



جامعة غرداية  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم العلوم السياسية

مقاربة التسيير العمومي الجديد كآلية لتعزيز  
كفاءات المنظمات الحكومية.

مذكرة مكملة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر تخصص تنظيم سياسي وإداري

إشراف الأستاذ:

◆ د.العلمي بن عطاء الله.

إعداد الطالب:

◆ بوقريدة هشام .

أعضاء اللجنة المناقشة:

الصفة	الجامعة	الإسم و اللقب
رئيسا	جامعة غرداية	د.طواهرية أحلام أستاذ(ة) محاضر
مشرفا و مقررا	جامعة غرداية	د.العلمي بن عطاء الله أستاذ محاضر
مناقشا	جامعة غرداية	د.جيدور حاج بشير أستاذ محاضر

2020/2019



۴۳  
شیخ عزیز افغانی  
۱۴

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

"أَمَّنْ هُوَ قَانِئٌ أَنَاءَ اللَّيْلِ سَاجِدًا

وَقَائِمًا يَحْذَرُ الْآخِرَةَ وَيَرْجُو رَحْمَةً

رَبِّهِ قُلْ هَلْ يَسْتَوِي الَّذِينَ

يَعْلَمُونَ وَالَّذِينَ لَا يَعْلَمُونَ إِنَّهَا

يَتَذَكَّرُ أُولُو الْأَلْبَابِ (9)"

سورة الزمر

صدق الله العظيم.

# شكر وعرفان

نحمد الله عز وجل الذي ألهمنا الصبر و الثبات، و أمدنا بالقوة و العزم على مواصلة مشوارنا الدراسي، و توفيقه لنا على انجاز هذا العمل، فنحمدك اللهم و نشكرك على نعمتك و فضلك و نسألك البر و التقوى و من العمل ما ترضى، و السلام على حبيبك و نبيك المصطفى الأمين عليه أزكى الصلاة و السلام.

ثم أوجه شكري نحو أستاذي الفاضل المشرف علي في هذه المذكرة الدكتور: "العلمي بن عطاء الله"، لقد وافقتم على الإشراف عليا دون تردد وأخذتم بيدي وخصصتم جزءا من وقتكم لي وصبرتم عليا طيلة هذه الأشهر رغم المسؤوليات والمهام الملقاة على عاتقكم على المستوى المهني والجامعي، إلى غاية إستكمال آخر حرف من هذه المذكرة، فكنتم نعم الأستاذ ونعم المشرف، فالشكر وكل الشكر الجزيل لكم. ونغتتم الفرصة في هذا المقام لأتوجه بشكري وعرفاني إلى كل أساتذة قسم العلوم السياسية كل واحد بإسمه وإختصاصه الذين ساهموا سواء من بعيد أو من قريب على إعطائي المعلومات الخاصة بتخصصي، والتي كانت في قالب نصح وتوجيه، كما لا أنسى أفراد إدارة الكلية والقسم وخاصة أستاذ رئيس قسم العلوم السياسية الأستاذ: طارق أبصير الذي سهر على مد يد العون إلى دفعتنا، دفعة ماستر علوم سياسية-تخصص تنظيم سياسي وإداري.



## قائمة المختصرات:

ص: الصفحة.

ص ص: من الصفحة إلى الصفحة.

ع: العدد.

مج: المجلد.

ط: الطبعة.

تر: ترجمة.

الوم أ: الولايات المتحدة الأمريكية.

**NPM:** New Public Management التسيير العمومي الجديد

**OCDE:** منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية

**D. M. S:** Durée Moyenne De Séjour الفترة المتوسطة للإقامة

**E. P. A:** مؤسسة ذات طابع إداري

**A.B.C:** Activity Based Costing المحاسبة بالأنشطة

**A.C.D.I:** الوكالة الكندية للتنمية الدولية

**Op. Cit :** Référence Précédemment Cité.

**P :** Page.

**N :** Numéro.

**p.p :** De La Page A La Page.

**Ibid :** Ibidem Au Meme Endroit.

## الإهداء

كون الهدية مفتاح من مفاتيح القلوب ، أهدي هذا العمل إلى:  
إلى وطن أحبه دون تفسير أو مبررات...  
إلى قلب أم لا يعرف سوى المحبة والرحمة...  
إلى شخص أب يستحق الامتتان والبر...  
إلى كل أفراد عائلتي الكبيرة والصغيرة بكل ما يجمعنا في تفاصيل الحياة...  
إلى كل من استقى من مناهل العلم بأمانة وضمير...  
إلى كل من اجتهد متعلما وامتن صدق العطاء معلما...  
إلى كل من عرفته وعرفني ذات يوم، أو حين موقف مقدر...  
إلى كل من خصنا بأمنية أو دعاء، أو أهدانا نصيحة، أو تحمل شكوانا...  
إلى من أحب وطنه بإخلاص، وكان شجاعا بالحق، رسول للمحبة، وفيها  
للعهود.....إلى كل هؤلاء تحية ذكرى ومحبة وتقدير.

## هشام

### الملخص:

بعد التسيير العمومي الجديد إيديولوجية تركز على استخدام مجموعة من المقاربات التي أثبتت نجاحها في القطاع الخاص من أجل محاولة إصلاح القطاع العام وتحسين أداء المنظمات الحكومية ، وهو خطوة أساسية ومحورية تحتاج لعدة عناصر وعوامل سياسية واقتصادية وقانونية حتى يكون نموذجا أكثر كفاءة وفعالية للرفع من أداء المنظمات الحكومية ، وتم دراسة هذا النموذج نظرا لأهميته البالغة في تسيير القطاع العام الذي عانى من عدة مشاكل من بينها تخلف النظم التسييرية والإدارية وعدم قدرتها على مواكبة متطلبات العصر الحديث ، وكذا عدم رضا المواطنين على طبيعة الخدمات المقدمة، وطريقة تقديمها من قبل المنظمات الحكومية ، وخلال الدراسة تم توظيف المنهج التاريخي للتعرف على تطور و نشأة التسيير العمومي الجديد و المنهج الوصفي من أجل سرد مفاهيمه و المبادئ و النظريات التي ساهمت في تجسيده وكذا خصائصه ووسائله ، كما تم توظيف المنهج التحليلي لدراسة المنظمات الحكومية و أهم المداخل التي ساهمت في تسييرها و العوامل المؤثرة في تقديم الخدمات العمومية في ظل التسيير العمومي الجديد ، و الأهم من ذلك تم دراسة و إعطاء نموذج عن المنظمات الحكومية و المتمثل في المؤسسات الإستشفائية العمومية ، و من أبرز نتائج الدراسة إعادة ثقة المواطن بالمنظمة الحكومية من خلال جعلها في خدمة مصالحه ، والزيادة في مردودية الخدمات العمومية مع تقليص تكاليفها وسرعة الاستجابة واحترام المواعيد والدقة في التطبيق، وكذا الشفافية وسهولة المحاسبة ووضوح الخدمة.

### الكلمات المفتاحية:

التسيير العمومي الجديد، المنظمات الحكومية، رفع الأداء، الحكومة.

### **Abstract :**

The new public administration is an ideology based on the use of a set of approaches that have proven successful in the private sector in order to try to reform the public sector and improve the performance of government organizations, it is a fundamental and pivotal step that needs several political, economic and legal factors and factors in order to be a more efficient and effective model for raising the performance of governmental organizations, this model was studied due to its critical importance in running the public sector, which suffered from several problems, including the backwardness of management and administrative systems and their inability to keep pace with the requirements of the modern era, as well as the citizens' dissatisfaction with the nature of the services provided and the manner in which they are provided by governmental organizations, during the study, the historical method was used to identify the development and emergence of the new public administration and the descriptive approach in order to list its concepts, principles and theories that contributed to its embodiment, as well as its characteristics and methods, the analytical approach was also employed to study governmental organizations and the most important entrances that contributed to their management and the factors affecting the provision of public services in light of the new public administration, and most importantly, a model was studied and given about governmental organizations represented in public hospital institutions, and among the most prominent results of the study is the restoration of the citizen's confidence in the governmental organization by making it in the service of his interests, and the increase in the cost-effectiveness of public services while reducing their costs, speed of response, respect for deadlines and accuracy in application, as well as transparency, ease of accounting and clarity of service.



# مقدمة

تعمل المنظمات الحكومية\* في ظل متغيرات بيئية داخلية و خارجية متنوعة و شديدة التعقيد، و هو ما يفرض عليها ضرورة التكيف مع العصر الحديث ، للتحويل من نظام تقليدي إلى نظام عصري وفق فلسفة إدارية حديثة و كذا صنع مفاهيم إدارية جديدة لمواكبة التغيرات الحاصلة في مختلف المستويات و المجالات و من هنا يبرز الدور المحوري للحكومة في تقديم الخدمة العمومية بجودة و معايير عالية، وهذا ما يؤكد الحاجة الماسة إلى ضرورة تجاوز الطرح التقليدي و تبني مفاهيم إدارية جديدة مسايرة للتغيرات العالمية الحاصلة في مختلف الميادين و على كافة الأصعدة.

ومن هذا المنطلق نجد أن جل الدول اتجهت إلى تطوير حكوماتها بما يتماشى مع فلسفة التسيير العمومي الجديد من خلال الإقدام على إصلاحات واسعة النطاق تستهدف القطاع العام ، فضلا عن تحسين أداء الحكومات للمزيد من التوجه نحو السوق بهدف تعزيز كفاءة ممارستها، و الجدير بالذكر أن التسيير العمومي الجديد لا يقصد به وجود مجموعة من القواعد أو دروس عامة قابلة للتطبيق و التعميم في كل مكان و زمان ، مما يعني أن الإصلاح الحكومي مدمجا إلى حد كبير بخصوصية البنية الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية للدول و يصعب تعميمه و لكن يمكن الإستفادة منه، من جهة أخرى نلاحظ تراجع دور الحكومات في بعض المجالات و هذا راجع لعدة أزمات إقتصادية و إجتماعية و مالية مما إستوجب ضرورة تدخل فاعلين جدد من غير الدول خصوصا في ظل زيادة توقعات و مطالب المواطنين من الدولة و نظرا لإختلاف الدول في قدرتها على توفير كل هذه المطالب فإن الفاعلين من غير الدول قد أخذوا الكثير من تلك الوظائف نظرا لفاعلية أدائهم حيث أثروا حتى على كيفية ممارسة الدول للحكم الراشد، وبالتالي هناك حاجة و ضرورة تستدعي الجمع بين القطاعين العام و الخاص بدلا من المواجهة بينهم.

