

## المحاضرة الأولى : ماهية التسيير العمومي

### أولاً: مفهوم الخدمات العمومية

ارتبط مفهوم الخدمة العمومية بنشأة الدولة كسلطة ذات سيادة وزيادة درجة تدخلها في إشباع الحاجات العامة للمجتمع من خلال ممارسة وظائف وأنشطة في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية بغرض زيادة رفاهية المجتمع وبالتالي تحقيق التنمية الاقتصادية، وسنحاول التطرق إلى بعض التعاريف للخدمات العمومية.

ففي القانون الإداري الفرنسي ارتبط هذا المفهوم بالدولة ومختلف مؤسساتها كهيئة تشرف على تنفيذ هذا النشاط من أجل تحقيق المنفعة العامة.

الخدمة العمومية هي مهمة (غرض) عامة أو أداء خاص يقدم من قبل الدولة لجميع المواطنين لإستخدامها (للاستفادة منها).

الخدمة العمومية هي نشاط ينفذ مباشرة من قبل الدولة (سواء أكان محليا أو إقليميا) تحت رقابتها، تهدف لخدمة المصلحة العامة.

تعرف الخدمة العمومية وفقا للقانون الإداري الفرنسي، بأنها "تلك التي تعد تقليديا خدمة تزود بصورة دائمة بواسطة منظمة عامة كاستجابة لحاجة عامة ويتطلب توفرها أن يحترم القائمين على إدارتها مبادئ المساواة والاستمرارية والتكيف لتحقيق الصالح العام"

حسب هذه التعاريف فإن وجود الدولة أو السلطة الحاكمة ضروري لتحقيق الخدمة العمومية لغرض تلبية حاجة ذات منفعة عامة، وهذا يعني أن الخدمة العمومية ترتبط ارتباطا وثيقا بالمنفعة العامة، الأمر الذي سيستدعي تماشي الخدمة مع التطور الحاجات العامة.

يتضح من خلال التعاريف السابقة من أجل أن تحقق الخدمات العمومية الأهداف التي تسعى إليها الدولة كان من الضروري أن تخضع لمجموعة من القواعد تضمن تحقيق هذه الأهداف، وتتمثل هذه المبادئ في:

1- مبدأ المساواة: يعني أن يحصل الأفراد في المجتمع على الخدمة العامة ، وأن تتشابه

التعريف\* في المواقع المتشابهة ويدفع الجميع بنفس الطريقة وأن يحصلوا على نفس الضمانات

\* التعريف : وهي الرسم أو السعر المطبق على الخدمة العامة وهذا اذا كان لها سعر.

بالنسبة لأية قرارات شكوى أمام أي محكمة أو قانون ، وأيضا عند الدفاع عن مصالحهم في مواجهة المرفق العام .

ويلاحظ أن هذا المبدأ يحدد الخدمة العامة ويتضمن ضرورة توفيرها بدون عوائق وإتاحتها لجميع المواطنين دون استثناء وبصورة عادلة.

ولا يعني مبدأ المساواة إطلاقا مجانية تقديم الخدمة العمومية أو الحصول عليها، وهو ما يظهر جليا في الخدمات العمومية الاقتصادية التي يتطلب الحصول عليها تقديم مقابل.

## 2- مبدأ الاستمرارية

تهدف الخدمات العمومية إلى تلبية حاجات ذات منفعة عامة، ومن أجل تحقيق هذا الهدف يشترط عدم انقطاعها، لهذا فإن مبدأ الاستمرارية يعتبر مبدأ أساسي لقيام الخدمة العمومية.

فالخدمات العمومية هي خدمات جوهرية ينظم الأفراد شؤونهم على أساسها، لذلك لا بد من استمرار سيرها بانتظام حتى لا يحدث خلل واضطراب في حياة الناس، ويمكن تصور ذلك مثلا عند توقف مرفق الماء أو الكهرباء أو المواصلات عن العمل.

## 3- مبدأ التكيف أو المرونة

هي قابلة للتغيير أي قابلة للتكيف مع كل الظروف والاحتياجات، فإذا كانت المنفعة العامة تتطور بتطور الزمن كان لا بد من أن تستجيب المؤسسة العمومية لتلك التغييرات لكي تتمكن من تقديم الخدمات التي أنشأت من أجلها بأحسن طريقة فمبدأ المرونة أو التكيف يعتبر شرط أساسي لمتابعة تطور الحاجات العامة، وهو ما يبرر التغييرات التي تحدث على سير الخدمات العمومية تبعا للتغييرات التكنولوجية وتبعا كذلك لتطور الطلب الاجتماعي أو الحاجات الاجتماعية.

## ثانيا: مفهوم التسيير

يعتبر التسيير (الإدارة) علم له أصوله و مهاراته، يجسدها المسيرون في الواقع انطلاقا من قدراتهم على الإبداع والتكيف مع محيط منظماتهم، حيث يعتبر الوسيلة الأنجع لتحديد وتجسيد أهداف المؤسسات على اختلاف أنواعها.

وقد تعددت تعاريف التسيير بتعدد التيارات الفكرية المهمة بهذا المجال.

و يرجع ظهوره بالمفهوم العلمي ابتداء من مساهمات فريديريك تايلور و هنري فايول نحو إدخال الأساليب العلمية على مختلف الوظائف بالمنظمة.

