

وزارة التعليم ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة العربي التبسي - تبسة



كلية العلوم الاقتصادية، العلوم التجارية وعلوم التسيير

قسم: علوم التسيير

مطبوعة بعنوان

التسيير العمومي

مطبوعة موجهة لطلبة سنة أولى ماستر

إدارة أعمال

من إعداد الدكتورة: بوطرفة صورية

السنة الجامعية: 2021/2020

جامعة العربي التبسي - تبسة
Universite Larbi Tebessi - Tébessa

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الفهرس العام

الفهرس العام

الصفحة	العنوان
I-I	الفهرس العام
IIV	فهرس الاشكال والجداول
أ-ب	المقدمة العامة
الفصل الأول: مدخل للتسيير العمومي	
02	تمهيد
02	المحور الأول: مدخل للتسيير العمومي
02	أولاً - نبذة عن ظهور التسيير العمومي
03	ثانياً - أسباب بروز علم الإدارة العمومية
04	ثالثاً - تعريف التسيير العمومي
05	رابعاً - الفرق بين التسيير العمومي وبعض المصطلحات
06	المحور الثاني: الإطار النظري للتسيير العمومي
06	أولاً - أهمية التسيير العمومي
07	ثانياً - مبادئ والتزامات الإدارة العمومية
08	ثالثاً - الصعوبات التي تواجه التسيير العمومي
09	رابعاً - مشاكل التسيير العمومي (التضخم)
10	المحور الثالث: ماهية القطاع العام
10	أولاً - مفهوم القطاع العمومي
11	ثانياً - نشأة القطاع العام
14	ثالثاً - ماهية المؤسسة العمومية
19	رابعاً - أشكال المؤسسات العمومية
24	خلاصة الفصل
الفصل الثاني: تسيير الخدمات العمومية	

الفهرس العام

26	تمهيد
26	أولاً - مفهوم الخدمة العمومية
28	ثانياً - خصائص الخدمة العمومية
30	ثالثاً - أهداف الخدمة العمومية
30	رابعاً - تصنيفات الخدمة العمومية
32	خامساً - معايير تقديم الخدمة العمومية
33	سادساً - مشكلات الخدمة العمومية
34	سابعاً - طرق تسيير الخدمة العمومية
36	خلاصة الفصل
الفصل الثالث: سيرورة اتخاذ القرارات في الإدارات العمومية	
38	تمهيد
38	أولاً - مفهوم اتخاذ القرار
39	ثانياً - الفرق بين مفهومي صنع القرار واتخاذ القرار
39	ثالثاً - خطوات عملية اتخاذ القرار
41	رابعاً - أنواع القرارات
48	خامساً - معوقات اتخاذ القرار
50	خلاصة الفصل
الفصل الرابع: إجراءات المراقبة والمتابعة في المؤسسات العمومية	
52	تمهيد
52	المحور الأول: ماهية الرقابة التنظيمية
53	المحور الثاني: أنواع الرقابة
53	أولاً - أنواع الرقابة من حيث الزمن
54	ثانياً - أنواع الرقابة من حيث الجهة التي تتولى الرقابة
58	ثالثاً - أساليب الرقابة المالية وأنواعها
59	المحور الثالث: الأعوان المسؤولة عن الرقابة للمؤسسة العمومية

الفهرس العام

59	أولا- رقابة المراقب المالي
60	ثانيا-مراقبة المحاسب العمومي
61	ثالثا - رقابة المفتشية العامة للمالية
64	رابعا - رقابة مجلس المحاسبة
65	خامسا - الرقابة البرلمانية
67	خلاصة الفصل
الفصل الخامس: إصلاح الإدارات العمومية	
69	تمهيد
69	أولا- ماهية الإصلاح الإداري
76	ثانيا - أسباب الإصلاح الإداري
77	ثالثا-موضوع الإصلاح الإداري
78	رابعا - استراتيجيات الاصلاح الاداري
79	خامسا - خطوات الإصلاح الإداري
79	سادسا - عوامل نجاح الإصلاح الإداري
80	سابعا - معوقات الإصلاح الإداري
80	ثامنا - واقع الإصلاح الإداري في الجزائر
86	خلاصة الفصل
الفصل السادس: إدارة التغيير في الإدارات العمومية	
88	تمهيد
88	المحور الأول: مدخل لإدارة التغيير التنظيمي
88	أولا- ماهية إدارة التغيير التنظيمي
89	ثانيا - دوافع التغيير التنظيمي
93	ثالثا-نماذج التغيير
97	رابعا-أنماط التغيير التنظيمي

الفهرس العام

99	المحور الثاني: الشراكة بين القطاع العام والخاص
100	أولاً- ماهية الشراكة مع القطاع الخاص
101	ثانياً- مبررات الشراكة بين القطاع العام والخاص
102	ثالثاً-متطلبات الشراكة الناجحة
103	رابعاً-أنواع الشراكة
106	خامساً-فوائد ومزايا الشراكة
107	سادساً-المخاطر المحتملة من الشراكة
108	خلاصة الفصل
الفصل السابع: الإدارة العمومية الجديدة	
110	تمهيد
110	أولاً- نبذة عن ظهور التسيير العمومي الجديد
111	ثانياً - تعريف التسيير العمومي الجديد
112	ثالثاً - أسباب ظهور التسيير العمومية الجديد
113	رابعاً-عناصر التسيير العمومي الجديد
114	خامساً-المقارنة بين التسيير العمومي القديم والتسيير العمومي الجديد
116	سادساً - خصائص التسيير العمومي الجديد
117	سابعاً - مبادئ التسيير العمومي الجديد
120	ثامناً - الالتزامات الجديدة للإدارة العمومية في ظل تطبيق التسيير العمومي الجديد
122	تاسعاً-انتقادات التسيير العمومي الجديد
123	خلاصة الفصل
127-124	اسئلة المقياس
137-129	قائمة المراجع

فهرس الأشكال والجداول

قائمة الأشكال

الرقم	العنوان	الصفحة
(1-1)	الأجزاء الخمس الأساسية في المؤسسة	17
(1-3)	خطوات اتخاذ القرار	40
(1-6)	دوافع التغيير التنظيمي	92
(2-6)	نموذج "LEWIN" لمراحل التغيير التنظيمي	95
(3-6)	خطوات إحداث التغيير حسب جون كوتر	95

قائمة الجداول

الرقم	العنوان	الصفحة
(1-6)	الاختيارات المتاحة لهيكله مشروعات الشراكة	103
(1-7)	الفرق بين مهام المسير في ظل التسيير البيروقراطي، وفي ظل التسيير العمومي الجديد	113

المقدمة العامة

المقدمة العامة

مع نهاية سبعينات القرن العشرين، شهد حقل الإدارة العامة - تنظيرا وممارسة- ثورة حقيقية، ألقت بضلالها على الكثير من المفاهيم والنظريات؛ نقلت الإدارات العامة التقليدية من مفهوم العقلانية القانونية المعهودة الى عقلانية تسييرية توجت بما يعرف بالتسيير العمومي، حيث أصبح آنذاك السعي الى تفعيل التسيير العمومي احد أولويات كل الدولة المتقدمة منها والمتخلفة. فإذا كانت التسيير في المؤسسات الاقتصادية واضح المعالم والقواعد التي تحكمه، فان للتسيير العمومي خصوصيات ترتبط بطبيعة المؤسسات والمرافق ومالها من مهام وادوار مرتبطة بمهام الدولة وسياساتها.

ومع التطورات الحاصلة والتغييرات المتسارعة تمت إعادة النظر في أسلوب التسيير العمومي من خلال طرح نموذجا للتسيير العمومي الجديد NPM قائم على تسيير القطاع العام من خلال تطبيق أساليب ومناهج التسيير الخاص. هذا النموذج الذي سعت دول العالم - المتقدمة منها والنامية على حد سواء- الى تطبيقه من خلال إصلاحات إدارية وتغييرات جذرية في طريقة تسيير إدارتها العمومية وفق ما تقتضيه الرهانات والتحديات الجديدة التي فرضتها العولمة، وقد تم توضيح ذلك في الدراسة الحالية من خلال إسقاط المفاهيم النظرية على القطاع العام في الجزائر، وتم توضيح أهم الإصلاحات الإدارية واهم التغييرات الحاصلة لتطوير المؤسسة العمومية الجزائرية رغم كل العراقيل والمقاومة التي تتلقاها الأساليب الحديثة. وجاءت هذه المحاضرات مجتمعة لتحقيق مجموعة من الأهداف:

- تزويد طلبة كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير بشكل عام، وطلبة السنة الأولى ماستر إدارة أعمال بشكل خاص بمرجع يؤسس الطالب من خلاله مفاهيم ومضامين التسيير العمومي، وذلك بإتباع أسلوب سهل وبسيط بالاعتماد على الأمثلة لترسيخ الأفكار وإرساء المعلومات.
- إسقاط محاور مقياس التسيير العمومي على المؤسسة العمومية الجزائرية حتى يتمكن الطالب من الربط بين المفاهيم النظرية والواقع العملي، وذلك من خلال توضيح كيف تسيير المؤسسة العمومية الجزائرية؟ وما هي أهم التغييرات والإصلاحات الإدارية التي حدثت خلال فترات زمنية متتالية؟.
- تحديد مشاكل المؤسسات العمومية الجزائرية واهم العراقيل ومحاولة تقديم حلول فعالة.

حاولت هذه المطبوعة تغطية البرنامج الوزاري المقرر لطلبة السنة الأولى ماستر إدارة أعمال، من خلال سبعة فصول تناقش المواضيع الأساسية للتسيير العمومي، حيث تناول الفصل الأول: مدخل للتسيير العمومي ضم كافة النقاط النظرية حول المؤسسة العمومية والقطاع العمومي وغيرها، في حين تطرق الفصل الثاني الى: تسيير

المقدمة العامة

الخدمات العمومية من حيث المفاهيم، طرق تسيير الخدمة العمومية وكذا مشكلات الخدمة العمومية ، وقد ركّز الفصل الثالث على سيرورة اتخاذ القرارات في الإدارات العمومية بالتفصيل، أمّا الفصل الخامس: إصلاح الإدارات العمومية فقط فصلنا من خلاله أهم الإصلاحات على مستوى الإدارات العمومية الجزائرية، إضافة الى فصل سادس تطرقنا من خلاله الى إدارة التغيير في الإدارات العمومية واخيرا فصل سابع حول الإدارة العمومية الجديدة يضمن أهم نقاط التحول من التسيير العمومي الى التسيير العمومي الجديد إضافة الى توضيح الفروقات والعيوب والمبادئ والمرتكزات التي تخص التسيير العمومي الجديد.

الفصل الأول:

مدخل للتسيير العمومي

اهم اهداف الفصل:

- معرفة اسباب بروز علم التسيير العمومي ؛
- تحديد اهم الفروقات بين التسيير العمومي والمفاهيم المتقاربة؛
- تحديد اهمية، مبادئ والتزامات التسيير العمومي؛
- معرفة اهم الصعوبات التي تواجه التسيير العمومي؛
- التطرق لظاهرة التضخم باعتبارها اهم مشاكل التسيير العمومي؛
- تحديد ماهية القطاع العمومي، المؤسسة العمومية واشكالها، والوظيفة العمومية.

تمهيد:

يعد التسيير العمومي من المواضيع المهمة في مجال التسيير، لارتباطه المباشر بمؤسسات الدولة، وبتلبية حاجة المواطن ومن ثم المجتمع ككل بمختلف السلع والخدمات التي يعجز القطاع الخاص عن توفيرها، وقد ظهرت عدة أبحاث تتناول التسيير العمومي منذ بداية السبعينيات الى وقتنا الحالي، وسنحاول من خلال الفصل الحالي التطرق لجملة من النقاط المهمة من حيث المفاهيم والمبادئ والالتزامات، وكذا أهم المواضيع ذات الارتباط المباشر كالقطاع العام والوظيفة العمومية وغيرها كما يلي:

المحور الأول: مدخل للتسيير العمومي

أولاً- نبذة عن ظهور التسيير العمومي: يعتبر التسيير علم وفن إدارة كلّ الموارد المتاحة، وإستغلالها الإستغلال الأمثل، بما يخدم الأهداف التنظيمية والأفراد من جهة وأهداف المجتمع من جهة أخرى وفق أسلوب علمي وعملي يضمن ذلك.

إن مصطلح التسيير العمومي أو بالإنجليزية "Public managements" لم يظهر ببعده الحالي، وكميدان يستحق الدراسة إلاّ في النصف الثاني من القرن التاسع عشر (19) مع أستاذ علم السياسة الأمريكي توماس وودرو ويلسون "Thomas Woodrow Wilson" أستاذ القانون الدستوري بالولايات المتحدة الأمريكية، والذي أصبح رئيساً لها سنة 1913 فقد نشر هذا الأخير بحثاً سنة 1887 تحت عنوان "دراسة الإدارة العامة"¹ الذي نشر في مجلة العلوم السياسية، كتب فيه بأن الهدف من دراسة الإدارة هو إكتشاف ماذا يمكن أن يكون ملائماً للحكومة ويجعلها تعمل بنجاح، وكيف يمكن أن تعمل هذه الأشياء الملائمة بأقصى كفاءة ممكنة، وبأقل كلفة ممكنة سواء في المال أم الطاقة. وقد أكد في بحوثه على الصلة بين الإدارة العمومية وبين المشروعات الخاصة، وطالب بفصل السياسة عن الإدارة حيث أن الخلط بينهما يقود إلى الفساد والرشوة، ذاكراً أن المسائل الإدارية ليست بالضرورة مسائل سياسية، وأن السياسة وإن قررت للإدارة مهامها، فهي لا تنفذها بنفسها²، وقد تبنى وردو ويلسون التوجه الاقتصادي للإدارة العمومية وأدخلها في فلك علم الاقتصاد على المستوى الجزئي³.

1- مصطفى أبو زيد فهمي، حسين عثمان "الإدارة العامة: الإطار العام لدراسة الإدارة العامة- فن الحكم والإدارة في السياسة والإسلام- العملية الإدارية"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2003، ص20.

2 - نعيمة عباس الخفاجي وصلاح الدين الهيتي، تحليل أسس الإدارة العامة: منظور معاصر، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2009، صص: 28-29.

3- حمد الدقن، نشأة علم الإدارة العامة، جريدة الاقتصادية، مقالات اقتصادية إلكترونية، العدد 6313، 23 جانفي 2011. الموقع الإلكتروني : http://www.aleqt.com/2011/01/23/article_495043.htm

ويمكن القول أن حقل الإدارة العمومية كان بمثابة جزء من العلوم الإدارية بدون نماذج علمية تختص به، حيث انحصرت دراسات الإدارة العمومية في فتراتها الأولى حول نظرية التنظيم التي ترتبط بالعلوم الإدارية ككل وحول نظم الخدمة العمومية التي ارتبطت بالقانون، ومن ثم يظهر الاتجاه المعياري لحقل الإدارة العمومية في هذه الفترة، وذلك في التركيز على مبادئ الإدارة والنظم النموذجية القانونية للعمل الإداري. ويمكن إرجاع هذا الوضع إلى أن الليبرالية الكلاسيكية هي التي كانت سائدة في السياسات العمومية الاقتصادية للدول الغربية أو في الدول التي كانت تحتلها. ومن ثم كانت إدارة الأعمال بالمفاهيم التجارية والاقتصادية هي السائدة، حيث كان للإدارة العمومية على مستوى الممارسة دورا محدودا جدا وهو الأمر الذي يمكن أن يدعم ادعاءين علميين: أولهما إن علم الإدارة العمومية علم تطبيقي يهتم بما هو كائن وليس بما يجب أن يكون، ثانيهما إن الإدارة العمومية على مستوى الممارسة هي متغير تابع للسياسات العمومية¹.
ثانيا - أسباب بروز علم الإدارة العمومية: يمكن توضيح الأسباب التي ساهمت في بروز علم الإدارة العمومية كعلم مستقل في النقاط التالية:

1. اتساع دور الدولة: أصبحت الدولة في الوقت الحالي تنشط في مجالات متعددة، بعد ما كان دورها ينحصر في المحافظة على الأمن الداخلي والممتلكات بالإضافة إلى حماية حدود، هذا التطور في أدوار الدولة أوجب توسع حجم السلطة التنفيذية، فازداد عدد الدوائر العمومية وتضاعف عدد العاملين في هذه الإدارات مما استوجب ضرورة الاهتمام بتحسين مستوى أداء الأجهزة التنفيذية.
2. زيادة التعقيدات الإدارية وتأثير الموظف العمومي على مصلحة المواطن: إتسمت الإجراءات الإدارية في الدوائر العمومية بالتعقيدات والروتين، فالتمسك الحرفي بالقوانين والتعليمات وتضخم الإجراءات وإطالتها كان لها الأثر الكبير على عدم فعالية هذه الإدارات، إذ أدت إلى تأخير المصالح العمومية. أضف إلى ذلك أن تأثير الموظفين العموميين على مصلحة المواطنين قد إزداد في العقود الأخيرة، حيث ظهرت ممارسات إساءة استعملتها السلطة الرسمية، الأمر الذي تطلب الاهتمام بدراسة تلك المشاكل دراسة دقيقة والبحث عن أساليب وأدوات مواجهتها والقضاء عليه².
3. التطورات التكنولوجية: أصبح التطور التكنولوجي سمة من سمات المجتمعات المعاصرة، كما أصبح لذلك التطوير تأثيره الهام في زيادة الاهتمام بالإدارة العمومية، حيث أصبحت تفرض المشكلات المتعلقة

¹- أحمد الدقن، مرجع سابق ذكره، موقع الالكتروني http://www.aleqt.com/2011/01/23/article_495043.htm

²- زيد منير عبوي، مدخل إلى الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، دار الشروق، عمان، 200، ص: 15 - 16

- بنقل وتطوير التكنولوجيا ضرورة الاهتمام بها في المنظمات الحكومية باعتبار أن التكنولوجيا المعاصرة ذات تأثير هام على الهيكل التنظيمي وأساليب العمل والوحدات الحكومية¹
- ثالثا - **تعريف التسيير العمومي:** تعددت التعاريف التي تناولت التسيير العمومي حسب توجه الباحثين فمنهم من ركز على الوسائل ومنهم من ركز على الأهداف المرجوة منه كما يلي:
1. تعريف Wilson للتسيير العمومي بأنه "الغاية أو الهدف العملي للحكومة، موضوعه هو إنجاز المشروعات العامة بأكبر قدر ممكن من الفعالية والإتفاق مع رغبات الأفراد وحاجاتهم، فعن طريق الإدارة العامة توفر الحكومات حاجات المجتمع التي يعجز النشاط الفردي عن الوفاء بها"؛
 2. عرف الأستاذ Chevallier Jacques التسيير العمومي بأنه: "يهدف أساسا إلى تحسين نوع وجودة الخدمة عن طريق استخدام تقنيات جديدة في التسيير وتخفيض البعض من صلابة التنظيم وتليين نظام الإتصال مع البيئة الخارجية"؛
 3. كذلك هو الأمر بالنسبة لجيلينيي Gélinier الذي يرى أن التسيير العمومي هو "تنفيذ السياسة العامة للدولة عن طريق الإدارات العمومية"²؛
 4. يعرف بأنه: تطبيق وتنفيذ مجموع العمليات والقيادة والرقابة للمنظمات العامة الذي يهدف إلى تحسين فعالية وكفاية هذه المنظمات في إطار المؤهلات التي تتمتع بها" ؛
 5. ويعرف التسيير العمومي أيضا على أنه: " مجموعة نشاطات وأعمال منظمة تقوم بأدائها قوى بشرية تعينها السلطات الرسمية العامة وتوفر لها الإمكانيات المالية اللازمة، بهدف تنفيذ الخطط الموضوعة لها وبالتالي تحقيق الأهداف العامة المرسومة لها، بأكبر كفاية إنتاجية وأقصر وقت وأقل تكلفة"؛
 6. أما الأستاذ "Adrien Payette" يضع تعريفا للتسيير العمومي يجمع بين العناصر التالية: إن المناجنت العمومي يقوم أساسا على المناجنت (التسيير) والإدخال والإعتماد الكلي على قيم التسيير وتياراته الفكرية وطرقه وأنواعه وتأثيراته؛
 7. كما نجد أن Mc Namara يعرف التسيير بأنه "الوسيلة التي يتم من خلالها التنظيم العقلاني لكلّ التغيرات الإنسانية الإجتماعية الإقتصادية، التكنولوجية والسياسية، حيث يتم نشر هذا التنظيم في المجتمع من خلال إدارة المنظمات العمومية"³.

1- نعيمة عباس الخفاجي وصلاح الدين الهيبي، مرجع سابق ذكره، ص: 35

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

3- Abdelaziz SEGHIR " LE Management De Services Publics", communication au colloque national sur : " Le Management Et La Formation En Gestion " Institut Sup De Gestion Et De Planification, Alger, 27-29/06/99.

نلاحظ من خلال التعاريف السابقة أن التسيير في القطاع العمومي هو مزيج من القوانين واللوائح التنظيمية والعلاقات التي تساعد على تنفيذ السياسة العامة للدولة، كما أن ممارسة هذا النوع من التسيير لا يتم بصورة عشوائية إنما يجب مراعاة عنصرين أساسيين هما:

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

رابعاً - الفرق بين التسيير العمومي وبعض المصطلحات: يعد التسيير العمومي من المصطلحات التي

تداخلت مع غيرها في الفترة الأخيرة، وسنحاول من خلال هذا الطرح وضع حدود لهذا التداخل كما يلي:

1. **التسيير العمومي والإدارة العمومية:** في العديد من المراجع التي اطلعنا عليها يتم التعامل مع مصطلح الإدارة العمومية على أساس أنها مرادفة ومطابقة لمصطلح التسيير العمومي، في حين يستخدمها البعض على أساس أنها المؤسسة العمومية وحجتهم في ذلك هي المؤسسة ممثلاً في إدارتها، أي أن هناك اختلاف كبير في المعنى اثر على مصداقية الكثير من المعلومات المقدمة لذا يجب أن يحدد الباحث إذا كان يقصد أسلوب تسيير المؤسسة العمومية او المؤسسة العمومية ككيان مؤسساتي.

وبالرغم من أن العديد من الكتاب والممارسين يرون أن التسيير العمومي والإدارة العامة مرادفات لمفهوم واحدة، ويختصان بعمل المنظمات العامة ونحن ندعم هذا الرأي، إلا أن هناك من يرى أنهما يختلفان؛ حيث أن الأول تسييري بالدرجة الأولى، أما الثاني مرتبط بمفهوم الوظيفة العامة للدولة كمؤسسة وهذا من أجل تأكيد خصوصية المناجمنت العمومي المخالفة للإدارة التقليدية.

وسنحاول في هذا المرجع التعامل مع مصطلح التسيير العمومي على أساس انه مرادف للإدارة العمومية والتي هي أداة تنفيذ الخيارات والسياسات العمومية المنتهجة من قبل الدولة ومن خلالها تباشر مهامها وتضع أهدافها موضع تنفيذ، ما يجعلها الشريان الحيوي لتحقيق أهداف المجتمع لما تقدمه من خدمات عمومية.

2. **الإدارة العمومية وإدارة الأعمال:** إن كلاً من مُصطلحي إدارة الأعمال (Business Administration)

والإدارة العامة (Public Administration) هما من المُصطلحات والأقسام الإداريّة المُهمّة في علم الإدارة؛ حيث يهتم كلُّ منهما في تقديم دراساتٍ وأبحاثٍ مُتخصّصة في العديد من الفروع الإداريّة. ويكمن الفرق بين إدارة الأعمال والإدارة العامة في عدّة أوجه ومن أهمّها:

- **من حيث الهدف:** تسعى الإدارة العامة إلى تقديم خدمات خاصة لدعم المصالح العامة للدولة، بينما تهتم إدارة الأعمال في تعزيز العوائد والإيرادات الاقتصادية، والحصول على الأرباح المالية. من حيث تقديم الخدمات: تُوفّر الإدارة العامة كافة خدماتها للأفراد في المجتمعات، أما إدارة الأعمال فيعتمد دورها على توفير الخدمات لفئة مُحدّدة من الأشخاص، مثل عملاء المؤسسة، والموظفين، ورجال الأعمال، وغيرهم.
- **من حيث العمل:** توجد الإدارة العامة في بيئة عمل احتكاريّة؛ حيث لا يوجد لها أي مُنافسين في الهيئات الحكوميّة؛ لأنّ كلّ مؤسسة من المؤسسات العامة التابعة للحكومة تعمل وفقاً للاختصاص الخاص بها، بينما توجد إدارة الأعمال في بيئة عمل غير احتكاريّة وتعتمد على المنافسة.
- **من حيث نوعية الوظائف:** تُعدّ وظائف الإدارة العامّة ذات طبيعة دائمة؛ حيث لا تتغيّر وظائفها بسبب تميّزها بالأمن المهنيّ في جميع الأقسام الإداريّة الحكوميّة، بينما تكون وظائف إدارة الأعمال ذات طبيعة تعاقدية، وتُسيطر عليها الرقابة والتقييم لمهام ونشاطات الموظفين وفقاً لطبيعة وظائفهم وكفاءتهم؛ ممّا يُساهم في حصولهم على مكافآت متنوّعة.
- **من حيث تطبيق المساواة:** تنتشر المساواة بين الموظفين في وظائف الإدارة العامة الحكوميّة، أمّا وظائف إدارة الأعمال ذات الطبيعة الخاصة فتعتمد على مجال عمل كلّ مؤسسة؛ ممّا يُساهم في تحقيق المساواة في الأجور والمناصب الوظيفيّة.
- **من حيث طبيعة الميزانيّة الماليّة:** تستخدم مؤسسات الإدارة العامة عدّة جهات في متابعة وتمويل ميزانيّتها الماليّة، بينما تعتمد مؤسسات إدارة الأعمال على جهة واحدة فقط في دراسة الميزانيّة الماليّة الخاصّة بها. من حيث المسؤوليّة الإداريّة: تُعتمد الإدارة العامة على وجود أكثر من جهة إداريّة لإدارة مؤسساتها، بينما تُعتمد إدارة الأعمال على دور الإدارة العليا في متابعة عملياتها الإداريّة.

المحور الثاني: الإطار النظري للتسيير العمومي

- أولاً- أهمية التسيير العمومي: هي تميّز الإدارة العامة بمجموعة من المميّزات الخاصّة بها مقارنةً مع أنواع المجالات الإداريّة الأخرى، ومن الممكن تلخيص هذه الأهميّة وفقاً للنقاط الآتية¹:
1. تُعدّ الإدارة العامة من المجالات الإداريّة ذات الأهميّة المؤثّرة على حياة الأفراد بشكلٍ عام؛ حيث تُساهم في توفير الإدارات التي تُقدم العديد من المساعدات والخدمات للمُجتمعات المحليّة، مثل مكاتب البريد، والهيئات المسؤولة عن تقديم الرعاية الاجتماعيّة وغيرها.

¹ -Shantanu Banerjea, "Essay on Public Administration" ,Your Article Library, Retrieved 13-7-2017. Edited.

2. تُساهم الإدارة العامة في تعزيز دور الديمقراطية في المجتمع؛ حيث تُساعد على توفير الحماية للأفراد، وتُهتَم في ازدهار المجتمعات؛ عن طريق تطبيق الإدارة الفعالة والنزيهة.
3. تحتل الإدارة العامة موقعاً اجتماعياً مهماً؛ لذلك من المُهم تدريسها ضمنَ المواد الدراسية سواء الخاصة في مرحلة المدرسة أو الجامعة؛ حيث تُعدّ الإدارة العامة فرعاً مهماً من فروع العلوم الاجتماعية.
4. تُعتبر الإدارة العامة من الوظائف المُهمّة للدول؛ إذ تسعى إلى تنفيذ السياسات الخاصة في الحكومات عن طريق الاعتماد على الوسائل الإدارية الحديثة.

ثانياً - مبادئ والتزامات (الإدارة العمومية) التسيير العمومي: ويقوم على مجموعة من المبادئ ويعتمد مجموعة من الالتزام التي وجب التطرق إليها لأهمية العنصرين:

1. **مبادئ التسيير العمومي:** يخضع التسيير العمومي إلى مجموعة مبادئ ينبغي الالتزام بها وهي:
 - المساواة بين مستعملي المرفق العام؛
 - منع كل أشكال التمييز لاسيما تلك المبنية على الأصل والعرق والجنس والإعاقة والدين، والآراء السياسية والانتماء النقابي أو أي اعتبار آخر؛
 - عدم التحيز في أداء خدمات المرفق العام؛
 - العمل على ديمومة واستمرارية بقاء المرفق العام في كل الأحوال؛
 - تكييف الخدمات العمومية مع تطور احتياجات المجتمع ومستعملي المرفق العام.
2. **التزامات التسيير العمومي:** إن عملية التسيير العمومي ينبغي أن تؤدي في إطار يلزم المرفق العام من مؤسسات وإدارات عمومية بإحترام مجموعة الإلتزامات التالية:
 - احترام حقوق الإنسان ومبدأ الشرعية:
 - يجب أن تحترم الإدارة العمومية حقوق الإنسان لاسيما كرامة الأشخاص وسلامتهم؛
 - تقدم خدمات المرفق العام طبقاً للقوانين والنظم الوطنية؛
 - تتخذ الإدارة العمومية قراراتها في إطار القانون.
 - الاستفادة من خدمات المرفق العام:
 - تنظم الإدارة العمومية المرفق العام بطريقة تضمن لمستعمليه الحصول على خدمات مناسبة وميسرة؛
 - يجب تكريس مبدأ المساواة في الحصول على خدمات المرفق العام وعدم التمييز بين المستعملين في القوانين والنظم الوطنية للدولة؛
 - تسهر الإدارة العمومية على توفير شروط إدارة عمومية جواريه تسمح بتوفير خدمات ملائمة وميسرة لمختلف الفئات السكانية؛

- تضع الإدارة العمومية آليات مساهمة واستشارة المجتمع المدني قصد التكفل بخدمات المرفق العام.
 - **الحصول على المعلومات:**
 - تضع الإدارة العمومية في متناول مستعملي المرفق العام، كل المعلومات الضرورية حول الإجراءات والشكليات المتصلة بخدمات المرفق العام؛
 - تعلم الإدارة العمومية المواطن بكل قرار يعنيه، وتبين الأسباب وظروف الطعن المتاحة له في حالة النزاع؛
 - تنشئ الإدارة العمومية أو تدعم هياكل استقبال وإعلام مستعملي المرفق العام قصد تسهيل الحصول على الخدمات العمومية وتسجل آراءهم ومقترحاتهم وشكاويهم؛
 - تصمم الوثائق الإدارية العمومية الموجهة لمستعملي المرفق العام في لغة سهلة ومفهومة.
 - **خدمات فعالة وذات جودة عالية:**
 - تضمن الإدارة العمومية خدمات ذات جودة عالية مع الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة؛
 - تسهر الإدارة العمومية على إقامة آليات مناسبة تسمح بالقيام بتقييم دوري لمردودية المرفق العام ولنوعية الخدمات المقدمة للجمهور؛
 - يتعين على الإدارة العمومية تحديد آجال تنفيذ خدمات المرفق العام والسهر على احترامها؛
 - تسهر الإدارة العمومية على تكييف خدماتها مع تطور احتياجات المجتمع ومستعملي المرفق العام؛
 - تتخذ الإدارة العمومية الإجراءات اللازمة لإرساء الثقة بين الأعوان العموميين ومستعملي المرفق العام والحفاظ عليها.
 - **عصرية المرفق العام من المؤسسات والإدارات العمومية:**
 - تسهر الإدارة العمومية على إدخال تقنيات مبتكرة وملائمة في أداء خدماتها؛
 - تشجع الإدارة العمومية على استعمال التقنيات الحديثة لاسيما تكنولوجيات الإعلام والاتصال قصد تحسين خدماتها؛
 - تقوم الإدارة العمومية بإقامة شبك وحيد، إذا كان ذلك يتماشى وطبيعة الخدمات التي توفرها؛
 - تعمل الإدارة العمومية على تبسيط الإجراءات وتخفيف الشكليات المتعلقة بالخدمات.
- ثالثاً - الصعوبات التي تواجه التسيير العمومي:**
- إن تعقيد بيئة المنظمات العمومية يؤثر في تطوير التسيير العمومي، بسبب عدم تواجد السوق كميّار للضبط كما هو الحال بالنسبة للقطاع الخاص الذي يظهر فيه معيار الربح مدى تحقيق كلّ من الأداء والفعالية. أمّا بالنسبة للمنظمات العمومية ينبغي على الدولة أن تعوض نظام الأسعار بتحديد الأهداف الإنتاجية الخاصة بكلّ منظمة عمومية، بشرط أن يؤدي تجسيد هذه الأهداف إلى تأقلم مستمر مع المتغيرات التي تحصل في المحيط والقيم والقوانين لأن هذه التغيرات لها تأثير في الحكم على مستوى الأداء العمومي. ومن الصعوبات التي أدت إلى عدم تحقيق الأداء المطلوب نجد:

- تبني المنظمات العمومية أهداف خارجية محددة ويلزمها القانون في صورة الصالح العام مثلا: الأمن الوطني، التعليم، الصحة، مستوى المعيشة... إلخ لهذا لا يمكن لمستشفى عمومي انتهاج إستراتيجية الفندقية كما ينتهجها مستشفى خاص؛
- غياب مردودية رأس المال، فالمنظمات العمومية لا تأخذ في اعتبارها القيمة المضافة لرأس المال المستثمر معيارًا لتحليل المشاريع المنجزة، لذلك نجد معظم المنظمات العمومية ذات أرصدة سالبة، مثلا: انجاز مشروع بناء المستشفى يمول عن طريق الموازنة العامة ولا يحدد تكلفته على أساس سعر السوق؛
- انعدام المنافسة بفعل القوانين واللوائح في تحقيق أنشطة الخدمات العمومية وترسيخ الظاهرة الاحتكارية، ممّا جعلت المنظمات العمومية غير قادرة على التأقلم مع معطيات المحيط، وبالتالي استفحال البيروقراطية، باعتبار المنظمات العمومية محتكرة لبعض الخدمات فهي ليست مضطرة إلى استخدام سياسة التسويق العام المرتكز على الحوار والتشاور والإقناع، بل تعتمد على المواطن مباشرة؛
- عدم تجانس المهام الموكلة للمنظمات العمومية، مثلا: تقوم البلدية بتسيير النفايات والأمن العمومي وبناء المنشآت والمساحات الخضراء وحماية البيئة... إلخ؛
- خضوع المنظمات العمومية التام لسياسة الدولة كنتيجة حتمية لدولة القانون، بخضوعها للقرارات السياسية، مثلا: في المناسبات الانتخابية كثيرا ما تستعمل المنظمات العمومية كورقة لتحقيق قيمة انتخابية مضافة ظاهرة الإدارة¹.

رابعا - مشاكل التسيير العمومي (التضخم)

1. **ظاهرة التضخم التنظيمي على المستوى الوطني:** إن الطموحات الكبرى للشعوب النامية تلك الطموحات التي قد تبلغ حد المبالغة في تصوير إمكانيات تلك الدول، هذه الطموحات تلقي على عاتق أجهزتها الإدارية مهمة أساسية وهي سد الفجوة بين الواقع والأمل أو بين تواضع الحاضر وطموحات المستقبل، وينعكس ذلك على الجهاز الإداري للدولة بصورة متعددة في مقدمتها نشأة التنظيمات المختلفة التي تستند إليها مهام متزايدة ومنبثقة من الدور المتنامي للحكومة في تسيير شؤون المجتمع. مثال ذلك ما فعلته إحدى الحكومات حيث أقامت ثلاث وزارات لقطاع الصناعة: وزارة الصناعات الثقيلة، وزارة الصناعات الخفيفة، وزارة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، ثم تبين بعد ذلك أنه لا لزوم لهذا التضخم التنظيمي فأدمجت تارة الوزارات الثلاث في وزارة واحدة أو في وزارتين، وتكرر هذا المثال في قطاعات

¹-L. ZELLA, D. SMADHI, *Gestion de l'eau dans les pays arabes*, Laboratoire de Recherche en Hydraulique Souterraine et de Surface, Larhyss Journal, ISSN 1112-3680, n°05, Juin 2006, p 25-26-27.

أخرى كقطاع التعليم الذي نشأت به وزارات ثلاث: (وزارة التربية والتعليم، وزارة التعليم العالي، وكتابة الدولة للبحث العلمي) ثم تبين بعد ذلك انه لا لزوم لهذا التضخم التنظيمي فأدمجت الوزارات الثلاث في جهة واحدة، وفصلت وزارة البحث العلمي.

ومن أهم أسباب إستفحال الظاهرة على المستوى الوطني الاعتبارات التالية :

- المبالغة في تقدير إمكانيات الدولة، وبالتالي المبالغة في تحديد مهام وظائف الحكومة، مما يؤدي إلى المبالغة في تحديد أهداف التنمية؛
- ميل السلطة الحاكمة إلى إبراز الضخامة في حجم الإمكانيات والأجهزة كسبا للتأييد الشعبي فيؤدي ذلك إلى خلق كيانات تنظيمية جديدة للإيحاء بالإنجاز الذي قلما يتحقق في واقع الأمر؛
- رغبة الحكومات في فتح المجالات وأبواب المناصب أمام مؤيديها، فيتضخم البناء التنظيمي لتوظيف هؤلاء المؤيدين؛
- الخطأ في تشخيص المشكلات الإدارية حيث يسهل ردها إلى أسباب تنظيمية حتى ولو لم تكن كذلك، فتقدم حلولاً تنظيمية جديدة لمشكلات غير تنظيمية، فيؤدي ذلك عادة إلى خلق كيانات تنظيمية جديدة غالباً بدون مبرر؛
- التضخم التنظيمي بحد ذاته به خاصية تولد مزيد من التضخم، حيث تنشأ دائماً الحاجة للتنسيق والمتابعة والربط بين الكيانات العديدة ويؤدي ذلك إلى مزيد من إنشاء الكيانات التي تنفرغ لهذا الغرض.

2. ظاهرة التضخم التنظيمي على مستوى المؤسسات العمومية

ونجد مرة أخرى أن هذه الظاهرة انتقلت إلى المستوى الجزئي حيث تتضخم تنظيمات الشركات والهيئات في أحيان كثيرة بدون مبرر ونجد الكثير من شركات القطاع العام وقد رفعت من مستوى إدارتها لتصبح إدارات عمومية ثم إلى قطاعات وهكذا في أحيان كثيرة بدون مبرر.

المحور الثالث: ماهية القطاع العام

أولاً - مفهوم القطاع العمومي: لقد ثار جدلٌ في إيجاد تعريفٍ شاملٍ للقطاع العام، ومن أهم التعاريف ننكر:

- القطاع العام هو ظاهرة اجتماعية اقتصادية جزئية موضوعية ولدت مع ولادة الدولة وتستمر معها¹؛
- ويقصد بالقطاع العام وحدات قطاع الأعمال التي تدار من قبل الحكومة، والتي لا يمكن أن تدار من قبل القطاع الخاص، وتقوم المؤسسات العامة بإنتاج السلع والخدمات وتقديمها إلى الجمهور بالأسعار

1- عارف دليلة، بحث في الاقتصاد السياسي للتخلف والتقدم والنظام الاقتصادي العالمي، دار الطليعة، بيروت، 1982، ص:4

الإدارية. ويؤدي النشاط الحكومي لإدارة هذه المشروعات أو المؤسسات إلى تعطيل آليات السوق وتسوية المنظومة السعرية، وعادةً يرتبط القطاع العام بالتخطيط المركزي للاقتصاد¹.
مما سبق يتبين أن القطاع العام هو محور تنموي رئيسي لتعجيل عملية التنمية الاقتصادية، كما انو يشمل السياسات والأنشطة الاقتصادية التي تقوم بها السلطة الحكومية عبر الوزارات، وكذلك المشاريع الإنتاجية التي تعود إليها ملكية الإنتاج وتقوم بإنتاج سلع وخدمات، وأيضاً المشروعات التي أعطى القطاع العام مهمة إنجازها إلى شركات خاصة فهي تعود إلى القطاع العام، إذ أن ملكيتها تقع ضمن إطار السلطة السيادية للدولة.

ثانياً - نشأة القطاع العام

إن فكرة القطاع العام من حيث المضمون موجودة منذ القدم في عهد الملوك والامبراطوريات فكان الملوك خاصة في أوروبا يملكون مؤسسات مثل المطاحن، السفن، الموانئ... ويستعملونها في النشاط الاقتصادي للمملكة. وما يلاحظ هو أنه سابقاً لم يكن هناك تمييزاً بين القطاع العام ومصطلح الملكية العامة. وبظهور سياسة تدخل الدولة في الاقتصاد خاصة بعد فشل النظام الاقتصادي الرأسمالي القديم (الكساد المالي العالمي 1929) تبنت بعض الدول النظام الاقتصادي الاشتراكي الذي يعتبر الملكية العامة لوسائل الإنتاج هي أول وأهم وسيلة اقتصادية لتحقيق التنمية وإشباع حاجات المواطن أي أخذت هذه الدول مثل الاتحاد السوفياتي وكوبا... فكرة القطاع العام كلية، ورغم أن هذا المصطلح قريب من النظام الاقتصادي الاشتراكي إلا أنه رغم ذلك تبنته الدول الرأسمالية خاصة دول أوروبا الغربية (فرنسا، ألمانيا، إنجلترا...) وذلك نتيجة تبنيها النظرية الاقتصادية الليبرالية الجديدة (بعد الحربين العالميتين) بسبب فشل الرأسمالية القديمة وما رتبته من أزمات للدول وفقير وعدم مساواة اجتماعية. أي ظهر مع ظهور شكل الدولة المدبرة المتدخلة في الاقتصاد.

وفعلاً تبنت دول أوروبا الغربية وسيلة القطاع العام من أجل مساعدة وسد النقص الذي قد يربته القطاع الخاص في السوق أو من أجل الحصول على موارد مالية إضافية لتفادي عجزها المالي. لذا نجد مثلاً المؤسسات العمومية الاقتصادية في فرنسا من بنوك عمومية وشركات في الاعلام... ونفس الأمر في ألمانيا وإنجلترا. وتختلف الدول في مستوى اعتمادها على القطاع العام فكلما كانت الدولة أكثر اجتماعية ارتكزت

1- مجيد ضياء، التخصصة والتصحيحات الهيكلية (آراء واتجاهات)، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 2008، ص: 09

كثيرا عليه وكلما كانت الدولة تتبع الرأسمالية الجديدة (المعتدلة) اعتمدت عليه هو وعلى القطاع الخاص تقريبا بالتوازي، وكلما كانت الدولة أكثر ليبرالية أخذت به بصفة هامشية وتافهة مثل الولايات المتحدة¹.

1. الفرق بين القطاع العام والمصطلحات القريبة منه:

- **القطاع العام والقطاع الخاص:** إن كان كلا القطاعين من أهم وسائل التنمية الاقتصادية في الدولة فإنهما يختلفان من حيث ملكية أغلب الحصص أو الأسهم في المؤسسة فإن كانت الأغلبية للدولة أو الجماعات المحلية فهي مؤسسة قطاع عام أما في حالة العكس فهي مؤسسة قطاع خاص.
- **القطاع العام والقطاع العام الاقتصادي:** إن القطاع العام كما سبق ذكره في التعريف يضم كل المؤسسات والهيئات الاقتصادية أو ذات الطابع الإداري أو الصناعية والتجارية، أما القطاع العام الاقتصادي فإنه يضم المؤسسات العمومية المستقلة الاقتصادية فقط.
- **القطاع العام والملكية العامة:** إن كان مصطلح القطاع العام أو القطاع الاقتصادي يضم المؤسسات العمومية أو الاقتصادية فقط فإن مصطلح الملكية العامة يضم كل الأموال المملوكة للدولة أو الجماعات المحلية سواء كانت أموالا عقارية مثل الأراضي والغابات والسواحل... أو منقولة مادية أو معنوية مثل التراث الثقافي والأسهم والحصص المملوكة للدولة في الشركات، بالتالي مصطلح القطاع العام هو جزء بسيط من الملكية العامة.
- **القطاع العام والمرفق العام:** إن كان الأول يضم المؤسسات المملوكة للدولة أو الجماعات المحلية وقد تكون إدارية أو اقتصادية فإن مصطلح المرفق العام هو بالدرجة الأولى عبارة عن نشاط تحقيق المصلحة العامة المنصوص عليها قانونا وهو من وظائف الإدارة العامة، بالتالي مثلا المؤسسة العمومية الاقتصادية هي قطاع عام ولا تعد مرفق عام، كذلك صاحب المؤسسة الخاصة التي تدير مرفق عام بموجب عقد امتياز هي مرفق عام وليس قطاع عام، أما المؤسسات العامة الإدارية والمؤسسات الصناعية والتجارية فهي من جهة قطاع عام وكذلك مرفق عام.
- **القطاع العام وأمالك الوقف:** يتشابهان كثيرا، خاصة لما تبنت الدولة فكرة قابلية استثمار في أملاك الوقف، لكنهما يختلفان في الملكية، القطاع العام هو ملك للدولة أو الجماعات المحلية أما الوقف ليس له مالك وهو مخصص لكل، كذلك يختلفان من حيث الرقابة والقوانين المنظمة لهما.

2. تطوير القطاع العام: تَمُّرُ عملية تطوير القطاع العام بستة محاور رئيسية، وهي:

¹ - براشمي مفتاح، محاضرات مقياس القانون العام الاقتصادي لطلبة السنة الثالثة تخصص قانون عام، المركز الجامعي أحمد زبانة غليزان، ص- 9-19.