\* يقصد بالمنظمات الحكومية كل هيئة أو جهاز يقوم بإنتاج و توفير خدمات عامة بغرض إشباع حاجات المجتمع أو هي كل مشروع يفوق قدرة الأفراد و الجماعات الخاصة .

1/ - أسباب إختيار الموضوع: يعود سبب اختيارنا لموضوع التسيير العمومي الجديد لأسباب موضوعية وتتمثل في مايلي:

-السبب في اختيارنا لهذا الموضوع هو الأهمية الكبيرة والنجاح الباهر الذي حققه نموذج التسيير العمومي الجديد في الجانب الاقتصادي داخل الدول المتقدمة ومعرفة الأسباب الحقيقية التي أدت بالإقتصاد الوطني إلى التراجع رغم تطبيق مجموعة من الإصلاحات ضمن هذا النموذج (نموذج التسيير العمومي الجديد).

-الرغبة في التعرف على واقع المنظمات الحكومية في ظل التسيير العمومي الجديد.

-الاهتمام بدراسة التسيير العمومي الجديد يعتبر مكسبا معرفيا هاما للباحث، بحيث يمكنه من معرفة الأساليب الجديدة في تقديم الخدمة العمومية والرفع من كفاءة المنظمات الحكومية.

## 2/ - أهميه الموضوع:

تتأتى أهمية البحث في موضوعنا هذا كونه يلقي الضوء على الأساليب المنتهجة في تسيير القطاع العام، وخاصة تسيير المنظمات الحكومية كونها تمثل العصب الذي يركز عليه القطاع العمومي والاقتصاد الوطني، كون التطبيقات الحديثة للتسيير أصبحت مفروضة على القطاع العام وخاصة المنظمات الحكومية للنهوض بالإقتصاد الوطني ، و كنموذج لذلك قمنا بدراسة نظرية للمؤسسات الصحية العمومية بالجزائر .

3- أهداف الدراسة: إن الهدف من الدراسة هو معرفة كيفية تطبيق التسيير العمومي الجديد وتقنياته في المنظمات الحكومية(المؤسسات الصحية العمومية بالجزائر كنموذج)، وذلك من خلال دراستنا لسيرورة المنظمات بالإضافة إلى تحديد مراحل التحول من التسيير التقليدي المغلق إلى التسيير الحديث الذي يراعي البيئة بمختلف قطاعاتها السياسية والاقتصادية ولنتوصل لبناء منظمات حكومية تتماشى مع معطيات البيئة ومتطلبات المجتمع وأكثر كفاءة.

**4/- إشكالية الدراسة:** يقوم التسيير العمومي الجديد على نظرة ومنهجية جيدة لتحديد مدى فعالية عملية تسيير المنظمات الحكومية، من خلال ضرورة الإهتمام أكثر بعملية تقييم النتائج المحققة و طرق قياسها أي النظر إلى تسيير المنظمات الحكومية بمنظور تسيير المنظمات الخاصة من حيث مبدأ معالجة المدخلات والمخرجات بإضفاء الطابع الكمي على مختلف العمليات والمقارنة بينها بصورة تسمح بتفعيل أدائها وتحقيق أقصى مستوى ممكن من التنمية الاجتماعية والاقتصادية في مختلف القطاعات ، من خلال بحثنا هذا حاولنا الإجابة على المشكل الرئيسي والمتمثل في كيف يعزز التسيير العمومي الجديد كفاءات المنظمات الحكومية من خلال إدراج مجموعة من الآليات والإصلاحات، و كان ذلك وفق الإشكالية التالية:

**تساؤلات الدراسة:**

**أ-السؤال المحوري للدراسة:**

◆ ما مدى نجاعة التسيير العمومي الجديد كمدخل لرفع أداء المنظمات الحكومية؟

**ب-التساؤلات الفرعية:**

- ماذا نقصد بالتسيير العمومي الجديد؟
- ما هي دوافع وحتمية تطبيق التسيير العمومي الجديد في القطاع العام؟
- كيف يؤثر التسيير العمومي الجديد على كفاءة المنظمات الحكومية؟

### 5/ - فرضيات الدراسة:

#### أ-الفرضية الرئيسية:

-التسيير العمومي الجديد يساهم إلى حد كبير في رفع أداء المنظمات الحكومية.

#### ب-الفرضية الفرعية:

-يعد التسيير العمومي الجديد خطوة أساسية ومحورية تحتاج لعدة عناصر وعوامل سياسية واقتصادية

وقانونية حتى يكون نموذجا أكثر كفاءة وفعالية للرفع من أداء المنظمات الحكومية.

#### ج- الفرضيات:

■ تخلف النظم التسييرية والإدارية وعدم قدرتها على مواكبة متطلبات العصر الحديث على مستوى المنظمات الحكومية.

■ عدم رضا المواطنين على طبيعة الخدمات المقدمة، وطريقة تقديمها من قبل المؤسسات الصحية العمومية كنموذج للمنظمات الحكومية.

■ يؤثر التسيير العمومي الجديد على كفاءة المنظمات الحكومية عن طريق التحسين في جودة الخدمات العمومية و عصرنتها.

### 6/-الإطار المنهجي: للوصول لهدف البحث وفي ضوء طبيعته وأهميته ومفاهيمه وفروضه وحدوده وحتى نستطيع

الإجابة على تساؤلات البحث والإلمام بكل جوانبه وإختبار صحة الفرضيات المطروحة سابقا في ضوء ما يتوفر لنا من

بيانات، إعتدنا في معالجة هذا البحث على المنهج الوصفي والمنهج التحليلي.

أ/- **المنهج الوصفي (he descriptive approc)**: وصفنا المنهج الوصفي قصد تحديد مفاهيم التسيير العمومي الجديد ووضع التعاريف بالإضافة إلى الخصائص و المميزات و إستخلاص النتائج بالنظر إلى الطبيعة النظرية للدراسة و ذلك من خلال البحث في مختلف الآليات و الوسائل و الأساليب المتتهجة و المفاهيم ذات العلاقة بالجوانب التنظيمية لتسيير المنظمات الحكومية و ربطها بالخدمات العمومية و نمط جودتها.

ب/- **المنهج التحليلي (Approche analytique)** : وصفنا المنهج التحليلي وتجسد ذلك من خلال البحث في النصوص القانونية المنظمة لتسيير المنظمات الحكومية و إصلاحها و تطويرها ، و طرق و آليات تقديم الخدمات العمومية و الرفع من جودتها ، و كذا تحليل الإطار النظري للدراسة من أجل الوصول إلى نتائج تأثير التسيير العمومي الجديد على كفاءة المنظمات الحكومية.

### 7/- الإقتربات:

**الإقتراب المؤسسي**: إستعملنا الإقتراب المؤسسي كوننا نقوم بدراسة المنظمات الحكومية و هي تعد في الأصل مؤسسات عمومية.

**الإقتراب القانوني**: يعد اهم إقتراب، ويتجلى ذلك من خلال دراستنا لأهم القوانين التي نظمت المنظمات الحكومية و كذا الإصلاحات التي إستحدثت بالمنظمات الحكومية بموجب مراسيم وقوانين.

8/- **أدبيات الدراسة**: إعتدنا في دراستنا على مجموعة من الدراسات التي شملت موضوعنا وكانت كالتالي:

◆ **عشور طارق**: مقارنة التسيير العمومي الجديد كآلية لدعم وتعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية،

مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، الجزائر: جامعة سعيدة ، العدد (01)، 2011-2012.

-تمحور هذا الموضوع حول نمط التسيير العمومي الجديد كأحد المفاهيم الحديثة ضمن حقل ما يطلق عليه

بإدارة الأعمال الحكومية، واستعراض تطبيقاته ضمن السياق العالمي، حيث يشير هذا المفهوم إلى مجموعة

من الأفكار حول كيفية إعادة تعريف الحكومة لأدوارها وتحسين تقديم الخدمات العامة، انطلاقاً من فكرة

إدخال آليات السوق والخصوصية والتعاقد الخارجي، والمرونة في التسيير من خلال اللامركزية، وزيادة التركيز على المنافسة والرفع من الجودة والكفاءة مع الاستجابة للمستخدمين، و في هذه الدراسة قمنا بدراسة نظرية لواقع المؤسسات الصحية العمومية من أجل إثبات دور التسيير العمومي الجديد و مساهمته في الرفع من كفاءة المنظمات الحكومية.

◆ **فوغالي أحلام:** التسيير العمومي الجديد وإصلاح البيروقراطيات الدولية: الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة نموذجا، رسالة ماجستير في العلوم السياسية تخصص: إدارة دولية، الجزائر: جامعة الحاج لخضر باتنة، 2013.

- حيث تمحور الموضوع حول الاهتمام بالمنظمات الدولية كفاعول هامة في الساحة الدولية، ودراساتها كبيروقراطيات دولية، أو كإدارات عامة تم إنشاؤها لتقديم خدمات عالمية، كما تهدف الدراسة إلى فتح المجال على الصعيد الدولي للمنظمات الدولية من خلال الامم المتحدة ووكالاتها المتخصصة أنموذجا مع التركيز على عملية الإصلاح من خلال مقاربتها الى نموذج التسيير العمومي الجديد كأحد نماذج الإصلاح الإداري التي تم تطبيقها على مستوى البيروقراطيات المحلية، وخلال دراستنا هذه ركزنا على مدى نجاعة التسيير العمومي الجديد كمدخل للرفع من كفاءة هاته المنظمات الحكومية.

◆ **عدنان مريزق:** التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة، الجزائر: جسور النشر والتوزيع، 2015.