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

و قد عرف F. Taylor التسيير بأنه :

" علم مبني على قواعد وأصول علمية قابلة للتطبيق على مختلف أوجه النشاطات الإنسانية "

وقد عُرف حسب المدرسة القرارية بأنه:

"التسيير والشؤون التسييرية يجب أن نفكر فيها كعمليات أخذ القرار بقدر ما هي عمليات تنطوي على الفعل"

على غرار مساهمات مؤسسي المدرسة العلمية ( تايلور و فايول) لإعطاء مفهوم التسيير، فقد كانت هناك العديد من المحاولات ومن ثم العديد من المدارس التي حاولت تقديم تعريف للتسيير كل حسب منهجه ونظريته للعوامل المؤثرة في العملية التسييرية، حيث نجد مساهمات المدرسة السلوكية ( إلتون مايو، ماسلو )، المدرسة الإجتماعية ( ماكس فيبر )المدرسة الكمية، المدرسة القرارية...وأخيرا المدرسة العملية للتسيير، هذه الأخيرة اهتمت بوضع إطار تحليلي شامل للتسيير بجميع العوامل المؤثرة فيه ؛ من خلال إعطاء إطار نظري يضم المبادئ والتقنيات التي يقوم عليها التسيير ومختلف النظريات والعلوم التي تساهم وتؤثر في العملية التسييرية.

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

وفقا لمساهمة مدرسة التسيير، فإن هذا الأخير في معناه العام هو نشاط مركب من مجموعة من الأنشطة تشكل ما يسمى بالوظائف الأساسية للتسيير "Les Fonctions du Management"، ولا يمكن فصل هذه المراحل عن بعضها، بل هي مترابطة في حقيقة الأمر. من هذا المنطلق فإن التسيير يعرف بأنه:

الطريقة العقلانية للتنسيق بين الموارد البشرية، المادية والمالية حسب السيرورة المتمثلة في التخطيط، التنظيم، الإدارة والرقابة على العمليات، قصد تحقيق أهداف المنظمة والمجتمع بالتوفيق بين مختلف الموارد.

### ثالثاً: تعريف التسيير العمومي

إن التسيير هو وظيفة أساسية في كل مستوى من مستويات المنظمات سواء التجارية منها أو الحكومية ( جامعات، مستشفيات، جماعات محلية.. إلخ )

وجدير بالذكر هنا أن التسيير في المؤسسات العمومية له خصوصيات ترتبط بطبيعة هذه الأخيرة وما لها من مهام وأدوار مشتقة من مهام الدولة لتحديد في الأخير الإطار الذي يسري عليه هذا النوع من التسيير وهي إدارات القطاع العام أو ما يعرف بالإدارة العمومية.

يرى بعض المنظرين أن مصطلح التسيير العمومي ( الإدارة العامة ) لم يظهر ببعده الحالي و كميديان يستحق الدراسة إلا في النصف الثاني من القرن التاسع عشر (19) مع أستاذ علم السياسة الأمريكي **توماس وودرو ويلسون Thomas Woodro Wilson**، أستاذ القانون الدستوري بالولايات المتحدة الأمريكية، والذي أصبح رئيساً لها سنة 1913، فقد نشر هذا الأخير بحثاً بتاريخ 1887 تحت عنوان " دراسة الإدارة العامة " .

ويعرف Wilson التسيير العمومي بأنه " الغاية أو الهدف العملي للحكومة موضوعه هو إنجاز المشروعات العامة بأكبر قدر ممكن من الفعالية والاتفاق مع رغبات الأفراد وحاجاتهم، فعن طريق الإدارة العامة توفر الحكومات حاجات المجتمع التي يعجز النشاط الفردي عن الوفاء بها " .

حيث يلاحظ من هذا التعريف بأن التسيير العمومي موضوعه تحقيق الكفاءة في استخدام الموارد العمومية ، الموجهة لتلبية الحاجات العامة للمجتمع .

ويعرف أيضاً بأنه " تنظيم وإدارة القوى البشرية والمادية لتحقيق أهداف الحكومة " .

أي أن التسيير العمومي يعمل في اتجاه التنسيق بين الموارد المادية والبشرية المسخرة في إطار القطاع العمومي ، لتحقيق الأهداف المسطرة من الحكومة .

ويعرف أيضاً "أن الإدارة العامة تختص بتنظيم وتوجيه الموارد المتاحة بقصد تحقيق السياسة العامة" .

وفي نفس الإتجاه يعرفها الأستاذان Phiffner, Presthuse بأنها" تنسيق الجهود المتعددة بقصد تحقيق السياسة العامة".

حيث يلاحظ من خلال التعريف السابقين ارتباط الإدارة العمومية بالسياسة العمومية على اعتبار أن الإدارة العمومية هي الأداة التنفيذية لتحقيق السياسة العمومية.

ويعرف فوزي حبيش التسيير العمومي على أنه:

" مجموعة نشاطات وأعمال منظمة تقوم بأدائها قوى بشرية تعينها السلطات الرسمية العامة وتوفر لها الإمكانيات المالية اللازمة، بهدف تنفيذ الخطط الموضوعة لها وبالتالي تحقيق الأهداف العامة المرسومة لها، بأكبر كفاية إنتاجية وأقصر وقت وأقل تكلفة"

نلاحظ من خلال التعاريف السابقة أن التسيير في القطاع العمومي هو مزيج من القوانين واللوائح التنظيمية والعلاقات التي تساعد على تنفيذ السياسة العامة للدولة، كما أن ممارسة هذا النوع من التسيير لا تتم بصورة عشوائية وإنما يجب مراعاة عنصرين أساسيين 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: أوجه التشابه والاختلاف بين الإدارة العمومية وإدارة الأعمال:

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

## 1. أوجه الشبه بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال

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

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

## 2. أوجه الاختلاف:

- أما اختلاف الإدارة العامة عن الإدارة الخاصة (إدارة الأعمال) فيتجسد في عدة أمور، أهمها ما يلي:
- الاختلاف الأول يكن في الإطار القانوني الذي يستند إليه كل من الإدارة العامة تعمل في ظل التشريعات وقوانين الخدمة حيث يكون العاملین محكومون بالتشريع العام وأن إختصاصاتهم وسلطاتهم يخولها لهم القانون، حيث يستوجب تعديلها أو إلغاؤها إتخاذ إجراءات وتدابير معقدة تستغرق وقتا طويلا بسبب الرجوع إلى السلطة التشريعية نفسها التي وضعتها، وهذا ما يجعل الإدارة العامة صعبة التطور وغير مرنة، وهذا عكس من الإدارة الخاصة التي تحكمها أنظمة خاصة يضعها مجلس إدارة المؤسسة أو السلطة الصالحة لديها؛ ولكن يجب أن لا تتعارض هذه الأنظمة مع القانون العام في الدولة.
  - الاختلاف الثاني يكمن في الهدف الذي تنشده الإدارة العامة والإدارة الخاصة. تهدف الإدارة العامة إلى توفير الخدمات العامة للمواطنين وبالتالي تأمين المصلحة العامة؛ ولا تتوخى الإدارة العامة، مبدئيا، تحقيق ربح مادي. أما الإدارة الخاصة فهدها الكسب المادي، وهي تطور أعمالها وأساليبها ابتغاء للربح وليس بهدف المصلحة العامة ويعتبر مقياسا دقيقا ومعييرا مستوى كفاءة الإدارة.
  - الاختلاف الرابع يكمن في حجم التنظيم داخل المنظمة. فالإدارة العمومية تتسم بهياكل تنظيمية كبيرة ومتشابهة ومعقدة، أما الإدارة الخاصة غالبا ما تتسم الهياكل التنظيمية بالبساطة والرشد وإن كان ذلك لا يعني وجود هياكل تنظيمية كبيرة ومعقدة أحيانا.
  - الاختلاف الخامس يكمن في الموضوعية التي تسير كلاً من الإدارة العامة والإدارة الخاصة. إن الصفة الهامة للإدارة العامة هي طبيعتها الرسمية والسياسية، لذلك لا يمكن إهمال هذه الاعتبارات عند اتخاذها القرارات الإدارية. وينتج عن ذلك اتخاذ القرارات الإدارية في حالات عديدة بالبعد عن الموضوعية. أما الإدارة الخاصة التي تسيرها فكرة الربح فتكون قراراتها وتصرفاتها موضوعية بشكل مطلق، إذ أنها تنتقي أفضل السبل والوسائل لتحقيق المزيد من الربح.

- من حيث المسؤولية : تخضع الإدارة العمومية لرقابة ومسؤولية قانونية متعددة الأشكال منها المسؤولية الإدارية ، السياسية ، القضائية ، حيث تلتزم الإدارة العمومية بتزويد المواطنين بالمعلومات التي تمكنهم من استخدام حق الرقابة ، بينما لا تخضع إدارة الأعمال لمثل هذه الالتزامات.
- يتسم عمل المؤسسات الحكومية بالاحتكار ، بينما تسود المنافسة عمل المؤسسات الخاصة.

### **ثانيا: أزمة النموذج التقليدي في الإدارة العمومية ودوافع التغيير:**

يتفق معظم الباحثين في حقل الإدارة العمومية أن تتناول موضوع الإصلاحات في الإدارة العمومية جاء نتيجة لعوامل أساسية تتمثل في الضغوطات المالية الناتجة عن تزايد النفقات العمومية ، الضغوطات الإيديولوجية التي تنادي بضرورة تراجع دور الدولة ، التكنولوجيا التي أدت إلى تغيير في أساليب العمل

وشجعت على ظهور الابتكار في شتى المجالات ، ضغط جمهور المواطنين لإضفاء الفعالية على أداء الحكومات وتحسين الخدمة العمومية المقدمة ، العولمة وظهور التباينات بين أداء الدول،

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

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

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

وقال الخبراء إن نمو القطاع العام قد أحدث تدميراً في قواعد ضبط السوق وأنشأ تضخماً وتدهوراً في الاقتصاد ، وفسر آخرون بأن الحكومات أصبحت محملة بأكثر مما تطيق وأنها تحاول معالجة الكثير من المشكلات أكبر مما تطيق ، وأن الإفراط في الإنفاق والتوظيف الحكومي يتعدى إمكانيات القطاع

الخاص (باعتباره يمول نسبة معتبرة من هاته النفقات عن طريق الضرائب ) وأن الدولة تتجه إلى الإفلاس ، لهذا كان التركيز في النصف الأخير من السبعينات منصبا على التقليل من الإنفاق الحكومي أو على الأقل على التخفيف من معدل نموه الذي كان سائدا .

**ثانيا :المعالم التسييرية والإدارية :** وهنا يتعلق الأمر بالمشاكل التي واجهت المؤسسات والهيآت العمومية في طريقة تسييرها وانعكاسه على مستوى أدائها وتتمثل هاته

**1-التعقيدات الإدارية:**إن التعقيدات الإدارية في الواقع وشدة تمسك الموظفين العموميين بلوائح

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

**2-التضخم في التوظيف والتكاليف:** ما يلاحظ على آلية إدارة الخدمات العمومية هو التضخم في

التوظيف الذي لا يرافقه ارتفاع في نوعية الخدمات العمومية ، وهذا يترجم في تعدد المديریات والمراكز الخدمية العمومية التي ليس لها علاقة بتلبية احتياجات المواطنين ، لهذا يطالب المواطن بإدخال مبدأ العقلانية في تسيير الخدمات العمومية وفي تسيير الموارد البشرية ، خصوصا إذا أدخل الزمن اللازم لتلبية الاحتياجات بعين الاعتبار ، إذ أن كثرة الإجراءات وتشتت المسؤوليات يؤدي إلى البطء في معالجة احتياجات المواطن .