- **إعادة هيكلة الجهاز الحكومي:** وهو واحد من المحاور الأساسية والمهمة لتطوير القطاع العام، وتنميته، ويشمل الجهاز الحكومي الدوائر الحكومية، والوزارات، والمؤسسات؛ وإعادة هيكلة هذه المكونات، وزيادة تأهيلها، والقضاء على مظاهر الترهّل فيها، من شأنه تنمية القطاع العام، وتطويره، حيث إنّ الهدف من إعادة هيكلة القطاع العام هو تقليص حجم الجهاز الحكومي بكافة مكوناته؛ وذلك لضمان أداء كل منها للمهام الأساسية، وإلغاء الازدواجية في المهام، كما تهدف إلى تقليل عدد المؤسسات المستقلة، وضبط توسّعها، وتقليص عدد المؤسسات المرتبطة برئاسة الوزراء، وربطها مع كل وزارة بحسب اختصاصها، بالإضافة إلى إيجاد أطر تشريعية تتيح إعادة هيكلة مكونات الجهاز الإداري بشكل فردي، وبناء هياكل تنظيمية لمختلف المؤسسات الحكومية؛ لزيادة فاعليتها وكفاءتها في استغلال كافة الموارد.
- **تطوير الخدمات، وتبسيط الإجراءات:** ويهتم هذا المحور برفع فاعلية وكفاءة الجهاز الحكومي؛ للوصول إلى مستوى عالٍ من الخدمة، سواء كانت الخدمة للمواطن، أو لجهة حكومية، أو للقطاع الخاص، ويتحقق ذلك من خلال التطوير المستمر لمستوى الخدمات الحكومية، وتمكين المؤسسات والدوائر الحكومية من وضع إجراءات لتطوير الخدمات، بالإضافة إلى تبسيط، وإعادة هيكلة إجراءات الخدمات الحكومية؛ حتى تصبح أكثر شفافية، وفاعلية، وقادرة على تحقيق كافة الأهداف الوطنية.
- **سياسات إدارة وتنمية الموارد البشرية:** يهتم هذا المحور بالعنصر البشري الذي يُعدّ أساس تنفيذ برامج التطوير والإصلاح في مختلف المجالات الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية؛ إذ إنّ غياب الموارد البشرية المؤهلة وذات الكفاءة، سيؤثر بشكل كبير على مقدرة الحكومة في ممارسة مهامها، وتحقيق أهدافها الاستراتيجية بالشكل الأمثل، كما يهدف هذا المحور بشكل أساسي إلى إيجاد موارد بشرية في القطاع العام، بحيث تكون ذات مهارات، ومؤهلات، واتجاهات تتناسب مع هذا القطاع، وتكون قادرة على أداء الوظائف والمهام بفاعلية، مما ينعكس على أداء القطاع العام في تحقيق الأهداف الاستراتيجية له.
- **دعم عملية رسم السياسات العامة، وصنع القرار:** يهدف هذا المحور بشكل أساسي إلى تعزيز أساليب المتابعة، والإشراف، والتقييم للأداء المؤسسي؛ بهدف الوصول إلى الغايات والأهداف الموضوعية، بناءً على الخطط الاستراتيجية، وإرساء مبدأ الشفافية، وتعزيز منظومة النزاهة الوطنية، ويتم ذلك من خلال المتابعة المستمرة لأداء الدوائر الحكومية ضمن البعد الوطني، والقطاعي، والمؤسسي، ودعم عملية اتخاذ القرار الحكومي، ورسم السياسات العامة، وتوحيد آليات المتابعة؛ لتوفير معلومات شاملة، وموحدة عن مستوى الأداء الحكومي لمُنخذي القرار، بالإضافة إلى تحقيق التكامل بين التخطيط المالي، وتقارير المتابعة، في إعداد الموازنة العامة السنوية للمؤسسات.

• **الاتصال والإعلام:** وهو من المحاور المهمة لتطوير القطاع العام، حيث يهدف إلى زيادة الوعي، والتنقيف ببرامج تطوير القطاع العام، وترسيخ فهمها لدى العاملين، والمستهدفين من القطاع العام، سواء كانوا من الموظفين، أو المواطنين، أو الجهات الإعلامية، والمانحة؛ للوصول إلى علاقة مهنية مستقرة، ومستدامة مع مختلف الفئات المرتبطة بالقطاع العام، وإبقائهم على دراية كاملة بالمستجدات التي تخص برامج التطوير.

• **دعم الإبداع والتميز:** ويهدف هذا المحور إلى ترسيخ، ودعم الإبداع والتميز في القطاع الحكومي؛ وذلك لتحقيق الأهداف الاستراتيجية، ودعم المبادرات الإبداعية في المؤسسات الحكومية، وبناء مهارات، وقدرات القطاع العام في مجال الإبداع والتميز.

ثالثاً - ماهية المؤسسة العمومية

تعتبر المؤسسات العمومية من الموضوعات الهامة والدقيقة، فقد بدأت فكرة المؤسسة العمومية تتطور منذ القرن التاسع عشر، وحتى منتصف ذلك القرن كان يشوب مفهوم المؤسسة العمومية بعض الغموض والذي بدأ ينجلي ابتداء من سنة 1856¹. لقد عرفت المؤسسة العمومية مفهوماً تقليدياً كان سائداً إلى زمن غير قصير، لكن تزايد تدخل الدولة في مجالات النشاط الاقتصادي، وظهور مبادئ الاقتصاد الموجه واتساع رقعة القطاع العام نتيجة ظهور المشروعات العامة وليدة التأميم أو الانشاء المبتدأ من قبل الدولة²، والتي أخذت شكل المؤسسة العمومية جعل ذلك المفهوم لا يتلاءم والدور الذي تقوم به الدولة، فولد ذلك أزمة في مفهوم المؤسسة العمومية.

1. تعريف المؤسسة العمومية:

• **لغة:** يقصد بالمؤسسة لغة: جمعية أو معهد أو شركة أسست لغاية علمية أو خيرية أو اقتصادية. يقال مؤسسة علمية، مؤسسة صناعية³ أما كلمة عمومية فهي من فعل عمّ، عموماً، يقال: عم المطر الأرض، أي شملها، وعم القوم بالعطية أي شملهم، وعمم ضد خصص والعام خلاف الخاص، يقال "جاء القوم عامة"، أي جميعاً. والعمم-الكثرة- الاجتماع، اسم جمع للعامة وهي خلاف الخاصة²

• **اصطلاحاً:** تعددت تعاريف المؤسسة العمومية بتعدد و أنواع ذاتها، فمنها المؤسسات العامة الإدارية (EPA) والمؤسسات المهنية (EPP) والمؤسسات العامة الاقتصادية (EPE) والمؤسسات العامة

1- مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الأولى، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص: 31.

2- سعد العلوش، نظرية المؤسسة العامة، رسالة دكتوراه الدولة في الحقوق، جامعة القاهرة، 1967، ص: 25.

3- المنجد في اللغة العربية، الطبعة الحادية والثلاثون، بيروت، دار المشرق، 1991، ص: 10.

- الاقتصادية ذات الأسهم (SPA)، (EPE) كما تختلف تسميات هذه المؤسسات حسب تواجدها بين دول رأسمالية متقدمة، أو دول نامية، أو دول اشتراكية.¹
- يعرف الأستاذ "بارتيلمي" Barthelemy المؤسسة العمومية بأنها "مرفق عام منح الشخصية المعنوية"²؛
- ويعرف الأستاذ "Houriou" المؤسسة العمومية بأنها: "عبارة عن إدارة عامة تتمتع بشخصية معنوية مستقلة، وتتولى إدارة مرفق عام أو عدة مرافق عامة، متخصصة ضمن حدود إقليمية معينة"³؛
- وتعرف المؤسسة العمومية أيضا بأنها "أشخاص عامة تتمتع بالشخصية المعنوية، تنشئها الدولة لإدارة مرفق عام، ويمنحها القانون قدرا كبيرا من الاستقلال المالي والإداري، وهي صورة من صور اللامركزية المرفقية"⁴؛
- كما تعرف بأنها "شخص معنوي، الهدف من إنشائها هو التسيير المستقل لمرفق عمومية تابعة للدولة أو المجموعات المحلية"⁵؛
- ويرى "Chapus" بأنه لا يوجد معيار للمؤسسة العمومية، واعتبر أنها "شخص متخصص من أشخاص القانون العام"، وقد تولى في تعريفه عن عنصر المرفق العام⁶؛
- ويعرف الأستاذ "أحمد محيو" المؤسسة العمومية على أنها "شخص اعتباري إداري من النموذج التأسيسي، الهدف من إحداثها تأمين التسيير المستقل لمرفق الدولة أو الولاية أو البلدية أو لشخص آخر من النموذج التجمعي"⁷؛
- كما يعرفها الدكتور عبود صموئيل "المؤسسة العمومية الاقتصادية هي الوحدة الإنتاجية التي تقوم على أساس العمل الجماعي للعاملين فيها والمزودين بالموجودات المادية (الأصول المادية)، وبالموجودات المالية والتي تعود ملكيتها للشعب والمؤسسة تكون الوحدة الأساسية في الاقتصاد الوطني وتعمل على انجاز المهمة المخصصة لها وفق خطتها المنبثقة عن خطة الدولة العامة والتي تهدف إلى مزاولة الإنتاج وإعادة الإنتاج الموسع، كما تقوم بدور المنتج السلعي الاشتراكي الذي يقوم بتزويد المواطنين باحتياجاتهم، ويتم إقامتها من قبل الدولة، إلا أنها تتمتع باستقلالها من الناحية القانونية"⁸.

1- الفضيل رتبمي، المنظمة الصناعية بين التنشئة والعقلانية (الدراسة النظرية)، ج1، ط1، الجزائر، 2009، ص: 146.

2- علي خطار شنتاوي، نظرية المؤسسات العامة وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، دار الفكر للنشر والتوزيع، ط1، 1990، ص: 11

3- المرجع نفسه، ص: 11

4- خالد خليل الظاهر، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، الكتاب الثاني، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 1997، ص: 5

5- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط2، الجزائر، سنة 2007، ص: 21

6- هيام مروة، القانون الإداري الخاص، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، دت، ص: 62

7- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، ط3، الجزائر، 1979، ص: 4

8- صموئيل عبود، اقتصاد المؤسسة، الديوان الوطني للمطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص: 5

– يعرفها الأستاذ جين ريفيرو المؤسسة العامة شخص معنوي من أشخاص القانون العام تهدف إلى تسيير مرفق عام¹؛

– عرفت أيضا المؤسسة العمومية شخص معنوي من أشخاص القانون العام، ذات إختصاص معين (هو تسيير مرفق عام) وهي تمثل اللامركزية المرفقية²؛

– كما تعرف "هي كل مصلحة عمومية إدارية تمنح قسطا من الإستقلال في إدارة شؤونها وذلك عن طريق تمتعها بالشخصية المعنوية التي تستقل بوسائلها الإدارية وبذمتها المالية وتتخصص في إدارة مرفق عام".

2. خصائص المؤسسة العمومية: من أهم خصائص المؤسسة العمومية نذكر ما يلي³:

– للمؤسسة شخصية قانونية مستقلة من حيث امتلاكها لحقوق وصلاحيات أو من حيث واجباتها ومسؤولياتها؛

– تعود ملكية المؤسسة العامة للدولة حيث تكون تحت سلطتها ورقابتها؛

– مرفق عام والهدف منه تحقيق المنفعة العامة؛

– القدرة على الإنتاج أو أداء الوظيفة التي وجدت من أجلها؛

– التحديد الواضح للأهداف والسياسة والبرامج وأساليب العمل؛

– المرونة أي التأقلم مع المحيط؛

– يجب أن يشمل اصطلاح مؤسسة بالضرورة فكرة زوال المؤسسة إذا ضعف مبرر وجودها أو تضاعلت كفاءتها.

ومن بين الخصائص نجد ايضا⁴:

– المؤسسة العمومية تمثل وتجسد فكرة اللامركزية الإدارية المصلحية المرفقية (المادية) ؛

– المؤسسة العمومية مرفق عام أو منظمة عامة وفقا للمعايير الراجعة؛

– تتمتع المؤسسة العمومية بالشخصية المعنوية العامة؛

– تتمتع المؤسسة العمومية بالاستقلال المالي والإداري في حدود القانون؛

– تعتبر المؤسسة العمومية الأداة والوسيلة التنظيمية الأكثر كفاءة ومرونة ورشادة لتدخل الدولة لتحقيق

أهداف التنمية الوطنية الاقتصادية والاجتماعية، نظرا لتمتعها بالاستقلال الإداري والمالي، وحرية

¹-Jean Rivero et Jean waline ; **droit administratif**, 21ème edition, DALLOZ, 2006, P.165

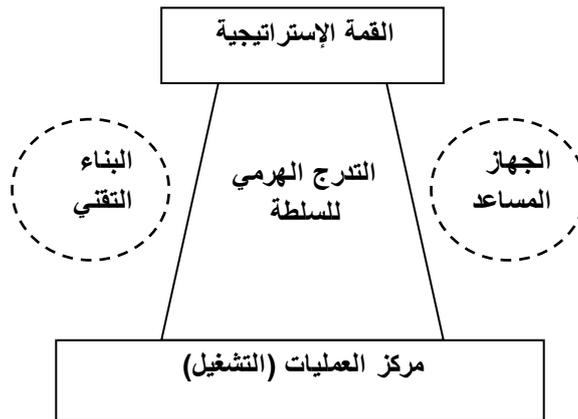
²-Didier Truchet; **Droit administratif**, 4ème édition, presse universitaires de France, 2011, P.97.

³-عمر صخري : اقتصاديات المؤسسة، ديوان المطبوعات الجامعية، ص: 26.

⁴-عمار عوابدي، القانون الإداري، ج1، النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، ط5، 2008، ص: 31

- التصرف، وتخصصها في أغراض وأهداف محددة تدار وتسير المؤسسة العمومية بواسطة الأسلوب الإداري اللامركزي، وعن طريق مجالس إدارات وعمال ولجان متخصصة دائمة ومؤقتة؛
- تخضع المؤسسة العمومية للسلطة والرقابة الإدارية الوصائية، التي تمارس عليها السلطات الإدارية المركزية في حدود النظام القانوني الذي يحكم المؤسسات العمومية؛
- تخصص المؤسسة العمومية لتحقيق أهداف عامة محددة، تتمثل عادة في إنتاج سلع إنتاجية، استهلاكية، وفي تقديم خدمات عامة، لإشباع الحاجات العامة¹.

3. الأجزاء الأساسية المكونة للمؤسسة: لكي نفهم كيف تنظم المؤسسات نفسها في هياكل تنظيمية مميزة لا بد أن نعرف أولاً كيف تؤدي وظيفتها، ولكي نعرف ذلك لا بد أن نعرف الأجزاء المكونة للمنظمات والوظائف التي يؤديها كل جزء، وحسب هنري مينتزرغ فإن المؤسسة تتكون من خمسة أجزاء أساسية: الشكل (1-1): الأجزاء الخمس الأساسية في المؤسسة



المصدر:

bettahar hamid, **management des organisations**, édition Dar El Outhmania, Algerie, 2014, p:62

- **القمة الاستراتيجية:** هي الإدارة العليا المسؤولة مسؤولية كاملة عن المؤسسة وتتمثل في المديرون في قمة الهرم، والذين يقومون بشرح الاستراتيجية والتوجهات السياسية الكبرى للمؤسسة، وهم مسئولون عن تأمين قيام المؤسسة بتقديم رسالتها بطريقة فعالة، وضمان قيام المؤسسة بتلبية حاجات الأفراد ويترتب على ذلك ثلاث مجموعات من الواجبات وهي:
- الإشراف المباشر وإدارة ظروف البيئة وتطوير استراتيجيات المؤسسة، ويعتبر الإشراف المباشر وسيلة للتنسيق؛

- إدارة ظروف البيئة، فالقمة الإستراتيجية تلعب دورا كبيرا في تقليص حالات عدم التأكد خلال تحديد الاستراتيجيات الداخلية والخارجية ذات العلاقة بالبيئة؛
 - يمكن تصور القمة الإستراتيجية كقوة وسيطة بين المؤسسة وبيئتها فالعمل في القمة من شأنه أن يبعد الفرد عن الروتينية لأنه المطلوب دائما إبداع متواصل.
 - **الخط الوسط للسلطة:** (التدرج الهرمي للسلطة) ترتبط القمة الإستراتيجية بمركز التشغيل عن طريق الخط الوسط وهو خط التدرج الهرمي للسلطة، فالإدارة الوسطى هي عبارة عن مجموعة من المدراء يحتلون مواقع إدارية دون القمة الإستراتيجية، فهم لهم سلطة مباشرة على العمال، ويقوم مدير الخط الوسط بجميع الأدوار القيادية الخاصة برئيسه المباشر.
 - **البناء التقني (الهيكل الفني):** هم الذين يخدمون المؤسسة من خلال ما يقدمونه من آراء ومقترحات تؤثر في عمل الآخرين، إذ يقومون بالاستشارات وتصميم عمل والتخطيط له، وتدريب الأشخاص جراء الدراسات داخل المؤسسة والإنجاز الأعمال.
 - **الجهاز المساند:** هناك العديد من الوحدات المتخصصة التي تساند عمل المؤسسة خرج نطاق سير العمل، وهي مكونات لا تدخل بصورة مباشرة في العملية الإنتاجية ولكنها تساند العملية الإنتاجية كالنقل وطرق التمويل مثلا.
 - **مركز العمليات (التشغيل):** يشتمل على الأفراد الذين يقومون بوظائف أساسية أربعة:
 - تأمين مدخلات لأغراض الإنتاج.
 - تحويل المدخلات إلى مخرجات.
 - توزيع المخرجات من خلال التسويق.
 - صيانة العمليات الإنتاجية.
- أي جميع الأفراد الذين يشاركون في العملية الإنتاجية ويعتبر مركز العمليات بمثابة القلب بالنسبة للمؤسسة

4. الوظيفة العمومية:

تعتبر الوظيفة العمومية الخلية الأولى في كل جهاز إداري ذو طابع عمومي، وتتضمن مجموعة من الواجبات المتكاملة والمتجانسة التي تسند إلى شخص تتوفر فيه شروط التأهيل المحددة من: تعليم، خبرة، تدريب، ومعارف، ... الخ، وفي مقابل هذه الواجبات يحصل هذا الشخص على مجموعة من الحقوق تتناسب وحجم الواجبات التي قام بتأديتها.

حيث يختلف مفهوم الوظيفة العمومية من دولة الى أخرى ومن نظام سياسي الى آخر باختلاف الظروف السياسية والاقتصادية والإدارية والسياسية الخاصة بكل بلد، ومع ذلك يتجاذب العالم نظامين للوظيف العمومي هما النظام الأوروبي والنظام الأمريكي¹.

– **الوظيفة العمومية وفق النظام الأوروبي:** يطلق بعض الباحثين على المفهوم الأوروبي للوظيفة العمومية اسم نظام "الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة" فالوظيفة وفق هذا النظام، عمل مستقر وتخضع لنظام قانوني خاص، متميز ومستقل عن القانون المنظم للوظيفة في القطاع الخاص. ومركز الموظف حسب هذا المفهوم هو مركز تنظيمي يخضع لمجموعة من القواعد القانونية، يكون للموظف بموجبه مجموعة من الحقوق وعليه مجموعة من الواجبات وهذا يجعله في مركز قانوني مختلف عن المركز القانوني للمواطن بصفة عامة. يطبق هذا المفهوم في معظم الدول الأوروبية الغربية، وبخاصة فرنسا وانجلترا وبلجيكا وألمانيا وإيطاليا، وإسبانيا وسويد والنرويج واليابان وكافة الدول العربية.

– **الوظيفة العمومية وفق النظام الأمريكي:** يطلق بعض الباحثين على المفهوم الأمريكي للوظيفة العامة اسم "نظام الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة" ويطبق هذا النظام في الولايات المتحدة الأمريكية، وكندا وسويسرا، وفنلندا والدول الاشتراكية سابقاً. لا يوجد للوظيفة العامة وفق هذا المفهوم نظام خاص يختلف عن الذي يحكم موظفي القطاع الخاص، بل هي مهنة لا تكاد تختلف عن العمل في المشروعات الخاصة، وليس للموظفين حقوق إلا ما يستمدونه من الدستور مباشرة وقوانين العمل، فالوظيفة عمل يشغل به الموظف مدة معينة ولا تتميز بالاستقرار والدوام، ويرتبط عمل الموظف بالوظيفة نفسها فلا ينقل الى وظيفة أخرى ولا يرقى الى غيرها ويؤدي إلغاء الوظيفة الى خروج الموظف من الخدمة. وبناءً على ما سبق يمكن تعريف الوظيفة العمومية في الجزائر كما يلي: "الوظيفة العمومية في الجزائر هي مهنة تتميز بالدوام والاستقرار وتخضع لقانون مستقل بقواعده عن القانون الخاص، وهو القانون العام للوظيفة العمومية"².

رابعاً - أشكال المؤسسات العمومية

كانت النشاطات التجارية إلى غاية الحرب العالمية الأولى متروكة للمبادرة الفردية، بينما تتكفل الدولة بميادين محددة هي الدفاع، الداخلية والعدالة هذه المرحلة عرفت بمرحلة الدولة الحارسة¹، خلال هذه الفترة إنتشرت فكرة المؤسسات العمومية الإدارية، حيث كانت تتولى تسيير المرافق العمومية الإدارية

1 - مريزق عثمان، التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديث، جسور لنشر والتوزيع، الجزائر، 2015، ص: 11-12.

2 - محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،

للدولة نتيجة للحرب العالمية الأولى والأزمة الاقتصادية التي أعقبتها، تحتم على الدولة التدخل والقيام ببعض النشاطات الاقتصادية ضماناً للمصلحة العامة مثلاً الحد من إرتفاع الأسعار، توفير السلع والخدمات التي لم يكن بإمكان الأفراد القيام بها بسبب الحرب والأزمة الاقتصادية... تجسد هذا التدخل من خلال سن مجموعة من القوانين والتنظيمات والرقابة على النشاطات الفردية ومن جهة عن طريق التدخل المباشر وممارسة الأنشطة الاقتصادية¹ فأنشأت الدولة خلال هذه الفترة مرافق عامة ذات طابع صناعي وتجاري.

1. المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري:

تعرف بأنها " منظمة إدارية عامة تتمتع بالشخصية القانونية وبالاستقلال المالي والإداري ترتبط بالسلطات الإدارية المركزية المختصة بعلاقة التبعية والخضوع للرقابة الإدارية الوصائية وهي تدار بالأسلوب الإداري اللامركزي لتحقيق أهداف محددة في نظامها القانوني"²، ومثال على المؤسسة العمومية الإدارية نجد: الديوان الوطني للإمتحانات والمسابقات³، الديوان الوطني للإحصائيات⁴، المعاهد الوطنية للتكوين العالي⁵، المعهد الوطني لتكوين موظفي قطاع التربية الوطنية⁶.

• **خصائص المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري:** تتميز المؤسسة العمومية الإدارية بثلاثة خصائص أساسية هي:

- المؤسسة العامة ذات الطابع الإداري شخص معنوي: وبهذه الخاصية فهي تتمتع بجميع مميزات الشخصية المعنوية من نمة مالية واستقلال إداري في تسيير شؤونها، وحق التقاضي؛
- المؤسسة العامة شخص معنوي من أشخاص القانون العام: فهي تخضع لقواعد القانون العام وبالضبط لقواعد القانون الإداري، كما تميزها هذه الخاصية عن الأشخاص المعنوية الخاصة المعترف لها بطابع المنفعة العامة، هذه الأخيرة تخضع لقواعد القانون الخاص؛

¹ -Georges Dupuis, Marie-José Guédon, Patrice Chrétien, **Droit administrative**, 10ème édition DALLOZ 2007, P: 528.

² – عوابدي عمار، القانون الإداري، الجزء الأول النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة، 2008 ص: 3

³ – مرسوم تنفيذي رقم 89-94 ماضي في 20 يونيو 1989 الجريدة الرسمية عدد 25 مؤرخة في 21 يونيو 1989، ص: 673

⁴ – مرسوم تنفيذي رقم 95-159 ماضي في 03 يونيو 1995 الجريدة الرسمية عدد 31 مؤرخة في 07 يونيو 1995، ص: 9 يعدل القانون الأساسي للديوان الوطني للإحصائيات

⁵ – مرسوم رقم 85-243 ماضي في 01 أكتوبر 1985 الجريدة الرسمية عدد 41 مؤرخة في 02 أكتوبر 1985، ص: 1516 يتضمن القانون الأساسي النموذجي للمعاهد الوطنية للتكوين العالي

⁶ – مرسوم تنفيذي رقم 14-28 – المؤرخ في أول فبراير 2014 يحدد القانون الأساسي النموذجي للمعاهد الوطنية لتكوين موظفي قطاع التربية الوطنية الجريدة الرسمية عدد 07 الصادرة في 16 فبراير 2014

– المؤسسة العامة تكلف بتسيير مرفق عام إداري: على عكس الأشخاص العامة الإقليمية والتي يكون موضوعها تسيير الشؤون المحلية، فإن المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري تخصص في تسيير مرفق عام إداري. بهذه الخاصية فهي تحقق اللامركزية المرفقية.

2. المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري:

سرعان ما حثمت ظروف خاصة على الدولة التدخل وممارسة النشاطات الإقتصادية، هذه المرحلة عرفت بأزمة المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري وظهور ما سمي بالمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري. التي عرفها الأستاذ ناصر لباد على أنها "تلك المرافق التي يكون موضوع نشاطها تجاريا و صناعيا

مماثلا للنشاط الذي تتولاه الأشخاص الخاصة، تتخذها الدولة والجماعات المحلية "الولاية والبلدية" كوسيلة لإدارة مرافقها ذات الطابع الصناعي والتجاري، وهي تخضع في هذا لأحكام القانون العمومي والقانون الخاص معاً كل في نطاق محدد¹. فيما يخص المؤسسات العمومية ذات الطابع التجاري والصناعي نجد: الوكالة الوطنية للنفائات² الشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية³، غرف التجارة والصناعة⁴.

• **خصائص المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري:** بإعتبارها مؤسسة عمومية فهي تتميز بنفس خصائص المؤسسات العمومية من شخصية معنوية، الاستقلال المالي والإداري، لكن ما يميزها عن المؤسسات العمومية الإدارية هو تخصصها في تسيير مرفق عام تجاري وصناعي، كما أنها تخضع في جزء كبير من نشاطها لقواعد القانون الخاص.

3. المؤسسات العمومية ذات الطابع الإقتصادي:

ظهر مصطلح المؤسسة العمومية الإقتصادية حديثا بالمقارنة مع مصطلح المؤسسات العمومية الإدارية والمؤسسات العمومية الصناعية والتجارية⁵. وورد تعريف المؤسسة العمومية الإقتصادية في المادة الثانية من الأمر رقم 04-01 المؤرخ في أول جمادى الثانية 1422 الموافق ل 20 أوت 2001. "المؤسسات

¹- ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، الطبعة الأولى 2004 ص187 وما بعدها.

²- مرسوم تنفيذي رقم 02-175 ممضي في 20 مايو 2002 الجريدة الرسمية عدد 37 مؤرخة في 26 مايو 200.

³- مرسوم تنفيذي رقم 90-391 ممضي في 01 ديسمبر 1990 الجريدة الرسمية عدد 54 مؤرخة في 12 ديسمبر 1990، الصفحة 1711 يتضمن تغيير الطبيعة القانونية للشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية وقانونها الأساسي.

⁴- مرسوم رقم 96-93 المؤرخ في 03 مارس 1996 الجريدة الرسمية عدد 16 مؤرخة في 06 مارس 1996، الصفحة 10.

⁵- إعتبر أن فكرة الدولة الحارس أسبق ظهورا من فكرة الدولة المتخللة والدولة المقولة .

العمومية الإقتصادية هي شركات تجارية تحوز فيها الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام، أغلبية رأس المال مباشرة أو غير مباشرة وهي تخضع للقانون الخاص¹.

وتعرف المؤسسة العمومية الإقتصادية أيضا بأنها هيئة تتمتع بالشخصية المعنوية، تابعة لشخص عام "الدولة أو الجماعات الإقليمية" تسيير أو تقوم بنشاطات تجارية وصناعية وكمثال على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإقتصادي نجد: المؤسسة الوطنية للنقل البحري للمسافرين²، الشركة الوطنية للكهرباء والغاز "سونلغاز"³ إتصالات الجزائر⁴.

● **خصائص المؤسسات العمومية الإقتصادية:** جاء نظام المؤسسة العمومية الإقتصادية مواكبا للتطورات التي حصلت في علاقة الدولة بالإقتصاد أي دور الدولة، لهذا فهي تتميز بعدة خصائص أساسية نذكر منها:

- **المؤسسات العمومية الإقتصادية هي شركات تجارية:** بحيث حدد المشرع الجزائري في المادة الأولى من الأمر رقم 04-01 شكلين يمكن أن تتخذهما، إما شركات مساهمة وإما شركات ذات مسؤولية محدودة، ينتج عن هذا خضوعها للقانون التجاري فيما يخص الشروط القانونية لتكوين هذه الشركات وكذا القوانين الخاصة التي تحكم النشاط الإقتصادي أو التجاري؛
- **تمتلك الدولة كل أو أغلبية رأس المال:** بهذه الخاصية تعتبر المؤسسات العمومية ذات الطابع الإقتصادي من ضمن القطاع العام في الدولة³ حيث تكون أغلبية الحصص ملك للشخص العام وهي الدولة في حالة الشركات الوطنية، بينما تكون شركات محلية تلك الشركات التابعة لجماعات الإقليمية أي الولاية و البلدية. كما تعتبر شركات ذات إقتصاد مختلط في حالة وجود شريك وطني أو أجنبي، يملك على الأكثر 49% من رأس المال¹ يقول الأستاذ Laubadere de Andre أنه لا وجود لمؤسسة عمومية ما لم تكن تابعة للأشخاص العامة فالطابع العمومي هو محل الإعتبار⁵؛

¹ - المادة الثانية من الأمر رقم 04/01 المؤرخ في أول جمادى الثانية 1422 الموافق ل 20 أوت 2001.

² - مرسوم رقم 96-93 المؤرخ في 03 مارس 1996 الجريدة الرسمية عدد 16 مؤرخة في 06 مارس 1996، ص: 10.

³ - المرسوم الرئاسي رقم 195/02 المؤرخ في 1 يونيو 2002 يتضمن القانون الأساسي للشركة الجزائرية للكهرباء و الغاز المسماة سونلغاز. جريدة رسمية عدد 39 الصادرة في 02 يونيو 2

⁴ - قانون رقم 2000-03 ممضي في 05 غشت 2000 الجريدة الرسمية عدد 48 مؤرخة في 06 غشت 2000، ص: 3 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.

- الشخصية المعنوية : للمؤسسات العمومية الإقتصادية شخصية قانونية، يترتب عنها إستقلالية مالية وإدارية. تتحصل على أموال نتيجة لأنشطتها التجارية، هذه الأموال تمثل ثمن الخدمة أو السلع المقدمة³. كما تتمتع هذه المؤسسات بالاستقلالية في التسيير، هذا لغرض تحريرها من الإجراءات الإدارية البيروقراطية؛
- إن المؤسسات العمومية الإقتصادية، عكس المؤسسات العمومية الإدارية والمؤسسات العمومية التجارية والصناعية، لا تمتاز بميزة التخصص فهي تمارس أنشطة تجارية وتسعى لتحقيق الربح أينما وجد.

خلاصة الفصل

تم من خلال ما سبق التطرق بالتفصيل الى اغلب حيثيات التسيير العمومي، وكذا أهم الصعوبات والعراقيل التي يواجهها تطبيقه، ونخص بالذكر التضخم الذي تعاني منه اغلب المؤسسات العمومية الجزائرية، اضافة الى التطرق الى القطاع العام، وكذا مفهوم المؤسسات العمومية وأشكالها مع تقديم أمثلة تخص مؤسسات عمومية جزائرية، وحاولنا من خلال هذا الفصل الإلمام بكافة المعلومات التي لها علاقة مباشرة بالمؤسسة العمومية مع الاستناد الى كافة المراسيم القانونية التي توضح ذلك.

الفصل الثاني:

تسيير الخدمات العمومية

اهم اهداف الفصل:

- تحديد مفهوم الخدمة العمومية، اهدافها وتصنيفاتها؛
- ضبط معايير تقديم الخدمة العمومية ؛
- التعرف على مشكلات الخدمة العمومية واهم الحلول المقترحة؛
- تحديد اساليب وطرق تسيير الخدمة العمومية.

تمهيد

تشكل الخدمات العمومية جزء هام من الحياة اليومية الاجتماعية والاقتصادية لمختلف المجتمعات، وأي مجتمع يمتلك منظور خاص لهاته الخدمات، إذ أن هناك مجموعة من الأنشطة التي تعتبر ذات أهمية مشتركة والتي يجب أن تكون مدعومة من المجتمع نفسه، على هذا النحو فالخدمة العمومية تثير هذا المجال من الوظائف الجماعية، الضرورية لوجود المجتمع المرتبطة بموضوع "المصلحة العامة"، كما أن الخدمات العمومية تلعب دورا حيويا في عملية التنمية من خلال مكافحة الفقر وتعزيز المساواة بين المواطنين والمحافظة على البيئة وغيرها من المهام، ومن جانب آخر تشكل الخدمات العمومية أداة ربط المواطنين بالدولة، فشرعية الدولة القومية مرتبطة بمنظومة تقديم الخدمات العمومية.

أولاً- مفهوم الخدمة العمومية

يعتبر مفهوم الخدمة العمومية في قلب نقاش واسع في العلوم الاقتصادية والإدارية والقانونية، ورغم انه مفهوم متداول فلزال يشوبه الغموض بشكل واسع، وأعطيت عدة تعاريف للخدمة العمومية أهمها الآتي:

- يذكر "الدو" أن الخدمة العمومية مرتبطة بالدولة او الحكومة كمؤسسة رسمية¹
- "ليون دوجي" ليصف الدولة بأنها تشكيلة من الخدمات العمومية؛
- وتعبير عمومي Publique - يشير إلى كل ما هو شامل، كلي لينصرف بذلك ليصف ما يتحقق من منفعة لجموع أفراد المجتمع من طرف الجهات الإدارية والمنظمات العمومية²؛
- تعرف من طرف خبراء الإدارة العامة "على أنها الحاجات الضرورية لحفظ حياة الإنسان وتأمين رفاهيته والتي يجب توفيرها بالنسبة لغالبية الشعب والإلتزام في منهج توفيرها على أن تكون مصلحة الغالبية من المجتمع هي المحرك الأساسي لكل سياسة في شؤون الخدمات بهدف رفع مستوى المعيشة للمواطنين"³؛
- وعرفها "بارتولي" بأنها "كل نشاط تقوم به الهيئات العمومية بصفة مباشرة أو غير مباشرة عن طريق منظمات خاصة تكون خاضعة لرقابة السلطة العمومية، ويهدف إلى تحقيق المنفعة العمومية، فهي تلك الخدمة التي تتميز بالتوافر أي تكون متاحة للجميع وتستند على مفهوم المنفعة العمومية"⁴؛

¹- طارق مجدوب، الإدارة العامة: العملية الإدارية والوظيفية العامة والإصلاح الإداري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 2000، ص: 116.

²- ثابت عبد الرحمن إدريس، المدخل الحديث في الإدارة العامة، الدار الجامعية، مصر، 2001، ص: 45

³- العربي بوعمامة، الإتصال العمومي والإدارة الإلكترونية رهانات ترشيد الخدمة العمومية، مجلة الدراسات والبحوث الإجتماعية، عمان، الأردن، العدد 09، ديسمبر 2014، ص: 40.

⁴ -Jean-François Auby et Olivier Raymundie, **Le service public**, Le moniteur, Paris, 2003, p: 17.

- وتعرف الخدمة العمومية أيضا بأنها: "تلك الرابطة التي تجمع بين الإدارة العامة الحكومية والمواطنين على مستوى تلبية الرغبات، وإشباع الحاجات المختلفة للأفراد من طرف الجهات الإدارية و المنظمات العامة"¹؛
- تعرف وفقا للقانون الإداري الفرنسي "الخدمة هي تلك التي تعد تقليديا خدمة فنية، تزود بصورة عامة بواسطة منظمة عامة كاستجابة لحاجة عامة ويتطلب توفيرها أن يحترم القائمين على إدارتها مبادئ المساواة والاستمرارية والتكيف لتحقيق الصالح العام"²؛
- وتعرف أيضا بأنها: "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 إستغلالها بمعزل عن قواعد السوق، وتتحمل الدولة مسؤولية توفيرها والقيام بها من حيث أدائها ومراقبتها"³؛
- ويعرفها Jean Ludovic Silicani بأنها: "مجموعة النشاطات الضرورية الموجهة للمصلحة العامة تكون في متناول أكبر شريحة ممكنة بأسعار معقولة وفي ظروف مماثلة"⁴؛
- مما سبق يمكن تعريف الخدمة العمومية بأنها: مجموعة الأنشطة التي تقوم بها المؤسسات العامة لتلبية حاجات عامة عجزت المؤسسات الخاصة عن تأديتها، أو التي تتقادم تأديتها لأنها لا تدر لها أرباح وتختلف الخدمة المقدمة من طرف المؤسسات العامة عن تلك التي تؤديها المؤسسات الخاصة، سواء من حيث خصائصها أو أبعادها أو معايير جودتها"⁵.
- وتظهر لنا عناصر الخدمة العمومية فيما يلي⁶:
- الخدمة العمومية تنشئها الدولة أو تشرف على إدارتها؛
- تستهدف الخدمة العمومية سد حاجات عمومية مشتركة؛
- خضوع الخدمة العمومية للسلطة العمومية، بمعنى أن يكون لها الرأي النهائي في إنشائها وإدارتها وإلغائها، وأن يكون لها الحق في استخدام بعض الوسائل والامتيازات أثناء إدارتها.

¹- ثابت عبد الرحمان إدريس، المدخل الحديث في الإدارة العامة، الدار الجامعية، الجزائر، الطبعة الأولى، 2001، ص: 445.

²- المرسي السيد حجازي، اقتصاديات المشروعات العامة، الدار الجامعية، الاسكندرية، 2004، ص: 29.

³- صالح بخالد، آليات تحسين الخدمة العمومية في الجزائر، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية تخصص إدارة وتسيير الجماعات المحلية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الدكتور مولاي الطاهر، سعيدة، 2018، ص: 10.

⁴- Jean Silicani, **La situation au service public et de la fonction publique en france**, San date, France P:01

⁵- محمد رشيد عبده، علاء الدين محمد الدميري، دراسات في المحاسبة الحكومية النسق الفكري وقضايا التطبيق، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، الطبعة الأولى، 2003، ص: 05.

⁶ - Jean-François Aubry et Olivier Raymundie, **op.cit**, p : 42.

ثانيا - خصائص الخدمة العمومية

تتميز الخدمة العمومية بمجموعة متعددة من المميزات نبرز أهمها فيما يلي:¹

1. كونها قطاع مهم لأسباب سياسية واجتماعية واقتصادية وغيرها؛
2. أغلب هذه المؤسسات العمومية موجودة في وضعية إحتكارية للخدمات أي أنه لا يمكن استخراج الوثائق الحالة المدنية مثلا من إدارة عمومية أخرى وإنما فقط من البلديات وهذا ما نجده كذلك في المؤسسات العمومية مثل مؤسسات الكهرباء والغاز والبريد؛
3. تعتبر المؤسسات العمومية كالإدارة الإقليمية مؤسسات ضخمة وكبرى من حيث معدل تشغيلها وعدد عمالها، إضافة للتوزيع الجغرافي للبعض منها؛
4. بالنظر إلى تميز هذه المؤسسات باحتكار التخصص بالإضافة إلى احتكار جغرافي، فإنها مؤسسات لا تمثل الأقليات لأنها تسعى إلى تمكين تقديم الخدمات لأوسع نطاق من الجمهور. ولذلك فالخدمات العمومية ليست متميزة بعلاقات مع مواطنين من فئة النخبة فقط وإنما تمس جميع شرائح المجتمع باختلاف مستوياتهم الإجتماعي؛
5. ليس من أولويات أغلب مؤسسات الخدمات العمومية وحتى ذات الطابع الصناعي والتجاري البحث عن تحقيق الربح المادي، بل تحقيق الربح الاجتماعي ولكن مع ذلك فإن عدم البحث المنهجي في هذه المؤسسات عن الربحية لا يعني منعها لأنه في أحيان كثيرة لا يتناقض الربح الاجتماعي مع المادي. يختلف سلوك منتجي المؤسسات العمومية للخدمات عن سلوك أي مسؤول في مؤسسة عادية وذلك بالنظر إلى طبيعة الإنتاج العادي، من جهة وإلى قيود والعراقيل التي تفرضها السلطات العمومية والتي يخضع لها هذا المنتج من جهة أخرى مما يقلل هامش تحركه ويحرك مبادراته في استخدام تقنيات حديثة ومتطورة من أجل الترقية بالخدمات العامة للمؤسسات العمومية مهمة أساسية تتمثل في إرضاء الزبائن بأقل تكلفة لها وبأحسن الطرق للمستهلك (المواطن)، وحتى في بعض الأحيان لما تطلب منها الدولة خدمات خاصة ربما مخالفة تماما لفائدتها الإقتصادية، فذلك لكون الميزة التي تعود على الاقتصاد الوطني هي أكبر من الخسارة المسجلة لدى هذه المؤسسات.
6. للخدمات العمومية نظام خاص، فهي تخضع لمجموعة من القواعد الموضوعة لغرض المصلحة العامة. يمكن أيضا تحديد خصائص الخدمة كما يلي:

¹ - العربي حجام، دور نظام المعلومات في ترقية الخدمة العمومية بالإدارة الإقليمية الجزائرية، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة دكتوراه في علم الاجتماع تخصص تنظيم وعمل، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف، 2018، ص - ص: 99-100.

1. اللاملموسة: لكونها لا ترى ولا يمكن لمسها قبل الإقدام على شراءها وهي بذلك تخالف المنتجات السلعية من خلال عامل المخاطرة الملازم للمنتجات الخدمية،¹ فالخدمات ليست عبارة عن أشياء بل هي سيرورات وعمليات²؛
2. عدم انفصال الخدمة عن مقدمها: تسيير هذه الخاصية إلى تلازم بين عملية إنتاج والاستفادة من الخدمة، هذا على عكس المنتجات الملموسة التي يتم إنتاجها أولاً ليتم بيعها بعد ذلك ثم استهلاكها في نفس الوقت، وتؤدي خاصية التلازم بصفة عامة إلى مشاركة الزبون في عملية إنتاج الخدمة ضمن علاقة تفاعلية مع مقدم الخدمة ومع زبائن آخرين؛
3. الخدمات غير متجانسة ومتنوعة: فلما كانت الخدمة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بشخص مقدم الخدمة، فإنها تتنوع تنوعاً كبيراً اعتماداً على من يقدم الخدمة، وعلى حالة مقدم الخدمة وخاصة حالته الجسدية والنفسية وقت تقديم الخدمة، مما يزيد من يرجة التعقد والتنوع في الخدمات³؛
4. عدم قابلية الخدمة للتخزين: فالخدمة لا يمكن تخزينها، فإن ما ينجر منها سوف يضيع إذا لم يتم استخدامه، فمثلاً المقاعد الشاغرة في الطائرة على رحلة معينة لا يمكن تخزينها لرحلة قادمة، ووقت الطبيب المفقود أو المستهلك عند عدم وجود مريض لا يمكن توفيره أو تخزينه للاستفادة منه فيما بعد، وهكذا فالخدمات تستمد قيمتها من الوقت الذي تؤدي فيه فقط حيث أنه لا يمكن تخزينها لتستخدم في وقت لاحق⁴؛
5. عدم تملك الخدمة: إلى وقت قريب انحصرت خصائص الخدمات بالسمات الأربع الوارد ذكرها ولكن الباحثين أضافوا هذه الخاصية، فعلى سبيل المثال أن تمتع الزبون بخدمات الضيافة الفندقية لا تجيز له الحق في امتلاك غرفة النوم ضمن الفندق، بل تجيز له حرية التمتع والانتفاع بالخدمات المختلفة التي يقدمها الفندق وعلى مقدار ما يستطيع دفعه من نقود، وينطبق الحال على خدمات أخرى كثيرة⁵؛
6. تقلب الجودة: تقلب وتغير جودة الخدمة المقدمة هي خاصية أخرى من خصائص الخدمات لارتباط ذلك بصعوبة تنشيط الخدمة للعوامل السابقة مجمعة⁶.

¹ - زكي خليل، "المساعدة تسويق الخدمات و تطبيقاته"، دار المناهج، عمان، الأردن، 2006، ص: 41.

² - Béatrice bréchnac, Rouband , **Marketing des servies : du projet au plan marketing** ,ed 'organisation, paris france 2001, p:7

³ - حمد محمود مصطفى، التسويق الاستراتيجي للخدمات"، دار المناهج، عمان الأردن، 2004، ص: 55.

⁴ - عبد الجبار منديل، أسس التسويق الحديث"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2002، ص: 27.

⁵ - تامر البكري، التسويق أسس ومفاهيم معاصرة"، دار اليازوري، عمان الأردن، 2006، ص: 200.

⁶ - موسى سودان، "الشفيق إبراهيم حداد ، التسويق"، مفاهيم معاصرة، دار الحامد، عمان الأردن، 2006، ص: 230.

وقد عرف قطاع الخدمات عدة تحولات في العشرين سنة الأخيرة، ولعل من ابرز هذه التحولات اعتماد صناعة الخدمات على الانترنت وعلى ضوء هذه التطورات فقد اثار الباحثان عدة نقاشات تتعلق بمدى متانة الطرح النظري المتعلق بخصائص الخدمات، كما أن البعض من هذه الخصائص تكون موجودة في أصناف أخرى من الخدمات فمثلا استبدال العامل البشري بالتكنولوجيا كذلك التطبيق الصارم لإجراءات مراقبة الجودة في العديد من الخدمات تساهم بشكل فعال في التقليل من حدة التباين في الخدمات.¹

ثالثا - أهداف الخدمة العمومية

تهدف المؤسسة الخدماتية العمومية إلى تحقيق أهداف عدة يمكن تلخيصها فيما يلي:

- تحقيق التكامل الإقتصادي على المستوى الوطني؛
- إستمرار نشاط المؤسسة الخدماتية حتى يتحقق الاكتفاء الذاتي، وحتى لا يلجأ أفراد المجتمع إلى طلب الخدمات من الخارج، كطلب قروض من بنوك أجنبية مثلا مما يؤثر على الإقتصاد الوطني؛
- تلبية حاجة المستهلك وتحقيق الإشباع والرضا في المجتمع؛
- إنتاج وتقديم خدمات معتدلة الثمن؛
- العمل على توعية العامل بصفة خاصة والمجتمع ككل بصفة عامة لمواكبة سيرورة التقدم الحاصل في المجتمعات المتقدمة من ناحية الخدمات التي تقدم بأحدث الطرق.