- والذي تناول فيه موضوع الخدمة العمومية على مستوى الإدارة الجزائرية ومحاولات إصلاحها، حيث انطلق الباحث من إشكالية قيام الإدارة الحالية بالتركيز على الأهداف دون النظر الى نوعية الانجاز وجودة الخدمات، ليخلص في دراسته لضرورة التوجه نحو الإصلاحات بالاعتماد على تجارب دول ناجحة من حيث الإصلاح في الخدمات العمومية، هذه الدراسة لا تختلف كثيرا عن دراستنا كوننا نتجه و نبحث عن نفس

الأهداف و ننتشارك ذلك و يتجلى ذلك من خلال التركيز على جودة الخدمات العمومية المقدمة من طرف المنظمات الحكومية .

### 9/- طرق جمع المعلومات: اعتمدنا في جمع المعلومات حول الموضوع على أسلوب البحث الأكاديمي

التمثل في المراجع المختلفة مثل الكتب والدوريات والمقالات والملتقيات والدراسات السابقة في هذا الموضوع، كما استعملنا أسلوب البحث المعلوماتي عن طريق شبكة الأنترنت.

### 10/- صعوبات البحث:

ككل دراسة علمية أكاديمية لابد أن تواجهها صعوبات، قد تختلف هذه الصعوبة تبعا للموضوع المدروس ومعالجته، لكن الصعوبة لابد من وجودها، والصعوبات التي واجهتنا في هذه الدراسة عديدة أهمها:

-قلة ونوعية المراجع باللغة العربية، وهذا ما دفعنا بالاعتماد بشكل شبه كامل على المراجع الأجنبية وخاصة باللغة اللاتينية فهي متوفرة وتشمل موضوعنا على عكس المراجع باللغة العربية، وبالتالي انصب مجهودنا المبذول على عملية الترجمة.

-ندرة البحوث والدراسات المنشورة في هذا الموضوع.

-غلق جميع المكتبات و الجامعات على مستوى الوطن بسبب تفشي جائحة وباء كورونا covid 19 ، الأمر الذي صعب من مهمة إقتناء الكتب أو الإتصال بمكتبات بالجامعات سواء داخل الولاية أو خارجها.

على الرغم من ذلك فقد كانت هذه الصعوبات ربما الحافز الأكبر الذي دفعنا إلى دراسة هذا الموضوع بجدية تامة.

### 11/- حدود الدراسة: (مجال الدراسة الزمانية)

-من حيث البعد الزمني: يتم التركيز في هذه الدراسة على فترة ما بعد السبعينات بالنسبة لمتغير التسيير

العمومي الجديد، حيث شهدت هذه الفترة بداية بروز التسيير العمومي الجديد على المستوى الدولي بعد نجاحه على المستوى المحلي كنموذج فعال للرفع من كفاءة المنظمات الحكومية.



**12/- تقسيم الدراسة:** لمعالجة الإشكالية المطروحة والإلمام بمتغيراتها قمنا بتقسيم الدراسة إلى مقدمة وفصلين، حيث تعرضنا في الفصل الأول إلى الإطار النظري للتسيير العمومي الجديد، الذي تناولنا فيه أربعة مباحث، المبحث الأول كان حول ماهية التسيير العمومي الجديد، أما المبحث الثاني خصصناه للمبادئ والنظريات التي ساهمت في تجسيد التسيير العمومي الجديد وفي المبحث الثالث تطرقنا إلى مميزات وعناصر التسيير العمومي الجديد والمبحث الرابع كان حول وسائل التسيير العمومي الجديد.

أما الفصل الثاني خصصناه لواقع المنظمات الحكومية و اتجاهاتها المستقبلية نحو الإصلاح و التطوير وتم تقسيمه إلى خمسة مباحث، المبحث الأول كان حول ماهية المنظمة الحكومية وأهم خصائصها وأنواعها، وكان المبحث الثاني حول قراءة في مداخل أداء المنظمات الحكومية، أما المبحث الثالث تم التطرق فيه إلى مبررات بقاء المنظمات الحكومية والمشاكل التي تواجهها، أما المبحث الرابع كان حول أهم التحولات التنظيمية و الإصلاحية في ظل التسيير العمومي الجديد وأخيرا خصصنا المبحث الخامس لواقع المنظمات الحكومية في الجزائر -دراسة نظرية للمؤسسة الصحية العمومية في الجزائر، وفي الأخير خاتمة.

الفصل الأول  
الإطار النظري للتسيير  
العمومي الجديد

**تمهيد:**

لإصلاح وإعادة هيكلة المنظمات الحكومية وخدماتها انتهجت الدولة تطوير أساليب وآليات جديدة لممارسة التأثير على السلوك والعلاقات بين الأفراد، السوق وكذا الحكومة، ليس فقط في تنظيم مسائل التنمية والنمو التي يمكن ملاحظتها في جميع جوانب الحياة الاجتماعية والاقتصادية، ولكن كذلك في الجوانب التنظيمية التي هي دائماً في حالة تغير وتطور مستمر كما يدعو إلى ذلك هوتتر (Hutter) قائلاً "إن الوظيفة التنظيمية للدولة قد توسعت، والأسلوب الآن في أي تنظيم يتمتع بالتأثير، يجري دائماً إعادة تشكيله وتطويره"، ومع تطور البشرية واتساع نظرة الإنسان البدائية أصبح يفكر في وسائل يسير بها حياته و أموره المهنية خاصة، حتى ظهرت فكرة التسيير العمومي ويقصد به هنا كيفية تسيير المنظمات الحكومية لشؤون الأفراد، وتعتبر الغاية أو الهدف العملي للحكومة قصد إنشاء مشروعات عامة تخدم الأفراد وتلبي حاجاتهم التي يعجزون عن تلبيتها بمفردهم، واعتمد التسيير العمومي التقليدي على مبادئ استمدتها من العلوم الإدارية والقانونية إلا أنه فشل في الاستمرار بتجسيد أفكاره كون الحكومة احتكرت الوظائف وهمشت الأفراد بعدم دمجهم في الحياة المهنية بمؤسسات الدولة، الأمر الذي أدى إلى ظهور أفكار جديدة من شأنها إدماج الفرد في الحياة العملية والقضاء على البيروقراطية، وتمثل ذلك في نموذج التسيير العمومي الجديد الذي استمد أفكاره ومبادئه من العلوم الاقتصادية وكذا سياسات القطاع الخاص، وهذا ما أدى إلى فتح المجال أمام الأفراد لطرح أفكارهم و التوجه بها نحو تعزيز كفاءة المنظمات الحكومية والرفع من مستوى أدائها وللتعرف أكثر على التسيير العمومي الجديد قسمنا الفصل إلى أربعة مباحث جاءت كالتالي :

**المبحث الأول :** ماهية التسيير العمومي الجديد.

**المبحث الثاني :** المبادئ والنظريات التي ساهمت في تجسيد التسيير العمومي الجديد.

**المبحث الثالث :** مميزات وعناصر التسيير العمومي الجديد.

**المبحث الرابع :** وسائل التسيير العمومي الجديد.

## المبحث الأول: ماهية التسيير العمومي الجديد

ظهر نموذج التسيير العمومي الجديد من أفكار التسيير في القطاع الخاص، لا سيما محاكاة قواعد تسيير المنظمات الاقتصادية وآليات السوق، واندرج هذا المفهوم في المنظمات الحكومية، كما فتح المجال أمام الأفراد لإفراغ طاقاتهم واستثمارها في تطوير القطاع العام، ومن خلال هذا المبحث سوف نتطرق إلى نشأة ومفهوم التسيير العمومي الجديد، وكذا مبادئ التسيير العمومي الجديد ونظرياته، مكونات التسيير العمومي الجديد وعناصره وتطبيقاتها ضمن السياق العالمي.

### المطلب الأول: نشأة التسيير العمومي الجديد

في بداية القرن الحادي والعشرون ارتبط عدد كبير من المنظمات الحكومية من جميع أنحاء العالم في جهود إصلاح بيروقراطيتها، هذه الدول ذات تواريخ وأنظمة انتخابية مختلفة، علاوة على أنها في مراحل متباينة من التنمية، ومع ذلك تستخدم إلى درجة راقية مجموعة مفاهيم واستراتيجيات للاصطلاح متماثلة إلى حد كبير، وتأتي كثير من هذه المفاهيم من حركة إصلاح عرفت باسم "التسيير العمومي الجديد أو إعادة اختراع الحكومة"، حيث برز هذا نتيجة للنكسة البترولية لسنة 1973 والأزمة المالية الدولية التي صاحبته، وكان أول ظهور له في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث كانت السياسة العمومية هناك تعاني من مشاكل جمة بسبب فلسفة عملها المبنية انطلاقاً من التركيز على الوسائل وغياب الرقابة وعدم الاهتمام بالنتائج، مما تسبب في ارتفاع حجم الدين العام، والذي صاحبه عجز مالي كبير للولايات المتحدة الأمريكية وانطلاقاً من هذا اتحدت قوى المعارضة وخصوصاً الاتجاه الليبرالي من أجل الدعوة إلى التغيير من خلال الانتقال من منطق الوسائل إلى منطق النتائج، بالإضافة إلى تقليص حجم تدخل الدولة والاتجاه نحو التخصص، والأهم من هذا هو العمل على إدخال فلسفة التسيير الخاصة على السياسة العامة لتتنقل بعد

ذلك موجة الإصلاحات إلى الدول الأخرى التي عانت من نفس المشاكل والنقائص في مجال تقديم الخدمات العمومية، هذه الخدمات تميزت بالضعف في الأداء وغياب الفعالية والكفاءة ولا تستجيب لتطلعات المواطنين. وفي سبيل محاولة القضاء على ذلك تم التفكير بجدية في استخدام أهم أدوات القطاع الخاص التي حققت نجاحات كبيرة وتطبيقها تدريجيا في القطاع العمومي، وذلك في إطار ما يعرف بالتسيير العمومي الجديد (NPM) Management Public New<sup>1</sup>.

