال في الإنجاز ، وهذا ما يساعد قيادة المنظمة على مواجهة هذه المخالفات والأخطاء بالتقويم والإصلاح والقضاء على أوجه القصور في الأداء[1].

ثانيا: شروط الرقابة

إن الرقابة الفعالة لا تكون عشوائية بل يجب أن تتوفر لها مجموعة من الشروط نذكر أهمها:

1- يجب أن يكون نظام الرقابة مناسبا لطبيعة العمل واحتياجات الإدارة وإمكانياتها المادية والبشرية[2] ، فالجهاز الإداري يباشر العديد من الأنشطة تتميز كل منها بسمات وخصائص معينة من حيث النوع أو الأهمية أو الحجم ، فيجب أن يكون الجهاز الرقابي متنوعا حتى يتلاءم مع خصائص كل منها وإلا أصبح عاجزا عن تحقيق أهدافه ، فالرقابة المطبقة في مشروع صغير يمارس أنشطة محدودة تختلف بطبيعة الحال عن الرقابة المطبقة في منظمة كبيرة متعددة الأنشطة.

2- يجب أن يكون نظام الرقابة مرنا قابل للتعديل بما يتلاءم وظروف العمل حتى تظل الرقابة أداة نافعة في مواجهة الخطط المتغيرة والظروف غير المتوقعة ، وتتطلب الرقابة فهما مرنا و شاملا للاعتبارات السلوكية والنفسية التي تؤثر في العلاقات بين العاملين وطرق أدائهم ، فالرقابة المتشددة تخلق جوا من النفور وأزمة ثقة بين القائد والمرؤوسين مما ينعكس سلبا على العمل[3].

3- يجب أن يكون نظام الرقابة اقتصادي أي قليل التكاليف لا يحتاج لنفقات كبيرة ، فلا حاجة الإدارة إلى نظام رقابي باهظ التكاليف يتطلب نفقات كبيرة ، وبذلك يتضح الأهمية البالغة لرقابة جميع أوجه النشاط الإداري في كافة مراحله حيث يمكن قيادة المنظمة من دفع العمل ليسير بانتظام وإضطراد لتحقيق أهدافها[4].

---

[1] عبد الغني بسيوني عبد الله: المرجع السابق ، ص ص 408-409.
[2] إبراهيم عبد العزيز شيحا المرجع السابق ، ص 427
[3] طارق المجذوب: المرجع السابق ، ص 561
[4] عبد الغني بسيوني عبد الله المرجع السابق ، ص.410

4- أن يكون نظام الرقابة موضوعي ينصب على الأداء والعمل وليس شخصي ينصب على الأفراد لإرضاء دوافع شخصية وذلك حتى لا يفهمها أعضاء التنظيم بأنها سلاح عقاب يستخدم لأغراض شخصية فالهدف من الرقابة معرفة مدى تحقق الأهداف والكشف عن الأخطاء والانحرافات ومحاولة تذليلها.

5- يجب أن تتم الرقابة بصفة متناسقة فيتوفر لها الانسجام وعدم الازدواج فلا تتعدد صور الرقابة بشكل يؤدي إلى نفور العاملين ، كما يجب ألا تتسم بالشدة والصرامة فتؤدي إلى فقدان العاملين لروح الابتكار والإبداع .

6- يجب أن يتولى مهمة الرقابة جهاز إداري كف يمارسها بمرونة دون تسلط أو محاولة لإستغلال النفوذ لأغراض شخصية.

7- يجب أن يؤدي نظام الرقابة إلى تصحيح الأخطاء وتقويم الانحرافات دون تستر أو مجاملة للمخطئين وذلك لتفادي الوقوع في الخطأ أو استمراره وهذا يتطلب وجود قيادة حازمة للمؤسسة لاتخاذ الإجراءات اللازمة عند وقوع الأخطاء[1].

8- يجب أن تكون هناك شبكة اتصالات قوية وسريعة حتى يتمكن المختصون بوظيفة الرقابة من معرفة المعوقات والأخطاء في أقصر وقت ممكن والعمل على تصحيحها في الوقت المناسب[2] .

الفقرة الثانية: خطوات وأساليب الرقابة

سنتناول في هذا المبحث خطوات الرقابة أو مراحلها ، ثم نتطرق إلى الأساليب التي تستخدمها الرقابة.

أولا: خطوات الرقابة

حتى تتم عملية الرقابة بدقة وإحكام يجب أن تتخذ الخطوات الأساسية التالية:

1- وضع المعايير ومعدلات الأداء:

يقصد بها وضع معايير موضوعية لقياس الإنجازات المحققة التي تعبر عن أهداف المنظمة ، أو هي النتائج المطلوب تحقيقها أو الوصول إليها والأهداف المطلوب بلوغها والتي يشار إليها في الخطط ، وتشتمل تلك المعايير على وحدات عمل محددة ، تتخذ أساسا لمقارنة وقياس كمية العمل الواجب أداؤها ، ومستوى هذا العمل والوقت اللازم لذلك ، وهي أمور تختلف من منظمة إلى أخرى تبعا لإختلاف أوجه نشاط كل منها وما تسعى إلى تحقيقه من أهداف.

---

[1] إبراهيم عبد العزيز شيحا المرجع السابق ، ص 428-426.

[2] المرجع نفسه ، ص 428-426

وتتنوع هذه المعايير منها: معايير كمية مثل نفقات التشغيل ، نسبة الأرباح معدلات الإنتاج... إلخ ، ومعايير نوعية تتعلق بنوع أو جودة ناتج الأداء مثل قوة التحمل ، ومعايير التكلفة التي تعكس الناحية المالية للوحدات المنتجة مثل تكلفة المواد الخام... الخ[1] .

2- تقييم الأداء الفعلي وفق المعايير:

يتم في هذه المرحلة مقارنة وتقييم الأداء الفعلي للمنظمة مع ما هو مخطط له ، حيث تقارن الأعمال والأنشطة التي تم إنجازها بمعدلات الأداء الموضوعة التي تم تحديدها لمعرفة مستوى إنجاز هذه الأعمال من حيث الكم والنوع والوقت ، وبذلك يمكن معرفة مدى مطابقة الأعمال المنجزة لمعدلات الأداء ، وإلى أي حد وصلت الفروق بينهما ، وأسباب ما وقع من أخطاء وما حدث من قصور في الأداء ، ظ ويتم ذلك بطبيعة الحال بواسطة سلطة الرقابة المختصة في المنظمة الإدارية.

3- تصحيح الأخطاء والانحرافات:

يتم في هذه المرحلة تقصي أسباب الأخطاء والانحرافات ومحاولة معالجة أسباب القصور في أداء الأعمال التي تم إكتشافها مثال: تعديل الأهداف ، توضيح الاختصاصات ، تحسين ظروف العمل.... إلخ ، حيث تقوم السلطة المختصة بالرقابة بوضع تقرير مفصل يتضمن الخطوات الثلاث المتخذة لتحقيق الرقابة وبيان الأخطاء والمخالفات التي تم إكتشافها من خلال ممارسة الرقابة.

ثانيا: أساليب الرقابة

هناك أساليب متنوعة لممارسة الرقابة داخل المنظمات الإدارية ورغم ذلك إختلف فقهاء الإدارة العامة في حصر هذه الوسائل أو الأساليب وسنذكر أهمها:

1- التقارير الإدارية:

تعتبر التقارير من لأهم أساليب الرقابة لما تتميز به من دقة ووضوح في إعطاء صورة حقيقية للقيادة الإدارية والرؤساء والسلطات المختصة بالرقابة عن كيفية إنجاز الأعمال ، ومدى كفاءة هذا الإنجاز ، وإلى أي حد وصل التطابق بين التنفيذ والخطط والبرامج المقررة ، كما تؤدي التقارير دورا هاما في تحقيق التنسيق بين الإدارات المختلفة[2].

وحتى تتحقق الفائدة المرجوة من التقارير في عملية الرقابة يجب أن تصاغ بدقة وعناية ووضوح بحيث تتضمن بيانات دقيقة ومعلومات صحيحة عن حالة العمل في الوحدة الإدارية ، ويجب أن يحتوي التقرير كذلك على تحليل لهذه البيانات للوصول إلى استنتاجات.

---

[1] سعيد السيد علي المرجع السابق ، ص 379

[2] عبد الغني بسيوني عبد الله: المرجع السابق ، ص 413-416.

ويفترض في هذه التقارير أن تصل بشكل منتظم وبصفة دورية إلى رئاسة كل وحدة إدارية ، ثم ترفع إلى القيادة العليا للمنظمة حتى تتضح ظروف سير العمل ومدى توافقها مع أهداف المنظمة ، وأوضاع العاملين ومدى تحسن أدائهم.... إلخ.[1]

2- الإشراف:

ويقصد به ملاحظة جهود العاملين لتوجيهها توجيها سليما عن طريق إصدار أوامر وتعليمات وإرشادات ويستلزم إجراء الإشراف الإتصال الدائم بالجهات المشمولة بالإشراف ، مع ضرورة إلمام المشرف بالعمل المشمول بإشرافه واحترامه لمبادئ الحياد والمساواة [2].

3- الملاحظة والتفتيش:

يقصد بالملاحظة ما يقوم به المشرف من ملاحظة وإشراف على العاملين الخاضعين لإشرافه من جهة سير عملهم والطرق المستخدمة في العمل وما تم التوصل إليه من نتائج ، أما التفتيش فيعني فحص سلامة الأعمال الإدارية من الناحيتين الشكلية والموضوعية حيث يتم فحص الوثائق والسجلات لمعرفة حقيقة الأوضاع [3].

4- فحص الشكاوى الإدارية: يقصد بالشكاوى الإدارية تلك الطلبات المقدمة من المواطنين إلى الجهات الرقابية ضد الموظفين العموميين تتعلق بمخالفتهم للقوانين أو تقصيرهم في تأدية واجباتهم الوظيفية ، ويعتبر فحص الشكاوى من الوسائل الرقابية الفعالة[4] .