رابعا - تصنيفات الخدمة العمومية

تضم الخدمة العمومية مجموعة كبيرة وغير متجانسة للخدمات المنظمة من طرف الدولة ويمكن حصرها في مجموعة من الخدمات التالية²:

1. من حيث طبيعة نشاط الخدمة:

- **الخدمات الإدارية:** هي الخدمات التي تقدمها الإدارات العمومية أو المرافق العمومية الإدارية سواء على المستوى المحلي أو المستوى المركزي مثل خدمات مرفق الحالة المدنية جوازات السفر وبطاقة التعريف الوطنية وغيرها، يتضح لنا من خلال هذه الأمثلة أنها ذات أهمية حيوية في بناء الدولة وتمثل خدمات جوهرية للمواطنين، بدونها لا معنى لوجود الدولة. وتعتبر هذه المرافق الخدمية الإدارية امتدادا للسلطة التنفيذية دستوريا ووسيلة لترسيخ القرارات وأداة لدعم الحكومة³

1- حسن ناصر الدين، مرجع سابق ذكره، ص: 53

2- صالح بخالد، مرجع سابق ذكره، ص: 11-12 .

³ Jacques Bourgault et Jean Mercier, *L'administration publique : de l'école classique au nouveau management public*, Politiques et management public, vol. 21, n° 4, 2003, p 155.

• **الخدمات الصناعية والتجارية:** تتمثل في الخدمات التي توفرها المؤسسات العمومية التي تزاول نشاطا اقتصاديا بهدف تحقيق أهداف اقتصادية لإشباع حاجات عمومية اقتصادية، ومن أمثلة هذه المؤسسات، مؤسسة النقل البرية والبحرية والجوية، البريد والمواصلات، ووفق المعيار الاقتصادي فهي وحدة اقتصادية تملكها الدولة إما كلياً أو جزئياً وتتولى إنتاج سلع وخدمات تكون خاصة (قابلة للمنافسة وللاستبعاد) ويتم نشاطها ضمن نطاق السياسات العمومية للدولة، وهي بدورها وتخضع لمزيج من قواعد القانون الإداري وقواعد القانون الخاص؛

• **الخدمات الاجتماعية والثقافية:** تتمثل في الخدمات التي تقدمها المؤسسات العمومية ذات الطابع الاجتماعي والثقافي وكذا المرافق المخصصة لتقديم إعانات للمواطنين ومراكز الضمان الاجتماعي والتقاعد وغيرها كخدمة التمدرس الإلزامي والخدمات الصحية.

2. من حيث طبيعة الخدمة المقدمة:

• **خدمات فردية:** تتمثل في الخدمات التي يتحصل عليها الفرد دون ارتباطه بجماعة، حيث يقوم بطلب توفيرها أو يعمل للحصول عليها.

• **خدمات جماعية:** هي الخدمات التي يحصل عليها الأفراد في إطار جماعة دون أن يقوم بطلب توفيرها مثل: الإنارة العمومية.

3. حسب طريقة تحمل التكلفة: وتنقسم إلى:

• **خدمات مجانية:** تقدم دون مقابل وتتحمل الخزينة العمومية تكاليفها، مثل الإنارة العمومية والأمن؛

• **خدمات مدفوعة:** يتحمل تكاليفها كلياً وبشكل مباشر المستفيد منها، مثل الماء الشروب والكهرباء المنزلية.

• **خدمة مدعمة:** يتحمل المستفيد تكلفتها جزئياً وتدعم الدولة باقي التكاليف، مثل النقل العمومي والسكن.

4. حسب طبيعة الاستهلاك: من هذا المنظور يمكن تقسيم الخدمات العمومية إلى نوعين:

• **خدمات عمومية ذات استهلاك إجباري:** خدمات مفروضة على الجميع من قبل السلطات العمومية لكل فرد في المجتمع، واستعمالها يكون متاحاً للجميع ولا يستطيع أي فرد إقصاء نفسه من تلقيها، وهي غالباً تكون ممولة من طرف الخزينة العمومية.

• **خدمات عمومية ذات استهلاك اختياري:** هذه الخدمات تقدم للأفراد بشكل اختياري والحصول عليها غالباً ما يكون بمقابل ولو شكلي.

خامسا - معايير تقديم الخدمة العمومية

تؤكد العديد من الدراسات على مبادئ الخدمات العمومية (معايير تقديمها) والتي تعتبر بمثابة خصائص مميزة لها، وقد ينظر البعض إلى هذه المبادئ التي تعتبر أحيانا غير تقليدية وفقا لجانبيين. منها ما هو مرتبط بالجانب القانوني والإداري لتقديم الخدمات العمومية ومنها ما هو مرتبط بطبيعة المشاريع الهادفة إلى تقديمها ويمكننا أن نعرض هذه المبادئ بصورة عامة كما يلي:

1. **الاستمرارية:** من الناحية النظرية، يجب أن يتسم تقديم الخدمات العمومية بالانتظام والاستمرارية وذلك عن طريق إتاحتها لأي فرد يحتاجها في ظل ظروف محددة إلا في الحالات التي يتعذر على هيئاتها أن تستمر في تقديمها¹. لذا لا بد من الحفاظ على الحد الأدنى في أداء بعض نشاطات الخدمة العمومية في حالات الإضراب الشرعي لعمال القطاع العمومي².

2. **المساواة:** وهي مبدأ أساسي في تقديم الخدمات العمومية، كما أنها من دعائم الديمقراطية الإدارية، وينص هذا المبدأ على أن يكون لجميع أفراد المجتمع الحق في الحصول على الخدمة العمومية³. وهذا المبدأ يتضمن ضرورة توفير الخدمات العمومية دون عوائق وإتاحتها لجميع المواطنين دون إستثناء وبصورة عادلة، دون التمييز بينهم بسبب الجنس واللون أو المركز الإجتماعي.

3. **الحيادية:** نتيجة لمبدأ المساواة، تضمن الحيادية حرية وصول الجميع إلى الخدمات العمومية دون تمييز، فالحيادية ترتبط ارتباطا وثيقا بدور الدولة في تحقيق المنفعة العمومية، لذا يجب أن تكون جزءا من الأنشطة اليومية للخدمات العمومية. وهذا ينطوي على نزاهة الموظفين العموميين، ومنع أي تمييز على أساس سياسي أو ديني أو نقابي أو اجتماعي أو الجنس أو الحالة الصحية أو الإثنيين.

4. **الموائمة والتطور:** يسمح هذا المبدأ بتكييف الخدمات العمومية مع المستجدات والتطورات الإجتماعية الحاصلة والتقدم التقني من جهة واحتياجات المواطنين من جهة أخرى باعتبار أن هذه الحاجات متغيرة باستمرار خاصة وأن البيئة في جميع مجالاتها تتميز بالتغيير وعدم الثبات.

5. **المجانبة النسبية:** امتدادا لمعيار المساواة بين المواطنين يتم اعتماد هذا السلم من خلال إدراج الخدمات العمومية التي يمكن الوصول إليها مجانا، ومحاولة ترتيبها تنازليا حسب نوعية الخدمة والمستفيد منها.

¹-جوال محمد السعيد، ترقية أداء المنظمات العمومية في ظل مقارنة التسيير العمومي الجديد، دراسة نظرية تحليلية، مجلة إقتصاديات شمال إفريقيا،

العدد14، جامعة الشلف، 2016، ص: 56.

²- عدنان مريزق، التسيير العمومي بين الإتجاهات الكلاسيكية والإتجاهات الحديثة، جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2015، ص: 18.

³-جوال محمد السعيد، مرجع سابق ذكره، ص56.

6. الشمولية: بالرجوع إلى مفهوم الخدمة العمومية، يحق لكل المواطنين الإستفادة منها كونها حقا في حق الجمهورية ودستورها ولهذا فإنه ينبغي أن يكون في متناول جميع المواطنين والسماح لهم بالوصول إليها بشروط وفقا لمستواهم المعيشي¹.

7. التضامن: الخدمة الوطنية ما هي إلا تعبير عن التضامن الإجتماعي بين المواطنين ودولتهم وتجسيده ميدانيا من خلال المحافظة على الأنسجام الإجتماعي والشعور بالمواطنة، كما تهدف إلى جعل الخدمة العمومية من خلال المساعدة المادية والمعنوية في متناول المواطنين المستبدين إجتماعيا (الفئات المعوزة)².

8. الشفافية: مبدأ الشفافية يسمح لأي مواطن أو مستخدم بضمان حسن سير الخدمات العمومية. فكل مستخدم الحق في الحصول على معلومات عن الإجراءات التي تتخذها الدوائر العمومية، ولهذا يتعين على السلطة العمومية إبلاغ المستخدمين بطريقة منهجية (وسائل الإعلام، الصحافة، الكتيب والدليل) ويجب النظر إلى الشفافية كشرط للحوار والتشاور، ولكن أيضا كأداة للسيطرة على عمل الخدمات العمومية من جانب المستخدمين. ويجب على المرافق العمومية أن تحترم إجراءات معينة (الاستفسارات العامة، والإجراءات الاستشارية، ودوافع اتخاذ القرارات)³.

سادسا - مشكلات الخدمة العمومية

الخدمة العمومية كغيرها من الخدمات قد تكون فيها بعض المشاكل، خاصة وانها موجهة لعدد كبير من الافراد (قد تصل للمجتمع ككل) ونذكر منها¹:

- البطء في أداء الخدمة العمومية لأسباب تعود الى طول وتعقيد الاجراءات والعمليات اللازمة لإنتاج الخدمة؛
- سوء تقديم الخدمة العمومية؛
- التمييز في أداء الخدمة بسبب تفشي ظاهرة الوساطة؛
- انتشار الرشوة بين الكثير من موظفي الخدمة العمومية وإقبال بعض الموظفين على استخدام الرشوة والحصول على الخدمة أو الاقتناع بان الحصول على الخدمة لا يمكن أن يتم بدون رشوة؛
- غياب الاتصال بين الإدارة في منظمات الخدمة العمومية وبين جماهير الخدمة الأمر الذي ينتج عنه وجود فجوة بين ما يتم تقديمه من أداء الخدمات العمومية وبين ما يتوقعه المواطنون نحو هذه الخدمات؛

¹-عدمان مريزق، مرجع سابق ذكره، ص: 19.

²-ابراهيم السيد المليحي، المحاسبة في الوحدات الحكومية، مكتبة ومطبعة الإشعاع، مصر، الطبعة الأولى، 2002، ص: 05.

³ - Jacques Bourgault et Jean Mercier, *op.cit*, p : 151.

- افتقار الابتكار والتطوير الناتج عن السياسات المخططة والمدروسة للتغيير في عمليات وإجراءات إنتاج وتقديم الخدمة العامة للجمهور.
- الغياب الكامل للبحوث والدراسات التطبيقية في الوحدات التنظيمية التي تقدم الخدمة العمومية وعدم الاهتمام بالاستفادة من مثل هذه البحوث والدراسات التي تتوفر بشكل كبير في المؤسسات والمنظمات الأكاديمية والبحثية؛
- ضعف نظم المتابعة والتقييم للخدمات العامة وتحقيق الرقابة الفعالة؛
- سوء استخدام الموارد التنظيمية المتاحة في إنتاج وتقديم الخدمة وذلك اما بسبب اللامبالاة والإهمال أو عدم الخبرة؛
- نقشي ظاهرة الفساد الإداري في الهياكل والعلاقات التنظيمية لوحدات الخدمة العامة؛
- افتقار الإحساس بالمظاهر الجمالية في الخدمة العامة والتي يقصد بها نظافة وجاذبية المباني الخاصة بمنظمات الخدمة العامة.

سابعاً - طرق تسيير الخدمة العمومية

يمكن حصر الطرق المستعملة لتسيير الخدمة العمومية فيما يلي¹:

1. **طريقة الإدارة المباشرة:** ويسمى كذلك بالاستغلال المباشر ويقصد بهذا الأسلوب أن المجموعات العمومية الإقليمية (الدولة، الولاية، البلدية) وهي التي تتولى مباشرة إدارة المرفق العام الذي أنشأته والميزة الأساسية في هذا الأسلوب هو أن المرفق العمومي لا يتمتع بالشخصية المعنوية ويمكن أن يتخذ هذا الأسلوب شكلين: الاستغلال المباشر، أسلوب الإدارة المباشر بتسيير مشخص.
2. **طريقة المؤسسة العمومية:** المؤسسة العمومية هي شخص معنوي، الهدف من إنشائها هو التسيير المستقل لمرفق عمومية تابعة للدولة أو المجموعات المحلية وتكون لها استقلالية قانونية إدارية ومالية وترتبط المؤسسة دائماً بمجموعة إقليمية تمارس رقابة على أجهزتها
3. **طريقة الامتياز:** هو عقد أو اتفاق تكلف للإدارة المانحة سواء كانت دولة أو الولاية أو البلدية بموجبه شخصاً طبيعياً أو شخصاً معنوياً من القانون العمومي، (يسمى صاحب الامتياز) بتسيير واستغلال مرفق عمومي لمدة محددة ويقوم صاحب الامتياز بتسيير المرفق العمومي ويتقاضى بالمقابل مبلغ مالي يحدد في العقد.
4. **طريقة إيجار المرفق العمومي:** وهو اتفاق يكلف بموجبه شخص عمومي شخصاً آخر يسمى المستأجر واستغلال مرفق عمومي لمدة معينة مع تقديم آلية المنشآت والأجهزة ويقوم المستأجر بتسيير واستغلال المرفق

¹ - عدنان مريزق، مرجع سابق ذكره، ص:33.

مستخدما عماله وأمواله وفي مقابل تسيير المرفق العمومي يتقاضى المستأجر مقابل مالي يحدد في العقد، يدفعه المنتفعين من المرفق في شكل إتاوة على أن يدفع المستأجر مساهمة مالية للشخص العمومي لاسترجاع المنشآت والأجهزة الأصلية.

5. **طريقة التسيير عن طريق التجمعات والنقابات المهنية:** وتسمى بالمرافق العمومية المهنية وتسمى كذلك المرافق العمومية التجمعية. ويهدف إنشاء المرافق العمومية الى تنظيم بعض المهن عن طريق أبناء المهنة أنفسهم فهذه المرافق العمومية عبارة عن منظمات تتولى إدارة شؤون طائفة مهنية معينة وتتمتع هيئات التسيير في هذه المنظمات ببعض امتيازات السلطة العمومية وتخضع هذه المرافق العمومية المهنية لمزيج من قواعد القانون العمومي.

6. **طريقة المقاولات:** إن القانون الوضعي الجزائري يميز بين المقاولات العمومية التي تسيير مرفقا عموميا، والمقاولات العمومية التي لا تقوم بذلك، حيث تعتبر المقاولات النواة الأساسية في النشاط الاقتصادي والاجتماعي للمجتمع¹.

خلاصة الفصل:

من خلال ما ورد في هذا الفصل بخصوص الخدمة العمومية، نجد أن الجزائر لازالت تسعى إلى إيجاد آليات حقيقة وجادة تخدم المواطن خاصة وانها تمتلك عدد كبير من المؤسسات العمومية الخدمية والتي وجدت خصيصا لازالت ما يعانيها المواطن في مجال الخدمة العمومية، من نقص وتهميش وعدم اشباع لحاجياته الضرورية رغم الامكانيات المادية والمالية الضخمة التي تصرف في هذا المجال، وبذلك نجد ان المؤسسة العمومية الجزائرية تسعى جاهدة بكل امكانياتها لتحقيق شيء من التطور على المستوى الاجتماعي والاقتصادي مقارنة بغيرها من الدول خاصة في ظل التطورات التكنولوجية المتسارعة.

الفصل الثالث:

سيرورة اتخاذ القرارات في الإدارات العمومية

أهم أهداف الفصل:

- تحديد أهم المفاهيم النظرية، وكذا خطوات اتخاذ القرار بالتفصيل؛
- معرفة تصنيفات القرار وفق عدة معايير في المؤسسة العمومية؛
- تحديد معوقات اتخاذ القرار بالمؤسسات العمومية؛

تمهيد:

إن أهم عوامل النجاح الذي تحققه أي مؤسسة إنما يتوقف في المقام الأول على رشد القرارات المتخذة وفعاليتها على معالجة القضايا المطروحة من جهة، وتجنب الوقوع في المشاكل من جهة أخرى. وهذا من خلال اختيار أنسب قرار مع حسن صناعته، وتنفيذه.

وفي ظل التطورات الراهنة في وقتنا هذا من تكنولوجيات الاتصال أصبح نجاح المؤسسة متوقفاً لحد بعيد على مدى رشد القرارات المتخذة من قبل صانع القرار، باعتبار أن المعرفة الصحيحة والدقيقة لعملية صنع القرار تساعدهم في تحليل الوضعيات التي تواجهها المؤسسة من خلال تحديد نقاط القوة والضعف، التهديدات والفرص لا من كونها أداة فقط إنما تتعدى هذه المرحلة لتصل إلى الأهداف المرجوة والرؤية المستقبلية لنجاح المؤسسة، وسنحاول من خلال هذا الفصل تتبع سيورة اتخاذ القرار في المؤسسة العمومية.

أولاً - مفهوم اتخاذ القرار

1. **تعريف القرار:** تحفل المصادر والمراجع الإدارية بالعديد من التعريفات التي تناولت مفهوم القرار، حيث:
 - يقول هيربرت سايمون Simon Herbert أن القرار هو القلب النابض للنشاط الإداري، بهذا المعنى فإن القرار بالنسبة للمنظمة بنفس المركز الحيوي للقلب لجسم الإنسان؛
 - كما يعرف ساشكين Sashkin القرار بأنه: اختيار من بين بدائل جيدة التحديد¹؛
 - وكذلك يعرف بأنه : منهج للتصرف يختار من بين عدد من البدائل ليحدث أثراً ويحقق نتيجة²؛
 - كما يعرف سايمون Simon القرار بأنه: اختيار بديل من البدائل المتاحة لإيجاد الحل المناسب لمشكلة جديدة ناتجة عن عالم متغير؛
 - القرار هو عملية اختيار بديل واحد من بين بديلين أو أكثر للتعامل مع مشكلة معينة أو موضوع معين³؛
 - ويرى ستونر Stoner بان القرار هو: عملية الاختيار بين البدائل؛
 - هو اختيار الحذر من جانب الإدارة أو متخذ القرار لتصرف معين دون آخر من بين أكثر من تصرف يمكن اختياره⁴؛

¹ -Sashkin, M," A manger's guide to participative management ",management association, new York, american,1982, p: 24.

² -الصاباب أحمد عبد الله، أصول الإدارة الحديثة، دار حافظ للنشر والتوزيع، جدة، المملكة العربية السعودية، ص: 358

³ -محمد حافظ حجازي، دعم القرارات في المنظمات، دار الوفاء للنشر والطباعة، الإسكندرية، مصر، 2006، ص: 1

⁴ -جمال الدين لعويسات، الإدارة وعملية اتخاذ القرار، دار هومه للطباعة والنشر، أبو ظبي، الإمارات العربية المتحدة، ط1 ، 2005، ص: 26

من خلال التعريفات السابقة ندرك أن القرار هو الاختيار المدرك بين البدائل المتاحة في موقف معين أو هو عملية المفاضلة بين حلول بديلة لمواجهة مشكلة معينة واختيار الحل الأمثل من بينها، كما يمكن القول بأن القرار هو عبارة عن أداة من أدوات ممارسة السلطة إن لم يكن الأداة الوحيدة أمام المدير في ممارسة حقه الشرعي الذي من خلاله يحقق نتائج ملموسة له وللعاملين في المؤسسة.

ثانيا - الفرق بين مفهومي صنع القرار واتخاذ القرار:

يخلط الكثيرون بين مفهومي صنع القرار (Making Decision) واتخاذ القرارات (Taking Decision) ويعتقدون بأنهما مسميان لشيء واحد، بينما في الحقيقة أن لكل منهما مدلوله الخاص، حيث تعتبر عملية اتخاذ القرار جزءاً أو مرحلة أخيرة من مجموعة من المراحل التي تشكل عملية صنع القرار، كما يمكن التمييز في هذا الصدد بين القرار وعملية صنع القرار دون إظهار محل اتخاذ القرار منهما، حيث يمكن اعتبار الأول هو النتيجة النهائية للعملية أما الثاني فيتعلق بكل الأحداث التي تسبق وتلي لحظة الاختيار، وقد ذكر فيزجيرالد Fitzgerald .P Stephen في نفس السياق انه من الصعب الفصل بين السبب والنتيجة ويعني بها اتخاذ القرار وصنع القرار لان العملية في أصلها تحدث في العقل البشري وهناك لا يمكن فصل السبب والنتيجة.

وقد أشار حجازي بأنه عند اتخاذ القرار أي - اختيار البديل المناسب - هناك صناعة تحكم ذلك، فيترتب الشروع في اختيار بديل مناسب، نشاطات متعددة تبدأ بمعرفة الموضوع : مسألة، مشكلة وغير ذلك...، ثم جمع البيانات المناسبة بعد التعرف على بعض النواحي الفنية، ثم الوصول إلى بدائل متعددة وتقييمها، ثم تأتي مراحل متقدمة مثل اختيار البديل ووضعه موضع التنفيذ، ومن هنا يمكن القول بأن العملية الكلية تسمى صنع القرارات وأن اختيار القرارات (اختيار البدائل المناسبة)¹.

ثالثاً - خطوات عملية اتخاذ القرار

إن القرار عادة ما نجده يمر بعدد كبير من المراحل في عملية اتخاذ القرار، في عملية التدرج والسلاسة، حيث انه قد تم تقسيم عملية اتخاذ القرار على خمس مراحل من الممكن إتباعها، حتى يصل الفرد الى القرار السليم والمناسب، ومن أهم تلك المراحل التي يمر بها هي:

1. **تحديد المشكلة وتشخيصها:** وهي من المراحل الهامة التي تعد من أهم المراحل التي يجب على المسير أن يمر بها، ويجب عليه في تلك المرحلة توخي الحذر وأيضاً الدقة والإتقان في عملية اتخاذ القرار، فنجد أن

¹ -حجازي محمد حافظ، المنظمات العامة، البناء والعمليات والنمط الإداري، ط1، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2010، ص: 266

تحديد المشكلة وأيضاً تشخيصها هي واحدة من المراحل الحساسة للغاية والتي يترتب عليها عدد كبير من الحثيات، ونجد أن الخطأ في تلك المرحلة يعمل على الفشل في كل المراحل الأخرى، والتي من الممكن أن تقوم بإتباعها فيما بعد، كما نجد بان المشكلة تظهر صعوبتها بين مشكلة وأخرى على حسب الوضع الحالي لها.

2. **جمع البيانات والمعلومات والبدائل:** إن القرار الصائب عادة يعتمد بشكل كبير على إعطاء المسير الكثير من المعطيات والبيانات اتجاه الحل الذي يقترح، ويتم في هذه الخطوة تقديم وطرح البدائل والاختيار من بينهم، وأيضاً جمع الكثير من المعلومات اللازمة التي تتوفر لدينا، كما أننا نجد أن معظم الاقتراحات والحلول وأيضاً دراسة المزايا والعيوب والنتائج التي تترتب عليها عند اختيار حل من تلك الحلول، كما أن ذلك الحل عادة ما نجده يختلف مع اختلاف المشكلة وأيضاً الحلول.

3. **التقييم العلمي للبدائل واختيارها:** إن القرار الصائب عادة يعتمد بشكل كبير على إعطاء المسير الكثير من المعطيات والبيانات اتجاه الحل الذي يقترح، ويتم في هذه الخطوة تقديم وطرح البدائل والاختيار من بينهم، وأيضاً جمع الكثير من المعلومات اللازمة، كما نجد أن معظم الاقتراحات والحلول وأيضاً دراسة المزايا والعيوب والنتائج التي تترتب عليها عند اختيار حل من تلك الحلول، كما أن ذلك الحل عادة ما يختلف مع اختلاف المشكلة وأيضاً الحلول.

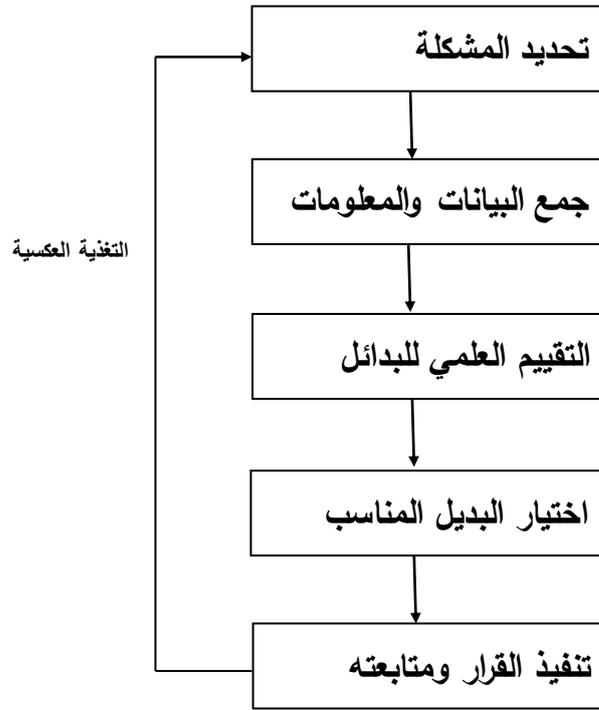
4. **اختيار البديل المناسب:** عادة ما تكون تلك الخطوة من الخطوات الهامة للغاية والتي تكون بعد عملية جمع المعلومات وأيضاً عملية تحديد الحلول وطرح الخيارات والدراسات للإيجابيات وللسلبيات، بالإضافة الى التأكد من أن ذلك البديل المتاح من الممكن أن يلبي كل احتياجات حل تلك المشكلة بالكثير من المزايا وبأقل العيوب والخسائر، كما أن ذلك الاختيار يعتبر هو الاختيار النهائي والسليم، والذي تأتي من بعده الخطوة الأخيرة وهي عملية اتخاذ القرار.

5. **تنفيذ القرار ومتابعته:** إن تنفيذ عملية اتخاذ القرار ومتابعة القرار بعد أن يتم اتخاذه من الخطوات الهامة للغاية، وتأتي تلك الخطوة بعد أن يتم اختيار البديل المناسب في عملية تنفيذ القرار، وتأتي بعد تلك المرحلة تتبع الآثار وأيضاً ظهور النتائج التي تترتب عليها سواء أكانت ايجابية أو سلبية، والعمل على معرفة نقاط القوة والضعف، ويكون ذلك بعد عملية تقييم النتائج المترتبة عليه، وما هي مدى كفاءتها في عملية تلبية المتطلبات التي قد تم وضعها، وفي حالة لم يتم تحقيق النتائج المرجوة فإن ذلك القرار يجب إعادة هيكلته وتصحيحه مرة أخرى.

وتظهر أهمية مرحلة التطبيق والمتابعة في أنها ترشد الشخص إلى مشاكل جديدة خاصة بالتطبيق، مما قد يشير إلى أهمية اتخاذ قرارات جديدة في هذا الصدد، حيث هناك أسهم مرتدة تشير إلى أن آخر خطوة في اتخاذ القرار تؤدي إلى اكتشاف مشاكل جديدة تحتاج إلى إعادة الكزة في عملية اتخاذ القرارات، ويعني هذا الأمر أن اتخاذ القرارات هي عملية مستمرة ومتكررة، وتفيد عملية مطابقة تنفيذ القرار في إعطاء مؤشرات عن مدى نجاحهم في اتخاذ القرارات وتقييم لمهاراته الشخصية في هذا المضمار.

والشكل التالي يوضح ذلك:

الشكل (3-1): خطوات اتخاذ القرار



المصدر: من اعداد الباحثة

رابعا-أنواع القرارات:

يصنف علماء الإدارة القرارات الإدارية طبقا لمعايير متعددة، وهذا نظرا لتنوعها وتعددتها وتعقدتها واختلافها في الزمن، ومن مشروع إلى مشروع ومن مجتمع إلى مجتمع. مما ينعكس على المعايير التي تستخدم لتصنيف أنواع القرارات كما انه يختلف القرار الإداري الذي يتخذ داخل التنظيم وذلك:

- باختلاف المركز أو المستوى الإداري الذي يشغله المسؤول داخل المنظمة؛
- بمدى الصلاحيات التي يتمتع بها هذا المسؤول؛

- بأثر البيئة التي تعمل ضمنها المنظمة.

1. تصنيف القرارات من وجهة علماء القانون الإداري: يقسم علماء القانون الإداري القرارات الإدارية طبقا لمعايير متعددة أهمها: تكوين القرارات، مداها أو عموميتها، الآثار المترتبة عليها، وقوتها ومدى خضوعها لإعادة النظر، شكلها والإجراءات المتبعة لاتخاذها وسنحاول التطرق لها كما يلي:

• أنواع القرارات حسب درجة تكوين القرارات¹ :

تنقسم القرارات طبقا لهذا المعيار إلى نوعين: قرارات بسيطة وقرارات مركبة.

- **القرارات البسيطة:** هي تلك لها كيان مستقل وأثر قانوني سريع، وبساطة هذا النوع من القرارات نابعة من كونها قرارات قائمة بذاتها، أو غير مرتبطة بعمل قانوني آخر كالقرار الصادر بتعيين موظف واحد في إحدى الوظائف العامة، أو القرار الصادر بتوقيع عقوبة على موظف بذاته، ومعظم القرارات الإدارية من هذا القبيل.

- **القرارات المركبة:** فهي تلك التي تدخل في تركيبها أو تكوينها جوانب قانونية متعددة، ومثل هذه القرارات لا تصدر مستقلة بل تصاحب أعمالا إدارية أخرى قد تكون سابقة أو معاصرة أو لاحقة على عمل إداري آخر، مع وجود صلة الارتباط بينها جميعا، وغالبا ما تتم هذه القرارات على مراحل، مثل القرار الصادر بمنح امتياز لأحد الأفراد أو الشركات والمصاحب لعقد أشغال عامة مبرم مع هذا الفرد .

• أنواع القرار حسب درجة عموميتها:

وتصنف القرارات وفقا لهذا المعيار الذي يستند إلى الآثار القانونية التي تترتب على القرار، إلى نوعين: قرارات تنظيمية، وقرارات فردية.

- **القرارات التنظيمية:** هي تلك التي تتضمن قواعد عامة ملزمة تطبق على عدد غير محدود من الأفراد، والقرار التنظيمي يتخذه المدير بصفته عضوا في التنظيم وليس بصفته الشخصية، ولذا تنعكس آثاره على المنظمة وعلى نشاطاتها². ومهمة هذا النوع من القرارات إنشاء أو إلغاء أو تعطيل المراكز التنظيمية ومن أمثلة القرارات التنظيمية، القرارات اللائحية أو ما يطلق عليه اللوائح³، وتتميز القرارات اللائحية (اللوائح) في أنها لا تسرى على فرد أو أفراد معينين بل تسرى على كل فرد توافر فيه شروط القواعد القانونية التي تتضمنها هذه القرارات، كما أنها تتسم بالثبات النسبي، فهي لا تستفيد غرضها بتطبيقها على حالة واحدة، بل تظل باقية لتطبيقها على ما يستجد من حالات هذا فضلا على أنها قد تكون صالحة للتطبيق بذاتها وقد لا تكون ذلك

1- محمود حافظ، القرار الإداري دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون تاريخ النشر، ص: 74

2- سليمان الطهاوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مكتبة عين شمس، القاهرة، 1998، ص: 450

3- نفس المرجع، ص 450.

بل يلزمها قرارات أخرى لنقلها من دائرة التجرد إلى دائرة الواقع، فمثلا القرارات التي تنظم قبول الطلاب في إحدى الكليات الجامعية هي قرارات لائحية تتسم بالثبات لأنها لا تسقط بانتهاء إجراءات. كما أنها تتسم بالعمومية وهي غير قابلة للتطبيق بذاتها بل يلزم صدور قرارات أخرى كصدور قرارات بقبول طلاب إحدى الكليات بناء على القرارات اللائحية الخاصة بالقبول¹.

– **القرارات الفردية:** هي تلك التي يخاطب فردا بذاته أو مجموعة من الأفراد، كالقرار الصادر بتعيين موظف أو ترقية أو فصله، فالقرارات الفردية إذن على عكس القرارات التنظيمية، لا تضع قواعد قانونية بل تخاطب فردا محددًا أو حالة محددة حتى ولو كان تخاطبهم أكثر من فرد مادام أنها تخاطبهم بذواتهم.

وبترتب على التمييز بين القرارات التنظيمية والقرارات الفردية نتائج عملية وقضائية متعددة² من أهمها: القرارات التنظيمية يمكن للإدارة تأخر آثارها إلى تاريخ لاحق لأن ذلك لا يتضمن اعتداء على سلطة الإدارة، أما القرارات الفردية فلا تستطيع الإدارة إرجاء آثارها إلى تاريخ مستقبل فمثلا يجوز لإحدى الشركات أن ترفع سعر سلعة معينة تنتجها وترجي تطبيق ذلك إلى السنة المالية القادمة، بينما لا تستطيع تعيين شخص وتحديد تاريخ مباشرته في السنة المالية القادمة³.

• **أنواع القرارات حسب أثرها على الأفراد:** ويمكن تصنيف القرارات وفقا لهذا المعيار إلى:

– قرارات ملزمة وواجبة ونافذة في حق الأفراد ويحتج بها عليهم، ومعظم القرارات التي تصدرها الإدارة من هذا النوع.

– قرارات غير ملزمة للأفراد أي لا يحتاج بها ومثالها: التعليمات والأوامر والنشرات التي يصدرها الرؤساء في المصالح والإدارات المختلفة للمرؤوسين لتوضيح أو تفسير القوانين أو إرشاد الموظفين إلى كيفية تنفيذها، أو لتوضيح إجراءات العمل وهي تمثل إرشادات للعاملين ونصائح وقد لا يسألون إذا لم يلتزموا بها.

• **أنواع القرار حسب معيار قوة القرار ومدى خضوعه لإعادة النظر⁴:** وتصنف القرارات وفقا لهذا المعيار إلى: قرارات أولية، وقرارات قطعية:

– **فالقرارات الأولية:** هي تلك التي يجوز للأفراد والهيئات المعنية الطعن فيها أمام جهة مختصة خلال فترة زمنية من صدورهما، ويتم ذلك بإجراءات نظامية معينة يتيحها صاحب العلاقة بموضوع القرار تستهدف أو إلغاء القرار أو التعويض عما أصابه من أضرار نتيجة صدوره.

¹– عبد الفتاح حسن، مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988، ص: 90

²– سليمان الطحاوي، مرجع سابق ذكره، ص: 654

³– محمود حافظ، مرجع سابق ذكره، ص: 159-160

⁴– عبد الفتاح حسن، مبادئ الإدارة العامة، مرجع سابق ذكره، ص: 15

– أما القرارات القطعية: فهي القرارات النهائية التي لا يجوز الاعتراض عليها لكونها صادرة من جهة عليا ذات اختصاص، والقرارات القطعية بهذا المعنى الطعني القضائي إلا في حالات استثنائية لكونها ذات طابع قومي أو سياسي أو خاص، وغالبا ما تنص القوانين على عدم خضوع مثل هذه القرارات للرقابة أو الطعن.

• أنواع القرارات حسب شكل القرار وإجراءات اتخاذه: وتصنف القرارات وفقا لشكل إصدارها والإجراءات التي

تسبق اتخاذاها إلى قرارات مكتوبة وقرارات شفوية أو إلى قرارات صريحة وقرارات ضمنية.

– القرارات المكتوبة تتميز بأنها بصيغة مكتوبة: لائحة، تعليمات وأوامر مكتوبة؛

– القرارات الشفوية تتميز بأنها تصدر بصيغة الكلمة المنطوقة وليس الكلمة المكتوبة؛

– القرارات الصريحة فالقرار الصريح هو الذي يعبر عنه بصراحة؛

– أما القرار الضمني فلا يتم التعبير عنه بصراحة.

2. تصنيف القرارات من وجهة نظر علماء الإدارة: إن نظرة علماء الإدارة لعملية اتخاذ القرارات أكثر شمولا

واتساعا من نظرة علماء القانون الإداري وهذا ينعكس على المعايير التي تستخدم لتصنيف أنواع القرارات.

ونعرض فيما يلي لأهم معايير تصنيف القرارات الإدارية التي توصل إليها علماء الإدارة والتي تتمثل في

المعايير التالية: تصنيف القرارات وفقا للوظائف الأساسية بالمنظمة، ووفقا لأهمية القرارات، ووفقا لإمكانية

برمجتها أو جدولتها، ووفقا لأساليب اتخاذاها ووفقا لظروف اتخاذاها ووفقا للنمط القيادي.

• أنواع القرارات وفقا للوظائف الأساسية بالمنظمة:

– قرارات تتعلق بالعنصر البشري: وتتضمن القرارات التي تتناول مصادر الحصول على الموظفين، وطرق

الاختيار والتعيين، وكيفية تدريب العاملين وأسس تحليل وتوصيف الوظائف، وأسس دفع الأجور والحوافز

وطرق الترقية وكيفية معالجة الشكاوى والتأخير والغياب ودوران العمل، وعلاقة المنظمة بالنقابات والاتحادات

العملية والمؤسسات ذات العلاقة بالعنصر البشري وغير ذلك.

– قرارات تتعلق بالوظائف الإدارية ذاتها: كالقرارات الخاصة بالأهداف المراد تحقيقها والإجراءات الواجب

إتباعها والسياسات وبرامج العمل وقواعد اختيار المديرين وتدريبهم وترقيتهم وفصلهم وأساليب التحفيز،

وأساليب الاتصال والمعايير الرقابية والنمط القيادي الملائم والمركزية واللامركزية وتقارير المتابعة.. الخ¹

1- عمرو غنايم، علي الشرقاوي، تنظيم وإدارة الأعمال، دار النهضة العربية، لبنان، بيروت، 2000، ص: 14

- قرارات تتعلق بالإنتاج: وتتضمن القرارات الخاصة باختيار موقع المصنع، وأنواع الآلات المستخدمة، وكيفية الحصول عليها، وتصميم المصنع الداخلي، وطريقة الإنتاج، ومصادر الحصول على المواد الخام والتخزين وحجمه، أو طرق دفع أجور العمال... الخ
- قرارات تتعلق بالتمويل: كالقرارات الخاصة بحجم رأس المال اللازم والسيولة، وطرق التمويل، ومعدلات الأرباح المطلوب تحقيقها وكيفية توزيعها... الخ.
- أنواع القرارات وفقا لأهميتها: حسب هذا المعيار نميز ثلاث أنواع من القرارات كما قدمها Ansoff وهي:
 - قرارات إستراتيجية: وهي تلك القرارات التي تخص علاقة المؤسسة مع محيطها، فهذا النوع إذا يتأثر بمحيط المؤسسة الخارجي وعلاقاتها المتبادلة. فالقرارات الإستراتيجية تعني بتحديد برنامج العمل المستقبلي للمؤسسة، إعداد الخطط المستقبلية والسياسات كقرارات تحديد مجال النشاط الإنتاجي أو الخدمي الذي ستمارسه المؤسسة أو اختيار الأسواق والمنتجات من أجل ضمان تكيف المؤسسة مع المحيط. هذا النوع من القرارات يؤخذ عند قمة الهيكل التنظيمي بواسطة الإدارة العليا في المنظمات، وهي عادة تغطي مدة زمنية أطول من النوعين الآخرين.
 - قرارات تكتيكية: (إدارية) وهي قرارات تتعلق بإعادة الهيكل التنظيمي وحدود السلطات والمسؤوليات والعلاقات بين الوظائف، فهذا النوع من القرارات ينصب على تسيير الموارد: اكتساب (اقتناء)، تنظيم وتطوير الموارد المادية، البشرية، المالية والتكنولوجية، لأن التنظيم الإداري الجيد هو الذي يضمن تدفق الموارد الإنتاجية لتنفيذ العمليات الإنتاجية المختلفة. تؤخذ هذه القرارات عند مستوى إداري (الإدارة الوسطى) أقل مما تؤخذ فيه القرارات الإستراتيجية.
- قرارات تنفيذية (تشغيلية): هي تلك القرارات اللازمة للتعامل مع المشاكل المتصلة بتنفيذ خطط المنظمة، فهي قرارات روتينية بسيطة تعني بتسيير الأعمال اليومية التشغيلية والأنشطة الروتينية البسيطة للمنظمة، ومثل هذه القرارات تتطلب قدرا ضئيلا من الإبداع والاستقلالية، كون معظمها إجراءات نمطية معينة. وتتعلق هذه القرارات بتحديد وسائل الاستخدام الأمثل لعناصر الإنتاج وتحديد أفضل أساليب الإنتاج التي تعمل على زيادة الأرباح أو تخفيض التكاليف أو ضبط توقيت الموظفين، وجدولة إجازاتهم، وتنظيم حركة التوزيع والنقل والتسعير وغيرها. وتُصنع هذه القرارات في المستويات التنظيمية الدنيا.
- ووفقا لإمكانية برمجتها أو جدولتها: قد ميز الأستاذ H. Simon بين نوعين أساسيين هما:
 - القرارات المبرمجة: هي " قرارات متكررة و إجرائية إلى حد أنه يمكن إخراج إجراء محدد من معاملتها، بحيث أنها لا يجب أن تعامل كأنها جديدة في كل مرة تحدث"، فإجراءات اتخاذ القرار هنا محددة بشكل

واضح مسبقا. وأشار H. Simon إلى أن القرارات المبرمجة تشبه القرارات التشغيلية أو الروتينية، حيث تقوم بإتباع برنامج محدد ثم تصبح بعد فترة ذات طبيعة روتينية متكررة تعالج مشاكل متكررة.

بعبارة أخرى، "القرارات المبرمجة هي القرارات التي لا يتطلب اتخاذها المرور بمرحلتى التعريف بالمشكلة وتصميم الحل، بل اتخاذ القرار فورا وفق معايير مبرمجة سلفا"، ومن أهم أمثلة هذه القرارات: قرار منح إجازة للموظف، أو قرار بالموافقة على خروج الموظف قبل موعد انتهاء الدوام الرسمي، أو إعادة الطلب عند مستوى معين للمخزون، أو مطالبة الزبائن المدينين عند مستوى معين من المديونية وفترة محددة من التأخير ... فهذه القرارات إذا لا تحتاج إلى جهد وإبداع فكري، ومن الأفضل أن تقوم المستويات التنفيذية باتخاذ مثل هذه القرارات وعدم تركيزها بيد المستويات الإدارية العليا لضمان السرعة في أداء العمل وعدم تعطيله.

– **القرارات غير المبرمجة:** فهي "جديدة وغير مرتبة وليست متتابعة في العادة، ولا توجد طريقة واضحة لمعالجة المشكلة لأنها لم يسبق لها أن تظهر من قبل أو بسبب أن طبيعتها وتكوينها الدقيق يكون محيرا أو معقدا أو بسبب أنها مهمة لدرجة أنها في حاجة إلى وضع حل خاص مفصل لها"، فهي قرارات جديدة وإستثنائية ولا تتكرر بصفة دورية منتظمة، وبالتالي لا يمكن برمجتها أو جدولتها، فهي حالات جديدة وليست متشابهة. لذلك فإن مثل هذه القرارات يصعب اتخاذها بشكل فوري، لأنها تتطلب جهدا فكريا ووقتا كافيا لجمع المعلومات وتقديم البدائل ومناقشتها والبحث في احتمالات نتائجها، فهذه القرارات تحتاج إلى الإبداع والابتكار في إيجاد الحلول المناسبة، فقد سماها جور دون Gordon بالقرارات الإبداعية وأطلق على القرارات المبرمجة القرارات التكيفية. ومن الأمثلة على هذا النوع من القرارات: قرار بإنشاء فرع جديد، أو قرار بتوسيع الطاقة الإنتاجية للمؤسسة، قرار بطرح منتج جديد للسوق، أو قرار التوسع في سوق البيع إلى الأسواق الخارجية أو قرار التحول في سياسات الإنتاج من إنتاج مستمر مثلا إلى إنتاج حسب الطلب، وبديهي أن يكون لمستويات الإدارة العليا في المنشأة دورا أكبر في الإعداد والإشراف على إتخاذ القرارات غير المبرمجة نظرا لطبيعتها (معقدة وإرتباط مستقبل المؤسسة ونجاحها بهذه القرارات) لقد تطرق الباحث ج. ل. لوموانيي J.L. le Moigne إلى نوعين من القرارات ضمن القرارات غير المبرمجة بحيث عرف كل منها على النحو الآتي:

– **القرارات غير المبرمجة المهيكلة:** وهي القرارات التي يمكن إتخاذها بالإعتماد على عدد من طرق الحل (الوسائل المساعدة على إتخاذ القرار) كالنماذج الإحصائية وبحوث العمليات، على سبيل المثال إختيار مورد معين أو تحديد قواعد البيع.

– **القرارات غير المبرمجة غير المهيكلة:** وهي القرارات التي تكون فيها المعايير التي يجب أخذها في الحسبان جد كثيرة ومهمة، وأسلوب معالجة المشكلة يطغى عليه عدم التأكد، هذا ما ينقص من عزيمة المقرر

في استنباط الحل اللائق لهذه المشكلة، وفي هذه الحالة يترك للمقرر حيزا كبيرا للحدس والارشادة في اتخاذ هذا النوع من القرارات، على سبيل المثال: اختيار مسؤول ما أو اقتحام الأسواق الأجنبية.

• **ووفقا لأساليب اتخاذها ووفقا لظروف اتخاذها:** تتضمن البيئة التي يتخذ فيها القرار عددا من المتغيرات والمؤثرات الإنسانية والطبيعية التي تؤثر في نوع القرارات المتخذة، ويمكن تقسيم القرارات بحسب تأثير البيئة المحيطة إلى:

– **القرارات تحت ظروف التأكد :** هذه القرارات تتخذ في حالة التأكد التام من الظروف والمتغيرات التي تؤثر في القرار الواجب إتخاذها، وعليه فإن متخذ القرار يعي تماما نتائج القرار وآثاره مسبقا قبل إتخاذها.