إن فترة الستينات والسبعينات من القرن الماضي تميزت بالعديد من الدراسات الأكاديمية التي حاولت تعزيز قدرات الحكومة من خلال سياسة المبادرات، والتي تم تصنيفها إلى اتجاهين رئيسيين وهما<sup>2</sup>:

– الاتجاه الأول: قاده الإقتصاديون ويوصف بالاقتصاد المؤسسي الجديد (Institutional New Economics).

– الاتجاه الثاني: قاده رجال التسيير وكان أساس المعرفة التسييرية (Managerialism).

حيث نادى الإقتصاديون بضرورة إدخال المنطق الاقتصادي على العمليات الحكومية، في حين حاول رجال التسيير التأكيد على ضرورة الاستفادة من الخبرة التسييرية التراكمية في القطاع الخاص واستخدامها داخل القطاع العام، وانطلاقا من هذا ظهرت العديد من مذاهب وأوجه الإصلاح انطلاقا من هاذين الاتجاهين، في هذا الشأن جادل العقلايون الإقتصاديون بأن الحكومات كانت المشكل الأساسي أو العقبة التي قيدت نمو وحرية الاقتصاد، ومن أجل ذلك دعوا إلى تقليص حجم التدخل الحكومي، مؤكدين على أن وجود الأسواق وآلياتها من شأنه أن يساهم في تحسين الكفاءة الاقتصادية كما أشاروا إلى أن النموذج التقليدي البيروقراطي لم يحدث توازنا هيكليا في الحوافز والمكافآت كذلك الموجودة في الأسواق، ونادوا بأن يكون للأفراد الحد الأقصى من الحرية الفردية مع توفير شروط وأسباب الكفاءة، ومن جانب آخر يرى

1 سلوى تيشات، آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجنت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية : نيوزيلندا، الو م أ، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير تخصص : تسيير المنظمات، غير منشورة، الجزائر : أحمد بوقرة بومرداس، 2015، ص ص 128-129.

2 طارق عشور، مقارنة التسيير العمومي الجديد كآلية لدعم وتعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، الجزائر : جامعة سعيدة، ع (01)، 2011-2012، ص 110.

رجال التسيير أن تطبيقات ومبادئ إدارة القطاع الخاص من شأنه أن يحل الكثير من المشاكل البيروقراطية في القطاع العام، فهم يؤكدون مثلاً على أن التسويق يؤدي إلى التغيير في ثقافة وقيم ومهارات المديرين، و بالتالي يساهم في تحسين أداء الوكالات الحكومية<sup>1</sup>.

وبعيداً عن هذا الطرح يرجع العديد من مفكري الإصلاح الحكومي الفضل في بدء حركة التسيير العمومي الجديد إلى (Margaret Thatcher) التي اعتلت منصبها في بريطانيا سنة 1979، بعدما أدارت حملة انتخابية تركت على إصلاح الخدمات الحكومية من خلال تفعيل القطاع العام بعيداً عن النماذج البيروقراطية القديمة وتبع إنتخابها انتخاب (Reagan Ronald) سنة 1980 في الولايات المتحدة الأمريكية، و (Brian Mulroney) في كندا سنة 1984، وكلاهما قاد حركة شرسة ضد البيروقراطية بهدف ترقية وتطوير أداء منظمات القطاع العام.

أما ميدانيا فقد تجسدت بعض مبادئ التسيير العمومي الجديد في العديد من مشاريع الإصلاح المتعلقة بالمنظمات الحكومية، حيث بدأت في الدول الأنجلوسكسونية (بريطانيا ونيوزيلندا وأستراليا...) في الثمانينات واتسعت إلى دول أخرى شملت الولايات المتحدة الأمريكية في سنة 1993<sup>2</sup>.

وهنا لابد من الإشارة إلى أن مصطلح (New Public Management) ترجع بداياته بالضبط إلى مقالين للباحثين (Aucoin, 1990) و (Hood, 1991)، حيث اعتبرا أن (NPM) عبارة عن تعبير مختصر يستخدمه الباحثون والمختصون للإشارة إلى موضوعات متميزة لأساليب وأنماط إدارة المنظمات الحكومية والتي طفت على السطح خلال العقدين الماضيين في الدول السالف ذكرها.

وابتداءً من تلك الفترة تم تعميم التسمية وأصبح التسيير العمومي الجديد بمثابة المرجعية لكل الحكومات المركزية والهيئات المحلية التي تهدف إلى إدخال إصلاحات وتغييرات على المنظمات الحكومية والمرافق

1 طارق عشور، المرجع السابق، ص 111.

2 إيلين سيولا كامارك، العولمة وإصلاح الإدارة العامة، في الحكم في عالم يتجه نحو العولمة، تحرير : جوزيف س. ناي و جون د. دونا هو، تر: محمد شريف الطرح، ط1، الرياض : مكتبة العبيكان، 2002، ص 317.

العامة، ومع بداية القرن الواحد والعشرون أصبحنا في ظل التسيير العمومي الجديد (NPM) نتحدث على العديد من التجارب التي يمكن تقييمها والاستفادة منها في إطار ما يسمى بالإصلاح الإداري، وفي دراسة للباحث (Favoreu) بعنوان : "تأملات حول أسس إستراتيجية والإدارة الإستراتيجية في القطاع العمومي"<sup>1</sup>، توصل من خلالها إلى أن السبب الرئيسي لبروز موجة (NPM) هو نواتج الإصلاح الإداري الذي عرفته سنوات سبعينات القرن الماضي، الأمر الذي دفع بالحكومات إلى السعي نحو إحداث تغيير جذري في سياستها بحثا عن فعالية أكبر في مجال تقديم الخدمات العمومية، التي تميزت بالضعف في الأداء وغياب الفعالية في التقديم، وارتباطها بالممارسات الإحتكارية كون تقديم الخدمات العمومية يتم من طرف هيئات غير هادفة للربح وتنشط في محيط قانون منضبط يحدد بشكل دقيق مهام كل هيئة وكيفية تمويلها، مما يقيد الحرية لدى المسير أقل بكثير مما هو عليه الحال في القطاع الخاص، مما يخفض نسبة الإبداع والتجديد<sup>2</sup>.

ويرى معظم المؤيدين والمدافعين عن التسيير العمومي الجديد أنه عبارة عن ثورة عالمية لصالح الأشكال ما بعد البيروقراطية للمنظمات الحكومية، حيث ظهرت استجابة للعديد من الظروف والقوى ولعل أهمها<sup>3</sup> :

- كبر حجم وتكلفة القطاع العام وتزايد الضغوط من أجل خفض برامجه وزيادة مستوى فعاليتها وكفاءتها.
- الابتكارات التكنولوجية الهائلة المتراكمة عبر السنين، والتي ألقت بظلالها على العمل التسييري، وبالأخص ما تعلق منها بتطور تكنولوجيا معلومات الاتصال.
- العولمة الاقتصادية والإحتدام وحدة المنافسة.

1 Bouckaert,G. ;& Pollitt. ,Public Management Reform A Comparative Analysis, USA : OUP Oxford,1999,p : 23.

2 Favoreu,C.,Réflexions Sur les Fondements de la Stratégie et du Management Stratégique en Milieux Public, En Ligne : <http://www.strategie-aims.com/events/conferences/17-vieme-conference-de-laims/communications/1049-reflexions-sur-les-fondements-de-la-strategie-et-du-management-strategique-en-milieu-public/download>, Le : 23/01/2016.

3 أحلام فوغالي، التسيير العمومي الجديد وإصلاح البيروقراطيات الدولية : الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة نموذجا، رسالة ماجستير في العلوم السياسية تخصص : إدارة دولية، الجزائر، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2013، ص 24.

- بروز الحاجة إلى تحرير القطاع الاقتصادي الذي بات يفرض أعباء ثقيلة على خزينة الدولة.
- سوء الإدارة العامة وعدم كفاءتها في العديد من الدول، بالإضافة إلى تفشي ظاهرة الفساد الحكومي في إدارة الموارد المتاحة.
- التخط البيروقراطي الذي أصبح الطابع المميز للمنظمات الحكومية.
- في ظل عالم تنافسي، أصبح الأفراد يطالبون بالمزيد من الجودة والفعالية في الخدمات العمومية.

### المطلب الثاني: مفهوم التسيير العمومي الجديد

حسب المعجم السويسري للسياسة الاجتماعية فإن التسيير العمومي الجديد عبارة عن اتجاه حديث لتسيير المنظمات الحكومية وفقا لمبادئ وأسس تتوافق مع متطلبات المتغيرات والظروف البيئية المعاصرة، وظهر مع بداية الثمانينات للقرن الماضي في الدول الأنجلوسكسونية، وانتشر لاحقا في معظم دول التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE) (Organisation De Cooperation Et De Developpement Economiques)، وبخلاف التسيير العمومي التقليدي الذي كان يستمد مبادئه وأسس من العلوم السياسية والقانونية، فإن أفكار ومبادئ التسيير العمومي الجديد مستوحاة من العلوم الاقتصادية والإدارية وسياسات التسيير المطبقة في القطاع الخاص، ومن أهم الأسباب التي دفعت إلى بروزه هي الرغبة في تحسين ومعالجة الاختلالات التي ميزت التسيير العمومي التقليدي، وأهمها البيروقراطية السلبية، بالإضافة إلى محاولة رفع أداء المنظمات الحكومية إلى المستوى المطلوب من الكفاءة والفعالية<sup>1</sup>.

1 Dictionnaire suisse de politique sociale, En Ligne :<http://www.socialinfo.ch/cgibin/dicoposso/show.cfm?id=326>. Le : 24/01/2016.