الفقرة الثالثة: أنواع الرقابة

تباينت وجهات نظر فقهاء الإدارة العامة بشأن تحديد أنواع الرقابة وبيان تقسيماتها ، للرقابة صور متعددة نذكر منها:

أولا: من حيث الجهة الممارسة للرقابة هناك نوعان:

1- الرقابة الداخلية:

هي رقابة تتم داخل الوحدة الإدارية تمارسها السلطات الرئاسية مثل رقابة الوزير على رؤساء الأقسام والمصالح بوزارته ، ورقابة رئيس المصلحة على رؤساء الأقسام داخل الإدارة... إلخ ، بمعنى آخر هي مراقبة الرئيس للمرؤوسين ومحاسبتهم عن كل خطأ أو تقصير أو إهمال في العمل. ويتكرر هذا النوع من الرقابة دون الحاجة إلى وجود نص قانوني فهي توجد نتيجة فكرة التنظيم.

والرقابة الداخلية قد تكون سابقة يمارسها الرئيس الإداري على المرؤوس قبل قيامه بالعمل وتأخذ صورة الإرشاد والتوجيه ، وقد تكون لاحقة بعد قيام الموظف بالعمل كالتصديق والإلغاء لمخالفة القانون والحلول.

---

1 عبد الغني بسيوني عبد الله ، المرجع السابق ، ص 416.

2 سعيد السيد علي، المرجع السابق ، ص 435.

3 عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع نفسه ، ص 417.

4 سعيد السيد علي ،المرجع نفسه ، ص 444.

2- الرقابة الخارجية:
هي رقابة تمارسها أجهزة رقابية مستقلة تقع خارج المنظمة الإدارية[1] ، وتتمثل مهمة هذه الرقابة في الأمور المتعلقة بالسياسة العامة والقانون والجوانب المالية أكثر مما تهتم بالنواحي الفنية ، مثال: أجهزة الرقابة المركزية لا تهتم بعلاج المريض في المستشفى من الناحية الطبية وإنما تهتم بضمان الإلتزام بالقوانين ونظام الخدمة المتبع.

ثانيا: من حيث مداها تنقسم الرقابة إلى نوعين:
1- رقابة جزئية تقتصر على موضوع أو موضوعات معينة.
2- رقابة شاملة تمارس على الجهاز الإداري ككل.

ثالثا: الرقابة المستخدمة لتنميط الأداء
تهدف هذه الرقابة إلى زيادة كفاءة المنظمة والعمل من الناحية الكمية والنوعية وتقليص النفقات ويتم ذلك بوضع معايير للأداء لتقييم أداء العمال الزمن النوعية ، حجم الإنتاج..). ويتم تقييم الأداء عن طريق مقارنة النتائج التي تحققت من النشاط الذي تم تنفيذه بالأهداف المحددة سلفا ، ومن خلال هذه المقارنة يتضح مدى الإنجاز أو العجز أو القصور عن تحقيق الأهداف ، حيث يتم دراسة مواطن القوة ونقاط الضعف في المنظمة.

رابعا: الرقابة المستخدمة للتحكم في النفقات: تهدف هذه الرقابة إلى القضاء على مظاهر الإسراف مثل وجود ازدواج في الاختصاصات أو تكرار مراحل العمل.

خامسا: الرقابة المستخدمة في متابعة تنفيذ المخطط: تعتبر وظيفة الرقابة مكملة لوظيفة التخطيط ، حيث تقوم الرقابة بمقارنة أهداف المخطط بالواقع الفعلي ، وكل تباين بين الواقع والمخطط يستوجب تصحيحا إما بإجراء تعديلات على المخطط إذا أصبح غير واقعي أو إجراء تعديلات على طرق الإنجاز. (محاضرات الأستاذة موسى زهية مقياس العلوم الإدارية).

سادسا: الرقابة المستخدمة لحماية ممتلكات الإدارة
تهدف هذه الرقابة إلى حماية ممتلكات الإدارة من السرقة والتبذير وسوء الإستخدام.
سابعا: الرقابة المانعة: هي رقابة وقائية تمنع الخطأ قبل وقوعه ، مثلا في مجال المالية العامة مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف (مسؤول إداري) والمحاسب العمومي الذي يقوم بعملية الصرف ، فالمراقب يراقب شرعية الصرف أو عدم شرعيته.

---
[1] إبراهيم عبد العزيز شيحا المرجع السابق ، ص 440.

الفرع السادس: الانتقادات الموجهة للمناجمنت العمومي

لم يسلم المناجمنت العمومي من الانتقادات نذكر منها:

- التعقيدات الإدارية:

إن التعقيدات الإدارية في الواقع وشدة تمسك الموظف العمومي بلوائح وقواعد العمل ، والنظر إليها كغاية ينبغي الوصول إليها وليست وسيلة لتحقيق النفع العام ، كل هذا أدى إلى تشكل قناعة لدى المواطن بأنه يتعامل مع آلة تعمل وفق مخطط محدد مسبقا تنتج في الكثير من الحالات البطئ وعدم الاستجابة إلى احتياجاته بالشكل الذي يطمح إليه.

- التضخم في التوظيف والتكاليف:

ما يلاحظ على آلية إدارة الخدمات العمومية هو التضخم في التوظيف الذي لا يرافقه أي ارتفاع في نوعية وجودة الخدمة العمومية ، وهذا يترجم في تعدد المديريات والمراكز الخدمة العمومية التي ليس لها علاقة بتلبية احتياجات المواطنين.

- تبني أهداف وغايات خارجية:

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

- غياب مردودية رأس المال:

الإدارة العمومية غير مجبرة على تحقيق مردودية مالية لمجمل تدخلاتها ونشاطاتها ولا تعد القيمة المضافة لرأس المال المستثمر معيارا لتحليل الأنشطة المنجزة ، وهذا بسبب غياب السعر بمفهوم السوق (وهنا نقصد الخدمات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري) في حين نجد دائما تكاليف.

- غياب المنافسة بفعل القوانين واللوائح الصارمة:

تم تغييب المنافسة في تحقيق وإنجاز الأنشطة العمومية ، وتم ترسيخ الاحتكارية وشبه الاحتكار ، مما أدى إلى غياب المنافسة سواء بين المؤسسات العمومية ، أو بين الموظفين داخل المؤسسة الواحدة.

- أنظمة معقدة وشديدة الانغلاق:

توصف الإدارة العمومية بالتعقيد والانغلاق على المحيط الخارجي بالنظر إلى العديد من المهام الموكلة إليها.

- خضوع الإدارة العمومية للسياسة:
تخضع غالبا أنشطة الإدارة العمومية إلى القرارات السياسية ، فمثلا في الفترات الانتخابية تجد الإدارة العمومية تشويشا في الوتيرة العادية لتحقيق مختلف
الاستراتيجيات ، إذ أن العمل والقرارات التي تتخذها في هذه الفترات دائما ما تكون في صالح النشاط الانتخابي.[1]

المحور الثاني: المناجمنت العمومي الجديد
لقد كان من الضروري إحداث تغييرات جذرية في أسلوب التسيير في الإدارات والمؤسسات العمومية وكيفية تقديمها للخدمات ، وهذا ما عجل في تبني مفهوم جديد للتسيير- المناجمنت العمومي الجديد - يتلاءم والتغيرات التي يمر بها الجهاز الإداري.

المبحث الأول: الإطار النظري والمفاهيمي للمناجمنت العمومي الجديد
تسيير القطاع العمومي مثل تسيير القطاع الخاص ، قادر على التكيف مع روح العصر وإعادة اختراع نفسه من حين لأخر. وإذا كانت الإدارة مطالبة بالتطور في كل وقت فإنها أحوج ما تكون إلى إعادة تشكيل نفسها واختراع ادارة جديدة في هذا الوقت بالذات.
وقد اتسم الوقت المعاصر بتطورات وتحديات عديدة كان لها تأثيرات مباشرة على التسيير العمومي، ولكي يتمكن القطاع العمومي من مواجهة التغيرات الاقتصادية والتكنولوجية والبيئية ، ينبغي الاستفادة من التطورات الحديثة في التسيير وكيفية التعامل مع مثل هذه التغيرات والتطورات. وهذا ما جعل تبني مفهوم جديد للتسيير العمومي ضرورة لابد منها حتى تتلاءم والتغيرات التي يمر بها الجهاز الإداري.

المطلب الأول: مفهوم المناجمنت العمومي الجديد

يعتبر تطور المناجمنت العمومي الجديد من أكثر ما سعت إليه الدول المعاصرة ، فقد هيمن التسيير على أجندة الإصلاح الإداري في العديد من دول العالم. وقد أوضح الأستاذ (Manning) أن المناجمنت العمومي الجديد قد تم تطبيقه بصورة كاملة في كل من المملكة المتحدة ، نيوزيلندا ، أستراليا ، هولندا، السويد ، كندا والولايات المتحدة الأمريكية ، وقد ظهر بمسميات مختلفة ، منها المناجمنت العمومي الجديد، نموذج ما بعد البيروقراطية ، المناجمنت العمومي بناءا على نظام السوق ، وإعادة اختراع الحكومة. لكن وعلى الرغم من اختلاف هذه المسميات ، فقد حاول الباحثون التعرف على الخصائص العامة للمناجمنت العمومي[2]، هذا الأخير الذي يدعو الى أن الإدارة هي أساس البرامج العمومية الفعالة ، وأنه اذا كان على الحكومات أن تتبنى المناجمنت العمومي الجديد والإصلاحات المواتية (معظمها مشتق من القطاع الخاص)، فإن المواطنين سوف يحصلون على حكومة أفضل مقابل تكلفة أقل.

---
[1] يوسف بركاتي، المرجع السابق
[2] نور الدين شنوفي، المرجع السابق، ص70

وقد عرف الأستاذ Gibert المناجمنت العمومي الجديد بقوله: "المناجمنت العمومي الجديد هو التوجه بالإدارات العمومية نحو ادارة الأعمال" ، وهو:" مجموع الأساليب والتقنيات الرامية إلى تطوير عملية قيادة القرار العمومي وتحسين مستوى الأداء في المنظمات العمومية الإدارية والمساهمة في عصرنتها وإعادة الشرعية لها بعد عشرات السنوات من تراجع فعاليتها[1]."