– **القرارات تحت ظروف المخاطرة:** وهي القرارات التي تتخذ في ظروف وحالات محتملة الوقوع، وبالتالي فإن على متخذ القرار أن يُقدر الظروف والمتغيرات محتملة الحدوث في المستقبل وكذلك درجة احتمال حدوثها، بمعنى آخر هي قرارات تتخذ في ظل ظروف معروفة من المحتمل حدوثها، ودرجة احتمال الحدوث هذه معروفة نسبيا أيضا.

– **القرارات تحت ظروف عدم التأكد :** وهي القرارات التي غالبا ما تقوم بها الإدارة العليا عندما ترسم أهداف المشروع العامة وسياسته وتكون الإدارة في ظروف لا تعلم فيها مسبقا إمكان حدوث أي من المتغيرات أو الظروف المتوقع وجودها بعد إتخاذ القرار، وذلك بسبب عدم توافر المعلومات والبيانات الكافية وبالتالي صعوبة التنبؤ بها، فهي إذا قرارات تتخذ في ظل ظروف من الممكن حدوثها، ولكن لا تعرف درجة احتمال حدوثها

في ظل هذه الظروف فإن متخذ القرار بإمكانه الإستعانة بمجموعة من الوسائل تساعده على إتخاذ القرار، تتنوع وتختلف باختلاف الظروف. " ففي ظل التأكد بإمكان متخذ القرار استعمال : البرمجة الخطية، شبكة

عمل... Pert ، أما في ظل عدم التأكد بإمكان استعمال عدة طرق للمقارنة مثل " : أقصى/ أدنى، Max/ Min" ، أي أقصى قيمة في مجموعة أدنى القيم، " أقصى/ أقصى،" Max/ Max ، أي أقصى قيمة في مجموعة أقصى القيم، " أدنى/ أقصى،" Max / Min ، أي أدنى قيمة في مجموعة أقصى القيم. وأخيرا وفي ظل المخاطرة فمتخذ القرار يمكنه الاستعانة بمختلف طرق حساب الاحتمالات كالأمل الرياضي".

• **وفقا للنمط القيادي لمتخذها :** يمكن تصنيف القرارات من حيث القائمين بإتخاذها إلى:

- قرارات انفرادية: القرار الإنفرادي هو الذي ينفرد متخذ القرار بصنعه دون مشاركة في هذا الشأن من جانب من يعنيه أمر القرار، وبالتالي فإن عملية تحديد المشكلة وتحليلها واختيار البديل المناسب لحلها تعتبر عمليات متأثرة كلياً بالخيارات السابقة والأحكام الشخصية للفرد متخذ القرار.
- قرارات جماعية: أما القرار الجماعي فهو الذي يكون ثمرة جهد ومشاركة جماعية، وحسب درجة تأثير أفراد الجماعة على إتخاذ القرار النهائي، يمكن التفريق بين ثلاثة أنواع من مشاركاتهم:
 - أفراد الجماعة ينصحون المقرر وهو الذي يتخذ القرار.
 - أفراد الجماعة لا بد أن يُجمعوا بالموافقة على القرار النهائي، ومتخذ القرار يدير النقاش وينميّه، وتدعى أيضاً القرارات الجماعية بالإتفاق.
 - أغلبية الجماعة توافق على القرار النهائي، والفرق بين هذا النوع والذي يسبقه هو أنه هنا لا يلزم إجماع كل أفراد الجماعة، بل يلزم أن تكون هناك أغلبية على القرار، وهذا ما يسمى بالقرارات الجماعية بالأغلبية.

من خلال هذين النوعين من القرارات (الإنفرادية والجماعية) يمكننا أن نستشف نوعين من الأنماط القيادية، "القرار الإنفرادي يعكس الأسلوب البيروقراطي التسلطي في الإدارة، بينما يمثل الثاني الأسلوب الديمقراطي لها"

خامساً - معوقات اتخاذ القرار

- هناك العديد من المعوقات التي نواجهها أثناء عملية اتخاذ القرار وهي تحد من وصولنا إلى القرار الأمثل الذي نصبو إليه في تحقيق أهدافنا والتي يجب أن نأخذها بعين الاعتبار أثناء العملية ومن هذه المعوقات:
- عدم إدراك المشكلة وتحديد بدقتها: يلقي المدير صعوبة في تحديد المشكلة وقد تنصب قراراته على حل المشاكل الفرعية بعيداً عن المشكلة الأساسية؛
 - عدم القدرة على تحديد الأهداف التي يمكن أن تتحقق باتخاذ القرار؛
 - البيئة التي تعمل فيها المؤسسة وتتجلى الصعوبة في تحديد المعايير سواء كانت مادية أو معنوية أو منفعة؛
 - شخصية متخذ القرار ووقوعه عند اتخاذ القرار تحت تأثير بعض العوامل كالقيود الداخلية أو العملية التنفيذية وخضوعه لسلطة أعلى ويضاف إلى ذلك درجة ذكائه وخبراته وقدراته العلمية والعقلية والجسدية وغيرها؛
 - نقص المعلومات والخوف من اتخاذ القرار فيجب أن تكون المعلومات ممثلة للظاهرة المدروسة؛

– ضيق الوقت لدى المدير يؤدي إلى عدم تمكنه من الإحاطة بالبيانات اللازمة حتى يستطيع دراستها وبالتالي لا يستطيع تقييم البدائل المتاحة لديه حتى يتسنى له اختيار البديل الأمثل¹.

¹- شرفي، حسن علي: نظرية القرارات الإدارية، مدخل كمي في الإدارة، دار الفاروق للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1997، ص: 85

خلاصة الفصل

إن عملية اتخاذ القرار هي حصيلة جهد جماعي، فهي نشاط يقوم من خلاله متخذو القرار بالمؤسسات العمومية باختيار بديل من بين عدة بدائل ملائمة للبيئة الداخلية والخارجية، من أجل إيجاد الحل المناسب للمشاكل المتزايدة التي تواجهها المؤسسة العمومية في ظل الظروف الاقتصادية، السياسية والاجتماعية وفي ظل ظروف المنافسة الحالية، ولهذا من المهم أن يتمتع متخذو القرار خاصة في القطاع العام بالكفاءات اللازمة التي تمكنهم من الحصول على المعلومات في الوقت المناسب واستخدام توليفة من الطرق والحلول من أجل تحقيق أهداف المؤسسات ومخططاتها المستقبلية.

الفصل الرابع: إجراءات المراقبة والمتابعة في المؤسسات

أهم أهداف الفصل:

- تحديد ماهية الرقابة التنظيمية وأنواعها في المؤسسة العمومية؛
- التفصيل في مفهوم الرقابة الداخلية وكذا الخارجية وتحديد الجهات المسؤولة عليها؛
- التطرق إلى الرقابة المالية، أساليبها وأنواعها؛
- تحديد الأعاون المسؤولة عن الرقابة في المؤسسات العمومية.

تمهيد:

تعد الرقابة احد أهم الدعائم الأساسية في المؤسسة العمومية الجزائرية، فهي عملية ديناميكية مستمرة تتطلب إجراءات مدروسة من اجل ضمان التماشي مع الخطط والسياسات التي تعتمد عليها المؤسسات في سير أعمالها، فهي التي تحافظ على التوازن بين الوسائل والأهداف وبين الجهود والنتائج بقصد التأكد والتحقق: بأن هناك توافق بين الأداء الفعلي والأداء المقصود والمخطط له.

إن الرقابة كوظيفة إدارية أساسية في المؤسسة هي على العكس ما يتصور البعض من أنها تتبع التنفيذ فقط، حيث تحاول كشف الأخطاء والانحرافات بل إنها عملية مستمرة منذ بدء التخطيط وحتى المرحلة الأخيرة من التنفيذ، فهي تضمن انجاز العمليات الصحيحة وفي الوقت الصحيح وبالطريق الصحيحة وعلى يد الأشخاص المناسبين.

المحور الأول: ماهية الرقابة التنظيمية

1. إن مفهوم الرقابة من الناحية الإقتصادية هو أنها وسيلة يمكن بواسطتها التأكد من مدى تحقيق الأهداف المسطرة في الوقت المناسب. وهي عملية قياس الإنجاز المتحقق وفقا للأهداف المرسومة، ومقارنة ما حصل فعلا مع ما كان متوقعا حدوثه¹؛

2. يعرفها "جاري ديسلر" على أنها: "الوظيفة التي تضمن أن الأنشطة توفر لنا النتائج المرغوبة وتتعلق بوضع هدف وقياس أداء وإتخاذ الإجراء² التصحيحي، وركز هذا التعريف على ثلاثة متغيرات وهي وضع هدف معين، وقياس الأداء واتخاذ الإجراء التصحيحي بعد ذلك، والتي رأى أنها أهم الجوانب التي تقوم عليها وظيفة الرقابة

3. تعريف فايول: "الرقابة هي التحقق مما إذا كان كل شيء يسير وفقا للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقاعدة المقررة، أما موضوعها فهو تبيان نواحي الضعف أو الخطأ من أجل تقويمه ومنع تكراره".

4. كما تعرف بأنها: "وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفق الأهداف المرسومة بكفاية وفي الوقت المحدد لها"³

5. كما عرفت الرقابة على أنها: "النشاط الذي يساعد على التحقق من أن أداء الأنشطة تم بالكيفية المحددة لها طبقا للإجراءات والأنشطة والقوانين التي تحكم أداء العمل الإداري العام، وكذلك التحقق من أن التنفيذ يسير

¹- فالح محمد حسن، الرقابة الإدارية، المجلة العربية للإدارة، عدد 01، 1984، ص: 4.

²- صالح هاشم صادق، التخطيط والرقابة، الجامعة المفتوحة للنشر، طرابلس، 1998، ص: 93.

³-حمدي سليمان، الرقابة الإدارية، مكتب الثقافة للنشر والتوزيع، 1998، ص: 75

في اتجاه الأهداف الرئيسية المحددة لها طبقا للإجراءات والأنشطة والقوانين التي تحكم أداء العمل الإداري العام، وكذلك التحقق من أن التنفيذ يسير في اتجاه الأهداف الرئيسية المحددة، وهذا يعني أن الرقابة تهتم بالإجراءات والهدف المرجو تحقيقه في نفس الوقت¹

6. وفي هذا السياق نجد تعريف آخر لـ "علي السلمي" والذي عرف الرقابة على أنها تلك الجهود والأنشطة المستمرة والمنظمة للحصول على معلومات صحيحة ودقيقة عن تقدم العمل والتنفيذ في مختلف مجالات النشاط الذي تتولى الإدارة العامة مسؤولياتها، ومقارنة معدلات التنفيذ ومسؤولياته بالمعدلات والمستويات المستهدفة في الخطة الموضوعة والكشف عن الانحرافات وتصحيحها والعمل عن منعها إن أمكن² ومن خلال تعريفه هذا يبين أن الرقابة تقوم على متابعة مستمرة للأنشطة ومقارنتها بالخطط الموضوعة والمستهدفة.

7. ومن جهة أخرى تعرف على أنها: "عملية التحقق من مدى انجاز الأهداف المبتغاة والكشف عن معوقات تحقيقها والعمل على تدليلها في أقرب وقت ممكن"³ ما يضيفه هذا التعريف لما سبقه هو أن عملية الرقابة تبحث عن المعوقات التي تحول دون الوصول إلى الأهداف المبتغاة، و تحاول بعد ذلك تجنبها.

8. وتعرف الرقابة أيضا على أنها: "وظيفة تتمثل في متابعة أداء وأنشطة التنظيم للتأكد من انجاز النتائج المستهدفة، واتخاذ الإجراءات الوقائية لتجنب ظهور أي انحرافات بين الأداء الفعلي والأداء المرغوب، والقيام بالتصرفات التصحيحية حال ظهور تلك الانحرافات"⁴

9. كما عرفها "رحي مصطفى عليان" بأنها الحلقة الأخيرة من حلقات العملية الإدارية⁵ فبعد أن يقوم المدير بعمليات التخطيط والتنظيم والتوجيه يقوم بوظيفة الرقابة ليتأكد من أن التنفيذ يتم وفق ما هو مخطط له، وليثبت من دقة الاتجاه نحو الهدف، ومن صحة السير نحوه.

المحور الثاني: أنواع الرقابة

تقسم الرقابة إلى عدة أنواع، وتختلف باختلاف الزاوية التي ينظر إليها الباحث، وأهم هذه التقسيمات سنعرضها في ما يلي:

أولاً - أنواع الرقابة من حيث الزمن: يمكن أن تقسم الى:

¹ - زيد منير عبوي وسامي محمد هشام حرير، مدخل الإدارة العامة بين النظرية و التطبيق، ط1، دار الشروق للنشر، عمان، 2005، ص: 17

² - علي السلمي، الإدارة العامة، دار غريب للنشر، القاهرة، دت، ص: 278

³ - طارق المجذوب، الإدارة العامة، ط1، منشورات الجليبي الحقوقية، لبنان، 2005، ص: 665

⁴ - طارق طه، التنظيم (النظرية، الهياكل، التطبيقات)، الدار الجامعية الجديدة، الإسكندرية، 2007، ص: 74

⁵ - رحى مصطفى عليان، أسس الإدارة المعاصرة، ط1، دار صفاء للنشر، عمان، 2007، ص: 19

- الرقابة السابقة: تشير إلى إتخاذ كافة الإستعدادات والإحتياجات اللازمة لتجنب الوقوع في المشكلات، والسيطرة على المدخلات وتوجيهها لإنجاز الأهداف المرغوبة. الرقابة المسبقة هي رقابة وقائية من حيث الزمن.
 - الرقابة الآنية: هي الرقابة المستمرة في مختلف مراحل الأداء حيث تحاول هذه الرقابة إكتشاف اية إنحرافات خلال تنفيذ الأعمال، وإتخاذ الإجراءات الفورية لمعالجتها وتجنب إستفحالها قبل إتمام العمل.
 - الرقابة اللاحقة: وترمي إلى إكتشاف الإنحرافات عن الخطط المرسومة وتحديد أسبابها وطرق علاجها ومواجهتها والإستفادة من كل ذلك في التخطيط للمستقبل.
- ثانياً-أنواع الرقابة من حيث الجهة التي تتولى الرقابة: يمكن أن تقسم الى¹:

- الرقابة الداخلية: هي تلك التي تتم من داخل السلطة التنفيذية نفسها، حيث يقوم بعض موظفي الحكومة بمراقبة موظفي الحكومة الآخرين، وهي في هذا قريبة الشبهة بمهمة أقسام المراجعة في الشركات التجارية والصناعية، ويعتبر من قبيل الرقابة الداخلية ما يقوم به الوزراء ورؤساء المصالح ومديرو الوحدات الحكومية من رقابة على مرؤوسيه، كذلك ما تقوم به وزارة المالية أو البنك المركزي من رقابة على الوزارات والمصالح الأخرى، وهي لذلك تسمى رقابة ذاتية أو رقابة إدارية. ومن أهم التعاريف الحديثة لنظام الرقابة الداخلية نجد:

- عرفتها AICPA² على أنها " تتمثل في تلك الخطة التنظيمية والأساليب المتبعة من قبل الإدارة في المؤسسة بهدف حماية أصولها وضبط ومراجعة البيانات المحاسبية والتأكد من دقتها ومدى إمكانية الاعتماد عليها وزيادة الكفاءة الإنتاجية وتشجيع العاملين على التمسك بالسياسات الإدارية الموضوعة³.
- عرفها المعهد الفرنسي للمراجعة والرقابة الداخلية IFACI على أنها " نظام في المؤسسة محدد ومعرف ويضع تحت تصرفه مجموعة من المسؤوليات، وهو يشمل مجموعة من الموارد والسلوكيات والإجراءات والأعمال التي تتناسب مع خصائص كل مؤسسة، كما أنه يساهم في السيطرة على أنشطتها بفعالية، ويضمن كفاءة استخدام الموارد المتاحة من جهة ويمكنها من الأخذ في الحسبان وبطريقة مناسبة كافة المخاطر المؤثرة عليها بما فيه التشغيلية والمالية من جهة أخرى⁴.

¹- مصطفى الفار، الإدارة المالية العامة، دار أسامة للنشر والتوزيع، 2007، ص: 253

²- لجنة طرائق التدقيق المنبثقة من المعهد الأمريكي للمحاسبين القانونيين

³- خالد أمين عبد الله، علم تدقيق الحسابات - الناحية النظرية -، دار وائل للنشر، الطبعة الثانية، عمان، 2004، ص: 22

⁴ - <http://www.IFACI.com/IFACI/connaitre-l-audit-et-le-controle-interne/definitions-de-l-audit-et-de-controle-interne-78-html> 05-01-2015, 14:00

- عرفها المعيار الدولي للممارسة أعمال التدقيق والتأكد وقواعد أخلاقيات المهنة رقم 400 الصادر عن الاتحاد الدولي للمحاسبين IFAC على أنها " كافة السياسات والإجراءات التي تتبناها المؤسسة لمساعدتها قدر الإمكان في الوصول إلى أهدافها، مع ضمان إدارة منظمة وكفاءة عمل عالية بالإضافة إلى الالتزام بسياسات حماية الأصول، منع الغش، اكتشاف الأخطاء والتحقق من دقة واكتمال السجلات المحاسبية وتهيئة معلومات مالية موثوقة في الوقت المناسب¹.
- كما عرفت لجنة حماية المنظمات COSO على أنها " عمليات وضعت من قبل مجلس إدارة المؤسسة وموظفين آخرين، لتأمين وتوفير الحماية الكافية والتأكد من إمكانية تحقيق المؤسسة لأهدافها والمتمثلة في²: كفاءة العمليات التشغيلية، الموثوقية في التقارير المالية، الالتزام بتطبيق القوانين والتنظيمات.
- أنواع نظام الرقابة الداخلية: تتمثل الأنواع الثلاثة للرقابة الداخلية
 - نظام الرقابة الإدارية: هي تشمل الخطة التنظيمية ووسائل التنسيق والإجراءات الهادفة التي تستعملها المؤسسة لتحقيق أكبر قدر ممكن من الكفاءة الإنتاجية عن طريق ضمان الالتزام بالسياسات الإدارية، الاستخدام الاقتصادي الكفء للموارد والتوزيع المناسب للمسؤوليات والصلاحيات، ولتحقيق ذلك فهي تعتمد على وسائل متعددة مثل الكشوف الإحصائية، دراسة الوقت والحركة، تقارير الأداء، رقابة الجودة، الموازنات التقديرية والتكاليف المعيارية، استخدام الخرائط والرسوم البيانية وبرامج التدريب المتنوعة للمستخدمين وهي متعلقة بطريقة غير مباشرة بالسجلات المحاسبية والمالية³
 - نظام الرقابة المحاسبية: هي تلك الخطة التنظيمية التي تضعها المؤسسة والتي تبين فيها الإجراءات المتبعة والمستخدم من أجل حماية أصولها، والتأكد من صحة بياناتها ومعلوماتها المحاسبية المالية لتحديد درجة إمكانية الاعتماد عليها، ولكل مؤسسة سواء كانت إنتاجية أو خدماتية طريقة رئيسية في كيفية تنفيذ وتسجيل أنشطتها المختلفة وإثباتها محاسبيا ويجب أن تكون الأطراف المسؤولة عن ذلك على علم بأهمية وظائف النظام المحاسبية، وتتضمن أساليب الرقابة المحاسبية نظما تفويض السلطات ومن الصلاحيات وكذلك الفصل بين مسؤوليات الوظيفية التي تتعلق بإمسك السجلات والتقارير المحاسبية وتلك التي تتعلق بالعمليات أو الاحتفاظ بالأصول، وتتمثل وظائف ذلك النظام في⁴:

¹- غسان فلاح المطارنة، تدقيق الحسابات المعاصرة- الناحية النظرية-، دار المسيرة، الطبعة الثانية، عمان، 2009، ص، 207

²- Mohamed Hamzaoui, *audit gestion des risqué d'entreprise et contrôle interne*, Village mondial, 1er édition, France, 2006, p: 80.

³- خالد أمين عبد الله، التدقيق والرقابة في البنوك، دار وائل للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، عمان، 1998، ص: 229

⁴- ثامر محمد مهدي، أثر استخدام الحاسب الالكتروني على أنظمة الرقابة الداخلية، مجلة جامعة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد 12، العدد

4، العراق، 2010، ص، 180

– تسجيل وتجميع المعلومات والأرقام من أجل اتخاذ القرارات الاقتصادية والمالية؛

– فرض الرقابة والسيطرة ومنع الغش والتلاعبات؛

– إعداد الجداول والتقارير المالية لأغراض التحليل المالي.

● **نظام الضبط الداخلي:** يشمل الخطة التنظيمية وجميع وسائل التنسيق والإجراءات الهادفة إلى حماية أصول المؤسسة من الاختلاس والضياع أو سوء الاستعمال، ويعتمد الضبط الداخلي في تحقيق أهدافه على تقسيم العمل مع الرقابة الذاتية، حيث يخضع عمل كل موظف لمراجعة موظف آخر يشاركه تنفيذ العملية، كما يعتمد على تحديد الاختصاصات والسلطات والمسؤوليات¹.

● **الجهات المسؤولة عن الرقابة الداخلية في المؤسسة العمومية:**

– **الرقابة الممارسة من طرف الجمعية العامة:** باعتبار الجمعية العامة هي الهيئة السيادية في المؤسسات العمومية الاقتصادية بحيث تضم جميع المساهمين تتمثل مهامهم الأساسية في الرقابة على هيئات لإدارة، حيث تجتمع الجمعية العامة العادية مرة على الأقل في السنة خلال الستة أشهر التي تسبق قفل السنة المالية، وتتمتع الجمعية العامة غير العادية باختصاصات المتعلقة خاصة بتعديل القانون الأساسي للشركة، فيما عدا هذا المجال تختص الجمعية العامة العادية بجميع المجالات المتعلقة غرض الشركة فلها أن تتخذ القرارات اللازمة بشأنها حتى تحقق الهدف المنشود ومن ثم فإن إختصاصها غير محصور في مجال محدد رغم أن المرسوم التنفيذي رقم 01-283 قد ذكر في المادة 5 من أهم اختصاصات الجمعية العامة الوحيدة والتي تتمثل أساسا في الرقابة على أجهزة الإدارة والتسيير – مجلس المديرين أو المدير العام الوحيد حسب المرسوم التنفيذي.

– **الرقابة الممارسة من طرف مندوبي الحسابات:** وبما أن المؤسسات العمومية الاقتصادية تتخذ شكل شركة رؤوس الأموال مندوب الحسابات جهاز إجباري. يقوم بمهمة الرقابة على حسابات المؤسسة وتعيين الجمعية العامة للمساهمين مندوبا للحسابات أو أكثر لمدة ثلاثة سنوات تختارهم من بين المهنيين المسجلين. ويتجسد الدور الرقابي لمندوب الحسابات في التحقق في الدفاتر والأوراق المالية للمؤسسة ومراقبة انتظام الحسابات السنوية وصحتها في الدفاتر ومطابقة النتائج العملية التي تمت في السنة الماضية وكذا الوضعية المالية وممتلكات المؤسسة ودراسة الوثائق المرسلة إلى المساهمين حول الوضعية المالية للشركة وحساباتها. ويصادقون على نظام الجرد وحسابات الشركة ومواردها ويتحقق مندوبو الحسابات من مدى احترام مبدأ المساواة بين المساهمين .

¹ – خالد أمين عبد الله، مرجع سابق ذكره، ص: 230

ولكي يقوم محافظ الحسابات بهذه المهام يمكن له في أي وقت الاطلاع على السجلات والموازنات والمرسلات وكل الوثائق الخاصة بكل مؤسسة، كما يمكن له أن يطلب من القائمين بالإدارة في المؤسسة توضيحات ومعلومات وأن يقوم بأعمال التفتيش التي يراها لازمة .

• **الرقابة الخارجية:** هي تلك التي يعهد بها إلى هيئات مستقلة وغير خاضعة للسلطة التنفيذية، وهي في هذا قريبة الشبه بمهمة مراقبي الحسابات بالنسبة لشركات المساهمة، وتنقسم بدورها إلى:

– **رقابة قضائية:** حيث تتولى هيئة قضائية فحص الحسابات واكتشاف المخالفات المالية وحوادث الغش والسرقة، وقد يعهد إليها بمحاكمة المسؤولين عن المخالفات المالية وإصدار العقوبات المنصوص عليها. كما قد يطلب منها وضع تقرير سنوي لرئيس الدولة أو السلطة التشريعية أو الاثنين معًا تعرض فيه ما اكتشفته من مخالفات مالية، وما أمكن تلاقيه واقتراحاتها للتقليل من هذه المخالفات أو منعها في المستقبل.

– **رقابة تشريعية:** وهي تلك التي تتولاها الهيئة التشريعية لما لها من سلطة مطلقة في الرقابة المالية، وتباشر السلطة التشريعية هذه المهمة بطرق مختلفة، فقد تتم الرقابة عن طريق الهيئة التشريعية مباشرة أثناء السنة المالية أو بعد فحصها للحساب الختامي عن طريق الاستجواب والسؤال للوزارة كمثلين للسلطة التنفيذية.

• **الرقابة الحسابية والرقابة الاقتصادية:** يمكن أن تقسم إلى¹:

– **الرقابة الحسابية:** يقصد بالرقابة الحسابية الرقابة التي تهدف إلى التأكد من سلامة عمليات تحصيل الإيرادات، وصرف النفقات، وهي تركز على سلامة الإجراءات، وصحة مستندات عمليات التحصيل والصرف (دون النظر على مدى تحقيق أهداف الميزانية العامة، أو آثارها الاقتصادية على مستوى النشاط الاقتصادي المتحصل من الإيرادات)، وأن المبالغ المحصلة قد وردت بالكامل إلى الخزنة العامة (البنك المركزي) وأن المصروفات قد تمت وفق بنود الميزانية العامة المعتمدة، وأنها صرفت في الأغراض المخصصة لها، وللأشخاص (أو الجهات) المستحقين لها، وفي حدود الإعتمادات المرصودة لها، وأن مستندات الصرف سليمة، ومطابقة للنماذج المعدة لها، ومعتمدة ممن له سلطة الإعتماد، وأن العمليات المالية قد تمت وفق الأنظمة واللوائح والتعليمات المالية، ويجدر التنويه أن الرقابة الحسابية تعتبر رقابة تقليدية (قديمة)، وهي مطبقة في معظم دول العالم، وتتلائم مع الميزانية العامة التقليدية (ميزانية البنود).

– **الرقابة الاقتصادية:** الرقابة الاقتصادية هي الرقابة التي لا تكتفي بمراجعة الجانب الحسابي (المذكور سابقاً)، ولكنها تمتد لتشمل متابعة تنفيذ الأعمال، والمشاريع، والبرامج، ومعرفة تكلفتها، وما قد صاحب التنفيذ من إسراف والتأكد من كفاءة الجهات القائمة بالتنفيذ، ومن أن التنفيذ يسير حسب خطة العمل، وأنه يتم في

¹ - محمد شاکر عصفور، مرجع سابق ذكره، ص 160 - 162.

المواعيد المحددة، ويحقق النتائج المستهدفة، وبيان أثر التنفيذ على النشاط الإقتصادي، وتعتبر الرقابة الإقتصادية من الأساليب الحديثة، التي طبقت على نطاق ضيق قبيل الحرب العالمية الثانية، وتوسعت الدول في تطبيقها على نطاق أوسع، بعد تلك الحرب وقد ظهرت هذه الرقابة نتيجة لازدياد دور الدولة في النشاط الإقتصادي، وازدياد حجم المشاريع العامة، وكبر حجم الميزانية العامة.

ثالثاً - أساليب الرقابة المالية وأنواعها: للرقابة المالية مجموعة من الأساليب وكذا الأنواع سنحاول التطرق إليها بالتفصيل:

1. أساليب الرقابة المالية: الأسلوب هو الطريقة التي تتبع في تطبيق الرقابة على النفقات العامة، وتوجد أساليب للرقابة تمثل أدوات رئيسية للعمل الرقابي، وهي لا يختلف مضمونها سواء في الرقابة على وحدات الجهاز الإداري للدولة أو في وحدات القطاع العام، ومن أهم الأساليب التي تتبع في الرقابة ما يلي :

- **الملاحظة والمشاهدة:** غالباً يستخدم هذا الأسلوب عن طريق ميزانية تسيير الوحدات أثناء القيام بالعمل ويتم عادة بواسطة المسيرين من رؤساء ومشرفين في مستويات الإدارة المختلفة بهدف التصحيح الفوري للأخطاء، والوقوف على مدى تحقيق النتائج المخطط لها، وهذه الرقابة دائمة ومستمرة، وهي متاحة لنظم الرقابة الداخلية.

- **المراجعة والفحص:** المراجعة والفحص هما في الحقيقة أسلوب واحد يعني المراجعة وفحص الحسابات والدفاتر والسجلات والمستندات حتى يتأكد القائم بأعمال الرقابة أو المراجعة من سلامة المركز المالي، وصحة حسابات النتيجة أو عدم سلامتها، وتتم عملية الفحص والمراجعة من طرف أجهزة الرقابة الخارجية التي لم تشارك في العمليات التنفيذية، ويأشر هذا العمل الرقابي بأساليب عديدة ومتنوعة.

- **النظم والتعليمات واللوائح:** يتعين على أعوان الوحدات الالتزام بالنظام والقواعد المالية التي يحددها القانون، واللوائح والتعليمات المعتمدة حيث يعتبر الخروج عليها مخالفة مالية يستوجب المسألة، ومنه عدم الالتزام بها يؤدي إلى إضافة الأموال العمومية، وعدم تنفيذ البرامج والخطط المسطرة.

- **الجزاءات والمخالفات:** الجزاءات تسعى إلى التأشيرة في سلوك العاملين من خلال الردع والتخويف من أجل دفع العامل ذاتياً ودون مراتب إلى تحقيق ما تهدف إليه العملية الرقابية، فيتجنب الوقوع في المخالفات ويحاول دائماً رفع معدلات الأداء من حيث يجب مكافأته وتحفيز الأعوان الذين يقومون بأعمالهم على أحسن وجه لأن مثل هذه المكافآت تحفز الأعوان على عدم التهاون في أعمالهم بغية نيل المكافآت أو مراكز أعلى. هذا الأسلوب يعتبر أسلوب غير مباشر للرقابة حيث يساعدها على تحقيق أهدافها دون رقيب أو مشرف.

المحور الثالث: الأعوان المسؤولة عن الرقابة للمؤسسة العمومية

لكي يتم تنفيذ الرقابة لا بدّ من وجود جهات يخول لها هذه المهمة وتختلف الهيئات المكلفة حسب الأنظمة السياسية السائدة في بلدها وتمثل هذه الأعوان فيما سنتناوله من خلال المطالب الموائية.

أولاً- رقابة المراقب المالي: هو عون من الأعوان المكلفين بالرقابة القبلية على تنفيذ النفقات العامة وهو يعيّن بقرار وزاري من طرف الجهة المكلفة بالمالية من بين موظفي المديرية العامة للميزانية¹.

ويمكن أن نميّز بين نوعان من المراقبين، المراقب المالي والمراقب المالي المساعد وكلّ منهما يعيّن من بين الموظفين الذين يمارسون مهامهم في المديرية العامة للميزانية، وكل حسب رتبته. يدير المراقب المالي مصلحة المراقبة المالية تحت سلطة المدير العام للميزانية². المراقب المالي المساعد مسؤول في حدود المهام المسندة والمفوضة إليه من طرف المراقب المالي³.

1. مهام المراقب المالي: تتمثل المهمة الرئيسية للمراقب المالي في مراقبة مشروعية عمليات تنفيذ النفقات

العمومية، ومطابقتها للأنظمة والقوانين المعمول بها، إضافة إلى الإشراف على متابعة الوضعية المالية

للمؤسسات المكلفة بمراقبتها. وتطبيقاً للمادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 92 - 414 المؤرخ في 14 / 11

1992، المعدل والمتمم والمتعلق بإجراءات الإلتزام، يتحقق المراقب المالي من:

- صفة الأمر بالصرف.
- مشروعية النفقة العمومية ومطابقتها بالقوانين والأنظمة المعمول بها.
- توفر الإعتمادات أو المناصب المالية.
- التخصيص القانوني للنفقة.
- مطابقة مبلغ الإلتزام للعناصر المبيّنة في الوثيقة المرفقة.
- وجود التأشير أو الآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة لهذا الغرض، عندما تكون مثل هذه التأشير قد نص عليها التنظيم الجاري به العمل.
- بعد إبقاء هذه الشروط في أجل أقصاه عشرة أيام، يمدد إلى عشرة أيام أخرى في الحالات استثنائية بالنسبة للملفات المعقدة، والتي تتطلب فحصاً وتدقيقاً معمقين، يقوم المراقب المالي بوضع التأشير عن طريق وضع ختم وترقيم وتاريخ التأشير، وفقاً لترتيب تسلسلي خلال السنة المالية.

¹-حسن الصغير، دروس المالية العامة والمحاسبة العمومية، دار المحمدية العامة الجزائر، الطبعة الثانية، 2001، ص: 129

²- المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381، المتعلق بمصالح المراقبة المالية.

³- المرسوم التنفيذي رقم 11-381، المتعلق بمصالح المراقبة المالية.

• إضافة الى المهام المرتبطة بإثبات مشروعية النفقات العمومية عن طريق قبول أو رفض وضع تأشيرة الدفع على الوثائق الخاصة، يطلع المراقب المالي بمهام إدارية أخرى حيث يغير هذا الأخير مستشار ماليا الأمر بالصرف.

2. **مسؤولية المراقب المالي:** يعتبر المراقب المالي مسؤولا شخصيا أمام هيئات المراقبة ووزارة المالية على جميع المخالفات الصريحة للقوانين، والأنظمة المعمول بها في مجال صرف النفقات العمومية إذ يعتبر هذا الأخير مسؤول عن التأشيرات غير القانونية أمام الغرفة التأديبية للميزانية والمالية التابعة لمجلس المحاسبة المؤهلة قانونا لتحقيق ومراقبة نشاط المراقب المالي.

وفي حالة التحقيق من وجود مغالطة صريحة لقواعد الميزانية المالية تتخصص الغرفة التأديبية بفرض عقوبات حالية على المراقب المالي المعني بالأمر وفقا للبند رقم 07 من المادة 88 من الأمر 95 / 20 المؤرخ في 17 جويلية 1995، المعدل والمتمم، المتعلق بمجلس المحاسبة. إضافة إلى ذلك يملك وزير المالية صلاحيات فرض عقوبات مالية وإدارية على المراقب المالي الذي منح تأشيرات غير قانونية، وذلك عن طريق تحقيق ومراقبة التقرير السنوي الذي يعده المراقب المالي.

ثانيا-مراقبة المحاسب العمومي: وسنتطرق في هذا العنوان الى:

1. **تعريف المحاسب العمومي:** هو كل موظف أو عون له الصفة القانونية للممارسة بإسم الدولة أو الجماعات المحلية والهيئات العمومية، لتسيير عمليات الإيرادات والنفقات وحياسة وتداول الأموال والقيم العمومية¹، وأما المشرع الجزائري فيعرف المحاسب العمومي عن طريق تعداد المهام المنوطة به وذلك حسب المادة 33 من القانون رقم 21 - 90، المعدل والمتمم، المتعلق بالمحاسبة العمومية، حيث يعد محاسبًا عمومياً في مفهوم هذه الأحكام كل شخص يعين قانونا للقيام بالعمليات التالية:

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.
- ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها.
- تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والموارد العمومية.
- حركة حسابات الموجودات.

¹-حسن صغير، مرجع سابق ذكره، 2001، ص: 129

2. مهام المحاسب العمومي:

- حسب المادة 35 من القانون رقم 21 - 90، المعدل والمتمم، يتعين على المحاسب العمومي قبل التكفل بسندات الإيرادات التي يصدرها الأمر بالصرف أي يتحقق من أن هذا الأخير مرخص له بموجب القوانين والأنظمة بتحصيل الإيرادات.
- وفضلا عن ذلك، يجب على الصعيد المادي مراقبة صحة إلغاءات سندات الإيرادات والتسويات، وكذا عناصر الخصم التي يتوفر عليها.
- كما يجب على المحاسب العمومي قبل قبوله لأية نفقة أن يتحقق مما يلي : (وذلك حسب المادة 36 من قانون 90/21، المعدل والمتمم)
- مطالبة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها.
- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له.
- شرعية عمليات تصفية النفقات.
- توفر الإعتمادات.
- أن الديون لم تسقط آجالها أو أنها محل معارضة.
- الطابع الإبرامي للدفع.
- تأشيريات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها.
- الصحة القانونية للمكسب الإبرائي.

ثالثا - رقابة المفتشية العامة للمالية: ونتطرق فيه إلى:

1. تعريف المفتشية العامة للمالية: أنشأت المفتشية العامة للمالية بسبب الزيادة الكبيرة للنفقات العمومية نتيجة للتطور المتواصل لنشاطات الدولة في مختلف المجالات، ففي سنة 1980 أنشأت هذه المؤسسة الرقابية في الجزائر بموجب المرسوم رقم 80 - 53 المؤرخ في 01 مارس 1980، والتي تنص مادته الأولى على أنه: " تحدث هيئة للمراقبة توضع تحت السلطة المباشرة لوزير المالية تسمى بالمفتشية العامة للمالية، وتهدف المفتشية العامة للمالية إلى تدعيم الجهاز الرقابي، وإكمال تقنيات الرقابة، بما فيها من النفقات العامة دون إدماج مصالحتها مع الأجهزة الأخرى للرقابة. "

2. مهام المفتشية العامة للمالية: حسب المواد 2 و3 و4 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، المحددة لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، فإنه: " تمارس رقابة المفتشية العامة للمالية على

- التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية وكذا الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية؛ وتمارس الرقابة أيضا على ما يأتي:
- المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري؛
 - هيئات الضمان الاجتماعي التابعة للنظام العام والإجباري وكذا كل الهيئات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي التي تستفيد مساعدات الدولة أو الهيئات العمومية؛
 - كل مؤسسة عمومية أخرى مهما كان نظامها القانوني؛
 - تراقب المفتشية العامة للمالية إستعمال الموارد التي جمعتها الهيئات أو الجمعيات مهما كانت أنظمتها القانونية، بمناسبة حملات تضامنية، والتي تطلب الهبة العمومية خصوصا من اجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية والثقافية والرياضية؛
 - ويمكن أيضا أن تمارس رقابتها على كل شخص معنوي آخر يستفيد من مساعدة مالية من الدولة أو جماعة إقليمية أو هيئة عمومية بصفة تساهمية أو في شكل إعانة أو قرض أو تسبيق أو ضمان.
- يمكن أيضا أن تقوم تدخلات المفتشية العامة للمالية على ما يأتي:
- تقييم أداءات أنظمة الميزانية؛
 - التقييم الإقتصادي والمالي لنشاط شامل أو قطاعي أو فرعي أو لكيان إقتصادي؛
 - التدقيق أو الدراسات أو التحقيقات أو الخبرات ذات الطابع الإقتصادي والمالي والمحاسبي؛
 - تقييم شروط تسيير وإستغلال المصالح العمومية من طرف المؤسسات الإمتيازية، مهما كان نظامها.
 - يمكن أيضا للمفتشية العامة للمالية أن تقوم بتقييم شروط تنفيذ السياسات العمومية وكذا النتائج المتعلقة بها وبهذه الصفة، تكلف خصوصا بما يأتي:
 - القيام بالدراسات والتحليل المالية والإقتصادية من أجل تقدير فاعلية وفعالية إدارة وتسيير الموارد المالية والوسائل العمومية الأخرى؛
 - إجراء دراسات مقارنة وتطويرية لمجموعات قطاعات أو مابين قطاعات؛
 - تقييم تطبيق الأحكام التشريعية والتنظيمية وكذا تلك المتعلقة بالتنظيم الهيكلي، وذلك من ناحية تناسقها وتكيفها مع الأهداف المحددة؛
 - تحديد مستوى الإنجازات مقارنة مع الأهداف المحددة، والتعرف على نقائص التسيير وعوائقهن وتحليل أسباب ذلك؛

3- مهام المفتشين وواجباتهم: حسب المادة 6 من المرسوم التنفيذي 08-272 : يخول للمفتشين في المفتشية العامة للمالية من أجل تنفيذ المادة 5 والتي تنص على أنه تتمثل تدخلات المفتشية العامة للمالية من أجل تنفيذ المواد 2، 3، 4 السابق ذكرها في مهام الرقابة أو التدقيق أو التقييم أو التحقيق أو الخبرة و التي تقوم، حسب الحالة، خصوصا على ما يأتي :

- سير الرقابة الداخلية وفعالية هياكل التدقيق الداخلي؛
- شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي؛
- التسيير المالي والمحاسبي وتسيير الأملاك؛
- إبرام الصفقات والطلبات العمومية وتنفيذها؛
- دقة المحاسبات وصدقها وانتظامها؛
- مستوى الإنجازات مقارنة مع الأهداف؛
- شروط تعبئة الموارد المالية؛
- تسيير إتمادات الميزانية واستعمال وسائل السير؛
- شروط منح واستعمال المساعدات والإعانات التي تقدمها الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والمؤسسات العمومية.
- تطابق النفقات المسددة مع الأهداف المتبعة بطلب النفقة العمومية، ما يأتي:
- رقابة تسيير الصناديق، وفحص الأموال والقيم والسندات والموجودات من أي نوع والتي يحوزها المسيرين أو المحاسبين.
- تحصل على كل مستند أو وثيقة أو ورقة تبريرية ضرورية لفحوصهم، بما في ذلك التقارير التي تعدها أية هيئة رقابية و أية خبرة خارجية،
- تقديم أي طلب معلومات شفاهي أو كتابي.
- القيام، في الأماكن، بأي بحث و إجراء أي تحقق، بغرض رقابة التصرفات أو العمليات المسجلة في المحاسبات.
- الإطلاع على السجلات والمعطيات أيا كان شكلها.
- التيقن من صحة المستندات المقدمة وصدق المعطيات والمعلومات الأخرى المبلغة.
- القيام في عين المكان بأي فحص، بغرض التيقن من صحة و تمام التقييد المحاسبي لأعمال التسيير ذات التأثير المالي، وعند الاقتضاء، معاينة حقيقة الخدمة المنجزة.

وبهذه الصفة، تمارس المفتشية العامة للمالية حق مراجعة جميع العمليات التي أجزاها المحاسبون العموميون ومحاسبو الهيئات، المذكور في المادة 2 السابقة الذكر، غير أنه لا يمكن مراجعة الحسابات التي تمت تصفيتها نهائيا طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها.

رابعا - رقابة مجلس المحاسبة: نتطرق فيه إلى ما يلي:

1. تعريف مجلس المحاسبة : حسب المادة 2 من الأمر رقم 95 - 20 المؤرخ في 17 يوليو سنة 1995، المعدل

والمتمم، والمتعلق بمجلس المحاسبة: يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية. وبهذه الصفة، يدقق في شروط إستعمال وتسيير الموارد والوسائل المادية والأموال العمومية من طرف الهيئات التي تدخل في نطاق

2. صلاحيات مجلس المحاسبة: يتمتع مجلس المحاسبة بصلاحيات عامة في مجال الرقابة اللاحقة للأموال العمومية¹:

• **في مجال ممارسة صلاحياته الإدارية:** يراقب حسن إستعمال الهيئات الخاضعة لرقابته للموارد والأموال والقيم والوسائل المادية العمومية كما يقيم نوعية تسييرها على مستوى الفعالية والنجاعة والإقتصاد بالرجوع إلى المهام والأهداف والوسائل المستعملة، ويوصي في نهاية تحرياته وتحقيقاته بكل الإجراءات التي يراها ملائمة من أجل تحسين ذلك.

• **في مجال ممارسة صلاحياته القضائية:** يتأكد من مدى إحترام الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها في مجال تقديم الحسابات، ومراجعة حسابات المحاسبين العموميين ومراقبة الإنضباط في مجال تسيير الموازنة المالية ويطبق الجزاء على المخالفات والأخطاء الملاحظة.

• **مراجعة حساب المحاسبين العموميين:** يراجع مجلس المحاسبة حسابات المحاسبين العموميين، ويصدر أحكاما بشأنها ويدقق في صحة العمليات المادية الموصوفة فيها، أو مدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمات المطبقة عليها.

• **رقابة نوعية التسيير:** يقيم مجلس المحاسبة من خلال مراقبة نوعية تسيير المرافق، الهيئات والمصالح العمومية التي تدخل في مجال إختصاصه، شروط إستعمالها للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها من حيث الفعالية والآداء والإقتصاد.

- ويراقب شروط منح وإستعمال الإعانات والمساعدات المالية التي منحتها الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق والهيئات العمومية الخاضعة لرقابته.

¹-أنظر في هذا الصدد الأمر رقم 95 - 20 المؤرخ في 17 يوليو 1995، المعدل والمتمم، والمتعلق بمجلس المحاسبة.

- ويراقب إستعمال الموارد التي تجمعها الهيئات مهما تكن وضعيتها القانونية التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والإجتماعية والعلمية والتربوية والثقافية، وذلك بغرض التأكد من مطابقة النفقات التي تم صرفها إنطلاقاً من الموارد التي جمعها مع الأهداف التي تتوخاها الدعوة إلى التبرعات العمومية.

- وشارك في تقييم مدى فعالية الأعمال والمخصصات والبرامج التي قامت بها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة مؤسسات الدولة والهيئات العمومية الخاضعة لرقابته والتي بادرت بها السلطات العمومية على المستويين الإقتصادي والمالي بغية تحقيق أهداف المصلحة الوطنية.