**3-تبني أهداف وغايات خارجية :** من المعروف أن القطاع الخاص يتبنى بشكل مستقل أهدافا

داخلية خاصة بالتطور والنمو ، في حين أن الإدارة العمومية تخضع لغايات خارجية محددة في صورة الصالح العام ، ومنه إستراتيجية الإدارة العمومية مقيدة بالأهداف الخارجية من خلال تطبيق اللوائح والقوانين لاغير .

**4-غياب مردودية رأس المال :** لا تجبر الإدارة العمومية على تحقيق مردودية مالية لمجمل

تدخلاتها ولا تعد القيمة المضافة لرأس المال المستثمر معيارا لتحليل الأنشطة المنجزة ، وهذا

بسبب غياب السعر بمفهوم السوق (هنا نتكلم عن الخدمات ذات الطابع الصناعي والتجاري) في حين نجد دائما تكاليف

5-إنجاز المهام في إطار منافسة معدومة أو غير واضحة المعالم : بفعل القوانين واللوائح ، غيبت المنافسة في تحقيق الأنشطة العمومية ، ورسخت الاحتكارية وشبه الاحتكارية التي عملت على إلغاء الضبط عن طريق السوق ، هذه الوضعية أدت إلى عدم قدرة المنظمات الحكومية على التأقلم مع معطيات المحيط نظرا لترسخ آلية الإدارة البيروقراطية .

6-أنظمة معقدة وشديدة الإغلاق: توصف الإدارة العمومية بالتعقيد بالنظر إلى العديد من المعايير : المهام الموكلة إليها غير متجانسة (تقوم البلدية مثلا بتسيير النفايات ، الأمن العمومي، بناء المنشآت والمساحات الخضراء، الثقافة ، المنشآت التعليمية ..) بمقابل ذلك نجد أن حجم الإدارة الموافق لكل نشاط معتبر جدا ، أما البناء التنظيمي البيروقراطي الهرمي فهو جد معقد

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

## المحاضرة الثالثة:السياق الحديث للإدارة العمومية

تعتبر النظرية التقليدية الأساس الذي قامت عليه نظرية الإدارة العمومية الجديدة أو كما تسمى بإعادة اختراع الحكومة أو الإدارة العامة بناءا على نظام السوق ، وإن اختلفت المسميات فهي تصب في اتجاه الحركة الشاملة لتنظيم الإدارة العمومية لتغيير العلاقة بين الحكومة والمجتمع

أولا:مفهوم ونشأة الإدارة العمومية الحديثة:

لقد تزايدت مشاريع الإصلاح الإداري في سنوات السبعينيات خاصة بعد الأزمة البترولية وما خلفته من آثار أهمها الدين العمومي ، التي دفعت بالحكومات والمنظمات بالبحث عن تغيير جذري في سياستها

والبحث عن أكبر فعالية للمورد العمومي الذي سجل مشاكل ونقائص في مجال تقديم الخدمات العمومية التي تميزت سابقا بالضعف في الأداء وغياب الفعالية في التقديم في ظل غياب هامش الحرية لدى المسير العمومي الذي ساهم في كبح الإبداع والتجديد .

ميدانيا تجسدت بعض مبادئ الإدارة العمومية الجديدة على بعض مشاريع الإصلاح في مجال الإدارة العمومية في بعض الدول الأنجلوسكسونية (بريطانيا ونيوزيلندا بشكل خاص) وذلك في بداية الثمانينات ، ويعود مصطلح التسيير العمومي الجديد إلى الباحث christopher hood سنة 1990 .

وبداية من تلك الفترة تم تعميم التسمية السابقة على جل مشاريع الإصلاح في الدول الغربية و دول آسيا وأمريكا اللاتينية وأصبح التسيير العمومي الجديد هو المرجعية للحكومات والهيآت المحلية فيما يتعلق بإدخال أي تغييرات على مرافق الدولة أو إصلاحها .

**المقصود بالتسيير (الإدارة) العمومي الجديد:** يعبر التسيير العمومي الجديد عن تنفيذ مجموعة من القرارات الحكومية التي قادت إلى تغير جوهري في مجال الإدارة العمومية في كل من بريطانيا ونيوزيلندا ، استراليا ، أمريكا الشمالية والتي كانت بهدف الإلتزام نحو الناخبين ومطالبهم وكذا تحسين الأداء الاقتصادي وتلافي النظرة السلبية من المواطنين نحو عدم كفاءة الجهاز البيروقراطي من خلال وضع خطط بديلة لحل مشاكل المواطنين

والإدارة العمومية الجديدة عبارة عن فلسفة وأسلوب لإدارة المنشآت العمومية بروح وتقنيات ومنهجيات تطبق بنجاح في القطاع الخاص وتستند إلى نقلة نوعية في ثقافة الإدارة تؤكد على مركزية العميل (المواطن هو أساس العملية الإدارية) علاوة على تركيزها على المسؤولية على النتائج.