خصائص المناجمنت العمومي الجديد

للمناجمنت العمومي الجديد ثلاث خصائص تتمثل في:

1- تغيير في آلية الحكومة:

يتضمن المناجمنت العمومي الجديد تغييرا في البناء الهيكلي للحكومة ، والذي يشمل على ما يلي:

-إعادة الهيكلة للأقسام والإدارات

- تغيير الثقافة التنظيمية

- اللامركزية في السلطة والمسؤولية من خلال إعطاء الصلاحيات للمستويات الإدارية الدنيا

- الفصل بين السياسة وتقديم الخدمة

- تغيير الثقافة التنظيمية

- تحسين الجودة

- الاستجابة للعملاء- ممارسة المشاركة الإدارية

- الاتجاه نحو آلية السوق

- استخدام الموارد بكفاءة وفعالية

وقد اتجهت العديد من الدول ومنها بريطانيا كندا واستراليا على الاستخدام الأمثل للمدخلات المستخدمة في تقديم الخدمات بما قد يؤدي إلى ترشيد وتقليل النفقات ، ففي المملكة المتحدة جاءت الإصلاحات تحت اسم مبادرات التسيير المالي في مجال اللامركزية وإعطاء صلاحيات أكبر للمستويات الإدارية.

واتجهت بريطانيا لإصلاح إداري بدأ تطبيقه سنة 1988 ، ويهدف إلى تقليل التحكم المركزي فيما يتعلق بالرقابة الإدارية والمالية ، وإعطاء المزيد من المستويات والصلاحيات للعاملين في المستويات الإدارية الدنيا.

2- التغيير في أسلوب الإدارة

من خلال العناصر التالية:

- تبني القطاع العام الممارسات الإدارية المطبقة في القطاع الخاص ، والتي تتضمن استخدام نموذج التمييز ، إعادة الهندسة إدارة الجودة الشاملة ، القيمة مقابل النقود ، قياس الأداء والحوافز ، خدمة العملاء الربحية وتقليل العمالة.

---

[1] سلوى تيشات ، المناجمنت العمومي الجديد كمدخل لإصلاح الإدارة العمومية -دراسة حالة بعض دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية - المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، 2018، ص ص 31-32.

- التركيز على الكفاءة والفعالية
- الانتقال من التحكم في المدخلات والإجراءات والأنظمة إلى قياس المخرجات.
- تفضيل الملكية الخاصة ، أسلوب التعاقد للخدمات العامة وإتباع أسلوب المنافسة لتقديم الخدمات.
- تفويض الصلاحيات والسلطات للمستويات الإدارية الدنيا.

3- تقليص دور الدولة:

يشمل تقليص دور الدولة وفقا للمناجمنت العمومي الجديد الاتجاه نحو التخصيص ، برامج تخفيض الميزانية ، تشغيل الخدمات بأسلوب تجاري ، تخفيف القيود الحكومية على القطاعات الاقتصادية ، وقد حدد الأستاذ (هود) مجموعة من السمات المميزة للإدارة العامة الحديثة تتمثل في:

-تجزئة فعاليات القطاع العام وتحويلها إلى هيئات عامة.
- وضع معايير واضحة لقياس الأداء.
- التركيز على رقابة الأداء.
- إطلاق حرية المديرين للإدارة.
- تشجيع المنافسة.
- تبني أساليب القطاع الخاص في التسيير.[1]

المطلب الثاني: مقومات المناجمنت العمومي الجديد

إن البحث عن فعالية الجهاز الإداري تستدعي من الدول إصلاحات إدارية فرضتها مجموعة من العوامل ، هذا من جهة ومن جهة أخرى فان زيادة مردودية الإدارة العمومية من خلال إدراج مفاهيم الفعالية والكفاءة ، تطلب القيام بإصلاح شامل للإدارة العمومية بالإضافة إلى تحسين وجودة الخدمة العمومية أي عصرنة الإدارة ، وهو ما كان من أولويات المناجمنت العمومي الجديد.

الفرع الأول: إصلاح الإدارة العمومية

يمكن القول أن التغر هو سمة أساسية أصيلة لأي مجتمع أو منظمة عبر كل المراحل والعصور ومن ثم يكون التطوير والتحديث والتحسين حتمية إستراتيجية لضمان توفر متطلبات فعالية المناجمنت العمومي ، هنا تأتي قضية الإصلاح الإداري المتواصل ليكون الجهاز الإداري مواكبا لمتطلبات التنمية ، وقد تعددت تعاريف هذا المفهوم ، فبعض الكتاب يعرف الإصلاح الإداري بأنه:" مجموعة الإجراءات التي تستهدف تحسين وتطوير الأداء بأقل الإمكانيات المطلوبة. يسمح هذا التطوير بإحداث تغييرات جوهرية تؤدي إلى تحسين البيئة الإدارية للمؤسسة"[2]، والبعض يرى أنه:" مجهود يستهدف تتبع مشكلات الجهاز الإداري ، حتى موقعها الاجتماعي ، بالاستناد على حقيقة أن الجهاز الإداري في الدول

---

[1] نور الدين شنوفي، المرجع السابق، ص ص 70- 71

[2] محمود حافظ محمد حتة ، التطوير والإصلاح المؤسسي نموذج الإدارة المتكاملة للمنظمات العامة ، مركز الدراسات الإدارية والعلمية ، مصر ، ص 3

النامية بالذات مظهر من مظاهر ومرآة تعكس أوضاعه ، ومن ثم فإنه في ذاته أحد معوقات التنمية ، ولن يكون ممكنا تحقيق التنمية بالجهاز الإداري إلا لو تم تغيير المصادر الاجتماعية لمشكلات هذا الجهاز."[1]. وبناءا عليه تصبح سياسة الإصلاح الإداري من السياسات الإستراتيجية التي يجب أن توليها الحكومات- بتعاون كافة قطاعات المجتمع - أولوية دائمة لتمكين القطاعات من القيام بدورها في عملية التنمية بيسر وفعالية.

وتظهر أهمية الإصلاح الإداري بدرجة أكبر عند وجود بوادر ومؤشرات فشل الجهاز الإداري وفساده وقد أثبتت التجارب الإصلاحية أن الإصلاح الإداري لا يتحقق بلمسه سحرية دفعة واحدة ، بحيث تسير أمور الإدارة العامة على خير ما يرام ، بل لابد من متابعة التدابير واستمرارية الإجراءات الإصلاحية بشكل متكامل.

وفق منهجية مدروسة تأخذ بالأولويات ، وتعمل على تحقيقها خطوة خطوة بسياسة النفس الطويل.[2]

الفرع الثاني: تحسين وجودة الخدمة العمومية

وفقا للقانون الإداري الفرنسي الخدمة العمومية تعد تقليديا خدمة فنية تزود بصورة عامة بواسطة منظمة عامة كاستجابة لحاجة عامة.

الفقرة الأولى: مفهوم الخدمة العمومية

إن استخدام مصطلح الخدمة العمومية يعبر عن الأنشطة والأعمال التي تقوم بها الأجهزة الحكومية سواء المركزية أو المحلية في مسيرتها نحو تحقيق المنفعة العامة لأفراد المجتمع ، سواء كان بصورة مباشرة أم غير مباشرة ، أي باستخدام الحكومة الموارد والوسائل التي تمتلكها ، أو بالرجوع إلى إسناد المهام التنفيذية للقطاع الخاص بالنسبة لتلك الخدمات التي يستطيع القيام بتأديتها.

وتعرف الخدمة العامة على أنها:"تلك المنفعة الغير قابلة للتجزئة ..."[3] وهي: "جميع أنواع الخدمات التي من غير الممكن استغلالها إلا في إطار جماعي ، تتوفر بشكل إجباري وفق قاعدة المساواة التي ينص عليها القانون ، ويكون من الضروري استغلالها بمعزل عن قواعد السوق ، تتحمل الدولة مسؤولية توفيرها والقيام بها من حيث أدائها ومراقبتها ." [4]

كما عرفت الخدمة العمومية بأنها:" نشاط ينفذ مباشرة من قبل الدولة سواء كان محليا او وطنيا وتحت رقابتها ويهدف لخدمة المصلحة العامة"[5]، وعرفت أيضا بأنها: "كل وظيفة يكون أداؤها مضمونا ومضبوطا ومراقبا 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 الحاكمين."[6]

---

[1] محمد قاسم القريوتي ، الإصلاح الإداري ، بين النظرية والتطبيق دار وائل ، عمان 2001 ، ص 17

[2] غازي محمد فريج ، الإصلاح الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2014 ، ص 16

[3] سلوى تيشات أفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية " نيوزيلندا فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية "، رسالة دكتوراه ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير جامعة بومرداس الجزائر 2014-2015 .

[4] نورا لدين شنوفي، المرجع السابق، ص 2

[5] عمار عوابدي ، القانون الإداري ، الجزء الثاني ، د-م-ج ، الجزائر ، 2007 ، ص 73.

[6] برانيس عبد القادر تسويق الخدمات العمومية ، مكتبة الوفاء القانونية ، الطبعة الأولى الاسكندرية 2010 ، ص 56.

وحسب نظرة علم الاجتماع فهي ترتكز على عنصر المجانية والتضامن خدمة للمجتمع والتركيز على قيم المساواة في تعريفه للخدمة العمومية ، بينما من وجهة نظر الاقتصاديين ، فرغم التأكيد على وجود هذا المفهوم ضمن أدبيات النظريات الاقتصادية ، إلا أن اختلاف التوجهات الفكرية طبعت هذا المفهوم بالنظر الى أن البعض يدعو لتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وهناك من يدعم قانون العرض والطلب والمنافسة.

وحسب الاتحاد الأوروبي فإن:" الخدمة العمومية هي مفهوم ديناميكي ومرن يسهر على إمكانية اتخاذ التزامات المنفعة العامة بعين الاعتبار والتطور السياسي والاجتماعي والاقتصادي والتكنولوجي كما يسمح بالتكيف المنتظم لهذه الالتزامات مع تطور احتياجات المواطن... لذلك يمكن إعادة تعريفه باستمرار لتكييفه مع المحيط الاجتماعي والاقتصادي والتكنولوجي."

ولم يعرف المشرع الجزائري الخدمة العمومية بشكل عام ، رغم تعريفه لها بشكل خاص حسب خصوصية بعض القوانين كالقانون المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية رقم 18-04 [1]، حيث جاء في المادة 10 منه في الفقرة 16 و 17: " خدمة الاتصالات الالكترونية وكذا الخدمات التي تستعمل قدرات شبكات الاتصالات الإلكترونية والتي تنص زيادة على خدمة الاتصالات الالكترونية القاعدية وظائف المعالجة والتخزين".