خامساً - الرقابة البرلمانية: نتطرق في هذا المطلب إلى غرفتي البرلمان ألا وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

1. **المجلس الشعبي الوطني:** هو هيئة تتشكل بإنتخاب ممثليه من طرف الشعب، ويصوتون بإسمه ولحسابه، ويتخذون القرارات المتعلقة بالوظيفة الأساسية في الدولة المتعلقة بالتشريع، وإنما يكفي فقط بأن تكون أغلبيته منتخبة¹ وللمجلس الشعبي الحق في ممارسة إختصاص التشريع والمراقبة بطريقة ديمقراطية. إعترفت كل القوانين في الدولة بحق المجلس الشعبي الوطني في مراقبة تنفيذ الميزانية وعلى رأسها الدستور الجزائري وتتجلى مهامه فيما يلي :²

 - يمكن للمجلس الشعبي الوطني في إطار إختصاصه أن ينشئ في أي وقت لجنة تحقيق في أية قضية للمصلحة العامة.
 - تقديم الحكومة المجلس الشعبي الوطني عرضاً عن إستعمال الإعتمادات المالية التي أقرها لكل سنة مالية.

2. **مجلس الأمة:** أنشأ مجلس الأمة بموجب دستور 1996 حيث يعتبر غرفة ثانية في برلمان، بعد الغرفة الأولى التي هي المجلس الشعبي الوطني، يمارس مجلس الأمة رقابته على عمل الحكومة، بحيث أن رئيس الحكومة مطالب بعرض برنامج حكومته على مجلس الأمة حسب المادة 80 من الدستور.
- يمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة أو يقوم أعضاؤه بإستجواب الحكومة أو تقديم أسئلة مكتوبة كانت أو شفوية، كما يمكن لهم القيام بالتحقيق في قضية ذات مصلحة عامة.

¹-أبو الشعير السعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص: 179

²-أنظر كل من المادتين 150 و 151 من القانون رقم 80 -04 المؤرخ في 4 / 9 / 1980، المتعلق بتنظيم اختصاص المجلس الشعبي الوطني.

- يمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة بعد تقديم رئيس الحكومة عرضاً حول برنامج حكومته، ويشترط لقبول لائحة أن تكون موقعة من قبل خمسة عشر عضواً، ويجب أن تودع من مندوب أصحابها لدى مكتب مجلس الأمة بعد 48 ساعة من تقديم العرض¹.

¹-المادة 74 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 18 / 02 / 1998.

خلاصة الفصل

إن موقع المؤسسة العمومية كأداة لتنفيذ سياسة الدولة وتلبية رغبات واحتياجات المواطنين، يزيد من حتمية تتبع إجراءات مراقبة ومتابعة جد صارمة تقوم بها مجموعة من الهيئات التي تم التطرق لها بالتفصيل في هذا الفصل، إضافة إلى أنواع الرقابة باختلاف المعايير المستخدمة تصدرها الرقابة المالية التي تقوم على تتبع نفقات المؤسسات العمومية كما تم توضيحه.

وباعتبار المؤسسة العمومية عمود أي اقتصاد قائم على القطاع العام فإن من واجب الهيئات الوصية تتبع كل التغيرات الإدارية البشرية والمالية لهذه المؤسسات، وكذا التأكد من مدى تحقيق الأهداف الموضوعة وتنفيذ الميزانية بشكل دقيق.

الفصل الخامس:

إصلاح الإدارات العمومية

أهم أهداف الفصل:

- تحديد ماهية الإصلاح الإداري، وأهم مداخله؛
- معرفة أسباب الإصلاح الإداري؛
- تحديد استراتيجيات الإصلاح الإداري؛
- تحديد عوامل نجاح الإصلاح الإداري؛
- معرفة واقع الإصلاح الإداري في الجزائر وتحديد أهم المعوقات.

تمهيد

ان الإصلاح الإداري يعبر عن ظاهرة حتمية في الجهاز الإداري العاجز عن القيام بدوره ووظيفته والأهداف التنموية المتوخاة منه، وله دور في سد الفجوة بين آمال السياسة العامة الوطنية وبين الإمكانيات العملية والعلمية المتوفرة، فهو السبيل الأنجع للقضاء على كافة مظاهر الفساد والتسيب والظواهر البيروقراطية السلبية التي تعيشها الأجهزة الإدارية، كما أن ضرورة التأقلم مع مستجدات العصر تجعل من الإصلاح عملية ضرورية يتم من خلالها تجديد وتطوير نظم العمل وإرساء الدعائم لإدارة حديثة قائمة على الكفاءة والثقة، وجعل الجهاز الإداري في الدولة المحرك الأساسي للتنمية الشاملة.

أولاً- ماهية الإصلاح الإداري

1. تعريف الإصلاح الإداري: هنالك العديد من التعاريف التي تناولت الإصلاح الإداري من زوايا متعددة يرتبط بعضها أحياناً بالهيكل التنظيمية وأحياناً يرتبط بالسلوك الإداري، والبعض من الكتاب ذهب إلى ابعاد من ذلك حيث اعتبر الإصلاح الإداري مرادفاً للتطوير الإداري أو التنمية الإدارية ويعتبر أيضاً مكافحة الفساد الإداري¹ ومن هذه التعاريف ما يلي:

- اتجاه هيكلية يهتم بمقومات الإدارة وتحسين الهياكل التنظيمية أو تعميم هياكل جديدة أو ابتداع أساليب وإجراءات جديدة تهدف إلى رفع كفاءة الإدارة المالية والمستقبلية²؛
- لقد عرف في مؤتمر الإصلاح الإداري للدول النامية الذي عقده هيئة الأمم المتحدة في جامعة ساسيكي في المملكة المتحدة 1971 بأنه: "الاستخدام الأمثل المدروس للسلطة والنفوذ لتطبيق أهداف جديدة على نظام إداري ما، من أجل تغيير أهدافه وبيئته إجراءاته بهدف تطويره لتحقيق أهداف تنموية"³. ولعل هذا ما يوافق التعريف التالي: "الإصلاح الإداري فهو سياسي وإداري واقتصادي واجتماعي وثقافي هادف لإحداث تغييرات أساسية ايجابية في السلوك والنظم والأساليب والعلاقات والأدوات، تحقيقاً لتنمية قدرت الجهاز الإداري بما يؤمن له درجة عالية من الكفاءة والفعالية في انجاز أهدافه"⁴؛

¹-عدوان عبد الحميد، الإصلاح الإداري، الطبعة الأولى، دار حامد للنشر والتوزيع، 2006، ص: 24.

²-أحمد منصور سعيد، الإصلاح الإداري وعلاقته بتحسين أداء المؤسسات، دار النور للنشر والتوزيع، 1997، ص: 154 .

³- احمد أمين عبد الهادي، الإدارة العامة في الدول العربية، بغداد، مطبعة المعارف، 1969، ص: 319.

⁴- لطيب حسن ابشر، مؤسسات التنمية الإدارية أوضاعها الراهنة وآفاق المستقبل، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، 1984، ص: 21

- يمثل جهود مصححة خصيصا لإحداث تغييرات أساسية في أنظمة الإدارة العامة من خلال إصلاحات واسعة على نطاق النظام الإداري بكامله أو على الأقل من خلال ضوابط تسعى لتحسين واحد أو أكثر من عناصره الرئيسية كالهياكل التنظيمية أو شؤون الموظفين أو العمليات الإدارية¹؛
 - كما أن المفكر 'كايدن' kayden يعرفه كالتالي: "إنه التحسن المعتمد والمستمر للأداء التشغيلي للقطاع الحكومي"²؛
 - كما يعرف بأنه مجموعة الإجراءات الرامية إلى إزالة خلل ما في النظام الإداري، وذلك خلال فترة زمنية محددة وفي مواضع معينة؛
 - ويعرف أيضا بأنه مضمون ايجابي، يهدف إلى نشر الوعي والإدراك، بين المسؤولين أو السلطات المختصة والمواطنين حول الأهمية والحاجة إلى بناء أحدث المفاهيم والأفكار في مجال إطار الإدارة العامة؛
 - تغيير مقصود وشامل على مستوى الحكومة أو المنظمة، في إطار رؤية مستقبلية للقيادات الإدارية، تحدد ما يجب تحقيقه من إصلاحات إدارية لضمان رضا الجمهور المستفيد، من خلال تبني مفاهيم ونظريات إدارية حديثة، يتم على أساسها تنمية الموارد البشرية ماديا ومعنويا وتطوير الهياكل وتبسيط الإجراءات وتحديث الأدوات والوسائل الفنية والتقنية، على أساس التدرج غير المنقطع والمتفاعل مع البيئة الكلية للمنظمة³.
- لا شك إن جميع التعاريف السابقة وإن تعددت إلا أنها تشكل في مضمونها تصورات منهجية لهدف واحد يجمع بينها يعني بتوسيع وتنظيم القدرة الإدارية في بناء المؤسسي بالقدر الذي يؤمن الكفاءة والفعالية في بلورة الإرادة الإدارية واستثمار قدراتها وإمكاناتها على تحقيق العائد الأمثل والأمال المعقدة عليها.

2. الفرق بين الإصلاح الإداري وغيره من المصطلحات:

لقد استعملت مصطلحات عديدة للإشارة إلى تحسين العمل الإداري مثل: التنمية، التطوير، الإصلاح، التحديث، التغيير، الثورة والتخطيط⁴ وهي مصطلحات تؤدي إلى معنى واحد هو تحسين العمل الإداري وفعاليتها، وهذا مع الأخذ بعين الاعتبار أنّ بعضها ذات مدلول شامل وكامل وأخرى ذات مدلول جزئي. وتعتبر بعض هذه

¹ - نفس المرجع، ص : 155

² - Caiden cerold , **administrative refom comes of age** , Berlin-Wolter de cryter and co.1991, p: 01

³ - حماده، طارق غالب، "التنظيم الحكومي والإصلاح الإداري في الجمهورية اللبنانية"، رسالة دكتوراه، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2012، ص: 45

⁴ - كيمب رونالد هوب: ضرورة الإصلاح الإداري في الدول النامية، مجلة الإدارة العامة العدد 60، ديسمبر 1988، الرياض ، المملكة العربية السعودية، ص 67 (بتصرف)

المصطلحات مكملة لمصطلحات أخرى كالتخطيط مثلا، الذي يعتبر مكملا لمصطلحات أخرى كاللتنمية والتطوير.

فالتنمية الإدارية هو مصطلح استعمل أكثر في الولايات المتحدة الأمريكية وهذا أثناء الإصلاح الإداري التي قامت به هذه الأخيرة في مطلع هذا القرن؛ و يعني هذا المصطلح، بصفة عامة، تحسين القدرات الإدارية والعمل على توفير مورد كاف ومنتظم من المديرين الأكفاء لتحقيق احتياجات المستقبل¹

ويقصد من **التخطيط** مجموع السياسات أو الأهداف أو الأغراض المرغوب تحقيقها، وبصفة عامة يعني العملية الإدارية التي يمارسها رجل القيادة

أما **التحديث** فإنه مصطلح يتميز بالشمولية وعدم الدقة والوضوح، فهو يعني تلك العملية المنظمة التي تشمل تغييرات متكاملة في كل المجالات، كما يعني " التحول " الذي يحدث في الظواهر التي تتميز النظم السياسية، الاقتصادية والاجتماعية المتداخلة ويعبر عن ميزات الحاضر². كما يعتبر التحديث أكثر المصطلحات استعمالا بعد الإصلاح الإداري بل أصبح أكثر المصطلحات استعمالا من غيره من المصطلحات على الإطلاق³.

أما **التطوير** فيعني تنمية النظم والإجراءات والقوانين وقدرات العنصر البشري. أما **التغيير** فهو مفهوم عام يقصد منه استبدال الأساليب القائمة بأساليب أخرى جديدة وهو مفهوم يقترب من الثورة التي تعني الإصلاح الجذري للتنظيم الإداري والتغيير الشامل، وهي أقل المصطلحات استعمالا

أما **الإصلاح الإداري** فهو أكثر المصطلحات استعمالا في كل الدول بدون استثناء بحيث اتفق على استعماله في المؤتمر الدولي العاشر للعلوم الإدارية الذي انعقد في إسبانيا عام 1956.

ونجد أن الإصلاح الإداري يحتاج إلى جهود ابداعية ملائمة للبيئة الإدارية وغير منقولة من دول أو منظمات أخرى لان لكل دولة أو منظمة ظروفها قد لا تنطبق مع الأخرى بإضافة إلى إن الإصلاح الإداري ليس عملية وقتية أو زمنية ولكن منهج علمي دائم ومستمر ومتجدد.

¹ - أعاتمة جياذ: الإصلاحات الإدارية و التعددية السياسية في الجزائر . 1990-1992، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، الجزائر 1996، ص:

3. خصائص الإصلاح الإداري: ترتبط عملية الإصلاح الإداري بالخصائص التالية¹:

- الإصلاح الإداري عملية شاملة وليست جزئية؛
- عملية مستمرة مع استمرار العملية الإدارية من تخطيط، توجيه ورقابة؛
- عملية إدارية تحتاج إلى التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة وتوفير المعلومات ومحاولة الإقناع وعلاج المشاكل؛
- الإصلاح الإداري عملية جماعية تحتاج إلى تعاون الفريق من قيادة وموظفين؛
- الإصلاح الإداري يرتبط بالبيئة حيث يتأثر بالعادات والتقاليد والقيم؛
- يتأثر الإصلاح الإداري بالدرجة الأولى بالإنسان وليس بالعتاد؛
- لا يتناول الإصلاح الإداري الجوانب الأخرى مثل الإصلاح في النواحي السياسية، الاقتصادية والاجتماعية، ولكنه يتأثر بها ويؤثر فيها؛
- الإصلاح الإداري مفهوم معياري قيمي له أبعاد أخلاقية متعددة ذات أهداف قيمية مختلفة، تختلف معايير قياسها؛
- إن الإصلاح الإداري ليس فقط وسيطا أو أداة لنقل خطط التنمية بل عملية تنموية بالدرجة الأولى؛
- الإصلاح الإداري ليس فقط علاجاً لسلبية إدارية، بل له مضامين سياسية، إجتماعية وإقتصادية؛
- ارتباط الإصلاح بعملية التحول من وضعية لأخرى².

4. مبادئ الإصلاح الإداري³:

- الشمول مع التدرج والمصارحة بمراحل وخطوات الإصلاح؛
- استدامة واستمرارية عمليات الإصلاح؛
- الحفاظ على كافة حقوق العاملين الحاليين؛
- اعتماد الجدارة والكفاءة في التوظيف والترقي والأجور؛
- أخذ أهمية أكبر للمواطن في تحديد الأولويات وتقييم الخدمات، مع الإيمان بقدرة وكفاءة الإنسان على إدارة التغيير؛
- اعتماد معايير الجودة والتميز في تقديم الخدمات العامة؛
- اعتماد اللامركزية في إدارة الشؤون العامة للدولة؛

¹- عادل عبد الرزاق هاشم، الإصلاح الإداري، المطبعة العربية، دار اليازوري للنشر والتوزيع، 2010، ص: 24.

²- نفس المرجع، ص: 26.

³- محمد الصيرفي، الفساد بين الإصلاح والتطوير الإداري، مؤسسة حورس الدولية، الإسكندرية، مصر، الطبعة 1، 2008، ص: 18.

- التوسع في استخدام التكنولوجيا في الإدارة العامة؛
- إتاحة المعلومات المتعلقة بالخدمات العامة؛
- الشراكة مع القطاعين العام والخاص.

5. أهمية الإصلاح الإداري

ترتبط الحاجة إلى الإصلاح الإداري لبلد معين وأهميته بها ارتباط وثيقا بظروف منظومته الإدارية والبيئية التي تطورت داخلها لذا فإن الإصلاح الإداري يلعب دورا أساسيا في تطوير وتنمية النوعية الإدارية، حيث أن الإصلاح الإداري هو أحد العوامل السياسية في المردود النوعي للإدارة فإنه ينبغي بذل جهد كبير قصد تحسين فعاليته باستمرار دائم حيث نسجل المهام التالية ضمن هذا المنظور¹:

- تحسين مستوى الإطارات المكلفة بالإصلاح؛
- تطوير منظومة الإصلاح بدوام الاستجابة لمتطلبات الإدارة الحديثة؛
- البحث في الاستعمال الأنجع لوسائل وآليات الإصلاح الإداري؛
- ترقية وسائل وتقنيات جديدة للإصلاح تكفل تحقيق الأهداف المسطرة.

6. أهداف الإصلاح الإداري: تهدف عمليات الإصلاح الإداري إلى إدخال تغييرات أساسية في أنظمة الإدارة العامة بما تكفل تحسين مستويات الأداء ورفع كفاءة النظم الإدارية القائمة من خلال تغيير المعتقدات والاتجاهات والقيم والبيئة التنظيمية، وجعلها أكثر ملائمة مع التطور التكنولوجي الحديث وتحديات السوق وتخفيض نسبة قلق المواطنين، وإحداث نقلة نوعية في تقديم الخدمات مع تقليص التكاليف وتحويل إدارة الخدمات من أسلوب البيروقراطية إلى الأسلوب التجاري أو الاقتصادي سواء عن طريق التخصيص أو عن طريق التشغيل الذاتي لخدماتها بإيجاد أساليب أكثر مرونة يمكن تلخيص أهداف الإصلاح الإداري في الدوائر الحكومية كالتالي²:

- بناء توجهات الإدارة الإستراتيجية في مختلف مجالات العمل، من خلال تنمية قدرات منظمات الجهاز الإداري على التعامل مع البيئة الداخلية والخارجية؛

¹- محمد حنين العجمي، الإصلاح الإداري في المؤسسات العمومية والاقتصادية، دار المسيرة، الطبعة 2، 2009، عمان، ص: 90

²-<http://www.alkhaleej.ae/economics/page/54d88ad4-ecc2-47e0-85bc-6c3702c97c3e#sthash.AFWpxzFu.dpuf>

- بناء الأنماط والمداخل الحديثة في البناء التنظيمي وإعادة تصميم الهياكل التنظيمية لمنظمات الجهاز الإداري لتحقيق المرونة والاستجابة لمتطلبات التغيير والتطور والتكيف مع عوامل ومتغيرات البيئة؛
 - إشاعة مفاهيم اللامركزية الإدارية والابتعاد عن مركزية اتخاذ القرار، وتنمية مهارات التفويض لدى القيادات الإدارية وتمكين الإدارات الوسطى والتنفيذية لتحمل المسؤولية والاطلاع على تنفيذ العمليات والأعمال الإدارية؛
 - تقييم أداء المؤسسات من خلال الأهداف المحددة لها، مع التركيز على المسؤولية الاجتماعية لتلك المنظمات، إضافة إلى تقييم الجوانب الأدائية للعمليات والأعمال المنجزة والتكاليف المالية وحجم الاستثمار وأداء العاملين وربطها بمتطلبات تطوير المجتمع؛
 - استيعاب المتغيرات الحاصلة والمتوقعة في حجم الموارد البشرية من حيث الكم والنوع على مستوى منظمات الجهاز الإداري، وتنمية قدراتها وتبني قيم العمل الجماعي وتعزيز الإبداع والتطور؛
 - دعم الجهود نحو الارتفاع بمستوى الإنتاج والإنتاجية والنوعية وتطبيق الإجراءات المتعلقة بالجودة واعتبارها من مسؤولية الجميع وأن خدمة المواطن مسؤولية دائمة للمؤسسات والعمل على الوصول للمواصفات القياسية؛
 - اعتماد الأساليب التي تحقق الكفاءة الاقتصادية وفي مقدمتها رفع مستويات الإنتاج وتقليص التكاليف واتخاذ القرارات المتعلقة بالاستثمار وخطط وأساليب الإنتاج؛
 - تطوير صيغ وأساليب وإجراءات العمل الإداري والقوانين والتشريعات، بما يسهم في تحقيق السرعة والدقة في اتخاذ القرارات؛
 - التوسع في الاعتماد على التقنيات الحديثة وصولاً إلى المنظومات الالكترونية، تمهيداً لبناء مشاريع الحكومة الالكترونية وتعزيز نشاط البحث والتطور في هذه المجالات بما يوسع من آفاق المساهمة في تطوير التكنولوجيا المتقدمة؛
 - تنمية قدرات المؤسسات المعنية بإدارة برامج التنمية الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية ودعمها وتعزيز دورها في توجيه الموارد نحو الاستثمارات ذات المردودات الأوسع؛
 - تطوير القدرات الذاتية لمنظمات الأجهزة الإدارية في سعيها لمسايرة التغيير وتشخيص وحل المشكلات والمعوقات، ووضع الخطط للتطورات المستقبلية من خلال التركيز على أهمية وضع وتحديد الأهداف العامة بأبعادها الكمية والنوعية والزمنية، واستخدام أساليب وتقنيات التخطيط لتحقيق تلك الأهداف .
- إضافة الى الأهداف السابقة نذكر أيضا:

- زيادة الكفاءة والفعالية إلى أقصى درجة ممكنه. رفع مستوى الخدمات العامة ؛
- الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة؛
- ترشيد الإنفاق؛
- تبسيط الإجراءات الإدارية؛
- الإصلاح الاقتصادي والسياسي والاجتماعي؛
- تحقيق الأهداف المخططة خلال الآجال المحدد لها؛
- تنمية الموارد البشرية ورفع قدرتها؛
- محاربة الفساد الإداري والتصدي لصوره ونتائجها؛
- تحقيق التوازن الإداري من خلال إصلاح الهياكل التنظيمية غير الملائمة؛
- تعديل اللوائح والأنظمة المالية والإدارية.

7. مداخل الإصلاح الإداري: ويأخذ الإصلاح الإداري مدخلين أساسيين هما:

- **المدخل التقليدي الجزئي:** يتضمن المدخل التقليدي (الجزئي) للإصلاح الإداري معالجة جزئية للمشكلات الطارئة التي تواجه الحكومة وتنصب على تنظيم الجهاز الإداري في الدولة على أسس علمية سليمة تكفل تحقيق الأغراض المرجوة منه، ويقصد بالتنظيم إعداد جهاز إداري سليم وصالح لأداء المهمة الضخمة الملقاة على عاتقه. والمدخل التقليدي (الجزئي) ينظر الى الإصلاح الإداري على انه:
 - تنظيم الجهاز الإداري من حيث تكوينه وتشكيلاته والعلاقة فيما بينها.
 - تنظيم أساليب وطرق العمل في هذا الجهاز .
 - تنظيم شؤون العاملين في هذا الجهاز .
- **المدخل الشامل:** ويقوم المدخل المعاصر الشامل على منهج تحليل النظم (Systems Analysis) حيث يرى هذا المدخل الحكومة أو المجتمع نظاما يتكون من هياكل مختلفة تؤدي وظائف متنوعة، وان أي اختلال في إحدى هذه الوظائف يقود الى اختلال في الوظائف الأخرى وذلك بسبب الترابط والتناسق بين تلك الوظائف مجتمعة وان علاج مشكلة لا يقتصر عليها فقط، وإنما يتعداها الى النتائج الثانوية التي أحدثتها تلك المشكلة، وبذلك تكون عملية الإصلاح الإداري على أساس المفهوم الشامل بأنها نتائج عدة متغيرات مترابطة تنتمي لأوضاع سياسية واجتماعية معينة، بالإضافة الى الواقع الإداري، كما أنها تتضمن تغيير اتجاهات الأفراد والجماعات التي تتشكل منهم أجهزة الإدارة وطريقة أدائهم مع الأخذ بالاعتبار المضامين غير الإدارية (الاجتماعية والحضارية والسياسية) لعملية التغيير، وبذلك يمكن تلخيص نظرة المدخل الشامل الى عملية الإصلاح الإداري في الجهاز الحكومي بما يأتي:

- إدخال أنماط تنظيمية جديدة تلائم أنواع النشاط الجديد الذي يتصدى له الجهاز الإداري والذي لم تكن الأشكال التنظيمية والإدارية التقليدية مناسبة لموافاة احتياجاته تنظيميا.
- إدخال نظم وقواعد وإجراءات جديدة للعمل داخل هذه الأنماط الجديدة وذلك في مجال لوائح الأفراد وإجراءات العمل والنظم الإدارية لتحقيق اهداف هذه التنظيمات الجديدة.
- تحقيق العلاقات الإشرافية والإدارية والاستشارية بين التنظيمات الجديدة والتنظيمات القديمة، أي بين الجهاز الحكومي التقليدي والأنماط الجديدة التي نتجت عن التوسع في أعمال الجهاز الإداري.
- توفير القيادة النشطة المؤمنة بالسياسات الجديدة والواعية لها على أساس علمي، بحيث تضمن أقصى إمكانيات النجاح.
- التركيز على أهمية الموارد البشرية باعتبارها العنصر الحاسم في تنفيذ تلك السياسات وإحداث التغيير المطلوب.
- التركيز المكثف على أن تكون مخرجات منظمات الجهاز الإداري وبالأخص الجديدة منها تتسم بالتنوع والجودة لتحقيق المساهمة الفاعلة في تحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية.
- وفي كلا المدخلين (الشامل والجزئي) فان عمليات الإصلاح الإداري لابد أن تستند الى إستراتيجية مدروسة، تراعي الأولويات والإمكانيات المتاحة والمجالات المستهدفة، وتكون هذه الإستراتيجية محددة بسقف زمني لانجاز المراحل المتعاقبة فيها.

ثانيا- أسباب الإصلاح الإداري: هناك ثمة عوامل متباينة كانت السبب الرئيسي في الكشف عن الحاجة الملحة إلى الإصلاح الإداري منها الركود الاقتصادي وتعثر تنفيذ الخطط التنموية وضعف وعدم كفاءة الأداء الإداري وقصور وضعف التنمية الأساسية للموارد البشرية سواء تلك التي تعاني من ترحيل أو عجز في إعدادها وما يرتبط بها من نظم عقيمة للرواتب والأجور والترقيات وغياب الحافز وقصور سياسة تقويم الأداء الوظيفي، وكذلك حالات الفساد الإداري وتفشيهِ، والمركزية وغياب التوصيف الوظيفي والتحديد الصحيح للاختصاصات وأخيرا تفقد الكثير من الإجراءات وأساليب العمل وعدم صلاحية اللوائح والأنظمة لمسايرة التطورات السريعة في كافة مناحي الحياة كل هذه الاعتبارات وغيرها كشفت حاجة إلى التغيير

1. الأسباب الاقتصادية المختلفة¹: تتصل هذه العوامل بالندرة المتزايدة للموارد العامة، وزيادة الضغوط الاقتصادية على المواطنين والعاملين في الأجهزة الإدارية على حد سواء. وقد ساهم في ذلك عدة عوامل فرعية منها: التضخم في الأسعار، وانخفاض قيمة النقد، وتزايد المنافسة في الأسواق الدولية، وظهور التكتلات الاقتصادية والتجارية القوية. العجز الواضح للإدارة العامة عن تحقيق الأهداف الموضوعة لها:

¹- محمد عمر الزعبي، محمد بن تركي البطاينة، الإصلاح الإداري والقانوني، الطبعة 1، دار وائل للنشر والتوزيع، 2010، ص ص : 130-131

يسود شعور يكاد يكون عاما من حالة عدم الرضا عن عمل الأجهزة الحكومية. ويكثر الحديث المتكرر عن الأخطاء والممارسات غير سليمة التي ترتكبها تلك الأجهزة. ولم يعد هذا الحديث قاصرا العامة من المواطنين ووسائل الإعلام، بل أصبح امرا تعترف به القيادات الإدارية والسياسية.

2. الأسباب الديموغرافية¹: تتصل هذه العوامل بالضغوط المتزايدة على الموارد العامة، بفعل الزيادة السكانية بشكل يفوق معدل الزيادة في معدلات النمو الاقتصادي، فقد شكلت هذه العوامل ضغوطا على الخدمات العامة التي تقدمها الدول المختلفة من خلال الأجهزة الإدارية لمواطنيها، مما كشف عن عيوب وضعف في الرؤى المستقبلية لدى المسؤولين عن إدارة هذه الأجهزة.

3. التطور التكنولوجي المتسارع²: تعتمد الإدارة على استخدام الوسائل العلمية وتكنولوجية في عملها، وفي اتخاذ القرارات الإدارية، ومع التطور المذهل في التكنولوجيا المعلومات، لم تعد الوسائل الإدارية القديمة لا قدرة ولا مناسبة للتعامل مع المستجدات، لذلك أصبح من الضروري تطويرها وللاستفادة من المبتكرات العلمية.

ثالثا-موضوع الإصلاح الإداري: ويعتبر الإصلاح الإداري نتيجة لتقويم الأداء المؤسسي، حيث إن الإدارة تقوم بوضع معايير لأدائها تقوم على أساسها بتقويم نتائج الأعمال لفترة زمنية محددة ولتكن سنة أو أكثر مع هذه المعايير المعدة مسبقاً ضمن عملية انسيابية لتحديد الانحرافات في الأداء وفي كل مفاصله وصولاً إلى الاستنتاجات ووضع المقترحات لمعالجتها لذلك تكون مخرجات تقويم الأداء المؤسسي مدخل أساسي للإصلاح الإداري وفي تبسيط الإجراءات وتفويض السلطات وتنمية الموارد البشرية والموارد الأخرى وتوفير قاعدة بيانات صحيحة تعتمد عليها مجموعة من القوانين والأنظمة والتعليمات.....الخ حيث ينظر للإصلاح الإداري فيه إلى الأمور التالية:

- تنظيم الجهاز الإداري من حيث تكوينه وتشكيلاته والعلاقة فيما بينهما؛
- تنظيم أساليب وطرق العمل في المؤسسة؛
- تنظيم شؤون العاملين؛
- إدخال أنماط تنظيمية جديدة تلائم أنواع النشاط الجديد؛

¹- نفس المرجع، ص: 136

²- كمال بوعظم، عبد السلام زايد، حوكمة الشركات ودورها في التقليل من عمليات التضليل في الأسواق المالية والحد من وقوع الأزمات، ورقة عمل ضمن ملتقى دولي الحوكمة وأخلاقيات الأعمال في المؤسسات، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية جامعة باجي مختار عنابة، 2009، ص: 36

- إدخال نظم وقواعد وإجراءات جديدة للعمل داخل هذه الأنماط الجديدة وذلك في مجال لوائح الأفراد، وإجراءات العمل، والنظم الإدارية؛
 - تحقيق العلاقات الإشرافية والإدارية والاستشارية بين التنظيمات الجديدة والقديمة؛
 - توفير القيادة النشطة المؤمنة بالسياسات الجديدة والوعي والعلمية؛
 - التركيز على أهمية الموارد البشرية باعتبارها العنصر الحاسم في عمليات الإصلاح الإداري؛
 - التركيز على إن تكون مخرجات المؤسسات تتسم بالتنوع والجودة .
- وكل هذه الأمور لا يمكن إن تنظم ما لم تكن هناك قاعدة تستند عليها عملية الإصلاح الإداري والقاعدة هي مخرجات تقويم الأداء المؤسسي من استنتاجات توصلت إليها عملية التقويم لغرض وضع الحلول اللازمة لها
- رابعا - استراتيجيات الإصلاح الإداري: ويمكن التمييز بين أربع استراتيجيات للإصلاح الإداري تعتمد على مدى نطاق شمول الإصلاح أو درجته¹:
- الإصلاح الجزئي: ويتمثل في جهود التطوير الإداري، التي تنصب على قلة من العناصر المكونة للنظام الإداري الكلي، ويختار للتطوير فيها عدد محدود من المنظمات، ومثال له تبسيط إجراءات العمل أو تطوير الهياكل التنظيمية والوظيفية...
 - الإصلاح الأفقي: ويتمثل في جهود الإصلاح الإداري، التي تركز على قلة من العناصر المكونة للنظام الإداري الكلي، لكنها تطبق على كل منظمات الجهاز الحكومي أو قطاعاته، ومثال له تصحيح سلم الأجور والمرتبات أو وضع الهياكل التنظيمية وتطويرها أو إجراء تقييم للوظائف في جميع قطاعات الجهاز الحكومي.
 - الإصلاح القطاعي: ويتمثل في جهود الإصلاح الإداري، التي تنتقي عدداً محدداً من المنظمات الحكومية، وترتكز على متطلبات التطوير لرفع فعالية أدائها.
 - الإصلاح الشامل: ويتمثل في جهود الإصلاح الإداري، التي تتناول بالتطوير مختلف العناصر الحرجة للأنظمة والممارسات الإدارية، وذلك في قطاعات الجهاز الإداري كافة.

¹- محمد الصيرفي، الفساد بين الإصلاح والتطوير الإداري، مؤسسة حورس الدولية للنشر و التوزيع ، سيورتنينغ، ط1 ، إسكندرية 2008، ص: 43، انظر ايضاً: ماجد إسماعيل أبو حماد، الإدارة العامة والإصلاح الإداري، البراء للنشر، القاهرة، مصر، 2008، ص 41

خامساً - خطوات الإصلاح الإداري: للإصلاح الإداري مجموعة من الخطوات المترابطة وسوف يتم عرضها فيما يلي:¹

1. الإحساس بالحاجة للإصلاح الإداري (تحليل بيئي): حيث أن سوء الأداء بالعديد من المصالح العامة وضعف رضا المستفيدين من الخدمات وتعقيد الإجراءات والتضخم الوظيفي وضعف مستويات المديرين وشيوع ظواهر السلبية وعدم الانضباط وغيرها. يعطي شعوراً بالوضع القائم الغير المرغوب فيه والحاجة إلى تغييره للوصول لما نريد فالإصلاح ليس هدف إنما وسيلة للوصول إليه؛

2. صياغة الاستراتيجيات ووضع الأهداف: حيث يتم في هذه المرحلة تحديد ماذا نأمل أن نحقق من الإصلاح الإداري (رؤية) لماذا الإصلاح الإداري (رسالة) ماذا يجب أن نحقق (الأهداف) وكيف يكون ذلك (الاستراتيجيات). وتعتبر هذه المرحلة من أكثر المراحل صعوبة لوجود أولويات عديدة حسب المستفيدين وتفاوت واختلاف وجهات النظر بشأنها وبشأن وسائل التنفيذ، ويمكن القول أنه مهما اختلفت وتعددت الاستراتيجيات والمفاهيم فإن الأهداف إما أن تتعلق بتحقيق مزيد من الرقابة أو مزيد من اللامركزية أو تعنى بالعنصر البشري أو بالقوانين أو بالوسائل التقنية وغيرها .

3. مرحلة تطبيق الإصلاح الإداري وتنفيذه: هذه المرحلة أيضاً تكتنفها الصعوبة كون كل طرف في الجهاز الإداري يحاول مقاومة عملية التغيير إذا ما أثرت على مصالحه الشخصية وحدت منها وهناك عدة أساليب يمكن إتباعها من أجل الإصلاح، مثل أسلوب الصدمة الفجائية الذي طبقتة اليابان وحقق نجاحاً باهراً حيث وبعد الحرب الثانية قامت بتسريح 15000 موظف دفعة واحدة من الجهاز الإداري للتأكيد على جدية عملية الإصلاح ، وهناك الأسلوب التدريجي بالإصلاح أي تهيئة وتأهيل الجهاز الإداري تدريجياً للقيام بعملية الإصلاح والتمهيد المناسب له من خلال نشر أهدافه وأغراضه بين مختلف مستويات العاملين في الجهاز الإداري قبل البدء به ومثال على هذا الأسلوب التجربة الفرنسية في إصلاح هيكل ونظم الإدارة والرقابة على مرفقي الكهرباء والغاز. ويعتبر هذا الأسلوب الأكثر ملاءمة وفعالية في الدول النامية.

سادساً - عوامل نجاح الإصلاح الإداري: عوامل النجاح الإداري متعددة وعديدة نذكر منها ما يلي:²

- واقعية خطط وبرامج الإصلاح الإداري؛
- تهيئة المناخ للمشاركة والتعاون؛

¹ ماجد إسماعيل أبو حمام، نفس المرجع ، ص: 45.

² - محمد ابراهيم الطراونة، اثر الاصلاح الاداري في التنمية، الطبعة الاولى، دار اليراع للنشر والتوزيع، عمان ، الأردن، 2010، ص: 65

- تبعية جهاز الإصلاح الإداري لقمة الهرم التنظيمي؛
- كفاءة عناصر جهاز الإصلاح الإداري؛
- تخصيص الموارد المالية الكافية؛
- إرساء مقومات ودعائم الديمقراطية؛
- تكامل الإصلاح الإداري مع الإصلاحات المجتمعية الأخرى؛
- يعتبر ضروريا لتعزيز وايضاح الاستراتيجيات في السياسات التشريعية والتعليمات الإدارية الوطنية؛
- يساعد على كسر الحواجز وتسوية النزاعات الإقليمية بين المصالح التنافسية؛
- المساعدة في تقويم نتائج الإصلاح الإداري كما ونوعا، في ضوء انجازات التنمية الاجتماعية.

سابعا - معوقات الإصلاح الإداري: هناك عدة من العوامل التي أعاققت عملية الإصلاح الإداري في المؤسسات العمومية يمكن حصرها في:¹

1. عوامل خارجية: وهي عوامل تتعلق بعوامل خارج المنشأة وتتمثل في:

- القيم الاجتماعية والثقافية؛
 - تردد القيادات السياسية في تطبيق خطط الإصلاح؛
 - عدم تفعيل وتطوير الأجهزة المتخصصة في الإصلاح الإداري .
- ### 2. عوامل داخلية: وهي عوامل داخل المنشأة وتتمثل في:
- عدم حماس القيادات الإدارية ورغبتهم في تطبيق خطط الإصلاح؛
 - نقص الموارد البشرية القادرة على القيام بعملية الإصلاح؛
 - تردي الأوضاع الإدارية الى درجة الصعوبة في الإصلاح.

ثامنا - واقع الإصلاح الإداري في الجزائر

لقد بدا اهتمام السلطات بعملية تطوير الإدارة منذ الاستقلال وهذا بعد إنشاء مديرية عامة مكلفة بالإصلاح الإداري والوظيف العمومي بتاريخ 18/09/19 حيث أُسندت لهذه لأخيرة مهمة دراسة الإجراءات الكفيلة بتحسين تنظيم وتسيير المرافق العامة . بعد إدراك ضرورة إنشاء إدارات عمومية جزائرية محضنة وضرورة التخلي عن طرق تسيير الإدارة الاستعمارية والذّهاب شبه الكلي للإطارات والموظفين الفرنسيين، قد كانت كلّ هذه الأسباب كانت دافعا قويا لضرورة وضع برنامج شامل للإصلاح الجذري.

¹ - لعويصات، جمال الدين، السلوك التنظيمي والتطوير الإداري، دار هومة، الجزائر، 2008، ص: 20.

إلا أنّ المديرية العامة للتوظيف العمومي التي كانت منهمكة في عملية التوظيف الواسعة لملء المناصب الشاغرة على مستوى كلّ الإدارات لم تبد اهتماما لعملية الإصلاح الإداري إلا في صائفة 1964 أين أنشأ على مستواها المكتب المركزي للتنظيم و أساليب العمل (bureau central d'organisation et méthodes)

كما كان مقررا إنشاء مكاتب للتنظيم وأساليب العمل على مستوى كلّ وزارة، وكان مقررا، أيضا، انطلاق أشغاله في شهر أكتوبر من نفس السنة؛ إلا أنّ هذا الإجراء لم يعرف تطبيقا بسبب نقل مهام المديرية إلى الوزارة الجديدة للإصلاح الإداري والتوظيف العمومي في 02 ديسمبر 1964 وفيما بعد تمّ إلغاء هذه الوزارة وألحقت هيكلها إلى وزارة الداخلية في أوت 1965 حيث تمّ إنشاء المديرية العامة للتنظيم والإصلاح الإداري والشؤون العامة والمديرية العامة للتوظيف العمومي.

1. التجارب الأولى للإصلاح الإداري قبل دستور 1996: سنتناول هذه التجارب من خلال استدلالات قانونية خاصة ندرجها على نحو متسلسل:

- سنة 1966 تم إنشاء مديرية عامة للتنظيم والإصلاح الإداري وهذا في إطار تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الداخلية وذلك بموجب المرسوم رقم 66-238 المؤرخ في أوت 1966 الخاص بتنظيم الإدارة المركزية لوزارة الداخلية؛
- تحولت هذه المديرية سنة 1968 إلى مديرية عامة للتنظيم والإصلاح الإداري والعلاقات العامة بموجب المرسوم رقم 68-10 المؤرخ في 23/10/1968؛
- وبموجب المرسوم رقم 39-76 المؤرخ في 20/02/1976 والخاص بإعادة تنظيم إدارة وزارة الداخلية ثم إنشاء مديرية عامة لتكوين والتعاون والإصلاح الإداري تضم ثلاث نيابات مديريةية: خاصة بالتنظيم، والهيكل الإدارية، والبحث الإداري؛
- وفي سنة 1978، بينما بقيت مديرية الإصلاح الإداري والتكوين تحت وصاية وزارة الداخلية ألحقت نيابة مديريةية التوظيف العمومي لرئاسة الجمهورية¹؛
- في سنة 1982 أنشئت كتابة الدولة المكلفة بالتوظيف العمومي والإصلاح الإداري لدى الوزير الأول²، ومن مهامها دراسة وتحضير الشروط العامة للتسيير وكذلك طرق عقلنة الإجراءات وتبسيط المهام الإدارية. تتكون من ثلاث مديريات بما فيها المديرية العامة للإصلاح والتكوين الإداري التي تضم بدورها ثلاث مديريات

¹ - الأمر رقم 136-78 المؤرخ في 10/06/1978 المتضمن تنظيم وزارة الداخلية

² - مرسوم رقم 16-82 المؤرخ في 12/01/1982 المتعلق بإعادة تهيئة هيكل الحكومة، ، الجريدة الرسمية العدد 03، بتاريخ 19/01/1982، ص:

والتي منها مديرية التبسيط الإداري المقسمة إلى ثلاث نيايات مديرية مكلفة بتنظيم العمل الإداري، الضبط الإداري، إعلام وتوجيه الجماهير؛

• بتاريخ 05/11/1983 تم إنشاء لجنة وطنية للإصلاح الإداري لدى كتابة الدولة للتوظيف العمومي يرأسها كاتب الدولة وتتكون من الأمناء العاميين لوزارات الداخلية المالية، العدل، وممثل الأمانة العامة للحكومة ومن وظائفها. تحسين الشروط العامة للتنظيم وتسيير مصالح الدولة وعقلنة الهياكل والمناهج وتبسيط الإجراءات الإدارية وإنجاز لا مركزية فعالة لنشاط الدولة. التعجيل بالقرارات الإدارية وتفضيل تبادل الأخبار ، تحسين العقود بين الإدارة والمتعاملين بتبسيط الإجراءات وتنظيم إعلام فضل لعمالها وموظفيها وتحسين شروط العمل للموظفين العموميين¹؛

• أما في سنة 1984 تأسست محافظة الإصلاح والتجديد الإداري وهي هيكلية إدارية مركزية حلت محل كتابة الدولة للتوظيف العمومي والإصلاح الإداري والتي من مهامها تقريب الإدارة من المتعامل، والتكيف الثابت لهياكل الإدارة والتسيير في مواجهة تحديات التنمية وفعالية سيرها، كما تساهم في دراسة واقتراح كل السبل التي تساهم في تحسين التنظيم وسير المصالح والتنظيمات العمومية وكذلك اقتراح كل إجراء خلق أو تعيين مصالح تعمل على تقريب الإدارة من المتعاملين²؛

• وفي سنة 1988 صدر مرسوم رقم 88-131 بتاريخ 04/07/1988 المتضمن تنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن والذي ركز على تحديد واجبات الإدارة اتجاه المواطن، والتي تتمثل في احترام المواطن وحماية حقوقه التي اعترف له بها الدستور والتشريع، وقد نص القانون على أن تطلع الإدارة كافة المواطنين على التنظيمات والتدابير التي سطرها، وينبغي في هذا الإطار أن تستعمل وتطور أي سند مناسب للنشر والإعلام، على أن ترتب الإدارة أمورها لكي توجه المواطنين في مساعيهم، وترشدهم إلى الإجراءات المطلوب اتباعها؛

• ويجب عليها أن تحسن استقبالهم أحسن استقبال، وفي هذا الإطار يجب أن تعمم إقامة هياكل ملائمة لاستقبالهم والتخفيف من الإجراءات لدى استدعاء المواطنين، فقد اشترط القانون الضرورة القصوى لحالة الاستدعاء مع ذكر اسم المصلحة المعنية واسم الموقع ولقبه ووظيفته، دواعي الاستدعاء المعني ورقم الهاتف، أيام الاستقبال وساعاته كما نص القانون وأمر كل الإدارات عل التقليل من طلب الأوراق، التي تطلب من المواطنين وأن تقوم مقام المواطن كل ما كان ذلك ممكنا، فتتصل مباشرة بالمصلحة أو الهيئة

1- مرسوم رقم 83-641 ، المؤرخ في 05/11/1983 ، المتضمن إنشاء لجان وطنية للإصلاح الإداري ، جريدة رسمية رقم 46 بتاريخ 08/11/1983، ص: 2

2- المرسوم رقم 84-104 المؤرخ في 12/05/1984 ، المتضمن إنشاء محافظة الإصلاح والتجديد الإداري- جريدة رسمية رقم 20، بتاريخ، 05/15/1984، ص: 695.

المعنية للحصول على المعلومات التي تراها ضرورية لدراسة الملف المعروض عليها أضف إلى ذلك فإنه من الضروري على أي إدارة أن ترد على كل الطلبات أو الرسائل أو التظلمات التي وجهها المواطن إليها¹

لكن الملاحظ أن هذه التجارب كان التركيز فيها على تحديث الإدارة بمعنى العصرية والاهتمامات كانت منصبة حول العنصر الهيكلي في الإدارة أكثر من العنصر البشري فيها، وذلك من خلال ضرورة احترام القوانين والإجراءات وصرامة الهياكل حيث أنه ما يميز سير الإدارة الاحترام الدقيق للقوانين ومختلف الإجراءات المحددة. فكل أعمال الإدارة يجب أن تكون متطابقة مع القانون. في حين أن تحرك الموظف محدود جدا فهو لا يملك أي مجال للتحرك إلا بما سمحت به القوانين واعتبرته سلطة تقديرية. أما العلاقة بين الإدارة والمواطن كانت قائمة على ضرورة احترام القوانين. وكانت الإدارة دوما تنظيما متصلبا في سيره وهياكله وذلك راجع إلى أن القوانين لا تتغير باستمرار، والاهتمام دوما بضرورة فرض مخطط لكل الهياكل التي من خلالها تستطيع الإدارة تحديد عدد أفرادها والسيطرة على النفقات.