أولاً : تعريف التسيير العمومي الجديد<sup>1</sup>

التعريف اللغوي للتسيير العمومي الجديد: يعتبر "المناجمت" مصطلح إنجليزي الأصل مشتق من الفعل (Manage To) الذي يعني أدار وسير، وقد يكون هذا المفهوم قريب من الكلمة الفرنسية (Management) والتي تعني حسن التسيير، كما يتطابق مع الفعل (Géré) وهذا حسب القاموس الفرنسي (L'internaute). اصطلاحاً : تعددت التعاريف التي ارتبطت بـ (NPM) من جهة، وغموضها أو سطحيها من جهة أخرى، وهذا راجع لكثرة التيارات التي تناولته على اختلافاتها الفكرية والإيديولوجية، كما ارتبطت أغلبها بالعلوم السياسية والقانونية، الأمر الذي أدى إلى تبني الأطروحات التي دعمت الفرضية الأساسية للتسيير العمومي الجديد، والتي تركز أساساً على محاكاة النجاحات الاقتصادية والإدارية التي حققتها مشاريع القطاع الخاص في ظل ما يسمى بإدارة الأعمال، ومحاولة إسقاطها على القطاع العام من أجل تفعيل أداء المنظمات الحكومية، وانطلاقاً من هذا الصدد سنذكر بعض التعاريف التي صيغت في هذا الشأن: حيث عرف بورينس (NPM) على أنه المفهوم المعياري للإدارة العامة التي تتألف من مكونات مترابطة وتوفر خدمات ذات جودة عالية للأفراد وزيادة الاستقلالية لدى المسيرين العموميين لا سيما من ضوابط رقابة الوكالات المركزية ومكافأة الأفراد على أساس تلبية الأهداف، وكذا توفير الموارد البشرية والتكنولوجية التي يحتاجها المسيرون لأداء نشاطاتهم بشكل جيد، وإدراك المزايا التي قد تنجر عن عامل المنافسة مع فتح المجال أمام القطاع الخاص في تنفيذ الأغراض العامة بدلاً من الاقتصار على القطاع العام<sup>2</sup>.

وترى دراسة (Pesqueux) أن التسيير العمومي الجديد يمثل نقداً للنموذج التقليدي للإدارة العامة التي تستند إلى البيروقراطية، حيث يدعوا منظمات القطاع العام إلى التركيز على الإدارة وأنظمة التسيير بدلاً من القضايا السياسية، الأمر الذي يحمل في طياته تحولاً من مفهوم دولة الرفاهية (Providence-L'Etat) إلى

1 شريف موسى، وليد حمودي، تطبيق المناجمت العمومي في إدارة الجماعات المحلية، مذكرة مقدمه ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص إدارة الجماعات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، الجزائر، 2014-2015، ص 18.

2 طارق عشور، مقارنة التسيير العمومي الجديد كآلية لدعم وتعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية، مرجع سبق ذكره، ص 114.

الدولة التنظيمية (Providence-L'Etat)، مع التأكيد على أن مشروع التسيير العمومي الجديد يسعى لغرس روح المبادرة في أجهزة الدولة من خلال إدخال منطق السوق في آفاقه، والمنافسة التي يشهدها دائما على أنها أساس لكفاءة السوق من شأنها أن تحل محل المبادئ السياسية<sup>1</sup>.

أما (Pollite) فيعرفه بأنه إيديولوجية تركز على استخدام مجموعة من المقاربات التي أثبتت نجاحها في القطاع الخاص من أجل محاولة إصلاح القطاع العام وتحسين أداء المنظمات الحكومية، وعرف (bernath) التسيير العمومي الجديد على أنه مجموعة من العناصر المستحدثة في تسيير الإدارات العمومية والتي تفرض عليها أن تتخلى عن المنطق والبعد القانوني وتخضع مباشرة للمنطق الاقتصادي من خلال إدراج مفهوم الأداء الناجح والفعال والجودة العالية<sup>2</sup>.

كما عرفته لجنة الإدارة العامة التابعة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE) بأنه: نموذج جديد يقوم على نشر ثقافة تحسين الأداء في قطاع عام وأقل مركزية، ويدعو هذا النموذج إلى تركيز الاهتمام على النتائج من منظور الكفاءة والفعالية وجودة الخدمة واستبدال البنى التقليدية المتميزة بالتسلسل الهرمي والمركزية القوية بأنظمة تسيير لا مركزية، تكون فيها الخيارات المتعلقة بالميزانية والخدمات المقدمة أقرب ما يكون للمستفيدين، والتي تمنح للزبائن وأصحاب المصلحة حق إبداء الرأي، كما تمنح المسيرين نوعا من الحرية في تحديد البدائل في التسيير المباشر للمرافق العامة، وفي وضع أنظمة تسيير تسمح بتحسين مردودية السياسات المعتمدة، والاهتمام بكفاءة المرافق المسيرة عن طريق الاستغلال المباشر، مما يستدعي وضع أهداف متعلقة بالإنتاجية وتبني إجراءات تجعل المنظمات العامة في حالة منافسة، تعزيز القدرات الإستراتيجية للحكومة المركزية من أجل قيادة التطورات التي تعرفها الدولة، والتي تسمح لها بالاستجابة بانتظام وبسرعة وبأقل التكاليف للتغيرات الخارجية والتحديات المختلفة.

1 Pesqueux ,Y, .Le «nouveau management public» ou (New Public Management) , En Ligne: [https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00510878/ document](https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00510878/document). Le: 19/01/2016.

2 محمد السعيد جوال، ترقبه أداء المنظمات العمومية في ظل مقارنة التسيير العمومي الجديد، دراسة نظرية تحليلية، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، مجلة علمية دولية متخصصة محكمة، العدد 14، 2016، ص ص 65-66.

تجمع الأدبيات الاقتصادية التي تناولت موضوع تحديث الإدارة العامة على أن مفهوم للتسيير العمومي الجديد الذي كرسه التجارب الميدانية لبعض الدول في بداية الثمانينات على رأسها بريطانيا ثم توالى على تطبيقه الدول الأنجلوساكسونية الأخرى كنيوزيلندا، وكندا، وسويسرا يقوم على محاكاة قواعد تسيير المنظمات الاقتصادية الخاصة وآليات السوق وإسقاطها على منظمات القطاع العام لتحسين مستوى أدائها من خلال إصلاح أنماط التسيير<sup>1</sup>.

---

1 ليلي بن عيسى، الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 14، ديسمبر 2013، ص 191.

## المبحث الثاني: المبادئ والنظريات التي ساهمت في تجسيد التسيير العمومي الجديد

إذا كان مفهوم التسيير العمومي الجديد لا يمثل مذهباً متناسقاً ولا ينعكس في الواقع بنفس الطريقة فإن هذا لم يمنع بعض من الكتاب من محاولة حصر المبادئ الأساسية وكذا النظريات التي يقوم عليها هذا المفهوم، فيما يلي سنقدم قائمة لمبادئ ونظريات التسيير العمومي الجديد كما وردت لدى البعض من هم باعتبارها الأحداث والأكثر شمولية وإن كانت هناك مساهمات لكتاب آخرون قدموا قوائم أخرى قد تكون صيغت بشكل أكثر وضوحاً أو أكثر تركيزاً على هذا المبدأ أو ذلك.

### المطلب الأول: مبادئ التسيير العمومي الجديد

يرى الباحثان (Geabler .D. Osborne et T) أن التسيير العمومي الجديد يقوم على التجديد في نشاط الدولة وذلك بإضفاء طابع المقاول (Entreprise) على القطاع الحكومي تحت مصطلح (Gouvernement entrepreneur) ويحدد الباحثان عشر قواعد أو أسس تحكم دور الحكومة أو القطاع الحكومي<sup>1</sup> :

- 1- إضفاء مبادئ التنافسية على القطاع العام وهو ما يؤدي بالضرورة إلى إعطاء أكثر فعالية لهذا القطاع ويسمح بتجديد وتأهيل وتطوير الخدمة العمومية ورضا المتعاملين معها، وكذا تدعيم رقابة التسيير.
- 2- تقييم كفاءة الوكالات أو الهيئات بالتركيز على النتائج بدلا من الاهتمام بالموارد "الرقابة القبلية" وبيرو (Geabler . T Osborne et) باعتماد فكرة أن كل ما هو قابل للقياس يجب أن ينجز وفق ما هو مسطر.
- 3- يجب أن تسعى الحكومات أو الهيئات الحكومية إلى تحقيق مهمتها وأهدافها من خلال تحقيق رفاهية المواطن 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 إلى حد ما بفكرة الزبون أولا وأخيرا في التنظيمات الهادفة للربح، وهو ما يفرض جعل هذا الأخير أساساً في عملية تصميم

1 صورة بوطرفة ، التوظيف في القطاع العمومي بالجزائر في ظل التسيير العمومي الجديد-الوكالة الولائية للتشغيل تبسة-،مجلة العلوم الإنسانية للجامعة أم البواقي ،جامعة تبسة ، الجزائر ، ع 9 ، جوان 2018، ص 767.

أداء الخدمة وذلك بمراعاة احتياجاته وتطلعاته وخياراته خلافاً لعملية التسيير البيروقراطي.

5- يجب أن تسعى المنظمات الحكومية والعمومية وبصورة فعالة إلى تعظيم أرباحها الاقتصادية والبحث عن موارد جديدة بدل الاكتفاء بعملية تسيير إنفاق الموارد.

6- أن تكون لهذه الهيئات أو الحكومات استعدادات سابقة لمواجهة وحل المشاكل قبل ظهورها.

7- اعتماد مبدأ المشاركة في التسيير والتخلي عن المركزية، وهذا النوع من التسيير له العديد من المزايا إذ يتضمن مرونة الاستجابة لمتغيرات المفاجأة للمحيط، ومن ثم للزبائن، صف إلى ذلك الكفاءة والفعالية في مستوى التسيير.

8- اعتماد ميكانيزم السوق عوضاً عن التسيير البيروقراطي.

9- يجب أن تهتم وتركز الحكومات في ظل التسيير العمومي الجديد على قدرتها وطاقاتها في تقديم الحوافز والمساهمة في جميع القطاعات، وليس فقط على عرض الخدمات العامة.

10- ونذكر أيضاً 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<sup>1</sup> :

- التدريب العملي على تسيير محترف للمنظمات الحكومية، ومن المتوقع أن تسهم هذه الفكرة على صعوبتها في تحقيق أكبر قدر من المساءلة.

- معايير وتدابير أداء واضحة أي تعريف جيد لأهداف الأداء باستخدام نماذج مستحدثة وفعالة لمؤشرات الأداء، ومن المتوقع أيضاً أن يعزز هذا المبدأ نظام المساءلة ويدعم تحقيق الكفاءة.