الفقرة الثاني: تحسين جودة الخدمات العمومية المقدمة للمواطنين

عرفت الجودة من قبل المنظمة العالمية للتقييس بأنها:" (قابلية مجموعة من الخصائص الباطنية والميزات الخاصة لمنتوج أو نظام أو سيرورة لإرضاء متطلبات الزبائن وبقية الاطراف المعنية)"

والمواطن أو المستفيد من الخدمة العمومية هو من أولويات البرامج الإصلاحية التي شرعت دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في تطبيقها على مستوى اداراتها العمومية ، وذلك لأن حكومات هذه الدول أدركت أن الادارة العمومية وجدت أساسا لخدمة المواطن ، ولذا لابد أن تبحث عن الوسيلة التي تجعلها في
اتصال دائم معه لمعرفة احتياجاته وتطلعاته ورأيه بشأن ما يتلقاه من خدمات عمومية ، وهذا كمحاولة لاشراكه في تحسين جودتها.[2]

ومن أجل تحقيق هذا الهدف تم الاهتمام بالعناصر التالية:

- محاولة الكشف عن احتياجات المواطنين وقياس مدى رضاهم عن الخدمات المقدمة لهم:

لقد أعادت الإصلاحات الإدارية النظر في العلاقة التي تجمع بين الإدارة العمومية والمواطنين ، فبعدما كان المواطن لا يحظى بأي أهمية أصبح هذا الأخير في ظل الإصلاحات الجديدة محور اهتمام الإدارة العمومية وشغلها الشاغل باعتبار أن جودة الخدمات العمومية أصبحت عنصرا هاما في الحكم على أداء الإدارة العمومية ، من هذا المنطلق أصبح من الضروري أن ينظر للمواطن على أنه زبون يجب إرضاءه ، ومن ثم

---

[1] القانون رقم 18-04 المؤرخ في 10 مايو 2018 ، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية ، ج.ر ، العدد 27 لسنة 2018

[2] سلوى تيشات، المناجمنت العمومي الجديد...، المرجع السابق، ص 34

ركزت الدول المعنية بالإصلاح كل جهودها للكشف عن احتياجات المواطنين والعمل على إشباعها مستخدمة ذلك في: أساليب مختلفة ومتنوعة ، وفي هذا الإطار استعملت بلجيكا أداة أطلقت عليها اسم (البارومتر) حيث تستعمل هذه الأداة في الكشف عن طبيعة العلاقة بين المستفيد من الخدمات العمومية والإدارة العمومية من خلال التعرف على الخدمات التي تقدمها الإدارة العمومية المعنية ، كيفية استقبالها للمواطنين وكيفية التعامل معهم ، طريقة تقديم الخدمة ، كيفية التعامل مع الصعوبات التي قد تواجه المستفيدين من الخدمة ، كما تعمل هذه الأداة على قياس مدى رضا المستفيدين من الخدمة من خلال أربعة معايير هي السرعة ، الدقة ، الكفاءة وطريقة المعاملة. وفي نفس السياق تستعمل كل من كندا والولايات المتحدة الأمريكية أسلوب الدراسات الاستقصائية المحلية ، ففي دراسة كندية تحت عنوان (المواطن أولا)، سلطت كندا الضوء على تحقيق مقاربة التوجه بالزبون، هذه الدراسة سمحت للإدارة العمومية أن تحصل على صورة واضحة ودقيقة عن أراء المواطنين عن مختلف الخدمات العمومية ، كما اقترحت العديد من الوسائل التي من شأنها أن تحسن من معدلات رضا المواطنين ، ومن أجل تحقيق نفس الغاية قامت الولايات المتحدة الأمريكية بدراسة تحت عنوان (مؤشر رضا المستهلك الأمريكي) ، يقوم هذا المؤشر بقياس مدى رضا المستفيدين من الخدمات العمومية التي تقدمها الحكومة الفدرالية ، حيث يأخذ بعين الاعتبار كل من مستوى جودة الخدمات المحققة.

فعلا ومستوى جودة الخدمات التي يطمح المستفيدون إليها من خلال إحصاء عدد الشكاوي ونوعيتها ، والعمل على معالجتها في أسرع وقت ممكن بغرض الرفع من جودة الخدمات المقدمة ، أما الدانمارك فتستخدم أساليب متنوعة لقياس مستوى الرضا لدى المواطنين مثل استمارة ردود الفعل، الاجتماعات العمومية والتشاور مع المواطنين....

- الالتزام بتحسين جودة الخدمة العمومية: لقد حظيت مواثيق الجودة بأهمية كبيرة منذ سنة 1991 خاصة في كل من إنجلترا ، فرنسا ايطاليا والبرتغال بهذا الصدد أصدرت انجلترا وثيقة تحت عنوان ميثاق المواطنين الهدف منه هو الرفع من مستوى نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين ، حيث أن الفلسفة التي تبنتها الحكومة البريطانية مبنية على الادارة بالنتائج لجعل القطاع العمومي أحسن أداء من خلال تعزيز الكفاءة وتعزيز خدمة العملاء (الزبائن) ، وقد أخذ المواطن مكانة خاصة في النموذج البريطاني الذي أعتبر المواطن زبونا يجب ارضاءه ، وفي هذا السياق وبغرض تحسين الخدمات المقدمة للمواطنين تم تخفيض مواعيد اختبارات السياقة من 13 أسبوع إلى 06 أسابيع ، كما أن مكتب الجوازات أصبح يقوم بمعالجة طلب جواز السفر في 07 أيام بدل 21 يوم. هذا الميثاق كان الأساس لولادة العديد من المواثيق في مختلف القطاعات الصحة ، التعليم الجمارك...) ، هذه المواثيق تحدد بدقة أهداف والتزامات الإدارة تجاه المواطنين ، التي يتم الحكم على مدى تحقيقها للأهداف المسطرة من خلال تقييم أداء الادارة العمومية المعنية ، وبهذا الخصوص وللتعرف على احتياجات المواطنين وتطلعاتهم يجب على كل ادارة عمومية أن تقوم وفي كل سنة باستشارة زبائنها للتعرف على احتياجاتهم ، ومن ثم تسعى لتلبيتها ووضع تقارير حول مدى الوفاء بها. ولتحقيق نفس الغرض أصدرت فرنسا في جانفي 2005 ميثاق ماريان الذي يحتوي على سلسلة من التزامات الإدارة تجاه مستخدمي المرافق العمومية تتمثل في:

- الاستقبال الجيد لهم .
- تزويد المستخدمين باجابات مقنعة عن كل استفساراتهم وفي الأوقات المحددة.
- التجاوب وبشكل أني مع الشكاوى المقدمة من قبل المستخدمين.
- الإصغاء الجيد للمواطنين والسهر على تقديم خدمات نوعية بالمواصفات المطلوبة.[1]

وقد أصدرت بلجيكا(ميثاق مستخدمي الخدمات) ، وأصدرت البرتغال (ميثاق الخدمة العمومية) بهدف تحسين الخدمات العمومية بالنسبة للمواطنين وتزويدهم بخيارات متعددة و إمدادهم بالمعلومات المتعلقة بالخدمات العمومية.

- إعطاء المواطنين حرية اختيار أسلوب الحصول على الخدمة: تعتبر علاقة المواطن بالادارة أحد المقومات الأساسية للحكم على جودة الخدمات العمومية ، ولهذا منحت العديد من الدول المواطن كامل الحرية في اختيار الطريقة التي يحصل بها على الخدمة ، ففي بريطانيا ووفقا لتقرير أعده مجلس الوزراء سنة 2004 تحت عنوان وضع الشعب في قلب الخدمات بين أن الخدمات العمومية يجب أن تدار حسب طلب المستخدم الذي له كامل الحرية في اختيار الأسلوب الذي يحصل به على الخدمة ، كذلك الدانمارك كانت من بين الدول التي نادت بحرية اختيار المستهلك (الزبون) لأسلوب حصوله على الخدمة ، من خلال وضعها برنامج (المواطن على الرأس) سنة 2002 الذي ركز على حق المواطن في اختيار أسلوب تزويده بالخدمة وإلزام الإدارة على ضمان هذا الحق.

- إشراك المواطن في إنتاج الخدمة العمومية: لقد عملت العديد من دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية على الأخذ بمبدأ مشاركة المستخدم الزبون في إنتاج الخدمة ، وفي هذا الصدد كانت إيطاليا أحسن مثال أين أبرمت - في المجال الاستشفائي- اتفاق مع جمعية المواطنة الناشطة تنص على حرية المواطنين بتقييم الخدمات الصحية المقدمة لهم على أساس الحقوق التي تضمنها الميثاق الأوروبي للمرضى ، وفي هذا الإطار وافقت الإدارة على أن تأخذ بعين الاعتبار الملاحظات المقدمة من طرف جمعيات المواطنين وأن تدرجها في عملية تقييم مديري المستشفيات.[2]

---

[1] سلوى تيشات، المناجمنت العمومي الجديد....، المرجع السابق، ص 34

[2] المرجع نفسه، ص ص 34-35

المبحث الثاني: التوجهات الكبرى للمناجمنت العمومي الجديد

ركزت الدول في إصلاحاتها المتعلقة بالإدارة العمومية على محورين أساسيين هما الحكم الراشد والإدارة الالكترونية

المطلب الأول: الحكم الراشد

لقد ارتبط مفهوم المناجمنت العمومي الجديد بمفهوم أساسي في مجال التسيير العمومي الذي عرف تحولات بفعل هذا المفهوم المتمثل في الحكم الراشد ، وهو ما يستدعي التطرق له.

الفرع الأول: مفهوم الحكم الراشد

عرفت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية الحكم الراشد بأنه: استعمال السلطة السياسية وتطبيق الرقابة على تسيير الموارد في المجتمع من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية.

إن الحديث عن مفهوم الحكم بصفة عامة والحكم الراشد بصورة خاصة ، يمثل نموذج للتكامل بين مختلف الأنشطة الإستراتيجية للعديد من الجماعات والفاعلين ، فهو يتعلق بنظام يركز على أهمية نتائج الجهود المختلفة للقطاعين العام والخاص ، وكذلك المجتمع المدني ، ومدى تأثيرها على توجهات المنظمات في إطار ما يخدم مصالح جميع الفاعلين المذكورين. فحسب هذا المفهوم فإن الحكم الراشد يتضمن نشاطات الحكومة وممارساتها لوظائفها والمشاركين في عملية صنع السياسات ومجالات انعكاسها في المجتمع ، وبصورة أكثر دقة وحسب ما جاء به برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فإن الحكم الراشد يتضمن ثلاث قواعد رئيسية تتمثل في: الدولة، القطاع الخاص ، المجتمع المدني ، يجمعها جميعا إطار قانوني خاص.[1]

ويعرف المشرع الجزائري الحكم الراشد في المادة 2 من الفصل المتعلق بالمبادئ العامة للسياسة المدنية[2] على أنه:" المنهج أو الآلية التي بموجبها تكون الإدارة مهتمة بانشغالات المواطن وتعمل على تحقيق المصلحة العامة في إطار الشفافية."