2. أبعاد الإصلاح الإداري بعد دستور 1996:

مع صدور دستور 1996² عرفت الجزائر إصلاحات مست جوانب متعددة اقتصادية واجتماعية وإدارية فاجأت المواطنين وحتى الملاحظين. حيث تم التركيز فيها على ضرورة تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن لضمان حيادها وضرورة عصرية الإدارة فأصبح الإصلاح الإداري عبارة متداولة كل يوم من طرف رجال السياسة والإعلام وكذلك المواطنين الذين يعانون من فوضى الإدارة وفسادها حتى أصبح موضوع الإدارة التي وجدت أصلا لخدمة المواطن هو أحد العناوين الرئيسية لمعاناته ومن ثم كانت هناك مبررات لهذا الإصلاح تتمثل في:

- مبررات سياسية حيث أن الإصلاح الإداري أصبح يفرض نفسه وبإلحاح لأنه يعتبر ضرورة وطنية لمواكبة الإصلاح السياسي الذي جاء به الدستور. والقائم على تكريس المسار الديمقراطي وتعزيز دور المنظمات والجمعيات والمجتمع المدني، وتعزيز الحريات المدنية وحقوق الإنسان، بالإضافة إلى تعزيز مؤسسات الدولة وتحقيق الشفافية في التسيير الإداري
- اعتبارات إدارية مهنية تتمثل في معالجة التخلف والتردي في أداء الإدارة لكي تكون أكثر استجابة لتطلعات وأمال الشعب ومعالجة الخلل في الإدارة. وذلك باستئصال أسبابه وتحقيق المزيد من الفعالية والإنتاجية

¹ - المواد من 2 إلى 22 من القانون 88.131، المؤرخ في 4 يوليو سنة 1988، لمتعلق بتنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية العدد

27، ص: 1013

² - المعدل والمتمم لدستور 1989، والمعدل سنة 2016

وكذلك لمحاربة البيروقراطية وتبسيط الإجراءات والقوانين في إنجاز المعاملات الإدارية لذلك نجد أن وسائل الإصلاح لا تتوقف عند وضع الخطط والبرامج الإصلاحية بل تفترض إشرافا ومتابعة مستمرة ودائمة.

فبعد تجارب الإصلاح السابقة تم:

- تعيين وزير منتدب لدى وزير الداخلية سنة 1994 مكلف بالجماعات المحلية والإصلاح الإداري. وعوض سنة 1996 بوزير منتدب لدى رئيس الحكومة مكلف بالإصلاح الإداري والوظيف العمومي، وفي نفس السنة جرت تجربة لتحديث الإدارة اهتمت بثلاث إدارات أخذت كعيينات البلدية، مركز البريد، مصالح الضرائب.
- كما عرفت هذه السنة كذلك صدور مرسوم رئاسي رقم 96-113 المؤرخ في 23/03/1996 والمتضمن إنشاء وسيط الجمهورية الذي جاء نتيجة الطلبات المستمرة للمواطن حول ضرورة تحسين الأداء وللد من عدم الرضا بالقرارات والتعليمات الصادرة عن الإدارة. وتماشيا مع الديمقراطية السياسية التي لا تتحقق إلا بتحقيق ديمقراطية الإدارة التي تؤدي إلى تحقيق التعاون بين المواطنين والإدارة. وعليه كان وسيط الجمهورية مكلف بالدفاع عن حقوق المواطنين ومصالحهم أمام السلطات العامة.
- وفي سنة 2000 تم إنشاء لجنة جديدة " لجنة إصلاح الهيئات ومهام الدولة le comite de la reforme des structures et des missions de l'etat" وذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 372 المؤرخ في 22/11/2000 والمتضمن إحداث لجنة إصلاح هيكل الدولة ومهامها، تتولى مهمة إعادة النظر في أنماط إصلاح هيكل الدولة واقتراح حلول ناجحة. للمنظومة الإدارية والقانونية¹
- أما في سنة 2003 أنشئت المديرية العامة للإصلاح الإداري بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03/192 المؤرخ في 28 أبريل 2003 والذي حدد مهام المديرية وتنظيمها الداخلي، والتي تتمثل مهمتها في اقتراح عناصر السياسة الوطنية في مجال الإصلاح الإداري. وضمان تنسيقها ومتابعة تنفيذها بالتشاور مع الإدارات المعنية².
- وفي سنة 2006 تم استحداث الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بموجب القانون 06-01 ، باعتبارها هيئة تساهم في القضاء على ظاهرة الفساد. حيث تضمن معايير التوظيف والتي تقوم على الشفافية والنزاهة والجدارة والكفاءة واختيار الإجراءات المناسبة من أجل البحث عن أنسب الطرق لاختيار وتكوين الأفراد

¹- تضمن تقرير هذه اللجنة التي دامت أشغالها 9 أشهر عرضا مفصلا عن كافة ميادين الإدارة العمومية والمصالح العمومية وكذا الموارد البشرية المستخدمة لدى الدولة والجماعات المحلية وتعرض هذا التقرير الى حجم مشروع الإصلاح ودرجة تعقده بالنظر الى التحولات الوطنية والخارجية للمجتمع من جهة والى النظام السياسي والمؤسساتي من جهة أخرى.

²- المرسوم التنفيذي رقم 03/192 المؤرخ في 28 أبريل 2003 المتضمن المديرية العامة للإصلاح الإداري وتنظيمها الجريدة الرسمية العدد 30، ص: 1

المرشحين لتولي المناصب العمومية التي تكون أكثر عرضة للفساد¹ كما تم في نفس السنة مراجعة قانون الوظيفة العامة والذي ثمن الموارد البشرية وذلك بترقية ظروف الوظيفة العمومية بدءا من شروط التوظيف إلى غاية وضع قواعد لنهاية الخدمة مرورا بتقويم شروط التعيين، الترقية، التكوين... إلخ كما تم إعادة النظر في حقوق وواجبات أعوان الدولة بشكل يثمن الموارد البشرية ويساهم في بلوغ النوعية في التسيير بإضفاء المرونة على القوانين وتحديث مناهج إدارة الأفراد بما يتلائم مع الدور الجديد للدولة، حيث تم تحديث قانون أساسي لكل فئة من أعوان الدولة، موظفي الجماعات المحلية، موظفي المؤسسات العمومية... الخ. كما شجع هذا القانون الجديد عنصر الكفاءة بتحديد راتب الموظف وفقا لمؤهلاته ومستواه التعليمي²

- كما أنه في البرنامج الخماسي 2010-2014 الذي شمل مختلف المجالات والأصعدة على المستوى الإداري والاجتماعي والاقتصادي والبشري ، كان للإدارة العمومية نصيبها من هذا البرنامج سعيا إلى عصرنتها من أجل التكفل الأفضل باحتياجات المواطن وبالتالي ضمان أكبر قدر من الاستقرار والانسجام الاجتماعي، لذا كان على الإدارة العمومية السهر على تقديم خدمة عمومية ذات نوعية

¹ القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته الجريدة الرسمية عدد 14. المتمم بالأمر 05-10 المؤرخ في 08/ 6/ 2010 الجريدة الرسمية عدد 50 ، العدل والمتمم بالقانون رقم 15-11 المؤرخ في 02/08/ 2011 /الجريدة الرسمية عدد 44
² الامر 06/03 المؤرخ في 15/07/ 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة الجريدة الرسمية عدد 46

خاتمة الفصل

من خلال ما تقدم طرحه يمثل الإصلاح الإداري الدعامة الأساسية والأداة الفعالة للنهوض بالجهاز الحكومي وتحسين مستوى أدائه وتطويره بالشكل الذي يؤهله لمواكبة المستجدات والتحديات التي تشهدها الساحة الدولية، ولتمكينه كي يكون في مستوى آمال وطموحات المواطنين وتوقعاتهم في الحصول على خدمات أفضل. فهو السبيل الأنجع للقضاء على كافة مظاهر الفساد والتسيب والظواهر البيروقراطية السلبية التي تعيشها الأجهزة الإدارية كما أن ضرورة التأقلم مع مستجدات العصر تجعل من الإصلاح عملية ضرورية يتم من خلالها تجديد وتطوير نظم العمل وإرساء الدعائم لإدارة حديثة قائمة على الكفاءة والثقة، وجعل الجهاز الإداري في الدولة المحرك الأساسي للتنمية الشاملة، غير أن ظروف تطبيقه في الجزائر والعراقيل التي تلقاها حالت دون تحقيق الأهداف المرجوة منه، وتأخر ظهور النتائج الأولية لإصلاح العجز الإداري في المؤسسات العمومية.

الفصل السادس: إدارة التغيير في الإدارات العمومية

أهم أهداف الفصل:

- تحديد ماهية إدارة التغيير التنظيمي، وأهم دوافع التغيير في المؤسسة ؛
- توضيح أهم نماذج التغيير التنظيمي،
- التطرق الى الشراكة بين القطاع العام والخاص ؛
- تحديد مبررات الشراكة بين القطاع العام والخاص؛
- توضيح أنواع الشراكة، وكذا متطلبات الشراكة الناجحة.

تمهيد:

لقد أدرك الكتاب والمختصون في مجال الإدارة عامة والسلوك التنظيمي خاصة، أهمية عملية التغيير ودوره الإيجابي في حياة المؤسسات وتطورها، وكثفوا جهودهم نحو تحديد خصائصه وطبيعته من خلال تحديد مفاهيم صاغوها بما يتفق مع توجهاتهم الفكرية، وسنحاول من خلال هذا الفصل توضيح أهم مداخل التغيير في المؤسسة العمومية كما يلي

المحور الأول: مدخل لإدارة التغيير التنظيمي

أولاً - ماهية إدارة التغيير التنظيمي

1. مفهوم إدارة التغيير التنظيمي: تعددت مفاهيم التغيير وسنحاول عرض أهمها فيما يلي:

- يعتبر تغييراً كلّ تحول من حال إلى آخر، أمّا فيما يتعلق بالتغيير في مجال المؤسسة أي من الجانب الإداري فهو يعني التحرك من الوضع الحالي إلى وضع مستقبلي أكثر كفاءة وفعالية* وهذا من أجل التفاعل مع البيئة بهدف المحافظة على المركز التنافسي وتطويره¹.
- يعرف التغيير التنظيمي أيضاً بأنه: إحداث تعديلات في أهداف وسياسات الإدارة أو في أي عنصر من عناصر العمل التنظيمي مستهدفة أحد أمرين هما: ملائمة أوضاع التنظيم، أو استحداث أوضاع تنظيمية وأساليب إدارية وأوجه نشاط جديد يحقق للمؤسسة سبقاً عن غيرها².
- يعرفه أندرو ومارك (Andrew & Mark) بقولهما: "هو عملية تسعى إلى زيادة الفعالية التنظيمية عن طريق توحيد حاجات الأفراد للنمو والتطور مع الأهداف التنظيمية باستخدام معارف وأساليب من العلوم السلوكية"³.
- كما عرفه سكينز (Skibbins) على أنه: "الأسلوب الإداري اللازم لتحويل المؤسسة إلى حالة بناء أفضل في مجال تطويرها المتوقع مستقبلاً"⁴، فيما يوضح سكينز أن التغيير أسلوب إداري، يُتوقع منه تطوير المؤسسة مستقبلاً.

2. أهداف التغيير التنظيمي: بالرغم من أن الأهداف التفصيلية للتغيير تختلف من مؤسسة لأخرى، إلا أن أي

عملية تغيير تنتهجها المؤسسة غالباً ما يكون الهدف منها إما التطوير، وإما تغيير اضطراري تقوم به من

* الكفاءة تعني إنجاز الأعمال بطريقة صحيحة، أو الطريقة الاقتصادية التي يتم بها إنجاز الأعمال لتحقيق الأهداف، أمّا الفعالية فهي تحقيق الأهداف المحددة من قبل المؤسسة وتعظيم معدل العائد على الاستثمار بكافة الطرق ورفع الإنتاج والمبيعات.

1- محمد فتحي، 766 مصطلح إداري، دط، دار التوزيع والنشر الإسلامية، القاهرة، 2003، ص: 228.

2- موسى اللوزي، التطوير التنظيمي، أساسيات ومفاهيم حديثة، ط 2، دار وائل للنشر، عمان، 2003، ص: 49.

3- موسى اللوزي، التطوير التنظيمي، أساسيات ومفاهيم حديثة، ط 1، عمان، دار وائل، 1999، ص: 17.

4- خليل الشماخ، خضير كاظم، نظرية المنظمة، د ط، عمان، دار المسيرة للنشر، 2005، ص: 103.

أجل التكيف مع الظروف المحيطة بها كأوضاع السوق أو القوانين، ويشير (Pattanayak & Mishra, 2009) إلى وجود هدفين مهمين من أهداف التغيير هما¹:

1. منح العاملين في المؤسسة فرصة إظهار أقصى طاقة يمتلكونها في الإنتاج والعمل.
 2. العمل على رفع قدرة المؤسسة، وفعاليتها في تحقيق الأهداف المنشودة.
- وللتغيير مجموعة واسعة أيضا من الأهداف يمكن أن نوردتها فيما يلي²:
1. تحقيق حالة من التوازن بين المؤسسة والبيئة المحيطة، انطلاقا من أن عمليات التغيير تؤدي إلى زيادة مقدرة المؤسسة على التأقلم مع البيئة والتغيرات والظروف المحيطة بها وبالتالي تحقيق هدف الاستمرارية والبقاء؛
 2. تعديل وتغيير سلوك العاملين ليتماشى والتغييرات الحاصلة، كالانتقال من العمل الفردي إلى العمل الجماعي (فرق العمل)؛
 3. إدخال التكنولوجيا الحديثة إلى المؤسسة، وإجراء التعديلات اللازمة لإنجاح التغيير التقني؛
 4. تقوية العلاقات والترابط والتعاون بين العاملين في المؤسسة.
 5. تطوير إجراءات العمل في المؤسسة بشكل يساعد على تبسيطها وتسريعها.
 6. زيادة مقدرة العاملين على الإبداع.

ثانيا - دوافع التغيير التنظيمي

عندما لا تعود الأساليب والممارسات متناسبة مع الأهداف المتوخاة، لأن الزمن قد تجاوزها أو لأنها لم تكن مناسبة أصلاً في أي وقت مضى، هنا تزداد دواعي التغيير وتصبح أكثر إلحاحاً عما كانت عليه في أي وقت مضى لأنه إذا كان التغيير مكلفاً، فإن عدم التغيير مكلف أكثر. ومن بين المسببات التي أوردتها الباحثة تفسير لوين (Lewin) إذ يشير في أنموذجه إلى أن التغييرات في المؤسسة تسببها مجموعة من العوامل هي:

1. التغييرات في حجم، اتجاه أو العدد المطلق للعوامل التي تشجع وتيسر التغيير والتي أطلق عليها القوى الدافعة (Pushing Forces).
2. التغييرات في حجم، اتجاه العوامل التي تعارض التغيير والتي أطلق عليها القوى المقيدة (Restraining Forces)
3. التغيير في عدد من هذه العوامل أو الاثنان معاً.

¹- Pattanayak, B. & Mishra P.K, **Change for Growth: Understanding Organizational Development**, New Delhi: Wheeler Publishing, 1999, P: 57.

²- أندرو دي سيزولاقي ومارك جي والاس، السلوك التنظيمي، ترجمة جعفر ابو القاسم، معهد الإدارة العامة، الرياض، 1991، ص: 544 .

تشجع القوى الدافعة المؤسسة على التغيير بينما تشجع القوى المقيدة الأفراد على مقاومة التغيير، وأطلق على تفسيره هذا (تحليل قوة المجال) وبموجبه فإن ثبات المؤسسة وتوازنها يحدث عندما تتعادل هذه القوى الدافعة مع القوى المقيدة بالصورة التي تحافظ بها على معدل ثابت الأداء لفترة معينة من الزمن، وتتمثل الأسباب الداخلية في القوى والمسببات الناشئة من داخل المؤسسة نتيجة عملياتها وتفاعل الموظفين معها، والتي تستهدف حمايتها من الإصابة بالجمود والتخلف، والتي من بينها:

1. **توجهات القادة:** فالقيادة الطموحة المتشعبة بالأفكار الحديثة، في بحث دائم عن الكيفية التي يتم من خلالها إحداث قفزة نوعية وثورة في أداء الأفراد والمؤسسة ككل، عبر تحفيز الموظفين وتحسين مناخ العمل لإثارة الدافعية للعمل والولاء، ومن ثم كسب تعاونهم أثناء عملية التغيير¹.
2. **طبيعة التنظيمات الإدارية:** حيث تنمو باستمرار، مما يفرض ضغوط على المؤسسات تدفعها إلى مراجعة أساليب إدارتها، وإعادة صياغة سياستها، رسالتها، وإستراتيجياتها، فإنضمام أفراد جدد خاصة إذا عينوا قادة في الإدارة سوف ينتج عنه حدوث تغييرات وظهور أوضاع جديدة.
3. **طموحات الموظفين وحاجاتهم:** إن تطور وعي الموظفين، زيادة طموحاتهم وحاجاتهم يعد دافعاً أساسياً لإحداث التغيير التنظيمي، خاصة مع رغبتهم في التجديد والمشاركة الإيجابية والتخلص من قيود اللامبالاة والسلبية الناجمة عن الركود والثبات، فالموظفون هم الذين يخلقون القيمة المضافة داخل المؤسسة².
4. **كثرة المشاكل الداخلية:** تستدعي هذه المشاكل ضرورة التدخل، ويمكن معرفة هذه المشاكل من خلال بعض المؤشرات التنظيمية منها³:

- انخفاض الحالة المعنوية للموظفين وإصابتهم باليأس والإحباط؛
- كثرة التسرب والإستقالات الإختيارية لاسيما من قبل الكفاءات والمؤثرين؛
- كثرة طلبات النقل من المؤسسة أو من أقسامها؛
- كثرة الشكاوي وشدّة الإجراءات التأديبية؛
- كثرة أيام الغياب أو كثرة عدد المتغيبين، أو تفشي ظاهرة التأخر والتسيب التنظيمي؛
- تفشي ظاهرة اللامبالاة والسلبية والهروب عن أداء الواجبات بدعوى عدم الإختصاص؛

¹-Benoit Grouard, Francis Meston, *P'Entreprise en Mouvement :conduire et réussir le Changement*, 3ém éd-Dunod, Paris, 1998, p: 17

²- صالح بن سليمان الفائز، الإستراتيجيات القيادية في إدارة التغيير التنظيمي والتعامل مع مقاومته، أطروحة دكتوراه في العلوم الإدارية، جامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض، 2007/ 2008، ص ص: 35-36 .

³- محمد الصيرفي، إدارة التغيير، دار الفكر الجامعي، ط1، الإسكندرية، 2007 ، ص ص: 32-33 .

- المركزية وإنعدام التفويض وضعف الثقة بالمرؤوسين؛
- الروتين وعدم التطوير وضعف الإبداع؛

فسيادة مثل هذه الظواهر السلبية داخل المؤسسة يدلُّ على وجود مشاكل وإختلالات تنظيمية وعدم رضا لدى الموظفين، لعدة أسباب يتعيَّن على المؤسسة تشخيصها بهدف إدخال تغييرات وتحسينات.

أمَّا بالنسبة للأسباب الخارجية الناشئة من خارج المؤسسة فتلعب دورًا كبيرًا في التغيير التنظيمي، ويرى كثيرون أن القوى الخارجية هي الدافع والباعث الرئيسي لهذا التغيير، وذلك أمر طبيعي نظرًا للتغيرات المتسارعة والكبيرة في البيئة الخارجية للمؤسسات، وفيما يلي أهم القوى الخارجية التي تدعو إلى التغيير التنظيمي:

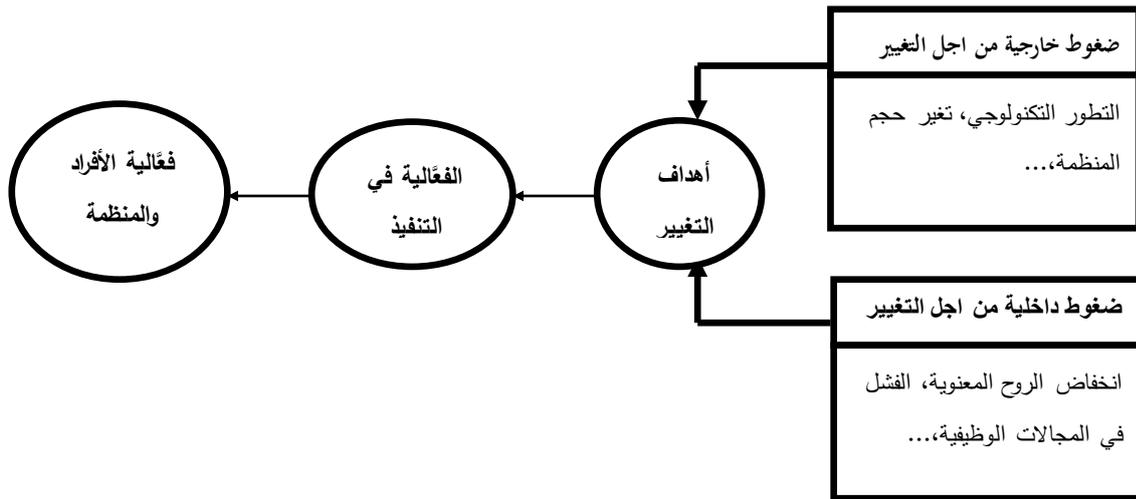
1. **القوى التكنولوجية:** لقد أثبت تاريخ البشرية تأثير التطور العلمي المتسارع على حياة المؤسسات، لقد حولها إلى مؤسسات المعرفة مع ما ترتب على ذلك من تغيير في أساليب العمل ومناهج التكوين، كما برزت بفعل التطور العلمي تخصصات جديدة، غيرت الهياكل التنظيمية التقليدية بهياكل أكثر تكيفًا مع متطلبات الإدارة المعاصرة، خاصة مع التوجهات الحالية للمؤسسات التي تسعى إلى تبني الإدارة الإلكترونية؛
2. **القوى السياسية والقانونية:** إن إفرزات البيئة السياسية، سنّ قوانين وإصدار تشريعات حكومية جديدة والمتعلقة خاصة بالحد الأدنى للأجور، التعديلات في القوانين الأساسية للقطاعات،... الخ تفرض ضغوطًا على المؤسسات لإعادة النظر في الكثير من التنظيمات وأساليب التشغيل للقيام بواجباتها على أحسن وجه.
3. **القوى الاجتماعية:** إن لتزايد ضغوط الجمعيات والاتحادات على غرار النقابات المهنية والعمالية الأثر الإيجابي في تحسين ظروف العمل، وتحسين أجور الموظفين، كذلك تغير نظرة المواطن للموظف من عنصر غير مرغوب فيه بحكم أنه كان يطبق قوانين قسرية على المجتمع إلى عنصر مسخر لخدمته ولذلك وجب على هذا الأخير تقديم خدمات جيّدة، كلها عوامل تدفع إلى التغيير؛
4. **القوى الاقتصادية:** برزت الحاجة إلى التغيير التنظيمي كخيار إستراتيجي أمام تحديات القوى الاقتصادية وإذا كانت التطورات التي يشهدها النظام الاقتصادي العالمي الجديد، أثرت ومازالت تؤثر بشكل أو بآخر في أساليب وأنماط الإدارة في مؤسسات القطاع والخاص فإن مثيلاتها في القطاع العام لم تسلم هي الأخرى من تداعيات هذه التطورات حيث نقلتها من المركزية والنظم البيروقراطية الساكنة التي تعمل برّدة الفعل إلى نظام أكثر مرونة يتناسب مع طبيعة التحولات الاقتصادية العالمية¹.

¹-Benoit Grouard, Francis Meston,(1998), **op cit**, p-p: 15- 16

ومهما تكن أسباب التغيير التنظيمي، فإن إحداثه في المؤسسة هو إستجابة لأحد الأمرين، أو الاستجابة لهما معًا والمتمثلان في:

- رضوخ المؤسسة لضغوط التغيير إعتزافًا منها أن عدم مواكبة التطورات وعدم تأييد التغيير هو تهديد لإستقرارها، لأن الإستقرار لا يعني الثبات والجمود كما يعتقد البعض، بل هو ثمرة التغيير، وهنا تكون المؤسسة مجبرة على إحداث التغيير لا مخيرة.
 - إدراك المؤسسة أن عملية التغيير هي فرصة لتحقيق أهدافها وغاياتها، ورغبة منها للوصول إلى درجة أعلى من النجاح والتقدم، أي أن المؤسسة تختار التغيير طوعًا وعن قناعة لما يحققه لها من أهداف.
- وسوف نحاول توضيح ذلك من خلال الشكل التالي:

الشكل (1-6): دوافع التغيير التنظيمي



المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على:

Demakis, John G, **Organizational change**, Primer .Boston : Management Decision and Research Center, 2000, p: 4

حسب الشكل (1-6) يعدّ التغيير التنظيمي إستجابة لتحديات أو فرص إيجابية للمؤسسات، فقد أشار بيتجرو (Pettigrew) إلى أنه إستجابة لأحداث إقتصادية، مفاهيم، خيارات، ممارسات إدارية، لذا من الضروري مراقبة المتغيرات المحيطة بالمؤسسة، بمعنى تنمية الوعيّ بالتحديات الخارجية التي تمثل عاملا رئيسيًا لعملية التغيير

وذلك بهدف البقاء والتقدم، كما توجد أسباب داخلية تؤدي إلى هذا التغيير ومنها الفلسفة الإدارية والهيكل، الثقافة، السلطة الإدارية بالتنظيم¹.

وهناك أيضا العديد من الدوافع المؤدية للتغيير، وقدموا الكثير من التصنيفات من بينها تصنيف يحصر دوافع التغيير في ثلاثة أنواع رئيسية: اليقظة التنافسية، التغيير التكنولوجي وتطور البيئة التنظيمية، وتعتبر اليقظة تنافسية دافعا داخليا حيث تستند على قدرة المؤسسات على الابتكار، ليس فقط في الجانب التقني ولكن أيضا في المسائل التنظيمية، أما بالنسبة للتغيير التكنولوجي فيعتبر دافعا خارجيا فهو المحرك الأساسي للتحويلات الحاصلة في النظام الاقتصادي، فيما يخص الدافع الثالث والمتمثل في التغييرات التنظيمية فيمكن اعتباره دافعا داخليا أحيانا وخارجيا أحيانا أخرى².

ثالثا- نماذج التغيير التنظيمي: هناك العديد من نماذج التغيير نذكر منها نموذج Ivancevich، نموذج دين أندرسون وليندا أكرمان، نموذج سكوت وجيف، نموذج Adkar ، نموذج ايدكر شاين(Edgar Schein)، نموذج LEWIN، نموذج جون كوتر وسنحاول من خلال هذا العنوان التركيز على النموذجين الأخيرين.

1. نموذج LEWIN **كيرت لوين:** (Kurt & Lewin*1951) يعدّ هذا النموذج من أقدم المحاولات الفكرية النظرية التي حاولت تفسير مشروع التغيير على مستوى المؤسسات وعبر ثلاث مراحل متعاقبة هي:

• **مرحلة التهيئة وإذابة الجليد (Unfreezing Stage):** وتتضمن هذه المرحلة زعزعة واستبعاد وإلغاء الإتجاهات، القيم والعادات، الممارسات والسلوكيات الحالية للفرد بما يسمح بإيجاد شعور بالحاجة لشيء جديد، فقبل تعلم أفكار وإتجاهات وممارسات جديدة ينبغي أن تختفي الأفكار والإتجاهات والممارسات الحالية، ومما يسهل ويساعد على إذابة الجليد، إختفاء السلوك الحالي، الضغوط البيئية الخارجية مثل تدني الأداء والإنتاجية وانخفاض الأرباح، الإعتراف بوجود مشكلة ما، والإدراك بأن شخصا آخر إكتشف أفكارا جديدة، إنّ إثارة هذه المقاربات ستعطي صورة سلبية على الأوضاع الداخلية للمؤسسة في أذهان الموظفين الذين سيفتتعون حتماً بضرورة التغيير، وعندما يصبح التغيير هو الهاجس الأكبر بعد أن بينت التقارير تخلف مؤسستهم عن منافسيهم وفقدانها للنمو والتطور وسيصبح السؤال المؤرّق هو كيف يمكن للهاق بركب المؤسسات المتفوقة؟ وما هي المقترحات البناءة الكفيلة بسدّ الثغرات التي بدأت في نحر المؤسسة؟

¹-Demakis, *op cit*, 2000, p-p :31-32.

²-Marie Coris, Vincent Frigant, Yannick Lung, **Changements organisationnels et diversité des formes institutionnelles**, Université de Bordeaux, GREThA UMR CNRS 5113, Cahiers du GREThA ,No(23), 2009, p-p :5-8

* كيرت لوين :1891-1947 م أمريكي من أصل ألماني يعد من رواد علم النفس وعلم الاجتماع التنظيمي.

كلّ هذا الشعور سيجعل العاملين يفكرون بجديّة أكبر في إنقاذ مؤسستهم وذلك بتبنيّ منهج جديد ووضع خطط مناسبة من أجل تحسين الأداء¹.

● **مرحلة التغيير (Changing Process):** بعد عملية التشخيص تسعى المؤسسة في هذه المرحلة إلى دعم فريق متجانس في الأفكار والأهداف من أجل تطبيق منهج الإصلاح، وهو إجراء تغييرات على مستوى الهيكل التنظيمي، كإلغاء بعض الوحدات التنظيمية، أو دمجها وقد تمسّ التغييرات صلاحيات الموظفين ومسؤولياتهم، أو تهدف إلى بثّ قيم جديدة أو تبنيّ تكنولوجيا حديثة تساهم في استخدام طرق جديدة في العمل، وذلك من أجل ضمان استمرارية أداء مهام المؤسسة بنجاح. ويحذر لوين من التسرع في الإقدام على هذه المرحلة وتغيير الأمور والأشياء بسرعة غير معقولة، لأن من شأن ذلك أن يؤدي إلى بروز مقاومة لتغيير الوضع الحالي، إذا لم يتم إلغاء الوضع الحالي والقائه بعيداً، أي إذابة الجليد بشكل سليم ويصاحب هذه المرحلة الإرباك والتشويش ومزيج من الشعور بالأمل والقلق².

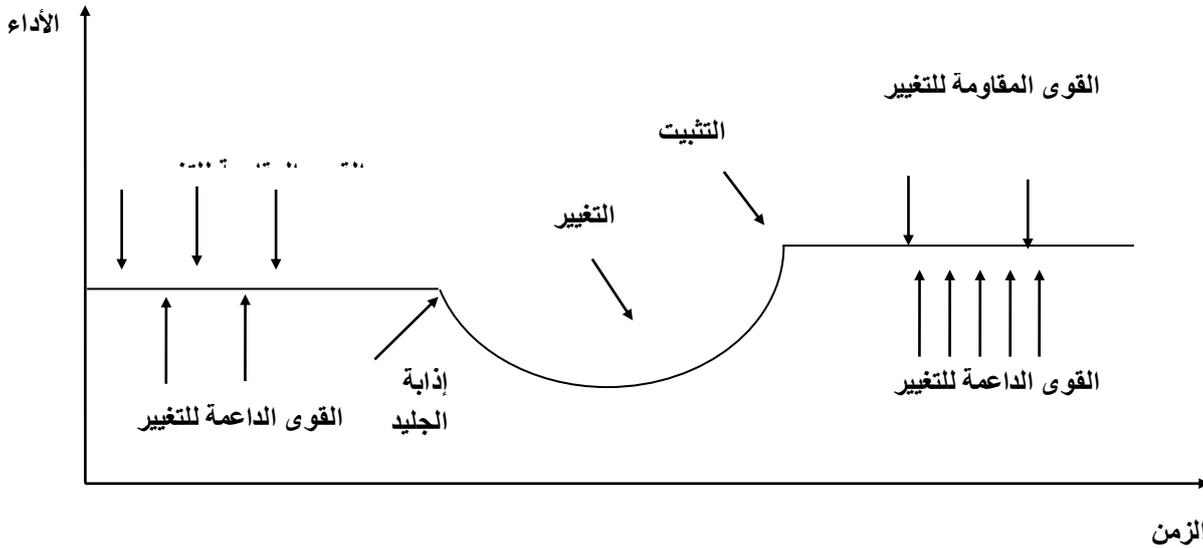
1. **مرحلة التثبيت والتدعيم (Refreezing):** يتم التأكد من أن ما تم إكسابه للأفراد العاملين من مهارات وأفكار واتجاهات جديدة مع مرحلة التغيير يتم دمجها في الممارسات العقلية، فهذه المرحلة تهدف إلى تثبيت التغيير، وعلى الإدارة هنا أن تعطي الفرصة كاملة للأفراد لإظهار ممارساتهم السلوكية الجديدة، وضرورة العمل على تعزيز السلوكيات الإيجابية حتى يستمر هذا السلوك برغبة ورضا، وتعتبر المرحلة الثالثة هي الأهم باعتبارها مرحلة الحصاد أو جني الثمار لما تم من تغيير³. ولن يقف التغيير عند هذا الحد بل عليه أن يصبح ممارسة إعتيادية وثقافة وإبداعاً داخل المؤسسة ولذا أصبح من الضروري تشجيع الأنشطة والإقتراحات المتصلة بالتغيير، وتعزيز دور المساهمين فيه، وذلك بتدريبهم ومنحهم العلاوات، ولن تكون الأمور على المستوى التطبيقي سهلة حيث ستواجه الكثير من الأمور غير المتوقعة عند القيام بعملية التغيير، ولذا يجب التعامل معها بعقلانية وتريث، وسوف نحاول من خلال الشكل المقدم توضيح نموذج لوين والقوى المؤثرة فيها كما هو مبين:

¹ <http://www.change-management-consultant.com/kurt-lewin.html> 2014-12-25

² - حريم حسين، السلوك التنظيمي: سلوك الأفراد والجماعات في منظمات الأعمال، عمان، دار ومكتبة حامد، 2004، ص: 370 .

³ - <http://www.strategies-for-managing-change.com/kurt-lewin.html> 25-12-2014.

الشكل (6-2): نموذج "LEWIN" لمراحل التغيير التنظيمي



المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على:

<http://www.isixsigma.com/implementation/teams/grabbing-hold-of-the-grpi-model/>

2. نموذج جون كوتر: حسب جون كوتر يمرّ إحداث التغيير عبر ثلاث مراحل تشمل ثمان خطوات يمكن أن نوضحها كالآتي¹:

• **مرحلة تهيئة مناخ المؤسسة للتغيير:** تتمثل المرحلة الأولى في تكوين المستوى المطلوب من الطاقة الدافعة لدى العاملين، وتهيئة مناخ المؤسسة لتقبل التغيير المزمع إجراؤه حتى يمكن جعله واقعاً فعلياً ويشعر بأهميته الجميع، وتشمل هذه المرحلة ثلاث خطوات²:

– **زيادة الحاجة بالشعور للتغيير:** يجب على قادة التغيير في هذه الخطوة تكوين معنى الشعور بالحاجة للتغيير المطلوب، أو مدى إحتاجته من خلال زيادة الطاقة والدافعية الخاصة بالشعور بأهمية التغيير لدى العاملين، ولإنجاز ذلك فإنه يتعين على هؤلاء القادة تقليل الخوف، القلق، التمر، الغضب والشك الذي ينشأ لدى العاملين نتيجة لتوقع عمليات التغيير، وما يمكن أن يترتب عليها من مضرار سلبية أو مخاطر في تصورهم.

– **تكوين الفرق الموجهة للتغيير وإعدادهم:** يتم في هذه الخطوة إختيار القادة الذين سيتولون قيادة مشروع التغيير، وبالطبع فإن أعضاء فرق التوجيه لن ينجحوا في أداء مهامهم إلا إذا كانوا هم أساساً مقتنعين بالتغيير ومتحمسين له، لذلك يجب أن يتسم هؤلاء القادة بما يلي:

¹- دان كوهين، مرجع سابق ذكره، ص ص: 8-11.

²- Kotter's 8-Step Change Model: http://www.mindtools.com/pages/article/newPPM_82.htm 05/03/2015

- لديهم فهم عميق لأسباب التغيير وطبيعته وكيفية إجراءه؛
 - يمثلون نموذجًا للسلوك القويم الذي يجب أن يقتدي به الآخرون ويتمثلونه؛
 - يضعون أنفسهم هم والآخريين في موضع المسؤولية عن النتائج التي سيصلون إليها، ويبيّنون مدى إستعدادهم للمحاسبة.
- صياغة الرؤية الصائبة للتغيير:** يتم في هذه الخطوة تكوين رؤية واضحة وطموحة للمستقبل يمكن تحقيقها، وهذه الرؤية يجب أن تصف السلوك المحوري الذي يؤمل تحقيقه في المستقبل أو الممارسات المراد القيام بها في المؤسسة، وماهية الأساليب والإستراتيجيات التي يمكن توظيفها لتحويل تلك الرؤية المنشودة إلى واقع عملي، ويجب أن يكون هذا الوصف من الوضوح بحيث يمكننا من وضع أدوات التقييم الملائمة لقياس تلك الممارسات المنصوص عليها في الرؤية وتتبع مسارها عبر عملية التغيير.
2. **التمكن والإحاطة بكل جوانب المؤسسة:** تهدف هذه المرحلة إلى جعل كلّ العاملين ينخرطون في التغيير ويستوعبون أهدافه من خلال قادة الفرق الموجهة للتغيير، وتشمل هذه المرحلة ثلاث خطوات وهي¹:
- **التواصل الفعّال لتحقيق الأهداف:** يجب أن يقوم قادة التغيير في هذه الخطوة بتوصيل الرسائل الصريحة والموجزة وغير المتحيّزة والمخالصة عن التغيير لجميع العاملين في المؤسسة، من أجل خلق الثقة والتأييد والإلتزام لتحقيق الرؤية المأمولة للتغيير.
 - **التمكن من الممارسة الفعلية للتغيير:** يجب على قادة التغيير في هذه الخطوة إمداد العاملين بكلّ المهارات اللازمة، وتزويدهم بالإمكانات التي تساعد على تنفيذ الممارسات الفعلية للتغيير، وإزالة أية صعوبات أو عقبات تحدّ من محاولات تفعيل الرؤية ومواصلة مسيرة التغيير، وذلك من خلال تطوير برامج جديد وإبتكار تصميمات مفيدة وتحديد العمليات غير الفعّالة لتغيير مسارها أو تعديلها بالشكل الذي يحقق الأهداف.
 - **تحقيق مكاسب قصيرة المدى:** يجب على قادة التغيير في هذه الخطوة أن يعيدوا تعزيز أهمية الحاجة للتغيير من خلال تحقيق إنجازات مرئية أو مكاسب قصيرة المدى لما تم من جهود لها قيمة وفي وقت محدد، وذلك لإظهار أن ثمة تقدّمًا يحدث في مسيرة التغيير سوف يؤتي ثماره.
3. **تنفيذ التغيير ومساندته:** تؤكّد المرحلة الثالثة والأخيرة على أن التغيير الذي بدأ في المؤسسة مستمر وقائم وثابت وأصبح جزءًا لا يتجزأ من نسيجها وثقافتها من خلال جهود قادة التغيير ومساندتهم لما تم تحقيقه من إنجازات، وتشمل هذه المرحلة الخطوتين الأخيرتين وهما²:

1- <http://www.leadershipthoughts.com/kotters-8-step-change-model/> 03-02-2014

2- Michel Bon, (2001) , op cit, p: 07.

- **عدم التوقف عن مواصلة العمل:** هذه الخطوة حاسمة لتأكيد أن الفرق الموجهة للتغيير تواصل العمل بدأب، وتراقب كل شيء بعناية وتقيس التقدم الذي يحدث، مع وجود قناعة تامة بأن لا يعلنوا عن تحقيق إنتصار نهائي قبل أن تكتمل المهمة تماماً ويتم تنفيذ كل ما ورد في الرؤية.
- **تدعيم التغيير وتثبيته:** يجب على قادة التغيير في هذه الخطوة الأخيرة أن يكونوا هم النماذج والقوة في تبني السلوك الجديد، وتحفيز من يسلك بمقتضاه والتمسك به، واتخاذ القرارات في ضوءه حتى يصبح جزءاً لا يتجزأ من كيان المؤسسة وطريق انجاز المشاريع البناءة.

الشكل (3-6): خطوات إحداث التغيير حسب جون كوتر



المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على:

Michel Bon, **Le Changement**, 2eme édition, éditions d'organisation, Paris, 2001, p: 8.

رابعا- أنماط التغيير التنظيمي

تتعدد أنماط التغيير التنظيمي وتختلف باختلاف الأساس الذي ننظر منه، ويتعين على مستشار التغيير أو المسئول عن إدارة التغيير أن يحدد نوع التغيير الذي يسعى إلى تحقيقه أو إلى إحداثه، حتى يستخدم الأدوات المناسبة لتحقيقه، وفي الوقت نفسه حتى يحشد له الإمكانيات والموارد التي تكفل له تحقيق هذا التغيير¹، ويأخذ التغيير التنظيمي عدّة أشكال يتم تصنيفها وفقاً للمعايير التالية:

¹- محسن أحمد الخضيري، إدارة التغيير، مدخل اقتصادي للسلوكية الإدارية للتعامل مع متغيرات الحاضر لتحقيق التفوق والامتياز الباهر في المستقبل للمشروعات، ط1، دار الرضا للنشر، دمشق، 2003، ص: 31.

1. حسب وتيرة التغيير: يمكن تصنيف التغيير التنظيمي حسب وتيرة حصوله إلى:
 - التغيير المستمر: هو سلسلة دائمة من التغييرات والتي تعدُّ بمثابة تحويل تنظيمي مع مرور الوقت، ويرتبط هذا التغيير بالتأثيرات على المدى الطويل¹.
 2. التغيير المتقطع: ويعنى بالتغييرات التنظيمية الكبيرة التي تحدث خلال مراحل أو فترات عدم التوازن في المؤسسات، ومن أمثلة ذلك بناء أنماط عمل جديدة، مع هياكل واستراتيجيات جديدة، هاته التغييرات تمثل نقطة تحول من الحالة القديمة للمؤسسة إلى حالة إعادة بناء صورة المؤسسة². وهو يهدد سلطة أو قوة الهيكل القائم أو التقليدي، لأنه يغيّر بشكل جذري الطريقة التي تجري بها الأمور حاليًا (قرار أي مسؤول)، وبناءً على ذلك يمكن التمييز بين نمطين من التغيير، المخطط والتلقائي³.
 - التغيير المخطط: عادة ما تكون التغييرات الأساسية في حياة المؤسسة مخطط لها، ويتطلب التغيير المخطط فهماً وإدراكاً كاملين لبيئة المؤسسة والشروع بشكل جاد لتوجيه الأفراد والهياكل والتكنولوجيا... لتحقيق الفعالية والكفاءة، ويتطلب التغيير بهذا المفهوم الإلمام الكافي بالظواهر التنظيمية وكذلك بالمشكلات التي تواجه المؤسسة، واتخاذ القرارات الهادفة لإحداث التغيير⁴.
 - التغيير التلقائي: هو تغيير غير متوقع، وعادة يظهر بسبب عوامل خارجية، وبالتالي فإن تأثيره عميق وخطير لأنه خارج عن نطاق الرقابة، ويخلف حالة معينة في المستقبل عادة تكون غير معروفة، وهذا النوع من التغيير يظهر عندما تصل المؤسسة إلى قمة دورة حياتها، أين تقع في مواجهة شرسة مع المحيط. كذلك هناك بعض التغييرات الاجتماعية، السياسية والاقتصادية هي أيضا غير متوقعة، كما حدث في أوغاندا (Uganda)، في عهد "IDI Amin's" الذي فرض سياسة غلق مؤسسات المستثمرين الأجانب اللذين يستثمرون في بلاده، ويملكون تجارة فيها وأجبرهم على الرحيل، وبالتالي فإن المستثمرين يرون أن هذا التغيير غير متوقع⁵.
3. حسب العمق: ويمكن تقسيم التغيير التنظيمي من خلال هذا التصنيف إلى⁶:

¹-Demers, C, **De la gestion du changement à la capacité de changer**, L'évolution de la recherche sur le changement organisationnel de 1945 à aujourd'hui. In R. Jacob & A. Rondeau & D. Luc (Eds.), *Transformer l'Organisation*, (52-70), Montréal: École des Hautes Études Commerciales, 2002, p: 61 (بتصرف)

²-Proehl, R. A, **Organizational Change in the Human Services**, New Delhi, India: Sage Publications, 2001, p: 38

³-Demers, C. (2002), **op cit**, p:61

⁴-Ibid, p:61.

⁵-Harigopal, K, **Management of Organizational Change**, Second Ed, New Delhi, India, Sage Publications, 2006, P:44.

⁶- الداوي الشيخ، شاتانحة عائشة، مدخل في تحليل التغيير التنظيمي وطرق تعامله مع مشكل المقاومة، الملتقى الدولي حول الإبداع والتغيير التنظيمي في المنظمات الحديثة، جامعة البليدة، الجزائر، 2010، ص:06.

- **التغيير الجذري:** هو تغيير مفاجئ وعارض، ويستغرق مدة طويلة، ميزته ترك آثار واضحة على كامل المؤسسة، كما نجده يطبق خصوصاً في المجال التجاري أو عند القيام بالتغيير الهيكلي.
- **البسيط (السطحي):** يكون إحداث هذا النوع في المؤسسة تدريجياً، على امتداد فترة معينة وبطريقة منتظمة، نجده يهتم بالجانب الإنساني خاصة، ويصبح لهذا النوع من التغيير الفعالية القصوى إذا اعتمدت فيه الاستمرارية والتطبيق الشامل على كامل المؤسسة.