**ويعرف المعجم السويسري للسياسة الاجتماعية التسيير العمومي الجديد بأنه " اتجاه عام لتسيير المنظمات العمومية تعود أولى معالم ظهوره إلى بداية التسعينات في الدول الأنجلوسكسونية ، وانتشر 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 ومن سياسات التسيير في القطاع الخاص ، ومن أهم أسباب ظهور هذا النوع الرغبة في**

تحسين ومعالجة الإختلالات التي ميزت التسيير العمومي التقليدي ، والتي من بينها البيروقراطية ،  
محاولة للارتقاء بمستوى الإدارة العمومية إلى مستوى الكفاءة والفعالية"

كما عرفته لجنة الإدارة العامة في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OCDE " نموذج جديد يقوم على  
نشر ثقافة تحسين الأداء في القطاع العمومي ويقلل من المركزية ويدعو هذا النموذج إلى :

8-تركيز الاهتمام على النتائج من منظور الفعالية والكفاءة وجودة الخدمة.

9-منح المسيرين نوع من الحرية في تحديد بدائل التسيير المباشر للمرفق العمومي ووضع أنظمة  
تسيير تسمح بتحسين مردودية السياسات المتبعة.

10- زيادة الاهتمام بكفاءة الخدمات المقدمة من طرف المنظمات العمومية من خلال وضع  
أهداف خاصة بالإنتاجية وتبني مفهوم المنافسة.

11- تعزيز القدرات الإستراتيجية للحكومة المركزية لتوجيه تطور الدولة بمختلف أجهزتها  
وتمكنها من الاستجابة بصورة منهجية وسريعة وبأقل تكلفة للتغيرات التي قد تحدث على  
مختلف المستويات.

ثانيا: ما لفرق بين الإدارة العمومية الجديدة والتقليدية ؟

يمكن تلخيص الفروقات الأساسية بين النمطين في الجدولين التاليين التالي:

عوامل المقارنة	التسيير البيروقراطي	الإدارة العمومية الجديدة
الهدف	احترام القواعد والإجراءات القانونية(المراسيم ، التعليمات ، المناشير،..)	التركيز على النتائج ، ارضاء الزبائن، البحث عن الفعالية والكفاءة، تحسين الأداء
التنظيم	مركزي(مركزية القرارات) ، هيكل تنظيمي هرمي	لامركزي، تفويض الصلاحيات
تنفيذ المهام	تقسيم العمل ، التخصص	مستقلة
التوظيف	عن طريق المسابقة	عن طريق التعاقد
الترقية	الترقية في الدرجة والترقية في الرتبة	الترقية حسب الاستحقاق والأداء
المراقبة	مؤشر المتابعة	مؤشر الأداء

الميزانية	تركز على الوسائل	تركز على النتائج
-----------	------------------	------------------

التسيير العمومي التقليدي	التسيير العمومي الجديد
1-مركزية التنظيم	-التركيز على المواطن
2-العمل المستقل	- العمل الجماعي
3-الارتباط بالواقع الحالي	- التوجه نحو التغيير
4-التركيز على اللوائح	- التركيز على الأشخاص
5-التمسك بضوابط الميزانية	- التمسك بفعالية الموارد
6-الهيمنة الاحتكارية	- الاحتفاظ بروح المسؤولية
7-المركزية	-اللامركزية

### ثالثا: الإلتزامات الجديدة للإدارة العمومية في ظل تطبيق الإتجاه الحديث:

إن انتقال الإدارة العمومية من التسيير البيروقراطي إلى التسيير العمومي الجديد سوف يغير من وضعية الإدارة العمومية بإعطائها صبغة جديدة تتضمن:

- 1- التكيف المستمر مع المتغيرات البيئية : من خلال رصد مختلف هاته التغيرات ومتابعتها (البيئة التكنولوجية ، البيئة الاجتماعية والثقافية...) ومحاولة التأقلم مع هاته المتغيرات ، بدل التمسك بالقواعد الثابتة والجمود.
- 2- توجيه مهام الإدارة العمومية في اتجاه جديد: من خلال سعيها نحو الفعالية ، وتحقيق رغبات وطموحات المواطن بتقديم خدمات ذات نوعية جيدة ، وهذا بالاعتماد على موظفين أكفاء ، لذا على الإدارة العمومية الاهتمام بالموارد البشري واعتباره حجر الزاوية من خلال اتباع استراتيجية واضحة فيما يتعلق بتنمية وتطوير هذا المورد ، والعمل على استقطاب الكفاءات ، والانتقال إلى معاملة الموظف على أساس الأداء وليس على أساس الخبرة فقط.
- 3- تحسيس الموظفين العموميين بالمسؤولية : لأن التحسيس بالمسؤولية يحفز الموظف العمومي ويولد الشعور بالإنتماء للمنظمة التي يعمل لديها ، مع ممارسة العمل على أساس قيادي تحفيزي ، وليس على أساس استغلال المنصب.

4- السعي لتحقيق الفعالية والكفاءة : من خلال العمل على تحقيق الأهداف المسطرة وفي كل المستويات ، كما يجب أن تعمل الإدارة على الاقتصاد في الموارد والعمل على استغلالها استغلالاً أمثلاً.

5- التقرب من المواطن : وهذا من أجل استجابة أفضل لمتطلباته و احتياجاته ، كما يجب إشراكه في عملية إدارة المنظمات العمومية.