الفرع الثاني: مبادئ الحكم الراشد

يقوم الحكم الراشد على مجموعة من المبادئ من بينها:

- **الشفافية:** وتعني سهولة الحصول على المعلومات والانفتاح على العلاقة بين الإدارة والمواطن.

- **المساءلة:** أي تحمل الالتزامات وتبعات المسؤوليات وإيجاد جهات وسبل متعددة وفعالة للرقابة على النشاطات .

- **سيادة القانون:** أي خضوع جميع المواطنين والمؤسسات في الدولة للقانون.

-**الاستجابة:** وتعني التفاعل مع احتياجات ومتطلبات المواطنين المتجددة والمستمرة.

---

[1] يوسف بركاتي، المرجع السابق.

[2] القانون رقم 06/06 الصادر سنة 2006 والمتضمن القانون التوجيهي للمدينة

- **المشاركة:** أي المشاركة في العملية السياسية والتنموية ، من خلال إبداء الرأي والاشتراك في التخطيط والتنفيذ والتقييم

- **الكفاءة والفعالية:** من خلال تطبيق الأهداف المسطرة مع مراعاة الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة.

- **الرؤية الإستراتيجية:** وتتطلب امتلاك صناع القرار آفاقا بعيدة لتحقيق الحكم الراشد والتنمية الشاملة.[1]

المطلب الثاني: الإدارة الالكترونية

من أهم ما يترتب على تطبيق المناجمنت العمومي الجديد انتهاج ما يعرف بالإدارة الإلكترونية ، التي سوف يتم تناولها بتحديد مفهومها و مبرراتها ومتطلبات آدائها

الفرع الأول: تعريف الإدارة الإلكترونية و مبرراتها

الفقرة الأولى: تعريف الإدارة الإلكترونية

يقصد بالإدارة الإلكترونية استخدام تكنولوجيا المعلومات الرقمية في إنجاز المعاملات الإدارية وتقديم الخدمات المرفقية والتواصل مع المواطنين.
كما عرفت بأنها :" العملية الإدارية القائمة على الإمكانيات المتغيرة للإنترنت و شبكات الأعمال ، حيث تندمج جميع تقنيات المعلومات الحديثة في الوظائف الإدارية...."
وهي: "مدخل جديد يقوم على استخدام المعرفة والمعلومات والنظم والبرامج المتطورة والاتصالات للقيام بالوظائف الإدارية وإنجاز الأعمال التنفيذية ، و اعتماد الإنترنت والشبكات الأخرى في تقديم الخدمات والسلع بصورة إلكترونية ، بالإضافة إلى تبادل المعلومات بين العاملين في المنظمة وبينها و بين الأطراف الخارجية بما يساعد على اتخاذ القرارات ورفع كفاءة الأداء بفعالية[2]."

---

[1] يوسف بركاتي، المرجع السابق
[2] بوبكر عمود الهوس، الإدارة الإلكترونية ، الواقع والآفاق ، الطبعة الثانية ، مجموعة النيل العربية ، مصر 2012 ، ص ص 403- 410

الفقرة الثانية: مبررات الإدارة الإلكترونية

إن الإدارة الإلكترونية ليست مجرد انعكاس للتطور التكنولوجي، و لكنها تعبر عن فلسفة إدارية جديدة[1] أعمق من كونها استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال في تقديم الخدمات العامة إلكترونيا ، لأن تطبيق هذا النموذج يتطلب التخلي عن النموذج البيروقراطي الذي ميز المؤسسات العامة لفترة طويلة من الزمن[2].
إن استخدام تكنولوجيا المعلومات تحقق تقدم و كفاءة العمليات، وتخفيض تكلفة استغلال الموارد ، تبادل المعلومات ،زيادة جودة المنتوجات و خلق ميزة تنافسية.

وبالتالي فإن اعتماد التسيير العمومي الإلكتروني يحقق عدة مزايا لمؤسسات الخدمة العامة من أهمها: [3]
- **سرعة الإنجاز:** حيث تتم العمليات الإلكترونية بسرعة كبيرة، مما يوفر وقت الإتصال أو الإنتقال، فتنجز العمليات الإدارية بسرعة ويحصل المواطن على الخدمات في وقت قصير.

- **زيادة الإتقان:** فالعمل الإلكتروني يتميز بالدقة وانعدام الأخطاء وهذا يسهم في زيادة جودة الخدمات العامة.

- **تخفيض التكاليف:** رغم أن تطبيق التسيير العمومي الإلكتروني يتطلب بنية تحتية مكلفة ، إلا أنه يسهم في تخفيض كبير في تكلفة إنجاز العمليات وتقديم الخدمات بالتقليل من عدد الموظفين والاستغناء على كميات كبيرة من الورق و الأدوات المكتبية.

- **تبسيط الإجراءات:** من خلال اختصار العديد من الإجراءات البيروقراطية التي فرضها اعتماد النموذج التقليدي، فيمكن طلب الخدمة من خلال موقع إلكتروني وانجازها من طرف موظف واحد دون التنقل بين مكاتب الإدارات المختلفة.

- **الشفافية الإدارية:** حيث توفر المعاملة الإلكترونية عرض الخدمات وتكلفة الحصول عليها على الشبكة لكافة المتعاملين ، مما يحقق المساواة أمام الخدمة العمومية وتلقي الشكاوى إضافة إلى إمكانية طلب الخدمة دون الاتصال المباشر بالموظف وبالتالي فإن هذا التحول دون استغلال الموظف سلطته يساهم في مكافحة الفساد الإداري.

- **إدارة أفضل للبيانات والمعلومات:** بما يتيحه التعامل الإلكتروني من إمكانيات حفظ وتخزين المعلومات ومعالجتها ومشاركتها مع المعنيين بها ، وكذا سهولة التحديث للبيانات ، وبالتالي توفير معلومات دقيقة وذات مصداقية عالية تساعد في اتخاذ القرارات.

---

[1] بوبكر عمود الهوس، المرجع السابق
[2] إيمان عبد المحسن زكي ، الحكومة الإلكترونية ،مدخل إداري متكامل ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر،2009 ،ص 20
[3] حمدي القبيلات، قانون الإدارة العامة الإلكترونية، الطبعة الأولى، دار وائل ، الأردن ، 2014 ، ص ص 40- 41

- **إلغاء عاملي الزمان والمكان:** حيث يمكن إرسال التعليمات والأوامر من خلال الشبكة الإلكترونية ، ويكون ذلك سهلا وفور يا ودون الحاجة إلى التنقل والربط بين فروع المؤسسة التي تقع في مواقع جغرافية متباعدة.

الفرع الثاني: متطلبات الإدارة الإلكترونية

إن نجاح الإدارة الالكترونية مرتبط بضرورة توفير مجموعة من المتطلبات اللازمة المادية والبرمجيات ، ذلك أن الوصول إلى توفير متطلبات الإدارة الإلكترونية لا يمكن أن يتحقق إلا من خلال برنامج استراتيجي متكامل وشامل لإعادة تنظيم عمل الإدارة ، تتمثل هذه المتطلبات فيما يلي:[1]

- **المتطلبات الإدارية:** تحتاج الإدارة الإلكترونية إلى ضرورة وجود قيادات إدارية إلكترونية تتعامل بكفاءة وفعالية مع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ، مع قدرتها على الابتكار وإعادة هندسة الثقافة التنظيمية وضع المعرفة- كما يتوجب على كل الإدارات التخلص من الإجراءات البيروقراطية والروتينية المملة والمعيقة لكل تطور وتجديد في الأساليب. المتبعة في الإدارات والمنظمات.

كما أن الإدارة تتطلب وجود بنية تنظيمية حديثة ومرنة، أفقية وعمودية باتصالاتها. وقبل ذلك بنية شبكية تستند إلى قاعدة تقنية ومعلوماتية متطورة وثقافة تنظيمية تتمحور حول قيمة الابتكار و المبادرة والريادة في الأداء وإنجاز الأعمال بكفاءة عالية.

وفي نفس الوقت ضرورة تطوير وتبسيط إجراءات وخطوات العمل مما يخفف الأعباء الإدارية والربط بين كافة الخدمات والإجراءات الإدارة بما يكفل سهولة ومرونة التعامل بين الجهات الإدارية المختلفة.

- **المتطلبات البشرية:** يعد العنصر البشري من أهم العناصر في الإدارات، إذ بدون هذا العنصر لن تتمكن أي إدارة من تحقيق أهدافها حتى وإن امتلكت أضخم المعدات والآلات والأجهزة ، لذا لابد من تأهيل العنصر البشري تأهيلا جيدا وعلى مستوى عال من الكفاءة. ولذلك نجد أنه من الضروري إعداد الكوادر البشرية الفنية المتخصصة ذات الارتباط بالبنية المعلوماتية ونظم العمل على شبكات الاتصالات الإلكترونية ، ويمكن القيام بذلك من خلال إجراء مجموعة من البرامج التدريبية التي تساعد في إعداد الكوادر البشرية الفنية المطلوبة .

ولتحقيق هذه المتطلبات لابد من:

- تحديد الاحتياجات المالية والمستقبلية من الأفراد المؤهلين في نظم المعلومات والبرمجيات والعمل على الإنترنت.
- استقطاب أفضل الأفراد المتخصصين والمؤهلين في مجالات نظم المعلومات والبرمجيات.
- إيجاد نظم فعالة للمحافظة على الأفراد وتطويرهم وتحفيزهم.

---

[1] رمزى بهاء الدين فريجة، الإدارة الإلكترونية وأسلوب الإدارة بالأهداف ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد 156 ، العدد 1، لسنة 2019، ص ص 151-155.