- زيادة التركيز على ضوابط الإنتاج، أي توجيه الموارد إلى المناطق وفقاً لمقاييس الأداء، نظراً للحاجة إلى تأكيد النتائج بدلا من الإجراءات التحول إلى تصنيف الوحدات في القطاع العام، أي تقتيت الوحدات الكبيرة وتمويلها بشكل منفصل.

- التحول إلى زيادة المنافسة في القطاع العام.

- الضغط نحو المزيد من الانضباط والتقشف في استخدام الموارد في القطاع العام، الأمر الذي يعني

<sup>1</sup> صورية بوطرفة، مرجع سبق ذكره، ص 768.

تخفيض التكاليف المباشرة، وتقييم العمالة، والانضباط، ومقاومة مطالب النقابات، والحد من الامتثال لتكاليف الأعمال.

• مبادئ التسيير العمومي الجديد حسب (C.Pollit 1993-1995) : يقدم (Evans-1997) العوامل الأساسية لمساهمات، (Pollit) والتي تعتبر حسب رأيه مبادئ تقليدية ومستوحاة غالباً من مبادئ التسيير وأبرزها مايلي<sup>1</sup>:

- 1- تخفيض التكاليف وبلوغ الحد الأقصى من النتائج والأهداف وفقاً لنماذج كمية.
  - 2- تحويل أنشطة الهيئات العمومية ومسؤوليات تسييرها إلى وكالات جديدة شبه حكومية وتبني التعامل بالعقد والصفقة أو أشباه الصفقات.
  - 3- لا مركزية السلطة داخل الوكالات العمومية، والتدرج الأفقي لها واعتماد الإدارة والتنظيم الذاتي.
  - 4- تبني مبدأ العارض- الزبون (مصطلح (Clients) (Pourvoyeurs)).
  - 5- محاولة خلق مبدأ التنافسية بين المنظمات العامة والوكالات للارتقاء بمستوى تقديم الخدمات العامة باعتماد ميكانيزم الأسواق أو أشباه الأسواق.
  - 6- وضع مؤشرات الكفاءة والزام المستخدمين بضرورة بلوغها.
  - 7- تغيير طريقة التوظيف من التوظيف الدائم إلى التوظيف التعاقدية.
  - 8- الاهتمام أكثر بمستوى الخدمات المقدمة للزبون أو المرتفق ومحاولة تقديم خدمات أكثر جودة ونوعية.
- إن السمات الأساسية للتسيير العمومي حسب (Pollit) تتمحور حول لا مركزية تسيير الوحدات والهيئات الإدارية، واعتماد مبدأ المنافسة بين القطاع الخاص والوكالات العمومية التابعة للدولة لضمان أكثر فعالية في الأداء وتوفير العديد من الخيارات للمواطن.

<sup>1</sup> فوغالي أحلام، التسيير العمومي الجديد وإصلاح البيروقراطيات الدولية : الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة أمودجا، رسالة ماجستير في العلوم السياسية تخصص : إدارة دولية، غير منشورة، الجزائر : جامعة الحاج لخضر باتنة، 2013، ص ص 34-35.

- مبادئ التسيير العمومي الجديد حسب (P.URIO (1998) : إن مجموعة المبادئ التي قدمها "أوريو" تقوم على أساس توضيح أثر وأهمية وظيفة المسير في مجال التسيير العمومي الجديد، ونستطيع عرض هذه المبادئ التي تتفق مع المبادئ التي قدمها (Varone) فيما يلي<sup>1</sup> :
- تقوم الفعالية الاقتصادية للمنظمات على اعتماد ميكانيزم السوق الذي يعتبر حسب (Urio) أفضل أسلوب لتعزيز الإنتاج وتوزيع الثروات والموارد.
- الفصل بين القرارات الاستراتيجية والقرارات العملية وتدعيم الاتجاه نحو الخصوصية.
- إن المبدأين السابقين يمثلان تقدماً لمبدأ اللامركزية الذي يعتبر عامل محفز لموظفي القطاع العام على اعتبار أنه في ظل هذا المبدأ يتمتع هؤلاء بنوع من الذاتية والحرية.
- إن ما سبق ذكره من مبادئ يدعم فكرة توجيه الأنشطة الحكومية وأنشطة الدولة وأساليب تسييرها على أساس النتائج وإرضاء الزبائن عوضاً عن بقائها مرتبطة بالقيود واللوائح التنظيمية والقانونية، كما يرى (Urio) أن تطبيق هذه المبادئ يجب أن تحدد له سياسة اقتصادية منظمة فيما يخص المشاريع العمومية إذ لا يكفي الاعتماد على مداخل الجباية، وهو ما يفرض إعطاء أهمية وأولوية للرقابة المالية وتعميم ظاهرة التشخيص وتقييم الأداء وذلك بتحديد أنماط ومعايير ومقاييس لتقييم الأداء.
- إذن وحسب الكاتب فإن التسيير العمومي الجديد يقوم على ثلاثة مبادئ أساسية: اللامركزية وإعادة تنظيم الهياكل - رقابة مالية فعالة - مراقبة وتقييم الأداء.

- مبادئ التسيير العمومي الجديد حسب (B. ABATE et M. FINGER) : حدد الباحثان مبادئ التسيير

العمومي الجديد في<sup>2</sup>:

<sup>1</sup> فوغالي أحلام ، مرجع سبق ذكره ، ص 35.

<sup>2</sup> Michel ST-GERMAIN, 2001 , 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 Educationnet francophonie , Vol XXIX, Canada, pp 13-14.

- 1- اعتبار المواطن أو المرتفق بالخدمة زبون (Client-itoyenC) كما هو الحال في القطاع الخاص مما يستدعي تأهيل الخدمة العمومية وتلبية حاجات المواطن أو المرتفق بصورة أحسن.
  - 2- معالجة المشاكل والنقائص في مستوى حدوثها دون الرجوع إلى الهيئة المركزية.
  - 3- دور الفعالية السياسية فيما يتعلق بالتوجهات والشروط الأساسية للتنفيذ أو الإنجاز من هذا المنطلق فإن التسيير العمومي الجديد يهدف إلى تحسين العلاقة بين الهيئات العمومية والمواطنين أو المرتفقين في إطار تقريب الإدارة من المواطن.
- **مبادئ التسيير العمومي الجديد حسب (D.Giauque) :** يرى أنه هناك 13 مبدأ يقوم عليها التسيير

العمومي الجديد وفقا "لدافيد جياك" تتمثل في <sup>1</sup> :

- إدخال مبدأ التنافس بين مختلف المصالح الإدارية.
- انفتاح المصالح الإدارية من العاملين والتقرب منهم كما هو الحال بالنسبة لعملاء المنظمات الخاصة.
- التركيز على مخرجات النظام والآثار الإيجابية الواردة من محيطه دون التركيز على مدخلاته.
- تسيير المنظمات على أساس المهام الموكلة إليهم والأفاق التي يتطلع إليها التنظيم والتخلي عن التسيير القائم على القواعد والإجراءات الشكلية والرسمية.
- تغيير النظرة إلى متلقي الخدمات الإدارية من مستعمل إلى اعتباره زبون.
- التسيير من منظور التنبؤ بالمشاكل ومحاولة تجنبها وليس التسيير من منظور معالجة المشاكل بعد حدوثها.
- التسيير بإرادة تحسين الإيرادات وليس التسيير بمنطق إنفاق الأموال.
- تفويض السلطة للمستويات اللامركزية وتشجيع التسيير بالمساهمة.
- تبني ميكانيزم السوق كبديل للفتيات التقليدية والممارسات البيروقراطية.

<sup>1</sup> لحبيب بلية ، مداخلة مقدمة في فعاليات الملتقى الدولي الأول حول : تفعيل الدور التنموي للقطاع العام كآلية للنهوض بالإقتصاد خارج قطاع المحروقات ، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و علوم التسيير بالتعاون مع مخبر تسيير الجماعات المحلية و دورها في تحقيق التنمية ، جامعة لونيبي علي ، البلدة 2 ، 27 و 28 نوفمبر 2018 ، ص8.



- الفصل في عمليات التسيير بين المستويات الاستراتيجية (أي المستوى السياسي).
- رفع مستوى الاستقلالية في المصالح الإدارية باللجوء إلى الأشكال التعاقدية بينها وبين الجهات الوصية.
- تخصيص ميزانية لإقامة الشراكة والعقود مع الجهات الوصية وكذلك صياغة مؤشرات الأداء بغرض التقييم البعدي لأداء الإدارة ومستوى كفاءة التنظيم.
- تشجيع ربط علاقة الشراكة بنشاط الإدارة بصورة مباشرة أو غير مباشرة من خلال مجموعة المبادئ المقدمة بناء على مساهمات مختلفة للباحثين، نلاحظ أنه وإن كانت هذه الأخيرة تختلف من حيث العدد وطريقة الترتيب، إلا أنها تتفق في الكثير من المبادئ.

### المطلب الثاني : نظريات التسيير العمومي الجديد

#### أولاً : نظرية الاختيار العمومي (PUBLIC Choice Theory)

تحدث الأستاذ بوسطن (Boston) بكثير من التدقيق عن مدرسة الاختيار العمومي وأكد على العديد من المصادر التي تكون هذه النظرية والتي تدعى كذلك نظرية الاختيار العقلاني أو الاختيار الاجتماعي، ويرتكز جوهر هذه النظرية على أن كل سلوك إنساني تهيم عليه المصلحة الشخصية، حيث أن كل شخص أناني بطبعه يجري الاختيارات الاستراتيجية لتعظيم أرباحه مهما كان نوعها مادية أو نفسية.... إلخ ، ما يعني أن البيروقراطي يعمل من أجل خدمة نفسه أولاً، أو من أجل مجال نشاطه، وفي سياق الإدارات العمومية فإن السلوك الانتهازي للبيروقراطيين يؤدي إلى نوع من التضخم المنظم المرتب للقطاع العام، وكذلك عدم فعالية التسيير الداخلي للدولة، والتصدي لهذا التضخم يمكن من امتياز عقد الخدمات للوكالات الخارجية التي من أهدافها الحفاظ على هيكل بسيط يسمح بتعظيم الفوائد والمكاسب عن طريق أداء شرعي وممتاز بالنظر إلى الأعباء، وانطلاقاً من هذه الفرضية فإن البرنامج القوي للتسيير العمومي الجديد يؤكد

على إدخال مفهوم السوق والحيوية التنافسية وكذلك الإرادة لمنح السلطة للمستعمل<sup>1</sup>، فمدرسة الاختيار العمومي هي محاولة من قبل العديد من الاقتصاديين لإدماج مفاهيم سياسية في نماذجهم الاقتصادية، حيث أن هذه النماذج تفترض وجود نوع من التوازن الاقتصادي ما قبل السياسي<sup>2</sup>، وأكثر من ذلك فإن هذه التحاليل هي أساسا توازنية، أي أن كل تغيير سياسي فيما وراء المحتوى الدائري للدورة الاقتصادية هو نتيجة تعديلات خارجية للخيارات والرغبات الشخصية للناخبين أو المسؤولين السياسيين<sup>3</sup>.