6- السرعة : لأن الوقت عامل مهم في الحكم على أداء الإدارة العمومية ، وبالتالي على المنظمات العمل على إتباع الأساليب الكفيلة بتخفيف الإجراءات المتعلقة بالخدمات المقدمة

#### رابعاً: ركائز التسيير العمومي الجديد:

أجمع المختصين والباحثين في مجال الإدارة العمومية الحديثة إلى أن هناك ركائز بني عليها هذا النمط وتتمثل في :

1- تغيير الإستراتيجية الحكومية: الإدارة العمومية الجديدة تشمل تغيير في البناء الهيكلي للحكومة كما يلي :

- إعادة هيكلة الإدارات ( تبسيط الهياكل الإدارية ، من خلال خلق وحدات بسيطة متجانسة في الأهداف)
- اللامركزية في السلطة والمسؤولية (لتحقيق الاستجابة السريعة)
- الاتجاه نحو آلية السوق ( القيمة مقابل النقود أو الرضا)
- الاستخدام الكفؤ للموارد (تقليل النفقات)
- تحسين الجودة (الاهتمام بنوعية الخدمات المقدمة واستخدام مفهوم التسويق)
- المشاركة ( مشاركة المواطن)
- ميثاق للمواطن (التزام من طرف الإدارة بتحقيق خدمات تستجيب لتطلعات المواطنين)

2- تغيير في أسلوب الإدارة : ويشمل التغيير في الإدارة من خلال العناصر التالية:

- تبني القطاع العمومي لممارسات الإدارة في القطاع الخاص من خلال التميز، إدارة الجودة الشاملة ، الحوافز ، خدمة العملاء، تقليل العمالة...الخ
- التركيز على الكفاءة والفاعلية.
- الانتقال من التحكم في المدخلات ،الإجراءات والأنظمة باتجاه قياس المخرجات
- اتباع أسلوب التعاقد والمنافسة لتقديم الخدمات العمومية ،
- تقليص دور الدولة : ويشمل تقليص دور الدولة وفقا لمفهوم الإدارة العمومية الجديدة الاتجاه نحو التخصص ، برامج تخفيض الميزانية، تشغيل جزء من الخدمات بأسلوب تجاري، تخفيف القيود الحكومية على الاستثمار الخاص .

**خامسا :** التغييرات التي تطرأ على وظائف المنظمات العمومية بعد تطبيق وسائل التسيير العمومي الجديد:

يؤدي تبني التسيير العمومي الجديد إلى تغيير شبه جذري في الوظائف الممارسة في إطار المنظمات العمومية ، حيث تتشابه الوظائف الجديدة إلى حد بعيد مع تلك الممارسة في إطار المؤسسات الخاصة الناجحة ، ويمكن تلخيص السياق الجديد للوظائف في الجدول التالي:

الوظائف	ما يطرأ على الوظائف من تغييرات
الوظيفة الإستراتيجية	<ul style="list-style-type: none"> <li>- التسيير الموجه بالأهداف والنتائج</li> <li>- الاعتماد على التخطيط الإستراتيجي</li> <li>- الفصل بين الوظائف السياسية والإدارية</li> <li>- تطبيق النظام اللامركزي</li> <li>- استعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الداخلية (الإنترنت)</li> <li>- تبسيط الإجراءات الإدارية</li> </ul>
الوظيفة المالية	<ul style="list-style-type: none"> <li>- التخفيض في العجز</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>- استخدام الميزانيات التخطيطية</li> <li>- استخدام الوسائل الحديثة في مراقبة التسيير (كالمحاسبة التحليلية لكشف الانحرافات والمقارنة بين النتائج المحققة والتوقعات، استخدام أسلوب القياس المقارن )</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- استخدام وتطوير التسويق العمومي (إجراءات تحقيق الرضا ، سبر الآراء ، التشاور مع المستخدمين)</li> <li>- التسويق الإلكتروني (استخدام التكنولوجيات الحديثة في الإعلام والاتصال في تقديم الخدمات العمومية).</li> </ul>	<p>الوظيفة التسويقية</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- تقليص حجم موظفي المنظمات العمومية</li> <li>- تحسيس الموظفين بالمسؤولية وتحفيزهم على العمل (المكافأة على حسب الأداء، القيادة )</li> </ul>	<p>وظيفة إدارة الموارد البشرية</p>

:

:

:

\*\*

\*

..

\*\* \_

\*

- -

[mhenbouziane@yahoo.fr](mailto:mhenbouziane@yahoo.fr):

00 213 43 21 21 66:

00 213 7 74 39 06 51 :

-

-

-

:

:

:

:

-  
-  
-

( )

"

"

.(servqual)

**Abstract :**

The main objective of this study is an attempt to answer the following question: What is the contribution of quality management in achieving administrative efficiency of the Algerian administrative system and increase its effectiveness, especially in light of the rapid changes in the environment of this system and the complexity of the role the government? Thus, our paper will be articulated as follows: First, we will introduce the concepts of public administration and public organization; then, we shed light on the reality of quality of service the Algerian public administration. Finally, the paper tries to review the evolution of performance management to the Algerian fiscal administration using new concepts and tools for modern managerial objectives such as management, dashboard, and then to try to address the administration's tax authorities to improve the quality of its environment through the establishment of some kind of confidence between this authority and the taxpayer. This requires a creation of a charter for the taxpayer in an attempt to prevent corruption and tax evasion, and build confidence through the development of business ethics to protect the tax employees from corruption, and to develop therapeutic approaches against corruption. In order to measure the quality of service in the tax administration we will use the model of "the gap between expectations and perceptions" , i.e. (servqual).

:

...

)

( ...

( )

.( )

:

.

)

.

.

(

.

.

---

---

.

.

.

( )

.

"

"

.(servqual)

-

-

:

- - -

:

":

"

: Joseph Juran

$$Q = P/A$$

:Q

:A

:P

$$Q = 1$$

:

- - -

:

-

:

/

:

-

:

-

:

-

:(

)

-

"

"

<sup>1</sup> JOSEPH Juran, **la qualité dans les services**, traduit de l'américain par opéra traduction (Monique speedy), AFNOR gestion, paris, 1987, P :12.