- التمكين الإداري للأفراد من أجل إتاحة الفرصة أمامهم للتعامل السريع مع المتغيرات في البيئة التكنولوجية.[1]

-المتطلبات التقنية: تعد الإدارة الإلكترونية أسلوب إداري حديث يهدف إلى تطوير أداء المنظمات كما يمكنه أن يحقق نتائج كبيرة على المستويات الاقتصادية والاجتماعية والسياسة لكن هذا الأسلوب الحديث يتطلب توفير البنية التحتية الملائمة كتوفير الأجهزة والمعدات والبرمجيات لإقامة مشروع الإدارة الإلكترونية الذي يجب ربطه بجميع الأنظمة الإلكترونية الحديثة وشبكات الاتصالات والمعلومات ، لأنها تعد من العناصر المهمة والضرورية لنجاح تطبيقات الإدارة الإلكترونية.

كما أنه ولغرض تحديث الإدارة الإلكترونية يجب ربطها بجميع أنماط التكنولوجيا الرقمية من وسائط وشبكات وأدوات ، فالتكنولوجيا الرقمية تتطور بسرعة عالية كما تتنوع أنماطها ، مما يضع خيارات دائمة ومفتوحة أمام الإدارة مثل ربط بعض أنشطة الأعمال بخدمات الأكشاك التفاعلية ، التلفاز التفاعلي ، خدمات الهاتف النقال المتكاملة مع الإنترنت وتقنياتها مثل خدمات الرسائل والوسائط المعلوماتية الأخرى واستخدام أدوات (WAP) وبروتوكول الاتصال بالانترنت (SMS) ونظم تكنولوجيا المعلومات وتقنيات شبكة الإنترنت... التي لها دور بارز في تقدم الإدارة ونقلها إلى إدارة رقمية حديثة.

-المتطلبات المالية: تعد الإدارة الإلكترونية من المشاريع الضخمة التي تحتاج إلى أموال طائلة لكي يضمن لها الاستمرار والنجاح وبلوغ الأهداف المنشودة، لتحسين مستوى البنية التحتية ، وتوفير الأجهزة والأدوات اللازمة والبرامج الإلكترونية وتحديثها من وقت إلى آخر وتدريب العناصر البشرية باستمرار.

كما أن المتطلبات المالية للإدارة الإلكترونية تختلف في نوعها وحجمها عن المتطلبات المالية اللازمة لتطبيق نظم وأساليب الإدارة التقليدية ، ثم إنه من الضروري رصد ميزانية مستقلة للإدارة الإلكترونية ، بحيث تكون تحت المراجعة دوريا لغرض و ديمومة التمويل المستمر لها.

- المتطلبات الأمنية: في ضوء الثورة التقنية وازدياد شبكات الاتصالات والمعلومات ، أصبحت هناك حاجة ماسة إلى إيجاد أساليب وإجراءات أمنية تساعد على حماية المعلومات والبيانات من الاختراق جراء التقنيات المتقدمة التي ترمى إلى خرق منظومات الحواسيب بغية القرصنة أوتدمير المعلومات ، مما أدى إلى التفكير الجدي لتحديد الأساليب والإجراءات الوقائية لحماية منظومات الحواسيب (أجهزة المعلومات) من أي خرق أو قرصنة يمكن أن يقوم بها المجرمين المعلوماتيين.

كما يجب تحديد مجموعة من القواعد التي تحكم خصوصية البيانات والمعلومات وجودتها وتكاملها ، بما يتطلب وجود الإدارة الجيدة والمدركة لأهمية تبني مثل هذه التقنيات الحديثة والسعي لمحاولة توفير متطلبات تطبيقها والتصدي لكل العقبات التي تعترض تبنيها من أجل ضمان نجاح الإدارة الإلكترونية، مع التركيز على أهمية تنمية الوعي الثقافي لتطبيق

---

[1] رمزي بهاء الدين فريجة، المرجع السابق ، ص 153.

تكنولوجيا المعلومات وتعزيز وعي الأفراد والمسؤولين بمزايا تكنولوجيا المعلومات لتحقيق التطبيق الفعال للإدارة الإلكترونية[1].

المطلب الثالث: الإدارة العمومية في الجزائر

شهدت الإدارة العمومية الجزائرية تغيرات مرحلية فرضتها الظروف السياسية والاقتصادية لكل مرحلة ، يمكن إيجازها فيما يلي:

الفرع الأول: أزمة الإدارة الجزائرية

لقد عانت الإدارة الجزائرية من مشاكل عديدة منذ الاستقلال حالت دون أدائها للمهام المنوطة بها ، حيث كان للدولة الدور المحوري الأساسي على كل الأصعدة وفي كل المجالات ، ما ترتب عنه الروتين الإداري و مركزية اتخاذ القرارات وجهاز تسييري بيروقراطي ومركزية مشددة والتهرب من المسؤولية واستغلال النفوذ....

أولا: هيمنة البيروقراطية:

وتعني التطبيق الحرفي الشديد لأوامر الرؤساء الإداريين مما وسع الفجوة بينهم و بين مرؤوسيهم من جهة ،وبينهم وبين المواطنين من جهة ثانية ، ونتج عن ذلك صعوبة اتخاذ القرار وتنفيذه مما يؤدي إلى شلل الجهاز الإداري واتصافه بالجمود وتعدد الإجراءات[2].

إن الإطار القانوني الصلب الذي يرتكز على التسيير العمومي في الجزائر قد أدى إلى ارتكازه على عقلية قانونية بيروقراطية قائمة أساسا على السلطة القانونية ، فالإدارة العمومية ادارة بالسلطة تعتمد على القوة أساسا وتستند إلى التشريع لتحديد ما تريد الوصول إليه، ولقد أكد هذا الأسلوب في تسيير الإدارة العامة في الجزائر العديد من الباحثين والعلماء، لكنهم في تأكيدهم لمظاهر البيروقراطي في الإدارة الجزائرية إهتمو أساسا بظاهرة البيروقراطية من زاوية سلوكية اجتماعية ، حيث ركزوا على السلوك البيروقراطي للموظف وعلاقة الإدارة البيروقراطية بالمواطن، أي أنهم أثبتوا انحراف الشكل البيروقراطي الذي وضعه ماكس فيبر- الشكل العقلاني المثالي الكفيل بقيادة المنظمة نحو الأهداف التي وضعتها بصورة فعالة - إلى شكل آخر يعبر عن الروتينية والتباطؤ الإداري وتداخل الاختصاصات[3].

ثانيا: الروتين الإداري:

يعد من أخطر مما عانت منه الإدارة الجزائرية بسبب عدم الكفاءة وعدم وضع الرجل المناسب في المكان المناسب[4] و يقصد به:" الشكليات التي يجب أن تتوفر في المعاملة الرسمية والممرات التي يجب أن تجتازها قبل أن تصل إلى نهايتها " ، رغم أن هذا المعنى يوحي بأن الروتين من شأنه أن يجنب الفوضى في العمل ويسهل الأداء الإداري وفق قواعد

---

[1] رمزي بهاء الدين فريجة، المرجع السابق، ص 155

[2] عمار بوحوش، الاتجاهات الحديثة في العلم الإدارة، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر، 1984،ص214

[3] نصيرة بطاط ،المرجع السابق ، ص 401

[4] المرجع نفسه ، ص 397.

عامة وموحدة ، إلا أن تعقيد الإجراءات أصبحت معيقة للعمل، ليظهر الروتين الإداري كعائق كبير داخل الإدارة الجزائرية[1].

ثالثا: استغلال النفوذ:

المسؤولية تكليف وليس تشريف، لكن واقع الإدارة الجزائرية يعكس هذه القاعدة ، حيث يسعى كل موظف مسؤول لبلوغ المناصب العليا وتحقيق المصالح الشخصية والأهداف الذاتية لا غير[2]

و يندفع نحو بسط نفوذه و استغلال سلطته أين تبرز ظاهرة قبول الرشاوي واختلاس الأموال العامة ويشعر المواطنين المتعاملين معهم ومع الإدارة أنهم يمتلكون وظائفهم لا مجرد موظفين عمومين وضعوا تحت تصرفهم.

رابعا: المركزية المشددة :

حيث يمتنع الرؤساء الإداريون عن قاعدة التفويض السلطة والمسؤولية لمن هم دونهم ويميلون نحو المركزية الشديدة ليتمكنو من السيطرة على زمام الأمور ، ما يعطل سير الإدارة العمومية بانتظام واطراد ويعطل اتخاذ القرارات الإدارية وتنتشر البيروقراطية بسبب صعوبة التوفيق بين الإلتزام بالإجراءات والاستجابة للاحتياجات الاجتماعية[3].

خامسا: التهرب من المسؤولية:

ما يميز الإدارة الجزائرية هو غياب الإلتزام و الوعي بالمسؤولية لها وهذا ما يسمى بغياب الضمير المهني ، من جهة أخرى برزت مشكلة عدم تلازم المسؤولية مع السلطة المخولة للموظفين[4]وهو ما يتذرع به أغلبية المسؤولين للتهرب من المسؤولية عن أعمالهم.

سادسا: هجرة الكفاءات من القطاع العام:

تعاني الإدارة العمومية الجزائرية من ظاهرة هجرة الإطارات والموظفين الأكفاء إلى القطاع الخاص أو إلى خارج الوطن ، أين يرد لهم الاعتبار ماديا ومعنويا(رواتب أعلى ، مناخ مشجع للإبداع .....) ومن أبرز الأسباب التي تدفع أولئك إلى الهجرة ، نقص الحوافر والوساطة في التعيين والترقية ، لتفقد الدولة عناصرها الحية من مواردها البشرية القادرة على تقديم الخدمات الرفيعة بيدها عندما ساهمت في انهيار معنويات تلك الكفاءات[5].

---

[1] نصيرسمارة، ظاهرة التسيب الإداري في الجزائر، الجزائر، 2005،ص ص 53-54

[2] عبد الله رابح سرير ، عملية صنع القرار وتطبيقاته في الإدارة العامة بالجزائر ، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر ، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2006 ،ص 409.

[3] عمار بوحوش، المرجع السابق، ص 218.

[4] نصير سمارة، المرجع السابق ،ص 56.

[5] عمار بوحوش ،المرجع السابق ص 218.

سابعا: انتشار ظاهر التسيب واللامبالاة:

إن ظاهرة التسيب متجذرة داخل الإدارة العمومية الجزائرية ، وتظهر أكثر في المستويات الإدارية الدنيا التي تتعامل بشكل مباشر مع جمهور المواطنين أين نسجل التماطل في تقديم الخدمة والأخطاء الكثيرة كا ملء الوثائق الإدارات.