4. حسب مستوى التحليل: حسب هذا المعيار نجد:

- **التغيير الكلي (الشامل):** يمتاز هذا النوع من التغيير بشموليته حيث أنه يشمل كافة المؤسسة، سواء أقساماً، عمليات، دوائر، أفراد أو جماعات¹.
 - **التغيير الجزئي:** يقتصر على جانب واحد أو قطاع واحد كتغيير الآلات والأجهزة وتكمن الخطورة في التغيير الجزئي أنه قد ينشئ نوعاً من عدم التوازن في المؤسسة، بحيث تكون بعض الجوانب متطورة والأخرى متخلفة مما يقلل من فاعلية التغيير فعلى سبيل المثال: يحتاج تغيير أدوات الإنتاج إلى تغيير في عمليات الإنتاج وأساليب التسويق وتدريب العاملين ... وغير ذلك من مستلزماته².
- ونجد أن هناك العديد من أنماط ومجالات التغيير التنظيمي حسب معايير التصنيف التي قدمها الباحثون منها: التغيير التفاعلي، التغيير المتوقع، التغيير التحويلي، التغيير الموجه... الخ

المحور الثاني: الشراكة بين القطاع العام والخاص

من أهم مظاهر التغيير في المؤسسة العمومية تبني أسلوب الشراكة بين القطاعين العام والخاص، حيث ظهرت هذه الأخيرة في إطار موجة إصلاح الإدارات العامة خلال التسعينيات في العديد من دول أوربا، بنيت هذه الإصلاحات أساس زيادة فعالية وفاعلية منظمات القطاع العام، فكانت الشراكة أحد الآليات التي اعتمدت في إطارها.

حيث حظي هذا الموضوع باهتمام كبير من قبل الحكومات والمجتمعات والمراكز البحثية في مختلف أنحاء العالم، بعد أن اتضح بان عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية تعتمد على حشد وجمع كافة إمكانات المجتمع بما فيها من طاقات وموارد وخبرات كل من القطاع العام والخاص. بعد أن واجهت التنظيمات المؤسسية المنفصلة والمستقلة قطاعياً تحديات وصعوبات في تحقيق الأهداف التنموية بالمستويات الطموحة المستهدفة،

1- محفوظ أحمد جودة، إدارة الجودة الشاملة: مفاهيم وتطبيقات، دار وائل للنشر، ط1، الأردن، 2004، ص: 38.

2- محمود سلمان العميان، مرجع سابق، ص: 350.

لذلك تسعى الدول المتقدمة والنامية على حد سواء إلى خلق التنظيمات المؤسسية والتشريعات والنظم لتبني التنظيمات التشاركية التي تساهم فيها كافة قطاعات المجتمع في توجيه وإدارة وتشغيل المشاريع والأعمال وتطويرها وتميئتها من أجل خدمة اغراضها على أساس تشارك تعاوني وحوكمة جيدة ومساءلة شفافة ومنفعة متبادلة.

أولاً - ماهية الشراكة مع القطاع الخاص

1. مفهوم الشراكة مع القطاع الخاص:

- أن الشراكة Public - Private Partnership أو PPP تعنى بأوجه التفاعل والتعاون العديدة بين القطاعين العام والخاص المتعلقة بتوظيف إمكانياتها البشرية والمالية والإدارية والتنظيمية والتكنولوجية والمعرفية على أساس من المشاركة، الالتزام بالأهداف، حرية الاختيار، المسؤولية المشتركة والمساءلة من أجل تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تهم العدد الأكبر من أفراد المجتمع ولها تأثير بعيد المدى على تطلعاتها حتى يتمكن المجتمع من مواكبة التطورات المعاصرة بطريقة فاعلة وتحقيق وضع تنافسي أفضل.
- ويرى البعض عقد الشراكة بين القطاعين الحكومي والخاص أي نظام (P.P.P) هو عقد إداري يعهد بمقتضاه أحد أشخاص القطاع العام إلى أحد أشخاص القطاع الخاص القيام بتمويل الاستثمار المتعلق بالأعمال والتجهيزات الضرورية للمرفق العام وإدارتها واستقلالها وصيانتها طوال مدة العقد المحددة في مقابل مبالغ مالية تلتزم الإدارة المتعاقدة بدفعها إليه بشكل جزأً طوال مدة الفترة التعاقدية، وتتولى مؤسسات من القطاعين العام والخاص العمل معاً لتحقيق مشاريع أو تقديم خدمات للمواطنين، وخصوصاً في المشاريع المتعلقة بالبنية التحتية".
- ويعرف Franz الشراكة بأنها تعاون هادف بين مؤسسات عامة وخاصة من أجل الوصول إلى الفوائد المتبادلة المطلوبة، استناداً إلى إطار مرجعي مشترك، وبأنها مفهوم تنموي بعيد المدى يحتاج تحقيق التعاون فيه تجاوز المصالح المتداخلة والمتضاربة - أحياناً - بين الأطراف المعنية.¹
- أما اللجنة البريطانية فتعرف الشراكة بين القطاعين العام والخاص "هي علاقة مشاركة بالمخاطرة بين القطاعين العام والخاص بناء على طموح مشترك من أجل تحقيق هدف مأمول للسياسة العامة للبلد".²

1- عادل محمود الرشيد، إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص (المفاهيم - النماذج - التطبيقات)، الطبعة الثانية، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية

الإدارية، 2007، ص:3 - 4

2- بن نعمان محمد، بوزيدة حميد، دور الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تحقيق التنمية المحلية، مجلة الدراسات الاقتصادية والمالية، جامعة

الوادي-العدد التاسع-المجلد الثاني، ص:181

2. اهداف الشراكة بين القطاع العام والخاص:

- تغيير نشاط الحكومة من التشغيل للبنية الأساسية والخدمات العامة بحيث تستطيع بدلا من ذلك:
 - التركيز على وضع السياسات لقطاع البنية الأساسية.
 - وضع الأولويات لأهداف ومشروعات البنية الأساسية.
 - مراقبة مقدمي الخدمات وتنظيم الخدمة .
- إدخال الإدارة والكفاءات التي لدى القطاع الخاص إلى مجال الخدمات العامة، وإشراكه في تحمل المخاطر.
- تحقيق قيمة أفضل مقابل النقود فيما يتعلق بالإنفاق العام :
- بمعنى السعر الأمثل للعميل على أساس التكلفة على مدار مدة العقد، وجودة الخدمة المقدمة، والمخاطر التي يتحملها المشارك. فالسعر الاجمالي لمناقصة القطاعين العام والخاص المقدمة من الشريك يجب أن يكون أقل من التكلفة التي تتحملها الحكومة لو قامت بتوفير نفس مستوى الخدمة، متضمنة التكاليف الإضافية للمخاطر (تجاوزات التكلفة . التأخيرات ... الخ) التي يمكن تواجها الحكومة.
- تنفيذ مشروعات الاستثمار في الوقت المحدد و بالميزانية المحددة .
- تقادى تدهور الأصول والمنشآت الضرورية للخدمات العامة نتيجة للصيانة غير الفعالة أو التشغيل القاصر.
- تحقيق التأكد من الموازنة (فيما يختص برأس المال و التكاليف التشغيلية).
- إدخال الابتكارات على تصميم المشروع بالنسبة للأصول والتشغيل والصيانة.
- نقل المخاطر التي يمكن إدارتها أفضل بواسطة القطاع الخاص (التصميم والإنشاء والتمويل والصيانة) بعيدا عن الموارد المحدودة للحكومة.

ثانيا - مبررات الشراكة بين القطاع العام والخاص

- تعتبر شراكة القطاعين العام والخاص نموذجا متطوراً لأنشطة الأعمال التي تساعد على زيادة استثمارات القطاع الخاص في كافة مجالات النشاط الاقتصادي والاجتماعي من اجل الوفاء باحتياجات المجتمع من السلع والخدمات بأساليب مستحدثة ويمكن حصر مبررات اللجوء إلى أسلوب الشراكة بالنقاط التالية:
- عدم قدرة الحكومات على تحقيق التنمية المستدامة بمفردها؛
 - التغيير التقني والاقتصادي المتسارع أتاح الفرصة لتخفيض تكلفة المشاريع؛
 - ضغوط المنافسة المتزايدة وانخفاض معدلات النمو؛

- محدودية الموارد المالية والبشرية والتكنولوجية لدى القطاع العام بسبب تعدد المجالات والمشاريع التي يتطلب تنفيذها وتعمل الشراكة على تخفيف حدة المنافسة بين هذه المجالات من خلال تبادل الالتزامات بين الشركاء؛
- تقلص موارد التمويل المخصص لبرامج التنمية الاجتماعية ومطالبة المواطنين بتحسين الخدمات المقدمة من المؤسسات الحكومية؛
- زيادة الفاعلية والكفاءة من خلال الاعتماد على الميزة المقارنة وعلى تقسيم العمل العقلاني؛
- تزويد الشركاء المتعددين بحلول متكاملة تتطلبها طبيعة المشاكل ذات العلاقة؛
- التوسع في اتخاذ القرار خدمة للصالح العام؛
- تحقيق قيمة أعلى للأموال المستثمرة.

ثالثا-متطلبات الشراكة الناجحة

من خلال مراجعة بعض الدراسات التي حددت متطلبات نجاح هذا الأسلوب يمكن تحديد الخطوط العريضة التالية:

1. دعم سياسي قوى على المستوى القومي: يشجع هذا النشاط مع وجود تصور واقعي مشترك للشراكة مبني على نقاط القوة والضعف المتوفرة لدى أطراف الشراكة؛
2. تحليل صارم لجدوى المشروع قبل التعاقد: إطار عمل جيد للمشروع (مبنى على مخرجات واضحة)، مقارنة قطاع عام أو انجازات محددة للتأكد من قدرة الحكومة على تحمل توفير وحدات الدفع المطلوبة مقابل إتاحة الخدمة؛
3. تحليل مفصل للمخاطر: للمشروع لكلا الجانبين الفني والتجاري فضلا عن المخاطر السياسية؛
4. عملية تعاقدية جيدة البناء وشفافة وبتنافسية؛
5. رغبة عميل القطاع العام "الحكومي" في قبول حلول إبتكارية: من جانب المتقدمين من القطاع الخاص.
6. عقد تفصيلي: يتسع لتغييرات معينة في متطلبات المشروع على مدى الزمن؛
7. رقابة فعالة وحرفية على مقاول القطاع الخاص من جانب العميل: لمرحلة التشغيل بالكامل، تتم بروح الرغبة في تفعيل الشراكة الشاملة؛
8. اختيار المشروعات المناسبة: لا تكون صغيره جداً، يمكن تكرارها مع رغبة واضحة من القطاع الخاص في المشاركة؛

9. الإعداد الجيد: دراسة واضحة لمجال العمل (تحليل للجدوى) مع توصيف واضح للمخرجات، وفريق مخلص للعمل لديه القدرات والخبرات الكافية لتعاقد ناجح؛
10. دعم استشاري مناسب: قانوني وفني ومالي من أخصائيين ذوي خبرة؛
11. عملية تعاقدية شفافة وجيدة البناء والهيكلية وتنافسية؛
12. طريقة سليمة لتقدير "القيمة مقابل النقود" مبنية على نماذج واضحة، وأمثلة، وطرق تشغيل قياسية؛
13. متابعة للأعمال في مرحلة التشغيل (15-20 سنة أو أكثر)؛
14. إصرار على تفعيل شراكة القطاع العام والخاص والأطراف المعنية: (الحكومة والمستثمرين والمقرضين والمستخدمين والعملاء) .

رابعا-أنواع الشراكة

تصنف الشراكة من خلال المفاهيم والتوجهات والمعايير المعتمدة في التصنيف مثل نمط التنظيم، واتخاذ القرار، نوع القطاع، طبيعة النشاط، طبيعة العقد حيث يتحدد الدور الذي يقوم به كل من القطاع العام والقطاع الخاص ضمن الشراكة. فالترتيبات المؤسسية تتراوح ما بين ترك أمر البنية الأساسية للإدارة الحكومية أو ترك أمرها كلية للقطاع الخاص وبين هذا وذاك توجد ترتيبات مؤسسية توزع فيها الأدوار بين الطرفين ويبدو هذا جلياً في حالة إسناد خدمات البنية الأساسية من خلال عقود الخدمة، الإدارة، التأجير، الامتياز، الشراكة. وأكثر التصنيفات قبولاً من قبل الكثير من الباحثين يندرج على أساس:

1. **شراكات تعاونية Partnerships collaborative**: وتدور حول إدارة وتنظيم الشراكة على أساس تشاركي بين القطاعين العام والخاص، حيث تتصف الشراكة بعلاقات أفقية بين أطراف الشراكة ويتم اتخاذ القرار بالإجماع ويشترك جميع الشركاء بأداء المهام والواجبات ولا يوجد إشراف منفرد لأي طرف بموجب القواعد التي يفرضها.
2. **شراكات تعاقدية Partnerships contracting**: وتعنى بترتيبات توصيل الخدمات بموجب عقد بين طرفين وتكون العلاقات بين أطراف الشراكة عمودية مع وجود جهة مرجعية واحدة تمارس الرقابة والسيطرة على النشاط وعلى الأطراف الأخرى المساهمة في الشراكة وهذه الجهة لا تمارس أداء المهام بل تعتمد على الأطراف الأخرى في ذلك وتكون قادرة على إنهاء الشراكة أحيانا أحاديا استناداً إلى معيار العقد الذي يحكم العلاقة بين القطاعين العام والخاص.

ووفق هذا التصنيف يدخل نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص (PPP) ضمن الشراكات التعاونية بينما تأخذ الشراكات التعاقدية أشكال عديدة مثل التأجير، الإدارة، الخدمة، البيع الكلي أو الجزئي، الشريك

الإستراتيجي والامتياز ويدخل ضمن الامتياز أشكال عديدة أبرزها نظام البناء، التشغيل، نقل الملكية (BOT) وله تفرعات عديدة مثل:

- مشروعات البناء والتملك والتشغيل ونقل الملكية (BOOT)
- مشروعات البناء والامتلاك المرحلي والتأجير التمويلي والتحويل (BOLT)
- مشروعات البناء والتأجير والتحويل (BRT)
- مشروعات البناء والتملك والتشغيل: (BOO)
- مشروعات البناء والتشغيل وتجديد عقد الامتياز (BOR)
- مشروعات تحديث وتملك وتشغيل ونقل الملكية (MOOT)
- مشروعات إعادة تأهيل وتملك وتشغيل (ROO)
- مشروعات تصميم وبناء وتمويل وتشغيل (DBFO)
- مشروعات الشراء والبناء والتشغيل (PBO)

وغيرها ويمكن استحداث صيغ أخرى تتناسب مع المشروع المراد تنفيذه. وتأخذ مشاركات التعاقدية للقطاع الخاص أشكالاً مختلفة وبدرجات متباينة كالآتي:

1. **عقود الخدمة:** تحتفظ الجهة العامة بمسئوليتها الكاملة عن تشغيل وإدارة المرفق بالكامل ولكنها تتعاقد مع القطاع الخاص لتقديم بعض الخدمات مثل قراءة العدادات وتحصيل الفواتير والصيانة. وتتراوح مدة هذه العقود بين سنة وثلاث سنوات.
2. **عقود الإدارة:** تقوم الجهة العامة بنقل مسؤولية إدارة مجموعة من الأنشطة في قطاع معين إلى القطاع الخاص. وفي هذه الحالة تقوم الجهة العامة بتمويل رأس المال العامل والاستثماري كما تقوم بتحديد سياسة رد التكاليف. وتتراوح مدة هذه العقود بين 3 إلى 5 سنوات.
3. **عقود التأجير:** تقوم الشركات الخاصة بتأجير المرفق من الجهة العامة وتتحمل مسؤولية تشغيل وإدارة المرفق وتحصيل الرسوم. ويقوم المستأجر بشراء الحق في الإيرادات وبالتالي يتحمل قدرًا كبيراً من المخاطر التجارية. وتتراوح مدة هذه العقود بين 5 إلى 15 سنة ويمكن تمديدتها.
4. **عقود الانتفاع طويل الأجل:** تستخدم عقود الانتفاع طويل الأجل لشراء مشروعات البنية الأساسية الضخمة. ويطلب من الشركة الخاصة تمويل وبناء وتشغيل المرفق لفترة معينة (20-30 سنة) ينتقل بعدها المرفق إلى القطاع العام. ويأخذ هذا التعاقد أشكالاً متعددة يمكن استخدامها أيضاً لتنفيذ مشروعات البنية الأساسية.

الفصل السادس: إدارة التغيير في الإدارات العمومية

5. عقود الامتياز: تتحمل الشركات الخاصة مسؤولية التشغيل والإدارة والاستثمار في حين تظل الجهة العامة مالكة لأصول المرفق. وقد تقدم هذه الامتيازات على مستوى الدولة بأكملها أو على مستوى مدينة وتتراوح مدتها بين 25 إلى 30 سنة .

6. نقل الملكية: يصبح القطاع الخاص مالكاً ومسئولاً عن المرفق ويخضع لهيئة رقابية.

الجدول رقم (1-6) الاختيارات المتاحة لهيكله مشروعات الشراكة

توفير التخطيط للقطاع و مراقبة الخدمات	امتلاك الأصول قانونيا	توفير التمويل طويل الأجل	الحصول على صافي الإيرادات أو صافي الخسائر	توفير رأس المال العامل	تقديم الخدمات أو الإدارة	متوسط مدة العقد	آلية عقود الشراكة
الدولة	الدولة	الدولة والقطاع الخاص	الدولة	الدولة والقطاع الخاص	الدولة	بدون تحديد	تأسيس وتوفير سوق التمويل اللازم
الدولة	الدولة	الدولة	الدولة	الدولة	قطاع خاص	2-3 عام	عقد خدمات
الدولة	الدولة	الدولة	الدولة	الدولة	قطاع خاص	3-5 عام	عقد إدارة
الدولة	الدولة	قطاع خاص	قطاع خاص	قطاع خاص	قطاع خاص	20-30 عام	بناء وتشغيل ونقل ملكية
الدولة	قطاع خاص	قطاع خاص	قطاع خاص	قطاع خاص	قطاع خاص	20-30 عام	بناء وتشغيل و تملك
الدولة	الدولة	قطاع خاص	قطاع خاص	قطاع خاص	قطاع خاص	20-30 عام	حق الاستغلال
الدولة	قطاع خاص	قطاع خاص	قطاع خاص	قطاع خاص	قطاع خاص	10-30 عام	مبادرة تمويل القطاع الخاص

المصدر: الجديد عن البرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص، الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص . وزارة المالية . يونيو 2009

خامسا-فوائد ومزايا الشراكة

إن رؤية البنك الدولي للشراكة بين القطاع العام والخاص تهدف إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية خاصة في الدول النامية حيث يبرز دور الدولة في اتخاذ القرار ورسم السياسات، أما دور القطاع الخاص فيبرز في تنفيذ المشاريع والمشاركة في أدائها بناء على فكرة عدم كفاءة تنفيذ خطط التنمية الاقتصادية إذا ما اقتصر على أي من الدولة وأجهزتها أو القطاع الخاص بشكل منفرد ويمكن حصر فوائد الشراكة بالنقاط التالية:

1. توزيع المخاطر الناجمة عن إقامة المشاريع بين أكثر من طرف هم أطراف الشراكة؛
2. توفير رأس مال القطاع الخاص وما يمتلكه من المعرفة والخبرة والتكنولوجيا في إدارة المشاريع التي يعتبر عنصر الوقت حاسماً فيها وتقليل المدد الزمنية اللازمة لتنفيذها وبالتالي تحسين موقف الإدارة العامة؛
3. تخفيف الوطأة المالية التي يعاني منها القطاع العام وخلق القيمة المضافة التي توفرها المرونة المالية مع تحسين القدرة الإدارية للقطاع العام؛
4. ان ترتيبات الشراكة تحقق نتائج أفضل مما يستطيع ان يحقق كل فريق على حده من خلال تأثير الشركاء على اهداف وقيم بعضهم لبعض عن طريق التفاوض والتوصل إلى معايير عمل أفضل، ومن ناحية أخرى سيكون هناك مجال لتوسيع الموارد المالية نتيجة تعاون الأطراف فيما بينها؛
5. تعزيز مبادئ الإفصاح والمساءلة في كيفية إدارة الموارد؛
6. تبني مناهج عمل أكثر إستراتيجية من قبل الشركاء ممثلاً في تزويد أفكار إستراتيجية أفضل، منهج تنسيقي أفضل، وصياغة وتنفيذ أفضل؛
7. التوصل إلى الحلول المرنة التي تستجيب للسياسات التنموية والتطويرية، حيث يسهل الشريك المحلي مواءمة البرامج التي تشملها هذه السياسات لغرض توصلها إلى المشاكل المحددة، والفرص المتاحة لأسواق المعمل.
8. إعطاء الشرعية والمصادقية للمشروع من خلال مشاركة الجماعات؛
9. تحقيق النجاح والتوسع في الأعمال من خلال التحفيز والالهام والنظرة المستقبلية وايجاد الحلول للمشاكل الاقتصادية والاجتماعية والتي بدورها تخلق الحوافز المستحدثة؛

10. خلق بيئة عمل ديناميكية للتغيير داخل البيروقراطيات الحكومية المحصنة وتسمح الشراكة للحكومات بتنفيذ التغيير دون التأثير في أعمالها الحقيقية المتعلقة بتطوير السياسة الاجتماعية والتوجه المستقبلي وإدارة تقييم الخدمات؛
11. الشراكة هي التي تحمي المستهلكين من إساءة استعمال السلطة الاحتكارية؛
12. الشراكة تفتح حيز اقتصادي لدخول ليس فقط الشركات الكبيرة بل أيضا الصغيرة و المتوسطة إلى أسواق كانت مستبعدة منها أو غير مستقرة؛
13. الشراكة هي التي بإمكانها تشجيع المنافسة والابتكار.

سادسا-المخاطر المحتملة من الشراكة

قد تتجر عن الشراكة بين القطاع العام والخاص مجموعة من المخاطر نذكر منها ما يلي:

1. فقدان السيطرة من جانب الحكومة على العمل؛
2. زيادة التكاليف؛
3. المخاطر السياسية؛
4. ضعف مستوى المراقبة والمساءلة؛
5. الإنتاج غير مطابق للمواصفات والمقاييس؛
6. ضعف مستوى التنافس بين الشركاء؛
7. لتحيز في اختيار الشركاء؛
8. رفض المجتمع للمشروع.

خلاصة الفصل

تم من خلال ما سبق توضيح اهم نماذج التغيير التنظيمي والتي يمكن استخدامها في المؤسسات العمومية، كمحاولة لتطويرها في ظل المنافسة الحالية، واتضح ان اهم اوجه التغيير يتمثل في الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص بمختلف اشكالها، حيث نجد ان الكثير من المؤسسات العمومية قد لجأت الى الشراكة لعدة اسباب منها الحاجة الى رأس المال، او ايضا الى تكنولوجيا وخبرات ومهارات حديثة يكتسبها الشريك. ونجد مما سبق ان المؤسسة العمومية الجزائرية امامها العديد من الحلول والاساليب الادارية للخروج مما هي فيه وتطوير نفسها مقارنة بغيرها من المؤسسات.

الفصل السابع:

الإدارة العمومية الجديدة

أهداف الفصل:

- تحديد مفهوم التسيير العمومي الجديد وأسباب ظهوره؛
- توضيح عناصر التسيير العمومي الجديد؛
- المقارنة بين التسيير العمومي والتسيير العمومي الجديد؛
- توضيح الالتزامات الجديدة للإدارة العمومية في ظل تطبيق التسيير العمومي الجديد؛
- طرح مجموعة من الانتقادات موجهة للتسيير العمومي الجديد.

تمهيد

نتيجة للأزمات العديدة التي عرفتها مؤسسات القطاع العام في الدول الصناعية، وخصوصاً منها أزمة عدم قدرة نموذج التسيير العمومي التقليدي الذي كانت تنتهجه هذه المؤسسات في التكيف مع متطلبات اقتصاد السوق التنافسي، نشأ مفهوم التسيير العمومي الجديد، وكان ذلك في بداية الثمانينات من القرن الماضي في بعض الدول الأنجلوساكسونية.

استناداً إلى هذا المفهوم، المعتمد بشكل أساسي على رفع القيود وتفويض الحكومة أو إحدى إداراتها سلطاتها للمؤسسات، أعادت الحكومات في العديد من الدول تعريف دورها كسلطات عمومية، وهذا يندرج تحت إطار إصلاح أشمل للهيئات العمومية يعطي مكانة هامة للامركزية سلطة القرار، وتحفيز المرافق والأفراد، والتفاوض بشأن الأهداف والغايات، والرقابة على النتائج، ونظام تمويل قائم على تقييم النتائج وسنحاول إبراز ذلك من خلال هذه الفصل.

أولاً - نبذة عن ظهور التسيير العمومي الجديد

استخلصت فكرة التسيير العمومي الجديد من مبادئ العلوم الاقتصادية ومن أفكار التسيير في القطاع الخاص، بالإضافة إلى محاكاة قواعد تسيير المنظمات الاقتصادية الخاصة وآليات السوق، ومن هنا حاول بعض المفكرين إدراج هذا المفهوم في المؤسسات العمومية التابعة للدولة وفسح المجال أمام الأفراد لاستغلال طاقاتهم واستثمارها في القطاع العام.

وقد ظهر التسيير العمومي الجديد على غرار بروز النموذج التقليدي للإدارة العامة تحت تساؤلات واستفهامات الباحثين، السياسيين والبيروقراطيين حول: ما الذي من شأنه أن يجعل الحكومة أكثر كفاءة وفعالية؟. فلقد تميزت الفترة (1960-1970) بالعديد من الدراسات الأكاديمية التي تناولت تعزيز قدرات الحكومة من خلال سياسة المبادرات في هذا الشأن، برز تيارين رئيسيين، واحد منهما قاده الاقتصاديون يوصف بـ "الاقتصاد المؤسسي الجديد" *New institutional economics*، والآخر كان أساسه المعرفة الإدارية/التسييرية ممثلة في التسييرية *Managerialism* حيث قام الاقتصاديون بإدخال المنطق الاقتصادي في عمليات الحكومة، في حين ادخل

المسيرون تقنيات الخبرة المهنية التسييرية للقطاع الخاص في القطاع العام. فظهرت العديد من مذاهب الإصلاح على أساس هذين الاتجاهين¹:

في هذا الشأن، جادل العقلانيون الاقتصاديون بأن "الحكومة كانت المشكل أو العقبة الاقتصادية التي قيدت نمو وحرية الاقتصاد، ودعوا إلى تقليص تدخل الحكومة، وأن وجود الأسواق وآلياتها من شأنه تحسين الكفاءة الاقتصادية. كما أشاروا إلى أن النموذج التقليدي البيروقراطي لم يحدث توازنا هيكليا في الحوافز والمكافآت كنتلك الموجودة في السوق، ونادوا بأن الأفراد يجب أن يكون لهم الحد الأقصى من الحرية مع توفى شروط وأسباب الكفاءة².

ثانيا - تعريف التسيير العمومي الجديد

1. **التعريف اللغوي:** التسيير العمومي الجديد: يعتبر "المناجمنت" مصطلح إنجليزي الأصل مشتق من الفعل "To Manage" الذي يعني أدار وسير، وقد يكون هذا المفهوم قريب من كلمة الفرنسية "Management" التي تعني حسن التسيير والصيانة. كما يتطابق مع الفعل يسير Manage"، بالفرنسية الذي يعني يدير "Administre" ويسير "Géré" وهذا حسب القاموس الفرنسي "L'interneute"

2. **أما اصطلاحا:** لقد تعددت التعاريف الموجهة لهذا النموذج :

1. عرفته لجنة الإدارة العامة التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (Organisation for Economic Co-operation and Development) بأنه: "نموذج جديد يقوم على نشر ثقافة تحسين الأداء في القطاع العام، وتقليل المركزية، حيث يدعو هذا النموذج إلى:

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

3. منح المسيرين نوع من الحرية وبدائل الإدارة المباشرة للمرفق العام، ووضع أنظمة تسمح بتحسين

4. مردودية السياسات المعتمدة.

5. يعرف المعجم السويسري للسياسة الاجتماعية التسيير العمومي الجديد بأنه: "إتجاه عام لتسيير المنظمات العمومية تعود أولى معالم ظهوره إلى بداية التسعينات في الدول الأنجلسكسونية، وإنتشر لاحقا في معظم دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وعلى عكس التسيير العمومي التقليدي الذي يستمد مبادئه من العلوم الإدارية والقانونية فإن أفكار ومعالم التسيير العمومي الجديد مستوحاة من العلوم الاقتصادية وهدفه تحسين

¹ -Lewis B. Dzimhiri, "Experiences in New Public Management in Africa: The Case of Performance Management Systems in Botswana". Africa Development, Vol. XXXIII, No.4, 2008, p. 44. 4 Idem.

ومعالجة الإختلالات التي ميّزت التسيير العمومي التقليدي، التي من بينها البيروقراطية وكذا محاولة الإرتقاء بالإدارة العامة إلى مستوى الكفاءة و الفعّالية.

6. أمّا على حد تعبير بوليت Pollitt فلنسيير العمومي الجديد تعاريف مختلفة" فهو عبارة عن أيديولوجية، أو مجموعة من المقاربات والتقنيات الإدارية الخاصة (الكثير منها تمّ استقدامها من القطاع الخاص والتي تستهدف الريح) فينظر بالتالي، للتسيير العمومي الجديد كوعاء فكر إداري أو كنظام فكر أيديولوجي أساسه الأفكار المتولدة في القطاع الخاص، والتي تستهدف إصلاح القطاع العام

ثالثا - أسباب ظهور التسيير العمومية الجديد: ويعود ظهور التسيير العمومي الجديد إلى مجموعة من الأسباب التي يختلف الباحثون في طرحها، إلا أن معظمهم يتفقون على أن ظهور التسيير العمومي الجديد يعود للعوامل الرئيسية الثلاثة التالية¹:

1. البيروقراطية: ظلت البيروقراطية مفهوما إيجابيا على المستوى النظري والعلمي حتى منتصف القرن الماضي، حيث بدأت تظهر بعض العيوب التي قد يكون النموذج مسببا لها، أو أنه بات لا يستجيب للتطورات التي مست هياكل الدولة ومهامها لا سيما في إطار العولمة وتداعياتها وانتشار مفهوم اقتصاد المعرفة، فقد كتب العديد من المفكرين الأمريكيين خاصة من بينهم (R.K.Merton) (A.W.Gouldner) (Simon A .H) و (G.J;MARChrch) على إختلالات النموذج البيروقراطي التي ولدت أزمة الشرعية بين المواطن والإدارة العامة، مما ساعد في ظهور مبادئ فكرية جديدة تسعى لتخطي هذه الظاهرة.

2. تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية: لقد مثل تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية أحد أهم الأسباب التي أدت لظهور مبادئ فكرية تصب في إطار التسيير العمومي الجديد، ففي منتصف السبعينيات عرفت كثير من الدول المتقدمة أزمة حادة في اقتصادياتها تعود بوادها إلى نهاية الستينيات، ورغم كل محاولات الإصلاح إلا أن السياسات المطبقة لم تعط النتائج المرجوة، وقد مثلت أعراض هذه الأزمة والتخمينات الفكرية الليبرالية لدى العديد من الباحثين عوامل أساسية في تجديد الفكر الليبرالي في تلك الفترة، حيث كان هذا الفكر يقوم على اعتبار أن تعاضم دور الدولة وما لذلك من آثار على مختلف الأنشطة هو السبب في استمرار واستفحال أزمة الاقتصاديات الغربية، وهو ما ساهم في بروز اتجاهات فكرية تنادي بتقليص دور الدولة الاقتصادي والاجتماعي لإعطاء المبادرات الخاصة أكثر مساحة للنشاط من خلال فتح المجال للخصوصية

¹ - لحبيب بلية، التسيير العمومي الجديد كآلية لتحسين حكمة مؤسسات القطاع العام، مداخلة مقدمة في فعاليات الملتقى العلمي الدولي الأول حول : "تفعيل الدور التنموي للقطاع العام كآلية للنهوض بالاقتصاد خارج قطاع المحروقات"، المنظم من طرف كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير بالتعاون مع مخبر تسيير الجماعات المحلية ودورها في تحقيق التنمية، جامعة لونيبي علي، البليدة 2، 27 و 28 نوفمبر 2018، صص:5-6

ولآلية السوق والمنافسة. هذه العوامل لعبت دورا هاما في تغيير آلية ضبط الاقتصاديات، وهو الأمر الذي ساهم في ظهور عدة نظريات أخذت على عاتقها البرهان على أن آلية السوق هي الأفضل فيما يتعلق بإعادة توزيع الدخل وتحقيق الاستقرار في المؤشرات الاقتصادية.

3. تأثير النظريات الحديثة: لقد مثل العاملان السابقان السبب الرئيس في ظهور نظريات اقتصادية تعالج كفاءات ترشيد إنفاق الدولة على مختلف مهامها من خلال تطبيق العديد من الطرق: تحليل التكلفة والمنفعة، ترشيد اختيارات الميزانية، ونظرية الوكالة، غير أن هذه الطرق أصبحت غير كافية مع تطور الممارسة وتنوع ادوار الدولة، لهذا توسع الاهتمام في منتصف السبعينيات إلى إسقاط ميكانيزمات السوق على مجالات النشاط العمومي والممارسات التسييرية إنطلاقا من فعاليتها في المنظمات الاقتصادية، فظهرت مساهمات ونظريات متعلقة بدور الدولة في الحياة الاقتصادية كنظرية الاختيارات العمومية وفكرة تقليص الضبط الاقتصادي، وقد أدت النظريات والأفكار المستحدثة إلى إضفاء تغييرات على أساليب تسيير المنظمات العمومية، حيث مثلت هذه التغييرات الأسس الأولى التي بني عليها ما يعرف بالتسيير العمومي الجديد.

رابعا-عناصر التسيير العمومي الجديد:

استنادا إلى مفهوم التسيير العمومي الجديد، المعتمد بشكل أساسي على رفع القيود وتفويض الحكومة أو إحدى إداراتها سلطاتها للمؤسسات، أعادت الحكومات في العديد من الدول تعريف دورها كسلطات عمومية، وهذا يندرج تحت إطار إصلاح أشمل للهيئات العمومية يعطي مكانة هامة للامركزية سلطة القرار، وتحفيز المرافق والأفراد، والتفاوض بشأن الأهداف والغايات، والرقابة على النتائج، ونظام تمويل قائم على تقييم النتائج¹. ويمكن تلخيص العناصر الرئيسية التي تميز هذا المفهوم على النحو التالي²:

1. التركيز على النتائج من حيث الفعالية والكفاءة وجودة الخدمات؛
2. استبدال الهياكل التنظيمية الهرمية والمركزية الشديدة بهيئات تسييرية تعتمد على اللامركزية، بحيث تكون عملية اتخاذ القرار بشأن تخصيص الموارد وتقديم الخدمات أقرب إلى نقطة التسليم أو تقديم الخدمة، والتي توفر نطاق ردود الفعل من العملاء ومجموعة المصالح الأخرى؛
3. المرونة لاستكشاف البدائل ولتوجيه الأحكام العامة والقواعد التي قد تعطي عوائد أكبر لنتائج السياسة الفعالة؛
4. زيادة التركيز على الكفاءة في الخدمات المقدمة من قبل القطاع العام، والتي تتطوي على وضع الأهداف الإنتاجية، وخلق بيئة تنافسية داخل مؤسسات القطاع العام وبينها؛

¹ -Michaela Martin et Antony Stella, Assurance qualité externe dans l'enseignement supérieur: les options,

Paris: institut international de planification de l'éducation de l'UNESCO, 2007, p. 26.

² طارق عشور، "مقاربة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم وتعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية"، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، العدد الأول، 2011-2012، ص ص. 109-126

5. تعزيز القدرات الإستراتيجية في المركز لتوجيه عملية تطور الدولة كي تتيح لها الاستجابة للتغيرات الخارجية والمصالح المتنوعة تلقائيا وبمرونة وبأقل تكلفة.

خامسا-المقارنة بين التسيير العمومي القديم والتسيير العمومي الجديد

يعتبر التسيير العمومي الجديد بمثابة ثورة على مبادئ وأسس التسيير العمومي التقليدي وذلك من خلال نقل الممارسات الإدارية في المنظمات العمومية من الروتين والجمود إلى الحركية والمرونة هذا كله يؤدي إلى ضمان تكيف أفضل وفعال لها مع البيئة ومتطلباتها¹.

حيث يختلف التسيير العمومي الجديد عن التسيير العمومي التقليدي في العديد من الجوانب²:

1. يتم التعامل مع المواطنين في التسيير العمومي التقليدي، في حين يتم التعامل مع الزبائن في التسيير العمومي الجديد؛

2. يتميز التسيير العمومي التقليدي بتبنيه في هيكلته للنموذج البيروقراطي المتصف بكونه هرمي وسلطوي بين الموظفين، في حين يتميز التسيير العمومي الجديد بالمرونة في التنظيم وإعطاء مسؤولية أكبر للموظفين في اتخاذ القرارات ومنه مسار اتخاذ القرار ليس خطيا ومنفردا بالضرورة؛

3. يتميز التسيير العمومي التقليدي بسيادة قيم المسؤولية الوزارية، ومبدأ الحذر، والاستقرار وغيرها، بينما تسود قيم العلاقات المقاولاتية، وحرية المقاولين، والمرونة، والإبداع في التسيير العمومي الجديد؛

4. يوظف التسيير العمومي التقليدي الخطاب الإداري الذي يتضمن مفاهيم الصالح العام، والعدالة الاجتماعية، والديمقراطية، وبالمقابل يوظف التسيير العمومي الجديد مفاهيم الخدمات الموجهة للزبائن، وجودة الخدمات، بمعنى أن على البرامج الحكومية تحقيق الأهداف المحددة والحصول على النتائج؛

5. تستمد ثقافة التسيير العمومي الجديد من ما هو حاصل في المؤسسات الكبرى التابعة للقطاع الخاص، الذي تتنافى مبادئه مع التسيير العمومي التقليدي؛

وسنحاول في الجدول الآتي توضيح الفرق بين مهام المسير في ظل التسيير البيروقراطي، وفي ظل التسيير العمومي الجديد.

¹- جوال محمد السعيد ، ترقية أداء المنظمات العمومية في ظل مقاربة التسيير العمومي الجديد، دراسة نظرية تحليلية، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، مجلة علمية دولية متخصصة محكمة، العدد 14، سنة 2016، ص: 76

²- شريفة رفاع، نحو إلمام مفهوم الأداء في الخدمة العمومية في الدول النامية: نحو تسيير عمومي جديد وفق نظرية الإدارة العمومية الحديثة، رسالة دكتوراه في إدارة الأعمال، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2007- 2008، ص. 98

الجدول (7-1): الفرق بين مهام المسير في ظل التسيير البيروقراطي، وفي ظل التسيير العمومي الجديد.

مهام المسير في ظل التسيير العمومي الجديد	مهام المسير في ظل التسيير البيروقراطي
<ul style="list-style-type: none"> • إعطاء معنى للعمل مع تجسيد السلوكيات المنتظرة؛ • تحديد المهام، توزيع المسؤوليات، توزيع الموارد؛ • التنشيط والتحفيز بواسطة الأهداف والقيم؛ • مراقبة مدى تحقيق الأهداف المسطرة، تشجيع المبادرة والتجديد؛ • تفويض المسؤوليات، التعويض يتم على أسس تقييم الأداء والجهد المبذول؛ <p>قيادة التغيير في المنظمة</p>	<ul style="list-style-type: none"> • تخطيط العمل وبرمجة السلوكيات المنتظرة؛ • تقسيم العمل، توزيع المهام، تنظيم الموارد؛ • القيادة من خلال احترام القواعد، واحترام سلطة السلم الإداري؛ • مراقبة مدى احترام القواعد، تشجيع الطاعة والامتثال للأوامر؛ • التركيز والتخصص، التعويض على أساس مدى الاستقامة؛ <p>تأمين استقرار المنظمة</p>

المصدر:

Hervé Chomienne, le management dans les organisations publiques, : ESEN-Séminaire national APAENES, 07 octobre 2008, sur le site : [http // : www .esen.education.fr/fleadmin //user_upload/Modules/Ressources,](http://www.esen.education.fr/fleadmin//user_upload/Modules/Ressources)

من خلال ما تقدم في الجدول أعلاه يمكن القول أن منطق المناجمت العمومي الجديد هو منطق الفعل (Action) كونه يستدل بالنهايات وليس بالوسائل، وهذا ما يشير إلى أن محور اهتمامه هو النتائج وهذا ما يجعلنا نتكلم عن الإدارة الموجهة بالنتائج في إطار المناجمت العمومي الجديد. ومنه يمكن القول أن الغرض من تطبيق المناجمت في القطاع الإداري العمومي هو الرفع من مستوى

أداء الإدارات العمومية وهذا لن يتم إلا من خلال اللجوء إلى استخدام نفس وسائل المناجمنت الخاص في القطاع العمومي.

سادسا - خصائص التسيير العمومي الجديد

بالرغم من اختلاف مسميات الإدارة العمومية الحديث، فقد حاول الأكاديميين Gaebler 1992 و Kernaghan and Charih K 1997 البحث للتعرف على خصائص الإدارة العمومية الحديثة. فقد حدد ثلاثة خصائص للإدارة العمومية الحديثة¹:

1. تغيير في آلية الحكومة: فالإدارة العمومية الحديثة تشمل تغيير في البناء الهيكلي للحكومة، وتتضمن إعادة الهيكلة للأقسام والإدارات، إنشاء وحدات لتقديم الخدمة، اللامركزية في السلطة والمسؤولية من خلال إعطاء الصلاحيات للمستويات وتنادى الإدارة العمومية الحديثة كذلك إلى تغيير الثقافة التنظيمية، تحسين الجودة، الاستجابة للزبائن وممارسة المشاركة الإدارية، الاتجاه نحو آلية السوق، واستخدام الموارد بأسلوب يتميز بالكفاءة وفي مجال اللامركزية وإعطاء صلاحيات أكبر للمستويات الإدارية الدنيا، اتجهت المملكة المتحدة لإصلاح إداري يعرف بمسمى برنامج الخطوات التالية وقد بوشر بتطبيق برنامج الخطوات التالية في عام 1988 م، ويهدف لتقليل التحكم المركزي فيما يتعلق بالرقابة الإدارية والمالية وإعطاء المزيد من المسؤوليات والصلاحيات للعاملين في المستويات الإدارية الدنيا. وفي خطوة أكثر تقدما في مجال اللامركزية اتجهت المملكة المتحدة لإنشاء وكالات تنفيذية وذلك لتحقيق أهداف محددة، وفي مجال طبيعة دور الإدارة العمومية وعلاقتها بالمواطنين، فقد تبنت العديد من الدول أشكالا معينة لميثاق المواطن، كميثاق مستخدمي الخدمات في بلجيكا، وميثاق مستخدمي الخدمات العمومية في فرنسا، وميثاق جودة الخدمة العمومية في البرتغال، وميثاق المواطن في المملكة المتحدة، وتهدف تلك الموثائق لتحسين الخدمات العمومية بالنسبة للمواطنين وتزويدهم بخيارات متعددة وإمدادهم بالمعلومات المتعلقة بالخدمات².

2. التغيير في أسلوب الإدارة: ويشمل التغيير في الإدارة من خلال العناصر التالية:

- تبنى القطاع العام لممارسات الإدارة المطبقة في القطاع الخاص والتي تتضمن استخدام نموذج التميز، إعادة الهندسة، إدارة الجودة الشاملة، القيمة مقابل النقود، قياس الأداء والحوافز، خدمة العملاء، الربحية، وتقليل العمالة.

¹ - Androniceanu Armenia , "New Public Management, a Key Paradigm for Reforming Public Management in Romanian Administration", Academy of Economic Studies, Bucharest 8/2007,p07-08

² - Atreya Binod , Armstrong Anona , " A Review of the criticisms and the future of new public management " , working paper series , School of Management ,Victoria University ,7/2002, p:42.

- التركيز على الكفاءة والفاعلية.
- الانتقال من التحكم في المدخلات والإجراءات والأنظمة بإتجاه قياس المخرجات تفضيل الملكية الخاصة، أسلوب التعاقد للخدمات العمومية وأتباع أسلوب المنافسة لتقديم الخدمات.
- تفويض الصلاحيات والسلطات للمستويات الإدارية الدنيا.
- 3. **تقليص دور الدولة:** ويشمل تقليص دور الدولة وفقا لمفهوم الإدارة العمومية الحديثة الاتجاه نحو التخصيص، برامج تخفيض الميزانية، تشغيل الخدمات بأسلوب تجارى، تخفيف القيود الحكومية على القطاعات الاقتصادية¹.

يمكن تلخيص خصائص التسيير العمومي الجديد في ما يلي:

- التركيز على النتائج من حيث الفعالية والكفاءة وجودة الخدمات؛
- استبدال الهياكل التنظيمية الهرمية والمركزية الشديدة ببيئات تسييرية تعتمد على اللامركزية بحيث تكون عملية إتخاذ القرار بشأن تخصيص الموارد وتقديم الخدمات أقرب إلى نقطة التسليم أو تقديم الخدمة والتي توفر نطاق ردود الفعل من العملاء ومجموعة المصالح الأخرى؛
- المرونة لإستكشاف البدائل ولتوجيه الأحكام العامة والقواعد التي قد تعطي عوائد أكبر لنتائج السياسة الفعالة؛
- زيادة التركيز على الكفاءة في الخدمات المقدمة من قبل القطاع العام؛ والتي تنطوي على وضع الأهداف الإنتاجية، وخلق بيئة تنافسية داخل وبين مؤسسات القطاع العام؛
- تعزيز القدرات الإستراتيجية في المركز لتوجيه عملية تطور الدولة كي تتيح لها الإستجابة للتغيرات الخارجية والمصالح المتنوعة تلقائياً بمرونة وبأقل تكلفة.