<sup>2</sup> Centre du commerce international (CCI), **application des systèmes de qualité ISO 9000**, Genève, 1996.

: ( )

-

-

-

-

:

:

- - -

.

.

:

-

( )

-

:

-

:

:

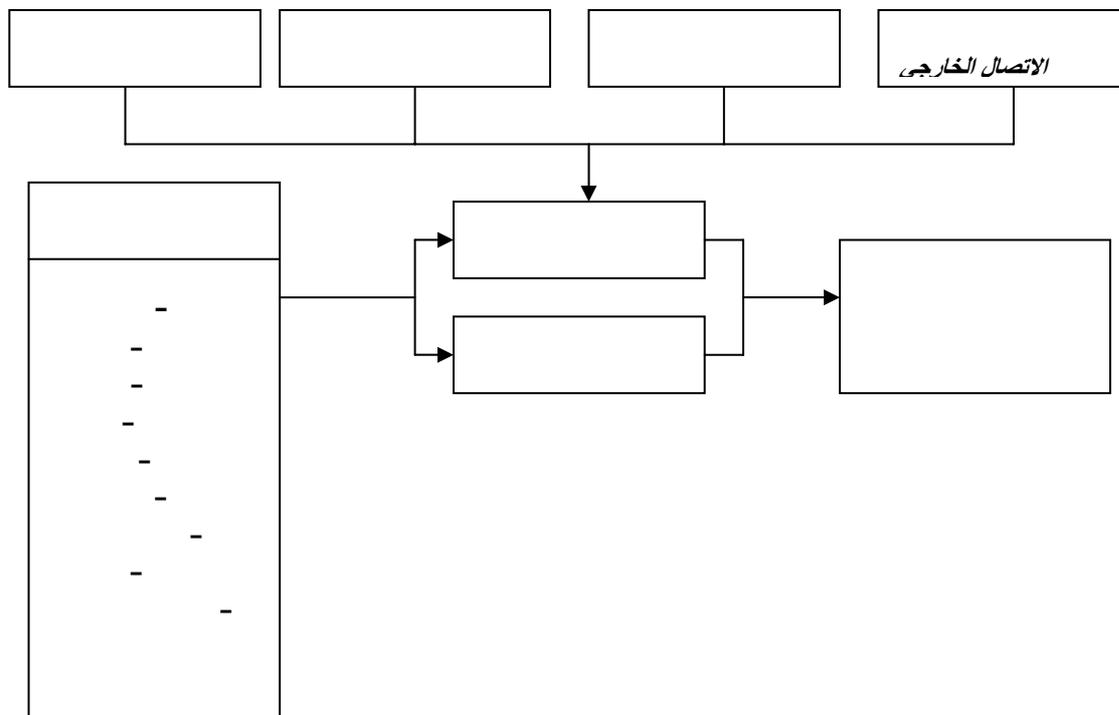
---

<sup>5</sup> Deming W.E., **Out of Crisis**, Cambridge University Press, London, 1986, p 188.

LEONARD.L. &V.A. ZEITHAML)

(D.A. PARASURAMAN&BERRY

( )



: Delivering quality service, balancing customer perceptions and expectations, In : TOQUER (G), LANGLOI (M): **Marketing des services, le défi relationnel**, Ed Dunod, Paris, 1992. P :46.  
Voir également : PARASURAMAN (A) et all, a conceptual model of service quality and its implications of futur research,In: KOTLER (PH)&DUBOIS(B), **Marketing Management**, 10<sup>ème</sup> édition, publi-union, Paris, 2000, P: 452.

:

Total Quality Management (TQM)

---

<sup>6</sup> KOTLER (Ph) & dubois b , **op-cit**, p : 452.

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

( )

" ( j.Dewey) "

"

.( )

"

(A.Stark) "

"

(Robbins and Decenzo) "

"

"

"

-

"

(Ivancevich et al)

" P.W.Van Valok "

"

-

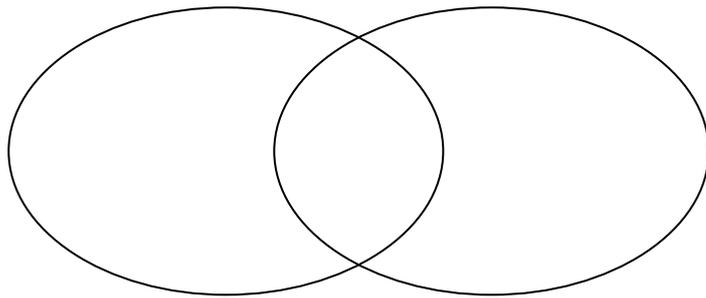
" P.Druker "

-

( ) ( )

:

:( )



:

--

"

:

" R.M.Fulmer

:

-

:

-

---

---



: -

( )

.( ) -

.( )

.....