ثامنا: الفساد الإداري:

إن الخطوة الأولى للفساد تظهر في التمييز بين المواطنين الذين يلجؤون للإدارات العمومية للاستفادة من خدماتها ، بينما تتمثل الخطوة الثانية للفساد في قبول الرشاوى إما لتسهيل الخدمات أو لإنجاز بعض المعاملات غير الرسمية ، ليبلغ الفساد أوجه باستيلاء الموظف على الأموال العامة و يتحقق الفساد الأكبر عن تحالف الفساد الإداري مع الفساد السياسي لتصبح الدولة محلا للنصب والنهب والسرقة[1].

تاسعا: انتظام الاحتكاري:

حيث يعتبر الاحتكار أهم ما يميز تسيير الإدارة الجزائرية، التي تأخذ بمفاهيم وأساليب إدارية تعتمد على الثبات والسكون أساسا لتحقيق الفعالية ، بينما المناجمنت العمومي الجديد ينظر إلى الإدارة العامة كمؤسسة تنشط في بيئة متغيرة و تغير المستمر.[2]

الفرع الثاني: تحديات الإدارة الجزائرية.

إن التحولات والتطورات على المستويين الخارجي والداخلي دفعت الجزائر ومنذ السنوات الأولى لاستقلالها إلى تنظيم وترقية القطاع العمومي بما يتماشى مع أهداف السياسة العمومية والشؤون العامة، مع الأخذ بعين الاعتبار الإدارة العمومية أداتها في تنفيذ سياستها.

- فعلى الصعيد الدولي:

فإن انهيار المعسكر الشيوعي وسيطرة الولايات المتحدة الأمريكية كقوة عالمية وتحول النظام الدولي من التكتلات السياسة والعسكرية إلى التكتلات الاقتصادية، هذا من جهة ومن جهة أخرى شهد العالم تطورا كبيرا وثور حقيقية على المستوى التقني في مجال الإعلام والاتصال.

كل هذه التحديات دعت الجزائر ألا تبقى على الهامش وأن تأخذ نصيبها من التحديث، لتتجاوز الجمود والبيروقراطية التي تعاني منها أجهزتها الإدارية.

هذا التحول الكبير على المستوى العالمي جعل الجزائر شأنها شأن باقي الدول - خاصة دول العالم الثالث - أمام تحدي التكيف مع هذه الأوضاع بدفع اقتصادها إلى منطقة التبادلات الحرة العالمية، والتطلع للانضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة(OMC) بإتباع سلسلة من الإصلاحات على سياستها الاقتصادية[3].

---

[1] محمد قاسم القريوتي ، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، ط1 ، دار وائل ، عمان، 2001 ، ص ص 33 -40.

[2] نصيرة بطاط ، المرجع السابق، ص ص 402 - 403

[3] Hocine Cherhabil, Le réforme de l'administration en Algérie:
Contexte, enjeux et conduite du changement, IDARA, vol17, n1-2007, N ° 33, p72.
- عبد النور زوايمية ، الإدارة العمومية الجزائرية ، الواقع وحتمية التغيير ، مجلة البحوث السياسية والإدارية ، العدد الثاني،ص 132

_ على الصعيد الداخلي:

اعتمدت الجزائر التوجه العالمي الجديد بصدور إصلاحات 1988 المتعلق بالمؤسسات العمومية الاقتصادية كمنظمات عمومية تنشط ضمن آليات السوق ، أما المجال العمومي فما زال ينشط في بيئة إيديولوجية تحت غطاء المصلحة العامة والخدمة العامة وسلطة القانون الإداري.[1]

ومع ذلك فقد شهدت الإدارة الجزائرية إصلاحات لكن بوتيرة متباطئة بداية بصدور أول قانون أساسي ينظم الوظيفة العمومية بموجب الأمر رقم 133/66[2] ،ثم صدور المرسوم رقم 12/78[3] المتضمن القانون الأساسي العام للعامل ، ثم صدر المرسوم رقم 85/59[4]، وأخيرا صدور الأمر رقم 03/06 .[5] أما على مستوى الهياكل، فقد تم تنصيب لجنة إصلاح هياكل ومهام الدولة سنة 2000 بموجب المرسوم الرئاسي المؤرخ في 22 نوفمبر 2000 التي نصبت شهر نوفمبر، تضم 70 عضوا يمثلون فئات عليا مختلفة في الدولة .

أنهت هذه اللجنة مهامها التي دامت تسعة (9) اشتهر بتقرير تناول مختلف مجالات الإدارة العمومية من أهمها تسيير المرافق العمومية، الموارد البشرية والجماعات المحلية...

إن أهم الإصلاحات الداخلية للدولة الجزائرية على مستوى الإدارة هدفت لتحقيق مايلي:[6]

- التخلي التدريجي لتدخل الدولة في بعض الميادين دون إلغاء دورها الضروري في التسيير الإقتصادي ومراقبة المعايير العامة .
- الإدارة مدعوة إلى تغيير سلوكها في تعاملها مع الجمهور المنتفع من خدماتها من خلال التخلص من مخلفات الإدارة التقليدية خاصة البيروقراطية.
- تقديم خدمات نوعية وذات جودة.
- إدخال تقنيات الإعلام والاتصال التسهيل المعاملات الإدارية أي الإعتماد الإدارة الإلكترونية.
- دمقرطة الإدارة الجزائرية بتطبيق مبادئ الحياد النزاهة ، الشفافية والمصداقية.
- استرجاع الثقة من الإدارة والمواطن.
- تحسين وتبسيط الإجراءات الإدارية.
- المساواة أمام المرفق العام.

ومهما يكن فإن كل ما تقدم من إشكالات وغيرها التي عرفها التسيير العمومي في الجزائر ورغم الإصلاحات، إلا أن المؤسسات العمومية والمنظمات العامة مازالت تعاني من مشاكل في التسيير

---

[1] نصيرة بطاط ، المرجع السابق، ص 403

[2] الأمر رقم 133/66 ،المؤرخ في 2 يونيو 1966 ،المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج. ر، العدد 46 ،لسنة 1966.

[3] المرسوم رقم 78-12 ،المتضمن القانون الأساسي العام للعامل ، ج. ر ، العدد 15، لسنة 1978

[4] المرسوم رقم 59/85 ،المؤرخ في 23 مارس 1985 ، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية ، ج.ر العدد 13، لسنة 1985.

[5] الأمر رقم 03/06 ،المؤرخ في 16 يوليو 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ج .ر، العدد 46، لسنة 2006.

[6] عبد النور زوايمة ،المرجع السابق ، ص 132 وما بعدها

الخاتمة

مقارنة بالمناجمنت العمومي يعتبر المناجمنت العمومي الجديد من أهم المداخل الحديثة للإصلاح الإداري ، الذي تبنته العديد من دول العالم في سبيل تحسين أداء أجهزتها الإدارية نتيجة وعيها أن الإدارة البيروقراطية لم تعد قادرة على التعامل مع المتطلبات المتسارعة للإدارة العصرية- عصرنة الإدارة-

لقد تسببت البيروقراطية في ضعف أداء الإدارة العمومية وسوء تقديمها للخدمات وارتباطها بالممارسات الاحتكارية ، وهو ما أدى إلى تزايد مشاريع الإصلاح الإداري في العديد من الدول والتي يعتبر المناجمنت العمومي الجديد أحد مداخلها.

فالمناجمنت العمومي الجديد هو من أبرز المساهمات النظرية والتجريبية الرامية إلى إصلاح نمط التسيير داخل الإدارة العمومية ، طبق لأول مرة في الدول الأنجلو سكسونية يستمد مبادئه من العلوم الاقتصادية ، ومن سياسات التسيير في القطاع الخاص لاسيما اعتماد ميكانيزم السوق والاهتمام برأي المواطن ، وذلك من خلال تحسين مستوى الخدمات المقدمة له ، وكذلك تبني لا مركزية التسيير في المؤسسات والهيئات الإدارية واعتماد مبدأ المنافسة بين القطاع الخاص والقطاع العام لضمان فعالية أكبر في الإدارات العمومية.

يقوم المناجمنت العمومي جديد على تبني نفس وسائل القطاع الخاص ، هذه الوسائل منها ماهي نوعية كالاتصال الذي يمثل حلقة وصل بين الإدارة العمومية وموظفيها في مختلف مستويات الجهاز الإداري ، وهذا يندرج ضمن إطار الاتصال الداخلي ، وبين الإدارات العمومية والمواطنين - كزبائن - في اطار ما يعرف بالاتصال الخارجي ، الذي يعتمد أساسا على التسويق العمومي ، هذا بالإضافة إلى الوسائل التقنية كالمحاسبة التحليلية التي دخلت حيز التطبيق داخل المؤسسات العمومية الإدارية بعد سنوات الثمانينات ، نظرا لما تحققه من شفافية في التسيير ، خلافا للديوانية التي كانت تطبق في الإدارات العمومية منذ زمن طويل لكن بمنطق الوسائل مقارنة مع منطق النتائج المبدأ الأساسي في المناجمنت العمومي الجديد ، الذي حقق نتائج ايجابية في الدول التي اعتمدته ، وهو ما أثبتته التجارب الدولية بهذا الخصوص. ونشير في الأخير أن الإصلاحات الإدارية في معظم الدول تمثل تجارب يمكن الاستفادة من ايجابياتها وتفادي سلبياتها ، وليس تطبيقها بصفة كاملة نتيجة لاختلاف نظام الإدارة العمومية من دولة إلى أخرى وفق عوامل عديدة من أهمها البعد الاجتماعي ، الثقافي ، التاريخي... ولذلك فان الاستفادة من التجارب قد تتفاوت من دولة إلى أخرى ، إلا أنها في النهاية تبقى تجارب تستحق الاهتمام.