### ثانياً : نظرية تكاليف المعاملة (La Théorie des Coûts de Transaction)

ظهرت هذه النظرية في سنة 1937 من خلال المساهمات النظرية لـ ر.كواس (R.Coase) في مجال الاهتمام بالمنظمات وكيفية تسييرها، فقد بين هذا الباحث مشروعية لجوء المنظمات الحكومية في بعض الحالات إلى عقد صفقات داخلية دون اللجوء إلى ميكانيزمات السوق، وذلك بالاعتماد على عملية مقارنة تكاليف إجرائها، وقد قام ويليامسون (E.O.Williamson) ابتداء من سنوات السبعينات بتطوير هذه التخمينات النظرية لتصبح نظرية تكاليف عقد الصفقات أحد أهم المواضيع التي يتعرض لها الباحثين في مجال سلوك المنظمات ولا سيما في علاقتها بميكانيزم السوق<sup>4</sup>.

وتتلخص هذه النظرية في كون اللجوء إلى آلية السوق تبقى هي أداة الضبط الأولى والمرجعية بالنسبة لكل المتعاملين، غير أن هذا لا يمنع كون الحالات التي تعود إلى تعقد وتشابك الحياة الاجتماعية والاقتصادية التي تلجأ فيها المنظمات الحكومية إلى عقد صفقات عن طريق آلية السوق هي أقل كفاءة من الطرق الأخرى التي يمكن اللجوء إليها بسبب ما يترتب من تكاليف عقد الصفقات، وهكذا تجد هذه النظرية

<sup>1</sup> نعمان منذر وردى الألوسي ، الدور المعدل للحكم الرشيد في العلاقة بين إدارة التنمية المحلية و التنمية المستدامة ، دراسة على مديريات أمانة العاصمة صنعاء ، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه في الفلسفة في الإدارة العامة ، كلية الدراسات العليا ، جامعة السودان للعلوم و التكنولوجيا ، السودان ، 2019 ، ص ص 150-151.

<sup>2</sup> مراد بن سعيد، العقلانية التسييرية في الإدارة الجزائرية، مذكرة ماجستير غير منشورة، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية، جامعة باتنة، 2003، ص 71.

<sup>3</sup> David Giauque, " Science et management public ou l'histoire d'une relation ambigüe ,le cas de la nouvelle gestion publique", Ethique publique, volume4,N°1,Avril,2002,pp 48.

<sup>4</sup> نعمان منذر وردى الألوسي ، مرجع سبق ذكره ، ص 152.

استعمالاً مبرراً لها في مجالي الاقتصاد والتسيير العموميين من حيث تقديم الخدمات العمومية، وقد يكون مكلفاً إلى أبعد الحدود إذا لجئنا إلى آلية السوق بمفهومها الضيق<sup>1</sup>، وهو ما يبرر أيضاً تفضيل لجوء الدولة إلى العمل بهذه النظرية، لاسيما أن هذا الاتجاه العام نحو ضبط العلاقات السوقية في أشكال تعاقدية تم التأسيس لها وتبريرها من مساهمات أخرى كنظرية الاتفاقات "Des Conventions Théorie La" ونظرية العقود "Des Théorie La Contra".

### ثالثاً : نظرية الوكالة (La Théorie de l'Agence)

برزت هذه النظرية في إطار إثراء دراسة نظرية المنظمة، وحتى وإن كانت هذه النظرية غير موجهة للمنظمات الحكومية والمرافق العمومية فإن طبيعة علاقات الدولة مع ممتلكاتها وضرورة تفعيل هذه المرافق لرفع كفاءتها يتطلب حتماً مراجعة هذه العلاقات على ضوء المساهمات الجديدة في مجال المنظمات الحكومية عموماً، تفيد هذه النظرية أنه يمكن النظر للمنظمة على أنها مجموعة علاقات بين مالك المنظمة (Principal) ومسيرها Agent الذي في أغلب الحالات تفوض له صلاحيات كبيرة في تسييره للمنظمة وتسمح له بالتعامل مع العملاء والزبائن بصفة المالك لتلك المنظمة، كما أن نظرية الوكالة تدعو إلى تفسير الإصلاح داخل الحكومة التي تهدف إلى خلق وكالات تتمتع بحكم شبه ذاتي في المنظمات التي يتم فصل وظيفة التنفيذ فيها عن وظيفة صنع السياسات، والوكالة هنا هي الفصل بين المقدم والمستخدم للخدمات العامة، ويتم ذلك عن طريق خلق علاقة تعاقدية بين الطرفين، الطرف الرئيسي الذي يطلب الخدمة أو السلعة والوكيل الذي يوردها، كما أن الأشخاص هم في الأصل وطبيعياً محمولون على القيام بحسابات عقلانية أنانية، وعليه فإن الوسيلة الوحيدة لتتشيظهم في منظمة عرفت انتقال القدرات التسييرية إلى مسيرين أعوان (Les Agents) من طرف الذين يملكون الأصول أي المساهمين والمالكين الأساسيين (Les principaux)

<sup>1</sup> فوغالي أحلام، التسيير العمومي الجديد وإصلاح البيروقراطيات الدولية : الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة أمودجا، مرجع سبق ذكره ، ص 41.

وهي دفع هؤلاء الأعوان إلى تبني سلوكات مطابقة لإرادة الأساسيين<sup>1</sup>.

إن الطرفين الأساسيين (الذي يمنح العقد والعون الذي ينفذه)، لهما في الأساس علاقة تعاقدية مرتكزة حول الاقتصاد والكفاية، فالأساسي يقبل العقد طمعا في أن يجد ما يبحث عنه، خاصة الاقتصاد كونه يستطيع مراقبة النتيجة، والعون يقبل العقد طمعا في أن يجد فائدته ومكسبه.

ومن جهة أخرى فإن الانتقال من هيكل بيروقراطي كلاسيكي محكوم عن طريق احترام الإجراءات والقواعد إلى هيكل محكوم عن طريق النتائج يتضمن إعادة التنظيم، حيث أن السياسي يحدد الأهداف والإداري يحدد الوسائل المستعملة، وعليه يجب وضع وكالات تكون مهمتها تنفيذية وتتمتع باستقلالية واسعة، تمنح لها الدولة وسائل من أجل الوصول إلى الأهداف التي حددتها، وفي هذا النظام فإن الدولة تبتعد عن مسؤولية تسيير هذه الوكالات من أجل لعب دور استراتيجي (تحديد الأهداف، تهيئة الوسائل، تقويم النتائج)، وهو ما سعى إليه التسيير العمومي الجديد من خلال خلق ميكانيزمات تنظيم وتقنيات جديدة للقيادة، حيث ننقل من القيادة عن طريق تنظيم الموارد إلى القيادة عن طريق تنظيم النتائج<sup>2</sup>، وعليه فإن تطبيق هذه النظرية على المرافق والمنظمات الحكومية قد يساعد على إعادة تنظيمها من خلال تحقيق عنصرين اثنين<sup>3</sup>:

- 1- التحديد الدقيق لصلاحيات المسيرين في صورة عون تنفيذي للسياسات العمومية والإبقاء على صلاحيات الهيئة السياسية في إطار دورها لتصميم وتصور ومعالجة السياسات العمومية، كل هذا يسمح بممارسة أدق لقياس النتائج ولوظيفة الرقابة على مستوى الأداء في المنظمات.
- 2- النجاح في تحقيق العنصر السابق يضمن الشفافية ويفرض بالضرورة الرفع من كفاءة وفعالية أداء المسيرين، كما يسمح بالتحديد الدقيق للتكاليف.

من خلال عرض مجمل النظريات التي يقوم عليها التسيير العمومي الجديد (NPM)، والتي تكون في

1 فوغالي أحلام، مرجع سبق ذكره، ص ص 41-42.

2 -SOWARIBI TOLOFARI, "New Public Management and Education", Policy Futures in Education, Volume3, Number1, 2005, p82.

3 مراد بن سعيد، العقلانية التسييرية في الإدارة الجزائرية، مرجع سبق ذكره، ص ص 72-73.

مجلها نظريات الاقتصاد السياسي الجديد، القائم في الأصل على أفكار نيو ليبرالية تنتقل بالإدارة العامة من نموذج بيروقراطي إلى نموذج ما بعد بيروقراطي يرد الاعتبار للعلاقة المتبادلة بين الدولة والسوق.