: -

.( )

( )

(CORRUPTION CAN

( )

PAYS)

.(CORRUPTION DOES NOT PAY)

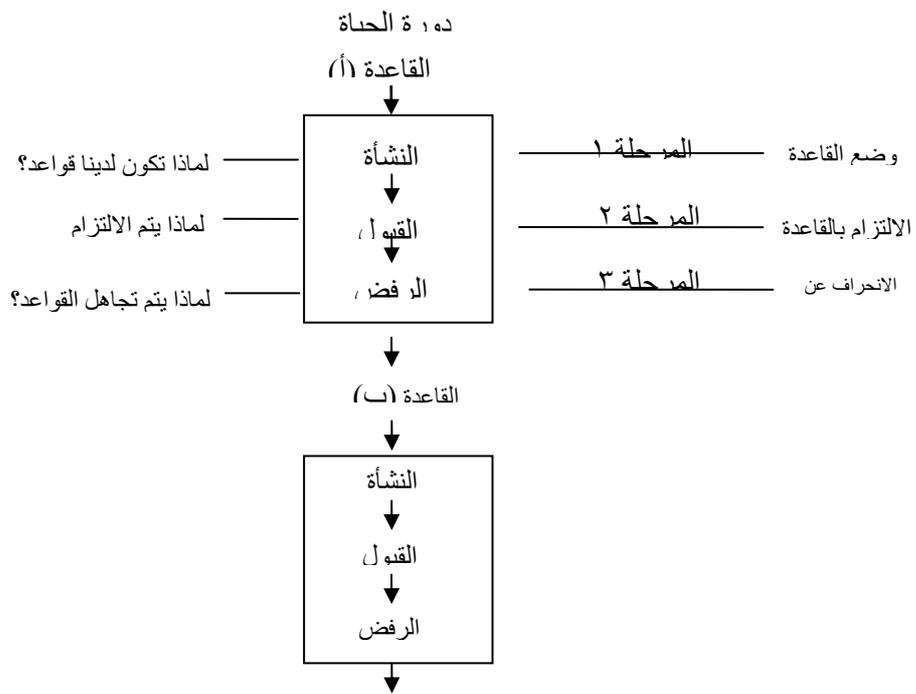
---

---

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

(T. Cohen)



الشكل رقم (٣) دورة حياة القاعدة

المصدر: جون هـ. جاكسون و آخرون: نظرية التنظيم، ترجمة خالد حسن رزوق، معهد الإدارة العامة،

: - -

06

:

: -

: -

" "

: -

(% - )

---

(% )

(% )

: -

: -

: -

( )

: -

: -

---

---

---

( )

:Servqual

-

:

:

:

:

:

:

:

:

:

:

-1-

:

- -1-

.( )

---

---

.%

%

( )

: - - - -

" :

"

“ ”

:

: - -1-

:

: - - -1-

-

-

-  
-  
-  
-  
-

: - - -1-

: -1-

.SPSS

:

-  
-  
-  
-

: -2-

-  
-

: - -

. ( ) ( ) ( )

( )

							/	/		
						/	/	/		
					/	* /	*	/		
				/	* /	/	/	/		
			/	/	*	/	/	/		
		/	* /	* /	* /	/	/	/		
	/	/	* /	** /	* /	* /	/	/		
/	/	/	* /	* /	/	/	/	/	/	
	**	*			*	**	*			

\*

\*\*

( )

( , )

( )

( , )

( , )

( , )

( , )



:

( ) ( )

: ( )  
 , = B<sub>1</sub> ( )  
 [ ]

( , ) B<sub>1</sub> [ ]

, = ( )

, = ( ) ( )

% (ΔR<sup>2</sup>) ( )

:

( ) ( )

: ( )  
 , = B<sub>2</sub> ( )  
 [ ]

( , ) B<sub>2</sub> [ ]

$$, = \quad ( )$$

$$, = ( ) \quad ( )$$

$$\% (\Delta R^2) \quad ( )$$

:

$$: , = B_3 \quad ( )$$

[ ]

$$( , ) B_3 \quad [ ]$$

$$, = \quad ( )$$

$$, = ( ) \quad ( )$$

$$\% (\Delta R^2) \quad ( )$$

:

$$: , = B_4 \quad ( )$$

[ ]

( , ) B<sub>4</sub> [ ]

$$, = ( )$$

$$, = ( ) ( )$$

$$\% (\Delta R^2) ( )$$

:

$$: , = B_5 ( )$$

[ ]

( , ) B<sub>5</sub> [ ]

$$, = ( )$$

$$, = ( ) ( )$$

$$\% (\Delta R^2) ( )$$

:

$$: , = B_6 ( )$$

[ ]

( , ) B<sub>6</sub>

[ ]

, = ( )

, = ( ) ( )

% (ΔR<sup>2</sup>) ( )

:

: , = B<sub>7</sub> ( )

[ ]

( , ) B<sub>7</sub>

[ ]

, = ( )

, = ( ) ( )

% (ΔR<sup>2</sup>) ( )

:

:

.

( , )

-

.

( , )

-

-

.

( , )

.

( , )

-

.

( , )

-

.

( , )

-

.

( , )

-

.

( , )

-

)

-

.

(

:

.

.

( )

- -

:

( )

-

-

-

( )

جون هـ. جاكسون و آخرون: نظرية التنظيم، ترجمة خالد حسن رزوق، معهد الإدارة العامة، الرياض، ١٩٨٨، ص ٥٠١.

Centre du commerce international (CCI), **application des systèmes de qualité ISO 9000**, Genève, 1996.

Deming W.E., **Out of Crisis**, Cambridge University Press, London, 1986, p 188.

JOSEPH Juran, **la qualité dans les services**, traduit de l'américain par opéra traduction (Monique speedy), AFNOR gestion, paris, 1987, P :12.

PARASURAMAN (A), a conceptual model of service quality and its implications of futur research, In: KOTLER (PH)&DUBOIS(B), **Marketing Management**, 10<sup>ème</sup> édition, publi-union, Paris, 2000, P: 452.  
TOQUER (G), LANGLOI (M): **Marketing des services, le défi relationnel**, Ed Dunod, Paris, 1992. P :46.