قائمة المراجع

أولا: الكتب

- إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، ط1، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 1993.
- إيمان عبد المحسن زكي ، الحكومة الإلكترونية ،مدخل إداري متكامل ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر،2009.
- بعلي محمد الصغير، القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، النشاط الإداري ،ط1، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة ، الجزائر ، 2004.
- بوحوش عمار، الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر، 1984.
- بوضياف عمار، القرار الإداري ، دراسة تشريعية قضائية فقهية، ط1، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2007.
- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري ، ط 02 ، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2007
- بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق ، ط 1 جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2010.
- بوضياف عمار ، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري ، ط1 ، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2015.
- برانيس عبد القادر، تسويق الخدمات العمومية ، مكتبة الوفاء القانونية ، الطبعة الأولى، الإسكندرية 2010.
- بوبكر عمود الهوس، الإدارة الإلكترونية ، الواقع والآفاق ، الطبعة الثانية ، مجموعة النيل العربية ، مصر، 2012.
- ثابت عبد الرحمان إدريس، المدخل الحديث في التسيير العمومي ، الدار الجامعية ، القاهرة ، 2001 .
- حمدي القبيلات، قانون الإدارة العامة الإلكترونية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر ، الأردن ، 2014.
- زيد ميرعبوي ، سامي محمد حريز ، مدخل إلى الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، الأردن، 2006.
- سعيد السيد على، الأصول الحديثة في علم الإدارة العامة العملية الإدارية ، د.ط ، دار الكتاب الحديث ، القاهرة ، 2007.
- طارق المجذوب، الإدارة العامة ، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري ، د.ط ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، 2002.
- علي فلاح الزغبي ،عبد الوهاب بن بريكة ، مبادئ الإدارة ، الأصول والأساليب العلمية دار المنهاج ،الطبعة الأولى ،عمان،2013.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة ، د.ط ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2006 .

- عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة، 2005.
- عوابدي عمار ، القانون الإداري ، الجزء الثاني ، د-م-ج ، الجزائر ، 2007.
- غازي محمد فريج ، الإصلاح الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2014.
- فاطمة بدر، معاذ الصباغ، أساسيات الإدارة، الجامعة الافتراضية السورية، الجمهورية العربية السورية، 2020
- محمد قاسم القريوتي ، مقدمة في الإدارة العامة ،الطبعة 3 ، دار وائل، الأردن،2012.
- محمد سعيد عبد الفتاح، محمد فريد الصحن، التسيير العمومي ، المبادئ والتطبيق، الدار الجامعية ، القاهرة ، 2003.
- محمود خضر ، الإدارة العامة، الطبعة الأولى ، دار البداية ،عمان، 2015.
- محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية، مؤسسة شباب، جامعة القاهرة ، 1973.
- محمود حافظ محمد حتة ، التطوير والإصلاح المؤسسي نموذج الإدارة المتكاملة للمنظمات العامة ، مركز الدراسات الإدارية والعلمية ، مصر.
- محمد قاسم القريوتي ، الإصلاح الإداري ، بين النظرية والتطبيق، دار وائل ، عمان 2001.
- محمد قاسم القريوتي ، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، ط1 ، دار وائل ، عمان، 2001.
- مصطفى أبو زيد فهمي ، حسين عثمان ، الإطار العام دراسة الإدارة العامة ، فن الحكم والإدارة في السياسة والإسلام ، الدار الجديدة ، مصر ، 2003 .
- مهند نوح، القانون الإداري ، د.ط ، منشورات الجامعة الافتراضية السورية ، الجمهورية العربية السورية ،2018.
- نعمة عباس الخفاجي ، تحليل أسس التسيير العمومي منظور معاصر ، دار اليازوري ، عمان ، ص 28.

ثانيا: المقالات

- بطاط نصيرة ،تسيير الإدارة العمومية في الجزائر بين خصوصيات التسيير العمومي و متطلبات المناجمنت العمومي، فعاليات المؤتمر الدولي : المؤسسة بين الخدمة العمومية و متطلبات إدارة الموارد البشرية، العدد 3.
- تيشات سلوى ، المناجمنت العمومي الجديد كمدخل لإصلاح الإدارة العمومية - دراسة حالة بعض دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية - المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، 2018.
- بن عيسى بشير ، عبد الباسط بن عبيد ، التسيير العمومي الإلكتروني: مدخل حديث للمعالجة أزمة التسيير العمومي ، مجلة الحقيقة، العدد 37، 2016 .

- فريجة رمزى بهاء الدين ، الإدارة الإلكترونية وأسلوب الإدارة بالأهداف ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد 156 العدد 1، لسنة 2019.
- منزر سامية، بولقواس زرفة: الإدارة العمومية في الجزائر وإستراتيجية تطبيق الإدارة الإلكترونية فيها ، مجلة الباحث العلوم الإنسانية والاجتماعية العدد 12 ،2020.
- عبد النور زوايمية ، الإدارة العمومية الجزائرية ، الواقع وحتمية التغيير ، مجلة البحوث السياسية والإدارية ، العدد الثاني.

ثالثا: الرسائل الجامعية

- تيشات سلوى ، أفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية " نيوزيلندا فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية "، رسالة دكتوراه ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة بومرداس، الجزائر ،2014-2015.
- عبد الله رابح سرير ، عملية صنع القرار وتطبيقاته في الإدارة العامة بالجزائر رسالة دكتوراه، ، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، جامعة الجزائر2006.

رابعا: النصوص القانونية

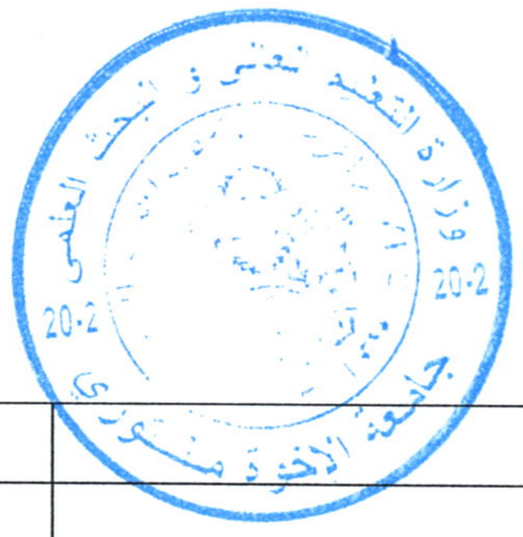
- القانون رقم 18-04 المؤرخ في 10 مايو 2018 ، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية ، ج.ر ، العدد 27 لسنة 2018.
- القانون رقم 06/06 الصادر سنة 2006 ،والمتضمن القانون التوجيهي للمدينة.
- القانون رقم 02/88 المؤرخ في 12 يناير 1988 يتعلق بالتخطيط ، ج.ر العدد 2 ، لسنة 1988.
- الأمر رقم 133/66 ،المؤرخ في 2 يونيو 1966 ،المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج. ر، العدد 46 ،لسنة 1966.
- الأمر 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر، العدد 46، لسنة 2006، المتمم بموجب القانون رقم 22/22 ، المؤرخ في 18 ديسمبر 2022، ج.ر العدد 85، لسنة 2022.
- المرسوم رقم 12/78 ،المتضمن القانون الأساسي العام للعامل ، ج. ر ، العدد 15، لسنة 1978
- المرسوم رقم 59/85 ،المؤرخ في 23 مارس 1985 ، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية ، ج.ر العدد 13، لسنة 1985.

خامسا:المواقع

- بركاتي يوسف ، محاضرات في المناجمنت العمومي، جامعة ميلة على الموقع، تاريخ الإطلاع 25 فيفري 2023 على الساعة 15.00.
- شنوفي نور الدين، محاضرات في المناجمنت العمومي، جامعة المسيلة،ص 14 على الموقع ، تاريخ الإطلاع 17 مارس 2023، على الساعة 13.00.
- ملخص المحاضرات الفصل الرابع: المناجمنت العمومي، على الموقع، بتاريخ الإطلاع 20 فيفري 2023.
- محاضرات الأستاذة موسى زهية ألقيت على طلبة السنة أولى ماستر ،تخصص قانون إدارة عامة ، كلية الحقوق ، جامعة الإخوة المنتوري قسنطينة 1.
- كتاب محمد عقوني، المناجمنت، على الموقع ، تاريخ الاطلاع 20 أفريل 2024.

باللغة الفرنسية:

Hocine Cherhabil, Le réforme de l'administration en Algérie: Contexte, enjeux et conduite du changement, IDARA, vol17, n1-2007, N ° 33, p72.



الفهرس:

الموضوعات	الصفحة
مقدمة	01
المحور الأول: المناجمنت العمومي	03
المبحث الأول: الإطار النظري والمفاهيمي المناجمنت العمومي	03
المطلب الأول: مفهوم المناجمنت العمومي	03
الفرع الأول: تعريف المناجمنت العمومي	03
الفرع الثاني: مراحل تطور المناجمنت العمومي	08
المطلب الثاني: التعريف بمرادفات المناجمنت العمومي	10
الفرع الأول: الإدارة	10
الفرع الثاني: النظرية العامة للمنظمات العمومية	17
المبحث الثاني: مظاهر الاستقلال المناجمنت العمومي	17
المطلب الأول: علاقة المناجمنت العمومي بغيره من العلوم	17
الفرع الأول:التفرقة بين المناجمنت العمومي و المناجمنت الخاص	19
الفرع الثاني: علاقة المناجمنت العمومي بالعلوم الأخرى	22
المطلب الثاني: وظائف المناجمنت العمومي	22
الفرع الأول: التخطيط	29
الفرع الثاني: التنظيم	36
الفرع الثالث: القيادة	46
الفرع الرابع:التنسيق	51
الفرع الخامس: الرقابة	58
الفرع السادس: الانتقادات الموجهة المناجمنت العمومي	59
المحور الثاني: المناجمنت العمومي الجديد	59
المبحث الأول: الإطار النظري والمفاهيمي المناجمنت العمومي الجديد	59
المطلب الأول: مفهوم المناجمنت العمومي الجديد	61
المطلب الثاني: مقومات المناجمنت العمومي الجديد	61
الفرع الأول: إصلاح الإدارة العمومية	62
الفرع الثاني: تحسين و جودة الخدمة العمومية	66
المبحث الثاني: التوجهات الكبرى للمناجمنت العمومي الجديد	66
المطلب الأول: الحكم الراشد	66
الفرع الأول: مفهوم الحكم الراشد	66
الفرع الثاني: مبادئ الحكم الراشد	67
المطلب الثاني: الإدارة الإلكترونية	67
الفرع الأول: تعريف الإدارة الإلكترونية و مبرراتها	69

الفرع الثاني: متطلبات الإدارة الإلكترونية	71
المطلب الثالث: الإدارة العمومية في الجزائر	71
الفرع الأول: أزمة الإدارة الجزائرية	72
الفرع الثاني: تحديات الإدارة الجزائرية.	73
الخاتمة	75
القائمة المراجع	76