سابعاً - مبادئ التسيير العمومي الجديد

يرى الباحثان D. Osborne et T. Geabler أن التسيير العمومي الجديد يقوم على التجديد في نشاط الدولة وذلك بإضفاء طابع المقاوله "Entreprise" على القطاع الحكومي تحت مصطلح *Gouvernement entrepreneur* ويحدد الباحثان عشر قواعد أو أسس تحكم دور الحكومة أو القطاع الحكومي¹:

¹ -Giauque David, " Science et management public ou l'histoire d'une relation ambige , le cas de la nouvelle gestion publique" , Ethique publique , volume4,N°1, Avril, 2002, p13

1. إضفاء مبادئ التنافسية على القطاع العام وهو ما يؤدي بالضرورة الى إعطاء أكثر فعالية لهذا القطاع وسمح بتجديد وتأهيل وتطوير الخدمة العمومية ورضا المتعاملين معها، وكذا تدعيم رقابة التسيير؛
2. تقييم كفاءة الوكالات أو الهيئات بالتركيز على النتائج بدلا الاهتمام بالموارد-الرقابة القبلية-، ويبرر Osborne et T. Geabler باعتماد فكرة أن كل ما هو قابل للقياس يجب أن ينجز وفق ما هو مسطر؛
3. يجب أن تسعى الحكومات أو الهيئات العمومية الى تحقيق مهمتها وأهدافها من خلال تحقيق رفاهية المواطن أو الزبون بفعالية وكفاءة بدلا من ارتباطها بصرامة وبيروقراطية الإطار القانوني واللوائح الإدارية؛
4. ضرورة تغيير نظرة الإدارة أو الهيئة للمتعامل إذ يجب أن تصبح هذه الأخيرة شبيهة الى حد ما بفكرة الزبون أولا وأخيرا في التنظيمات الهادفة للربح، وهو ما يفرض جعل هذا الأخير أساس في عملية تصميم أداء الخدمة وذلك بمراعاة احتياجاته وتطلعاته وخياراته خلافا لعملية التسيير البيروقراطي؛
5. أن تكون لهذه الهيئات أو الحكومات استعدادات سابقة لمواجهة وحل الصعوبات أو المشاكل قبل ظهورها؛
6. يجب أن تسعى الهيئات الحكومية والعمومية وبصورة فعالة الى تعظيم أرباحها الاقتصادية والبحث عن موارد جديدة بدل الاكتفاء بعملية تسيير إنفاق موارد؛
7. اعتماد مبدأ المشاركة في التسيير والتخلي عن المركزية، وهذا النوع من التسيير له العديد من المزايا إذ يتضمن مرونة الاستجابة للتغيرات المفاجأة للمحيط، ومن ثم للزبائن، صف الى ذلك الكفاءة والفعالية والتجديد في مستوى التسيير؛
8. اعتماد ميكانيزم السوق عوضا عن التسيير البيروقراطي؛
9. يجب أن تهتم وتركز الحكومات في ظل التسيير العمومي الجديد ليس فقط على عرض الخدمات العامة، وإنما على قدرتها وطاقاتها في تقديم الحوافز والمساهمة في جميع القطاعات. ونذكر أيضا ما جاء في مقالة للباحث (Hood 91) بعنوان "الإدارة العامة" والذي يعتبر من أبرز المهتمين بالموضوع على المستوى الدولي، حيث يؤكد من خلاله على مجموعة من المبادئ من أهمها :
 1. التدريب العملي على تسيير محترف للمنظمات العمومية، ومن المتوقع أن تسهم هذه الفكرة على صعوبتها في تحقيق أكبر قدر من المساءلة؛

¹-Michel ST- GERMAIN: *Une conséquence de la nouvelle gestion publique : L'émergence d'une pensée comptable en éducation* , Origines et incidences des nouveaux rapports de force dans la gestion de l'éducation Education et francophonie , Vol XXIX, Canada 2001.

2. معايير وتدابير أداء واضحة، أي تعريف جيد لأهداف الأداء باستخدام نماذج مستحدثة وفعّالة لمؤشرات الأداء، ومن المتوقع أيضا أن يعزز هذا المبدأ نظام المساءلة ويدعم تحقيق الكفاءة؛
3. زيادة التركيز على ضوابط الإنتاج، أي توجيه الموارد إلى المناطق وفقاً لمقاييس الأداء، نظراً للحاجة إلى تأكيد النتائج بدلا من الإجراءات؛
4. التحول إلى تصنيف الوحدات في القطاع العام، أي تفتيت الوحدات الكبيرة وتمويلها بشكل منفصل؛
5. التحول إلى زيادة المنافسة في القطاع العام؛
6. الضغط نحو المزيد من الانضباط والتكشف في استخدام الموارد في القطاع العام، الأمر الذي يعني تخفيض التكاليف المباشرة، وتقليص العمالة، والانضباط، ومقاومة مطالب النقابات، والحد من الامتثال لتكاليف الأعمال.

كما ذكر العديد من الباحثين أن التسيير العمومي الجديد في سعيه نحو الفعالية يقوم على مبادئ منها :

- **دوائر النوعية:** تعني مجموعة صغيرة للعاملين، ينشطها الرئيس المباشر تتكون من 5 إلى 10 أفراد متطوعين لمكتب أو وحدة عمل، بهدف إعطاء نظرة نقدية لما يجري في المؤسسة. إن أهمية إدخال هذه الطريقة في تسيير الإدارة العامة تكمن في أنها تساعد على تحسين أداء المنظمات العامة وتساعد في إدماج العامل اجتماعيا ومهنيا في مسار اتخاذ القرار داخل الهيكل الذي ينشط في إطاره. كما أن هذه الطريقة تسمح لإدارة بالاستفادة من ابتكار وإبداع الإنسان الذي يشكل الثروة الحقيقية للمؤسسة، وتقريب المواطن بخدمات ذات جودة .
- **نظم المعلومات المطبقة في التسيير:** تعني نظام فرعي يوجد داخل النظام الكلي للمؤسسة الذي يختص بتحديد وتجميع وتشغيل وتحليل وإرسال المعلومات إلى مراكز اتخاذ القرار، بحيث تتفق مع احتياجات المديرين من حيث الشكل والشمول والنوعية والتوقيت المناسب. وبذلك تتجلى أهمية التكنولوجيا الحديثة للمعلومات والاتصال -خاصة في عصر المعرفة- وما تقدمه من إيجابيات في مجال تسيير الإدارة العامة لتحسين الأداء
- **رقابة التسيير والنتائج:** وتعني مجموعة الإجراءات والتقنيات التي تسمح للمسؤول من المراقبة، أي التحكم في عمله من أجل الوصول إلى الأهداف المسطرة. كم أن هذه الرقابة هي رقابة على النتائج، وهذا ما يجعلها منهجا واجب التطبيق لتركيزها على الملائمة والكفاية والفعالية بين الوسائل والأهداف والنتائج.
- **التسيير بالمشاركة:** هو نوع من التسيير يسمح بالمشاركة في القرارات عن طريق مشاركة وتعاون المستخدمين في تحديد ووضع الأهداف الخاصة بالمنظمة. وبذلك تصبح روح المشاركة تغطي كل عمليات

المجموعة؛ ما يجعل قوة الخبرة والمعرفة هي المسيطرة بدلا من القوة الرسمية، ويكون انتقال المعلومات بحرية بسبب سيادة جو الثقة بين المسير والمرؤوسين

• **تسيير الموارد البشرية:** هي "ذلك النشاط الذي يتم بموجبه الحصول على الأفراد للمنظمة بالكم والنوع المناسبين، وبما يخدم أغراضها ويرغبهم في البقاء في خدمتها ويجعلهم يبذلون أكبر قدر ممكن من طاقاتهم وجهودهم لإنجاحها وتحقيق أهدافها، أما عن تسيير الموارد البشرية في الإدارة العامة التي تعتمد على عقلانية تسييرية في تسيير مواردها، وإن معاملة الموظف مثل العامل في القطاع الخاص وأن الاختلافات التنظيمية بينهم تصبح ثانوية وتصبح الإدارة مثل المؤسسة تنظر إلى الأشخاص أنهم قوة، طاقة جاهزة يجب استعمالهم على أحسن حالة من أجل تحسين فعالية الأعمال .

• **التسيير بالأهداف:** ويعرف بأنه عملية من خلالها يتقابل الرؤساء والمرؤوسين في كل هيئات المنظمة لتحديد النتائج التي يمكن أن يتوصل إليها هؤلاء المرؤوسين خلال فترة محددة، ويمكن اعتبار هذه النتائج المنتظرة من أهداف المؤسسة ويتم تحديد تاريخ معين لمراجعة التقدم العملي في تحقيق تلك التنبؤات (الأهداف) التي تم وضعها.

يتضح مما سبق أن المنظمات العامة يمكن لها أن تتلقى اللغة التسييرية وتستخدم العديد من التقنيات والمناهج من خلال تنمية طبقة من المسيرين، ذوي كفاءة عالية يوضعون في إدارة المناصب الإستراتيجية، ويساعدون في إدخال العديد من التقنيات التسييرية للإدارة العمومية

ثامنا - الالتزامات الجديدة للإدارة العمومية في ظل تطبيق التسيير العمومي الجديد:

إن انتقال الإدارة العمومية من التسيير البيروقراطي إلى التسيير العمومي الجديد سوف يغير من وضعية الإدارة العمومية لأنه سيعطيها صبغة جديدة، ومن خلال هذا المطلب سنحاول التعرف على الالتزامات الجديدة للإدارة العمومية في ظل تطبيق التسيير العمومي، وذلك كما يلي¹:

1. التكيف المستمر مع المتغيرات البيئية من المسلم به أن التغير السريع الذي يطرق على البيئة يثير الكثير من الصعوبات في مجال التنبؤ والتخطيط لذا فإن تحقيق التناغم مع البيئة العالمية والحقائق السياسية يجعل الإدارة العمومية مجبرة على أن تكون دائمة اليقظة من أجل رصد هذه التغيرات ومحاولة التكيف معها لذا فالإدارة العمومية لا يجب أن تبقى متمسكة بقواعدها الجامدة في ظل كل هذه التغيرات بل يجب أن تهيب

¹تشيشتات سلوى، أفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد بالنظر الى بعض التجارب الأجنبية(نيوزلندا، فرنسا، والولايات المتحدة الأمريكية)، رسالة دكتوراه علوم تسيير، جامعة امحمد بوقرة بومرداس، الجزائر، 2014-2015، ص:136-138

الظروف التي تساعدها في الانتقال إلى الحياة الاقتصادية والتكيف مع الظروف الجديدة من أجل أداء مهامها بالشكل السليم.

2. توجيه مهام الإدارة العمومية في اتجاه جديد: إن تقديم خدمات نوعية يتوقف على مدى كفاءة الموظفين

المسؤولين عن تقديمها لذا فإن المهمة الأساسية للإدارة العمومية أن تهتم بالموارد البشري وتعتبره حجر الزاوية من خلال اعتماد استراتيجيه واضحة فيما يتعلق بتنمية وتطوير الموارد البشرية العمومية ابتداء من التوظيف والى غاية إنهاء المسار المهني للموظف العمومي، كما يجب على الإدارة العمومية أن تكف عن معاملة موظفيها بالتساوي لأن هذا النقص في التمايز لا يأخذ بعين الاعتبار الأداء والقدرات الخاصة للموظفين، في حين أنه من المهم أن تسعى الإدارة العمومية لتحقيق الإنصاف بين موظفيها من خلال مكافأة الأفراد كل حسب مجهوداته خاصة فيما يتعلق بالترقية التي يجب أن تبنى على معيار الكفاءة والخبرة وليس على أساس الأقدمية؛

3. تحويل المهام إلى أهداف واستبدال مصطلح المهمة بمصطلح الحرفة من الواضح أن مهام الإدارة العمومية

المحددة في ظل التسيير البيروقراطي واسعة وغير محددة بدقة ومعرفة بنصوص قانونية لذا يجب إعادة ضبطها وتحديدها بدقة لتأخذ شكل الهدف، كما يجب أن تأخذ المهام الموكلة للموظفين العموميين صبغة الحرفة بحيث تصبح أكثر وضوحا وتحديدا؛

4. تحسيس الموظفين العموميين بالمسؤولية: لأن التحسيس بالمسؤولية يعتبر مصدرا لتحفيز الموظفين

العموميين على الشعور بالانتماء إلى الإدارة العمومية التي يمارسون نشاطهم فيها، فعلى الرغم من أنه لا يمكن إقصاء الرقابة إلا أن الإدارة العمومية يجب أن تتبنى نظام اللامركزية في اتخاذ القرارات وتحديد الأهداف من خلال تفويض الصلاحيات لجميع مستويات الهرم الإداري؛

5. السعي لتحقيق الفعالية والفاعلية في الإدارة العمومية: يجب على الإدارة العمومية أن تكون فعالة وتعمل

على تحقيق الأهداف المسطرة وفي كل المستويات كما يجب أن تعمل على تحقيق الأهداف بفاعلية من خلال الاقتصاد في الموارد والاستغلال الأمثل لها؛

6. التقرب من المواطن: يشير هذا الالتزام إلى ضرورة اقتراب الإدارة العمومية من المواطن من أجل استجابة

أفضل لمتطلباته واحتياجاته؛ كما يجب إشراكه في تسيير الإدارة العمومية؛

7. السرعة: يشير هذا الالتزام إلى ضرورة استعجال الإدارة العمومية في معالجة ملفات المواطنين وإزالة مختلف

العراقيل والحوجز التي تحول دون الإسراع في تقديم خدماتها للمواطنين، كما يجب على الإدارة العمومية أن تكون سريعة في اتخاذ القرارات ورد الفعل؛

8. المرونة: وتشير إلى ضرورة دمج الإدارة بين المنطق القانوني الذي يركز على قاعدة صلبة ومنطق التسيير الذي يتميز بالتكيف المستمر مع البيئة المتغيرة والظروف المفاجئة؛

9. البساطة: وتتعلق بتبسيط إجراءات العمل لأن البساطة تساعد في ربح الوقت والموارد، وتساهم في تحسين نوعية الخدمات العمومية، وهذا ما يضيف على الإدارة العمومية نوعاً من الشفافية والقابلية للقراءة.

تاسعا- انتقادات التسيير العمومي الجديد:

تم انتقاد إصلاحات NPM على نطاق واسع، على أساس التركيز المفرط على مبادئ إدارة القطاع الخاص واضعاف المساءلة الديمقراطية مع إنشاء وكالات تنفيذية، وفشلها في إبراز احتياجات المواطنين باعتبارها محور التركيز الرئيس لجهود إصلاح القطاع العام. وكان هناك مخاوف أيضاً من أن NPM قد قللت الاتساق / التماسك فيما بين الحكومة نتيجة لتجزئ السياسات، والانجاز عبر وكالات ومقدمي خدمات متعددين. علاوة على ذلك، يعارض آخرون الإدعاء بأن NPM كانت براديجماً متميزاً، وتساءلوا عن صياغتها المفاهيمية بدعوى أنها تتألف من مجموعة مقاربات مختلفة ذات خصائص مشتركة. شككت هذه الانتقادات في فعالية إصلاحات NPM وبدأت تظهر مقاربات جديدة في العقد الأول من الألفية الجديدة تسعى إلى معالجة مشاكل التماسك والتعاون من خلال مقاربات "كل الحكومة whole-of-government ووضع/ تركز المواطنين بشكل متزايد في محور الإصلاحات بدلاً من منح امتياز للسوق كمحرك أساسي للإصلاح¹.

1- طارق عاشور، الموجة الثالثة لإصلاحات الإدارة العامة: من التسيير العمومي الجديد إلى الحوكمة العامة الجديدة، مجلة افاق علمية، المجلد 12، العدد 2، 2020، (408-428)، ص: 419

خلاصة الفصل:

إن التغيير الجوهري في أساليب تسيير المؤسسات العمومية وفق نظرية التسيير العمومي الجديد، يكمن في اعتبار مستهلكي الخدمات العامة زبائن واعيين يتم التعامل معهم وفق مفاهيم وقيم تجارية، كما يتم استخدام المفهوم المقاولاتي في تنفيذ مهام إدارة الخدمات العامة، بمعنى البحث عن مصادر تمويل المؤسسات العمومية من المحيط الاقتصادي الذي تعمل من خلاله وليس عن طريق الرفع في الاقتطاعات الضريبية مع انتهاج اللامركزية في التسيير، التعامل بمفهوم الوكالات، العقود الخدمية، وما يصاحبها من استخدام لأنظمة تفويض السلطات والتقييم والأداء المناسبين وكذا أنظمة معلوماتية المستخدمة للتكنولوجيات الحديثة، وقد تم توضيح العديد من النقاط في هذا الفصل والتي توضح عملية الانتقال السليمة من التسيير العمومي الى التسيير العمومي الجديد.

اسئلة التقييم

الموضوع الاول:

السؤال الأول: أكمل الجدول أدناه بوضع رقم الإجابة الصحيحة من بين الإجابات المقترحة

رقم الإجابة الصحيحة	الإجابات المقترحة	العبرة
	1. إدارة الأعمال	تنفيذ السياسة العامة للدولة عن طريق الإدارات العمومية
	2. القطاع الخاص	
	3. التسير العمومي	الجهة الرقابية في المؤسسات العمومية
	4. لا شيء مما سبق	
	1. المساهمون	تقدم دون مقابل، تتحمل تكلفتها كليا الخزينة العمومية للدولة
	2. الدولة ممثلة في أجهزتها الرقابية	
	3. الشركاء	عملية تضخم المؤسسات، الشركات والهيئات في أحيان كثيرة بدون مبرر
	4. المواطنين	
	1. الخدمة مجانية	يكون حق الاستفادة من الخدمة العمومية مكفولا لكل المواطنين، لأنها تعتبر ضرورية في أغلب الأحيان حسب
	2. الخدمة مدعمة	
	3. الخدمة الإدارية	عملية تضخم المؤسسات، الشركات والهيئات في أحيان كثيرة بدون مبرر
	4. لا شيء مما سبق	
	1. الفساد الإداري	يكون حق الاستفادة من الخدمة العمومية مكفولا لكل المواطنين، لأنها تعتبر ضرورية في أغلب الأحيان حسب
	2. التضخم التنظيمي	
	3. الهيكل التنظيمي	يكون حق الاستفادة من الخدمة العمومية مكفولا لكل المواطنين، لأنها تعتبر ضرورية في أغلب الأحيان حسب
	4. لا شيء مما سبق	
	1. معيار الفعالية	يكون حق الاستفادة من الخدمة العمومية مكفولا لكل المواطنين، لأنها تعتبر ضرورية في أغلب الأحيان حسب
	2. معيار التضامن	
	3. معيار الشمولية	يكون حق الاستفادة من الخدمة العمومية مكفولا لكل المواطنين، لأنها تعتبر ضرورية في أغلب الأحيان حسب
	4. معيار المجانية النسبية	

السؤال الثاني: أطلق عليها Barzelay في سنة 1992 نموذج ما بعد البيروقراطية، ما هي؟ عرفها؟

السؤال الثالث: اذكر أهم الصعوبات التي أدت إلى عدم تحقيق المؤسسات العمومية الأداء المطلوب منها؟

الموضوع الثاني:

السؤال الأول: تختلف المؤسسات العمومية عن المؤسسات الخاصة من حيث نظام الضوابط والحوافز، الأداء

الاقتصادي والصعوبات البنكية وضح ذلك؟

اسئلة التقييم

السؤال الثاني: يعرف بأنه: " تنفيذ السياسة العامة للدولة عن طريق الإدارات العمومية"، ما هو المصطلح المعروف، اشرح التعريف بالتفصيل؟

السؤال الثالث: أكمل الجدول التالي بوضع (X) في مكانها الصحيح

التصنيف	خدمة مجانية	خدمة بالمقابل	خدمة مدعمة	الخدمات الإدارية	الخدمات الإجتماعية والثقافية	الخدمات الصناعية والتجارية
الخدمات						
1 النقل العمومي						
2 الهاتف الثابت						
3 حملات التلقيح						
4 التمدرس الإلزامي						
5 خدمات المؤسسات الصحية						
6 خدمة مؤسسة المياه						
7 الامن العام						
8 خدمة مؤسسة الكهرباء والغاز						
9 خدمات الحالة المدنية بالبلديات						
10 الانارة العمومية						

*هناك خدمات تحتمل أكثر من تصنيف

الموضوع الثالث

السؤال الأول

اسئلة التقييم

يعرف (1998) Bernrath, W. احد النماذج على أنه " مجموعة من العناصر المستحدثة في تسيير الإدارات العمومية، والتي تفرض عليها أن تتخلى عن المنطق والبعث القانوني وتصبح خاضعة للمنطق الاقتصادي، من خلال إدراج مفهوم الأداء الناجح والجودة " .

1. ما هو النموذج المعرف من طرف الباحث؟
2. حدد بدقة أهم الخصائص التي تميز هذا النموذج؟

السؤال الثاني:

مرت الجزائر في إطار الإصلاحات الاقتصادية التي قامت بها بعدة مراحل ومنها مرحلة خوصصة المؤسسات العمومية وفتح المجال للخوَص.

1. حدد دوافع لجوء الجزائر لسياسة الخوصصة
2. كيف تتم خوصصة المؤسسات العمومية خارج الأسواق المالية

السؤال الثالث تعد الرقابة على المؤسسات العمومية من اهم المراحل

1. حدد مراحل العملية الرقابية في المؤسسة العمومية؟
2. حدد الجهات التي تمارس الرقابة الخارجية على المؤسسة العمومية؟

الموضوع الرابع

السؤال الأول: يعتبر التسيير العمومي الجديد بمثابة ثورة على مبادئ وأسس التسيير العمومي التقليدي

1. حدد الأطراف الفاعلة في المناجمنت العمومي ؟
2. اذكر الفرق بين التسيير العمومي والتسيير العمومي الجديد من حيث المبادئ التسييرية المتبعة مع الشرح؟

السؤال الثاني: إن للصفات العمومية أهمية كبرى في الإقتصاد الوطني لذلك أولاها المشرع الجزائري أهمية خاصة

1. حدد طرق إبرام الصفقات العمومية بالتفصيل

اسئلة التقييم

2. حدد الحالات التي تؤدي الى الإقصاء من المشاركة في الصفقات العمومية

السؤال الثالث: تمر عملية الإصلاح الإداري بمراحل متسلسلة ترتبط فيما بينهما، حدد هذه المراحل مع الشرح ثم أسقطها على نموذج كوتر للتغيير التنظيمي

الموضوع الخامس

السؤال الأول: عالميا أصبحت شراكة القطاع العام والخاص ظاهرة مهيمنة خلال السنوات العشر الأخيرة نتيجة لعدم كفاية الاستثمارات والضغوط المتزايدة على الميزانيات الحكومية، بالإضافة إلى القلق العام تجاه عدم كفاءة الخدمات التي تقدمها المؤسسات والوكالات الحكومية،

1. وضح المخاطر المحتملة من الشراكة ؟

2. على الشخص العمومي إجراء دراستين بمثابة أعمال تحضيرية قبل إبرام عقد الشراكة اذكرهما مع

الشرح؟

السؤال الثاني: سطرت الجزائر مجموعة من البرامج الهدف منها إنعاش الاقتصاد الوطني من خلال النهوض بالمؤسسات العمومية، ودخول حيز الإصلاح الاقتصادي، اذكر أهم هذه البرامج مع التوضيح؟

السؤال الثالث: تواجه المؤسسات العمومية مجموعة من الصعوبات والتي أدت إلى عدم تحقيقها للأداء المطلوب منها، حددها مع التوضيح؟

قائمة المراجع

قائمة المراجع

المراجع باللغة العربية

أولاً - الكتب:

1. أبو الشعير السعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
2. أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الأولى، الجزء الأول، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1995.
3. إبراهيم السيد المليحي، المحاسبة في الوحدات الحكومية، مكتبة ومطبعة الإشعاع، مصر، الطبعة الأولى، 2002.
4. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، ط3، الجزائر، 1979.
5. احمد محمود مصطفى، التسويق الاستراتيجي للخدمات"، دار المناهج، عمان الأردن، 2004.
6. أحمد منصور سعيد، الإصلاح الإداري وعلاقته بتحسين أداء المؤسسات، دار النور للنشر والتوزيع، د ط، 1997.
7. احمد أمين عبد الهادي، الإدارة العامة في الدول العربية، بغداد، مطبعة المعارف، 1969.
8. الطيب حسن ابشر، مؤسسات التنمية الإدارية أوضاعها الراهنة وآفاق المستقبل، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، 1984.
9. المرسي السيد حجازي، اقتصاديات المشروعات العامة، الدار الجامعية، الاسكندرية، 2004.
10. الفضيل رتيمي، المنظمة الصناعية بين التنشئة و العقلانية (الدراسة النظرية)، ج1، ط1، بن مرابط، الجزائر، 2009.
11. الصباب أحمد عبد الله، أصول الإدارة الحديثة، دار حافظ للنشر والتوزيع، جدة، المملكة العربية السعودية، 1988.
12. المنجد في اللغة العربية، الطبعة الحادية والثلاثون، بيروت، دار المشرق، 1991.
13. أندرو دي سيزولاقي ومارك جي والاس، السلوك التنظيمي، ترجمة جعفر ابو القاسم، معهد الإدارة العامة، الرياض، 1991.
14. تامر البكري، التسويق أسس ومفاهيم معاصرة، دار اليازوري، عمان الأردن، 2006.
15. جمال الدين لعويسات، الإدارة وعملية اتخاذ القرار، دار هومه للطباعة والنشر، أبو ظبي، الإمارات العربية المتحدة، ط1، 2005.
16. حريم حسين، السلوك التنظيمي: سلوك الأفراد والجماعات في منظمات الأعمال، عمان، دار ومكتبة حامد، 2004.
17. حمدي سليمان، الرقابة الإدارية، مكتب الثقافة للنشر والتوزيع، 1998.

قائمة المراجع

18. حسن الصغير، دروس المالية العامة والمحاسبة العمومية، دار المحمدية العامة الجزائر، الطبعة الثانية، 2001.
19. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، الكتاب الثاني، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 1997.
20. خالد أمين عبد الله، علم تدقيق الحسابات - الناحية النظرية -، دار وائل للنشر، الطبعة الثانية، عمان، 2004.
21. خالد أمين عبد الله، التدقيق والرقابة في البنوك، دار وائل للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، عمان، 1998.
22. خليل الشماخ، خضير كاضم، نظرية المنظمة، د ط، عمان، دار المسيرة للنشر، 2005.
23. سليمان الطهاوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مكتبة عين شمس، القاهرة، سنة 1998.
24. شرفي، حسن علي: نظرية القرارات الإدارية، مدخل كمي في الإدارة، دار الفاروق للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1997.
25. زكي خليل، "المساعدة تسويق الخدمات و تطبيقاته"، دار المناهج، عمان ، أردن، 2006.
26. ريجي مصطفى عليان: أسس الإدارة المعاصرة، ط1، دار صفاء للنشر، عمان، 2007.
27. زيد منير عبوي وسامي محمد هشام حرير، مدخل الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، ط1، دار الشروق للنشر، عمان، 2005.
28. طارق المجذوب: الإدارة العامة، ط1، منشورات الجليبي الحقوقية، لبنان، 2005.
29. طارق طه: التنظيم (النظرية، الهياكل، التطبيقات)، الدار الجامعية الجديدة، الإسكندرية، 2007.
30. صالح هاشم صادق، التخطيط والرقابة، الجامعة المفتوحة للنشر، طرابلس، 1998.
31. صموئيل عبود، اقتصاد المؤسسة، الديوان الوطني للمطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982.
32. عادل محمود الرشيد، إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص (المفاهيم - النماذج - التطبيقات)، الطبعة الثانية. القاهرة : المنظمة العربية لتنمية الإدارة، 2007.
33. عادل عبد الرزاق هاشم، الإصلاح الإداري، المطبعة العربية، دار اليازوري للنشر والتوزيع، 2010.
34. عارف دليلة، بحث في الاقتصاد السياسي للتخلف والتقدم والنظام الاقتصادي العالمي، دار الطليعة، بيروت، 1982.
35. عبد الجبار منديل، أسس التسويق الحديث"، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان الأردن، 2002.
36. عبد الفتاح حسن، مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988.
37. علي خطار شنطاوي، نظرية المؤسسات العامة وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، دار الفكر للنشر والتوزيع، ط1، 1990.
38. عمرو غنايم، علي الشرقاوي، تنظيم وإدارة الأعمال، دار النهضة العربية، لبنان، بيروت، 2000.

قائمة المراجع

39. عمر صخري: اقتصاديات المؤسسة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2003.
40. عمار عوابدي، القانون الإداري، ج1، النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، ط5، 2008.
41. عدوان عبد الحميد، الإصلاح الإداري، الطبعة الأولى، دار حامد للنشر والتوزيع،
42. غسان فلاح المطارنة، تدقيق الحسابات المعاصرة - الناحية النظرية -، دار المسيرة، الطبعة الثانية، عمان، 2009.
43. محفوظ أحمد جودة، إدارة الجودة الشاملة: مفاهيم وتطبيقات، دار وائل للنشر، ط1، الأردن، 2004.
44. محسن أحمد الخضير، إدارة التغيير، مدخل اقتصادي للبيولوجية الإدارية للتعامل مع متغيرات الحاضر لتحقيق التفوق والامتياز الباهر في المستقبل للمشروعات، ط1، دار الرضا للنشر، دمشق، 2003.
45. محمد ابراهيم الطراونة، اثر الاصلاح الاداري في التنمية، الطبعة الاولى، دار اليراع للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2010.
46. محمد فتحي، 766 مصطلح إداري، دط، دار التوزيع والنشر الإسلامية، القاهرة، 2003.
47. ماجد إسماعيل أبو حمام، الإدارة العامة والإصلاح الإداري، البراء للنشر، القاهرة، مصر، 2008.
48. محمد الصيرفي، الفساد بين الإصلاح والتطوير الإداري، مؤسسة حورس الدولية، الإسكندرية، مصر، ط1، 2008.
49. محمد الصيرفي، إدارة التغيير، دار الفكر الجامعي، ط1، الإسكندرية، 2007.
50. محمد حافظ حجازي، دعم القرارات في المنظمات، دار الوفاء للنشر والطباعة، الإسكندرية، مصر، 2006.
51. محمد حافظ حجازي، المنظمات العامة، البناء والعمليات والنمط الإداري، ط1، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2010.
52. محمد حنين العجمي، الإصلاح الإداري في المؤسسات العمومية والاقتصادية، دار المسيرة، الطبعة 2، عمان، 2009.
53. محمد عمر الزعبي، محمد بن تركي البطاينة، الاصلاح الاداري والقانوني، الطبعة 1، دار وائل للنشر والتوزيع، 2010.
- 54.
55. محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1989.
56. محمد رشيد عبده، علاء الدين محمد الدميري، دراسات في المحاسبة الحكومية النسق الفكري وقضايا التطبيق، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، الطبعة الاولى، 2003.
57. محمود حافظ، القرار الإداري دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون تاريخ النشر

قائمة المراجع

58. مجيد ضياء، الخصخصة والتصحيحات الهيكلية (آراء واتجاهات)، الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، 2008.
59. مريزق عدنان، التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديث، جسور لنشر والتوزيع، الجزائر، 2015.
60. مصطفى أبو زيد فهمي، حسين عثمان "الإدارة العامة: الإطار العام لدراسة الإدارة العامة- فن الحكم والإدارة في السياسة والإسلام- العملية الإدارية"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2003.
61. مصطفى الفار، الإدارة المالية العامة، دار أسامة للنشر والتوزيع، 2007.
62. موسى اللوزي، التطوير التنظيمي، أساسيات ومفاهيم حديثة، ط 2، دار وائل للنشر، عمان، 2003.
63. موسى اللوزي، التطوير التنظيمي، أساسيات ومفاهيم حديثة، ط 1، عمان، دار وائل، 1999.
64. موسى سودان، "الشفيق إبراهيم حداد ، التسويق"، مفاهيم معاصرة، دار الحامد، عمان الأردن، 2006.
65. لعويسات، جمال الدين، السلوك التنظيمي والتطوير الإداري، دار هومة، الجزائر، 2008.
66. نعيمة عباس الخفاجي، صلاح الدين الهيتي، تحليل أسس الإدارة العامة: منظور معاصر، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2009.
67. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط2، الجزائر، سنة 2007.
68. ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، الطبعة الأولى، 2004.
69. هيام مروة، القانون الإداري الخاص، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2003.

ثانيا- الأطروحات

1. أعتامنة جياذ: الإصلاحات الإدارية و التعددية السياسية في الجزائر، 1990-1992، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، الجزائر 1996
2. العربي حجام، دور نظام المعلومات في ترقية الخدمة العمومية بالإدارة الإقليمية الجزائرية، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة دكتوراه في علم الاجتماع تخصص تنظيم وعمل، كلية العلوم الإنسانية والإجتماعية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف، 2018.
3. تيشات سلوى، أفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجنت العمومي الجديد بالنظر الى بعض التجارب الأجنبية (نيوزلندا، فرنسا، والولايات المتحدة الأمريكية)، رسالة دكتوراه علوم تسيير، جامعة امحمد بوقرة بومرداس، الجزائر، 2014-2015،
4. حماده، طارق غالب، التنظيم الحكومي والإصلاح الإداري في الجمهورية اللبنانية، رسالة دكتوراه، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2012

قائمة المراجع

5. شريفة رفاع، نحو إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية في الدول النامية: نحو تسيير عمومي جديد وفق نظرية الإدارة العمومية الحديثة، رسالة دكتوراه في إدارة الأعمال، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2007-2008

6. صالح بن سليمان الفائز، الإستراتيجيات القيادية في إدارة التغيير التنظيمي والتعامل مع مقاومته، أطروحة دكتوراه في العلوم الإدارية، جامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض، 2007/2008،

7. مصطفى سعد العلوش، نظرية المؤسسة العامة، رسالة دكتوراه الدولة في الحقوق، جامعة القاهرة، 1967.

ثالثا-المجلات

1. العربي بوعمامة، الإتصال العمومي والإدارة الإلكترونية رهانات ترشيد الخدمة العمومية، مجلة الدراسات والبحوث الإجتماعية، عمان، الأردن، العدد 09، جامعة الوادي، ديسمبر 2014.

2. بن نعمان محمد، بوزيدة حميد، دور الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تحقيق التنمية المحلية، مجلة الدراسات الاقتصادية والمالية، جامعة الوادي-العدد التاسع-المجلد الثاني.

3. ثامر محمد مهدي، أثر استخدام الحاسب الالكتروني على أنظمة الرقابة الداخلية، مجلة جامعة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد 12، العدد 4، العراق، 2010.

4. جوال محمد السعيد، ترقية أداء المنظمات العمومية في ظل مقارنة التسيير العمومي الجديد، دراسة نظرية تحليلية، مجلة إقتصاديات شمال إفريقيا، العدد 14، جامعة الشلف، 2016.

5. فالح محمد حسن، الرقابة الإدارية، المجلة العربية للإدارة، عدد 01، 1984.

6. طارق عشور، مقارنة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم وتعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، العدد الأول، 2011-2012.

7. طارق عاشور، الموجة الثالثة لإصلاحات الإدارة العامة: من التسيير العمومي الجديد الى الحوكمة العامة الجديدة، مجلة افاق علمية، المجلد 12، العدد 2، 2020، (408-428).

8. كيمب رونالد هوب: ضرورة الإصلاح الإداري في الدول النامية، مجلة الإدارة العامة العدد 60، ديسمبر 1988، الرياض، المملكة العربية السعودية.

رابعا - الملتقيات

9. الداوي الشيخ، شتاتحة عائشة، مدخل في تحليل التغيير التنظيمي وطرق تعامله مع مشكل المقاومة، الملتقى الدولي حول الإبداع والتغيير التنظيمي في المنظمات الحديثة، جامعة البليدة، الجزائر، 2010.

10. بطاط نصيرة، تسيير الإدارة العمومية في الجزائر بين خصوصيات التسيير العمومي ومتطلبات المناجمنت العمومي، المؤتمر الدولي: المؤسسة بين الخدمة العمومية وإدارة الموارد البشرية، 2015.

قائمة المراجع

11. كمال بوعظم, عبد السلام زابدي, حوكمة الشركات ودورها في التقليل من عمليات التضليل في الأسواق المالية والحد من وقوع الأزمات, ورقة عمل ضمن ملتقى دولي الحوكمة وأخلاقيات الأعمال في المؤسسات, معهد العلوم الاقتصادية والتجارية جامعة باجي مختار عنابة, 2009.
12. لحبيب بلية, التسيير العمومي الجديد كآلية لتحسين حكمة مؤسسات القطاع العام, مداخلة مقدمة في فعاليات الملتقى العلمي الدولي الأول حول: "تفعيل الدور التنموي للقطاع العام كآلية للنهوض بالاقتصاد خارج قطاع المحروقات", المنظم من طرف كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير بالتعاون مع مخبر تسيير الجماعات المحلية ودورها في تحقيق التنمية, جامعة لونيبي علي, البليدة 2, 27 و 28 نوفمبر 2018.

خامسا - محاضرات

1. براشمي مفتاح, محاضرات مقياس القانون العام الاقتصادي لطلبة السنة الثالثة تخصص قانون عام (من التاسعة إلى التاسعة عشر) المركز الجامعي أحمد زبانة غليزان.

سادسا - المواقع:

1. حمد الدقن, نشأة علم الإدارة العامة, جريدة الاقتصادية, مقالات اقتصادية إلكترونية, العدد 6313, 23 جانفي 2011. الموقع الإلكتروني http://www.aleqt.com/2011/01/23/article_495043.htm
2. <http://www.IFACI.com/IFACI/connaitre-l-audit-et-le-controle-interne/definitions-de-l-audit-et-de-controleinterne-78-html> 05-01-2015, 14:00
3. <http://www.change-management-consultant.com/kurt-lewin.html> 2014 -12-25
4. <http://www.strategies-for-managing-change.com/kurt-lewin.html> 25-12-2014.
5. Kotter's 8-Step Change Model: http://www.mindtools.com/pages/article/newPPM_82.htm 05/03/2015
6. <http://www.leadershipthoughts.com/kotters-8-step-change-model/> 03-02-2014

سابعا - القوانين والمراسيم:

1. المرسوم تنفيذي رقم 89- 94 ممضي في 20 يونيو 1989 الجريدة الرسمية عدد 25 مؤرخة في 21 يونيو 1989.
2. المرسوم تنفيذي رقم 95-159 ممضي في 03 يونيو 1995 الجريدة الرسمية عدد 31 مؤرخة في 07 يونيو 1995 الصفحة 9 يعدل القانون الأساسي للديوان الوطني للإحصائيات.
3. المرسوم رقم 85- 243 ممضي في 01 أكتوبر 1985 الجريدة الرسمية عدد 41 مؤرخة في 02 أكتوبر 1985 الصفحة 1516 يتضمن القانون الأساسي النموذجي للمعاهد الوطنية للتكوين العالي.
4. المرسوم تنفيذي رقم 14 28 - المؤرخ في أول فبراير 2014 يحدد القانون الأساسي النموذجي للمعاهد الوطنية لتكوين موظفي قطاع التربية الوطنية الجريدة الرسمية عدد 07 الصادرة في 16 فبراير 2014.

قائمة المراجع

5. المرسوم تنفيذي رقم 02-175 ممضي في 20 مايو 2002 الجريدة الرسمية عدد 37 مؤرخة في 26 مايو 2000.
6. المرسوم تنفيذي رقم 90-391 ممضي في 01 ديسمبر 1990 الجريدة الرسمية عدد 54 مؤرخة في 12 ديسمبر 1990، الصفحة 1711 يتضمن تغيير الطبيعة القانونية للشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية وقانونها الأساسي.
7. المرسوم رقم 96-93 المؤرخ في 03 مارس 1996 الجريدة الرسمية عدد 16 مؤرخة في 06 مارس 1996.
8. المادة الثانية من الأمر رقم 04/01 المؤرخ في أول جمادى الثانية 1422 الموافق ل 20 أوت 2001.
9. المرسوم رقم 96-93 المؤرخ في 03 مارس 1996 الجريدة الرسمية عدد 16 مؤرخة في 06 مارس 1996.
10. المرسوم الرئاسي رقم 195/02 المؤرخ في 1 يونيو 2002 يتضمن القانون الأساسي للشركة الجزائرية للكهرباء والغاز المسماة سونلغاز. جريدة رسمية عدد 39 الصادرة في 02 يونيو 2002.
11. قانون رقم 2000-03 ممضي في 05 غشت 2000 الجريدة الرسمية عدد 48 مؤرخة في 06 غشت 2000 الصفحة 3 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.
12. المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381، المتعلق بمصالح المراقبة المالية.
13. المرسوم التنفيذي رقم 11-381، المتعلق بمصالح المراقبة المالية.
14. الأمر رقم 136-78 المؤرخ في 10/06/1978 المتضمن تنظيم وزارة الداخلية
15. مرسوم رقم 16-82 المؤرخ في 12/01/1982 المتعلق بإعادة تهيئة هيكل الحكومة، الجريدة الرسمية العدد 03، بتاريخ 19/01/1982،
16. مرسوم رقم 83-641، المؤرخ في 05/11/1983، المتضمن إنشاء لجان وطنية للإصلاح الإداري ، جريدة رسمية رقم 46 بتاريخ 08/11/1983
17. المرسوم رقم 84-104 المؤرخ في 12/05/1984، المتضمن إنشاء محافظة الإصلاح والتجديد الإداري . - جريدة رسمية رقم ، 20 ، بتاريخ ، 15/05/1984.
18. المواد من 2 إلى 22 من القانون 88.131 ، المؤرخ في 4 يوليو سنة 1988 ، لمتعلق بتنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية العدد 27
19. المرسوم التنفيذي رقم 192/03 المؤرخ في 28 أبريل 2003 المتضمن المديرية العامة للإصلاح الإداري وتنظيمها الجريدة الرسمية العدد 30
20. القانون رقم 06/01 المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته الجريدة الرسمية عدد 14 المتمم بالأمر 10-05 المؤرخ في 08/08/2010 الجريدة الرسمية عدد 50، العدل والمتمم بالقانون رقم 15-11 المؤرخ في 08/02/2011 الجريدة الرسمية عدد 44

21. الامر 06/03 المؤرخ في 07/15/2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة الجريدة الرسمية عدد 46

المراجع باللغة الأجنبية

1. Androniceanu Armenia, **New Public Management, a Key Paradigm for Reforming Public Management in Romanian Administratio**", Academy of Economic Studies, Bucharest 8/2007
2. Abdelaziz SEGHIR , **LE Management De Services Publics**, communication au colloque national sur : " Le Management Et La Formation En Gestion " Institut Sup De Gestion Et De Planification, Alger, 27-29/06/99.
3. Atreya Binod, Armstrong Anona, **A Review of the criticisms and the future of new public management** , working paper series ,School of Management ,Victoria University ,7/2002
4. Béatrice bréchnignac,Rouband , **Marketing des servies**, du projet au plan marketing ,ed'organisation,paris, france 2001
5. Benoit Grouard, Francis Meston, **l'Entreprise en Mouvement :conduire et réussir le Changement**, 3ém éd-Dunod, Paris, 1998
6. Caiden cerold ,**administrative refom comes of age** ,Berlin-Wolter de cryter and co.1991
7. Demers, C, **De la gestion du changement à la capacité de changer**, L'évolution de la recherche sur le changement organisationnel de 1945 à aujourd'hui. In R. Jacob & A. Rondeau & D. Luc (Eds.), **Transformer l'Organisation**, (52-70), Montréal: École des Hautes Études Commerciales, 2002
8. Didier Truchet; **Droit administratif**, 4ème édition, presse universitaires de France, aout 2011.
9. Georges Dupuis, Marie-José Guédon, Patrice Chrétien, **Droit administratif** ,10ème édition DALLOZ, 2007.
10. Giauque David, **Science et management public ou l'histoire d'une relation ambige** , le cas de la nouvelle gestion publique" ,Ethique publique ,volume4,N°1,Avril,2002
11. Harigopal, K, **Management of Organizational Change**, Second Ed, New Delhi, India, Sage Publications, 2006
12. Jacques Bourgault et Jean Mercier, **L'administration publique : de l'école classique au nouveau management public**, Politiques et management public, vol. 21, n° 4, 2003,
13. Jean Rivero et Jean waline ; **précis de droit administratif**, 21ème édition DALLOZ, 2006.
14. Jean-François Auby et Olivier Raymundie, **Le service public**, Le moniteur, Paris, 2003
15. Jean Silicani, **La situation au service public et de la fonction publique en france** , San date, France
16. L. ZELLA, D. SMADHI, **Gestion de l'eau dans les pays arabes**, Laboratoire de Recherche en Hydraulique Souterraine et de Surface, Larhyss Journal, ISSN 1112-3680, n°05, Juin 2006.
17. Lewis B. Dzimbiri, **Experiences in New Public Management in Africa: The Case of Performance Management Systems in Botswana**, Africa Development,Vol. XXXIII, No.4, 2008,

18. Marie Coris, Vincent Frigant, Yannick Lung, **Changements organisationnels et diversité des formes institutionnelles**, Université de Bordeaux, GREThA UMR CNRS 5113, Cahiers du GREThA ,No(23), 2009, p-p :5-8
19. Michaela Martin et Antony Stella, **Assurance qualité externe dans l'enseignement supérieur: les options**, Paris: institut international de planification de l'éducation de l'UNESCO, 2007.
20. Michel ST- GERMAIN: **Une conséquence de la nouvelle gestion publique : L'émergence d'une pensée comptable en éducation** , Origines et incidences des nouveaux rapports de force dans la gestion de l'éducation Education et francophonie , Vol XXIX, Canada 2001
21. Mohamed Hamzaoui, **audit gestion des risqué d'entreprise et contrôle interne**, Village mondial, 1er édition, France,2006
22. Pattanayak, B. & Mishra P.K, **Change for Growth: Understanding Organizational Development**, New Delhi: Wheeler Publishing, 1999.
23. Proehl, R. A, **Organizational Change in the Human Services**, New Delhi, India: Sage Publications, 2001.
24. Shantanu Banerjea, "Essay on Public Administration" ,Your Article Library, Retrieved 13-7-2017. Edited.
25. Sashkin, M," **A manager's guide to participative management** ",management association, new York, american,1982
26. Walid LAGOUNE : **Les réformes administratives : un état des problématiques**, p: 186 . La revueIdara , volume 09 , numéro 01 , année 1999 .ENA