### المبحث الثالث : مميزات وعناصر التسيير العمومي الجديد

منذ تسعينات القرن الماضي وتماشيا مع سقوط المعسكر الشيوعي والاتجاه نحو القطبية الأحادية المرتكزة على الرأسمالية واقتصاد السوق، اتجهت العديد من الدول إلى محاولة التكيف مع متطلبات التسيير العمومي الجديد الذي اعتبر وقتها موجة العصر وسفينة النجاة لمنظمات القطاع العام، وعلى اثر ذلك ظهرت العديد من التجارب الرائدة والمميزة، الأمر الذي أدى بالباحثين إلى محاولة إرساء نموذج معياري يمكن الاسترشاد به في سبيل التحول نحو تحقيق متطلبات التسيير العمومي الجديد، لكن و رغم الاجتهادات والمحاولات العملية إلا أن بداية القرن الماضي أكدت على فرضية أساسية مفادها أنه لا يمكن العمل بمقاربة واحدة وإنما خصوصية البيئة تفرض منطقتها، وفي هذا الصدد تؤكد دراسة (Lynn 1998) على أنه من الخطأ اعتبار أن مفهوم التسيير العمومي الجديد قد يفرض نمودجا أو شكلا واحد للتطبيق، بل هناك العديد من المميزات والعناصر التي ساهمت في آليات التفعيل، وذلك حسب المناخ العام والإمكانيات، ومدى استجابة الأطراف الفاعلة في التطبيق مع محتوى وأبعاد النموذج المعتمد، وانطلاقا مما سبق تحول الباحثون نحو العمل على طرح وتقديم مميزات التسيير العمومي الجديد وعناصره، بدلا من العمل على بناء نماذج وتصورات قد تصطدم بالخصوصيات والمعوقات البيئية أثناء التفعيل<sup>1</sup>.

### المطلب الأول : مميزات التسيير العمومي الجديد

من منطلق مفهوم التسيير العمومي الجديد حاول الباحثون تحديد معالمه من خلال شرح مميزات، وفي هذا الصدد تجمع الدراسات المتخصصة على أن مميزات هذا التحول تظهر من خلال ثلاثة مجالات رئيسية وهي : تغيير في آلية الحكومة، وتغيير في نمط وأسلوب الإدارة، بالإضافة إلى تقليص دور الدولة.

<sup>1</sup> محمد السعيد جوال، ترقية أداء المنظمات العمومية في ظل مقاربة التسيير العمومي الجديد، مرجع سبق ذكره، ص 70.

**1- تغيير في آلية الحكومة :** يقوم التسيير العمومي الجديد أساسا على تغيير جذري في البناء الهيكلي للحكومة، ويضمن ذلك إعادة الهيكلة للأقسام والإدارة وإنشاء وحدات لتقديم الخدمات، بالإضافة إلى التأكيد على اللامركزية في السلطة والمسؤولية من خلال إعطاء الصلاحيات للمستويات الإدارية السفلى، والأهم هو الفصل ما بين السياسة وتقديم الخدمات العمومية، وكذلك يدعو التسيير العمومي الجديد إلى تغيير في الثقافة التنظيمية، وتحسين الجودة، والاستجابة للزبائن والمشاركة الإدارية، والاتجاه نحو آليات السوق، واستخدام الموارد بأسلوب يتسم بالكفاءة<sup>1</sup>، وعلى سبيل المثال في مجال طبيعة دور المنظمات الحكومية وعلاقتها بالمواطنين 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... الخ، والهدف الأساسي من هذه البرامج والمواثيق هو تحسين الخدمات العمومية بالنسبة للمواطنين، وتزويدهم بخيارات متعددة وإمدادهم بكافة المعلومات المتعلقة بالخدمات العمومية<sup>2</sup>.

**2- التغيير في أسلوب الإدارة :** ويشمل على تبني القطاع العام لممارسات التسيير المطبقة في القطاع الخاص، وذلك من خلال التركيز على : استخدام نموذج التميز من خلال إعادة الهندسة، وإدارة الجودة الشاملة، القيمة مقابل النقود وقياس الأداء والحوافز، بالإضافة إلى خدمة العملاء، الربحية والتقليل من العمالة<sup>3</sup>.

- لتركيز على الكفاءة والفعالية.

- قياس المخرجات بدلا من الاعتماد على التحكم في المدخلات والإجراءات والأنظمة.

- تفصيل الملكية الخاصة واعتماد أسلوب التعاقد في الخدمات العمومية، وأسلوب المنافسة لتقديم الخدمات.

- إعطاء صلاحيات أكبر للمستويات الإدارية الدنيا من خلال تفويض الاختصاصات.

<sup>1</sup> محمد السعيد جوال، ترقية أداء المنظمات العمومية في ظل مقارنة التسيير العمومي الجديد، مرجع سبق ذكره، ص71.

<sup>2</sup> عدنان مريزق، التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة، الجزائر : جسور للنشر والتوزيع، 2015، ص 133.

<sup>3</sup> محمد السعيد جوال، نفس المرجع ، نفس الصفحة.

3- تقليص دور الدولة : يلخص هذا المفهوم تقليص دور الدولة من خلال إدراج القطاع الخاص في

المنظمات الحكومية من خلال مبدأ الخصوصية، ويشمل هذا المعنى الخصائص التالية<sup>1</sup>:

- الاتجاه نحو التخصيص.

- تخفيض الميزانية العامة.

- تشغيل الخدمات بأسلوب تجاري.

- تخفيف القيود الحكومية على القطاعات الاقتصادية.

بالإضافة إلى الخصائص التي ميزت التسيير العمومي الجديد، عرف النظام الاقتصادي العالمي معالم

وخصائص جديدة أسهمت في تطوره ونجاحه، تمثلت في الثورة التكنولوجية الحديثة، التي أعطت سمات

جديدة للعالم الاقتصادي، وتجهيزه للدخول في مرحلة التطور الحقيقي كشبكة المواصلات الدولية التي

أحدثتها الثورة المعلوماتية والتكنولوجية أدت إلى قفزة نوعية في هذا النظام<sup>2</sup>، وهنا يتبين لنا أن النظام

الاقتصادي الجديد رافقه تطور تكنولوجي ومعلوماتي ساعد في نجاحه منذ بداية الثمانينات من القرن

الماضي، حيث بدأت تتزايد أهمية المعلومات والاتصالات حتى أصبحت تغلب على المجتمع الحديث<sup>3</sup>، هذا

ما ساعد في زيادة إنتاج المؤسسات والشركات الاقتصادية العالمية وساهمت من جهة أخرى في إنجاح طرق

التسيير الذاتي جاء بها هذا النموذج التسييري العالمي.

وفي نفس السياق لخصت دراسة (بن عيسى، 2013) خصائص التسيير العمومي الجديد من خلال

النقاط الآتية :

- التركيز على النتائج من حيث الكفاءة والفعالية وجودة الخدمات.

- استبدال الهياكل التنظيمية الهرمية والمركزية الشديدة ببيئات تسييرية تعتمد أساسا على اللامركزية، بحيث

1 عدنان مرزوق، نفس المرجع السابق، ص 133.

2 محمد عبد الستار كامل نصار، دور القانون الدولي في النظام الاقتصادي العالمي الجديد، دار الفكر الجامعي، ط1، الإسكندرية، 2007، ص 61

3 ليلي بن عيسى، الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد، مرجع سبق ذكره، ص 191.



تكون عملية اتخاذ القرار بشأن تخصيص الموارد وتقديم الخدمات أقرب إلى نقطة التسليم أو تقديم الخدمة، وهذا ما يوفر فرصا أكثر للتواصل ومعرفة ردود أفعال المواطنين ومجموعة المصالح الأخرى.

- المرونة لاكتشاف البدائل ولتوجيه الأحكام العامة والقواعد التي قد تعطي عوائد أكبر لنتائج السياسة الفعالة<sup>1</sup>.

- زيادة التركيز على الكفاءة في تقديم الخدمات المقدمة من قبل القطاع العام، والتي تتطوي على وضع وتحديد الأهداف الإنتاجية، وخلق بيئة تنافسية داخل وبين مؤسسات القطاع العام.

- تعزيز القدرات الإستراتيجية في المركز لتوجيه عملية تطور الدولة، مما يتيح لها الاستجابة للتغيرات الخارجية والمصالح المتنوعة تلقائيا بمرونة وبأقل تكلفة.

### المطلب الثاني : عناصر التسيير العمومي الجديد وتطبيقاتها ضمن السياق العالمي

في مقالة لكريستوفر هود (Hood Christopher 1990) تحت عنوان "التسيير العمومي الجديد لجميع الفصول "A public Management for all seasons والتي استشهد فيها وعلى نطاق واسع بالعديد من الكتابات الأكاديمية، في هذا المقال وصف Hood التسيير العمومي الجديد كعقيدة تتضمن سبعة عناصر متكاملة هي<sup>2</sup> :

- التسيير المحترف في القطاع العام.
- نظم واضحة لتحديد معايير الأداء وأخرى لقياسه.
- تركيز أكبر على الرقابة الخارجية.
- التحول إلى تقسيم وحدات القطاع العام.
- التحول إلى منافسة أكبر في القطاع العام.

<sup>1</sup> ليلى بن عيسى، المرجع السابق ، ص 191.

<sup>2</sup> نادية عطار ، التسيير العمومي الجديد كأداة لتحسين القطاع العام، التجربة الجزائرية في مجال تفويض تسيير المياه ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية: تخصص تسيير المالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان ، الجزائر، 2014-2015 ، ص ص 89-90.

- التشديد على نمط القطاع الخاص في الممارسات الإدارية.
- التشديد أكثر على الانضباط والتقشف في استخدام الموارد، وقد وضح Hood نموذج العقائدي الـ NPM من خلال تقديمه لمعاني هذه المكونات وتبويراتها<sup>1</sup>.
- وفي نفس السياق وضعت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OECD مجموعة من المميزات الإدارية في نموذجها الإصلاحى للـ NPM يتضمن نقل السلطة وتوفير المرونة وضمان الأداء والرقابة، المساءلة، تعظيم أو تحسين تكنولوجيا المعلومات، تطوير المنافسة وتدعيم الاختيار، تحسين نوعية التنظيم، تحسين إدارة الموارد البشرية، تعزيز استجابة الخدمة، وتدعيم توجيه المهام من المركز ووفقاً لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية فإن الموضوع الرئيسى للـ NPM هو توفير المرونة الإدارية والمالية في القطاع العام.
- حيث قدم أزيورن و غايبلر Gaebler and Osborne عشرة مبادئ لإصلاح القطاع العام في كتابهما "إعادة اختراع الحكومة"<sup>2</sup> :

- 1- حكومة تعمل بشكل أفضل وبأقل تكلفة هذه المبادئ هي حكومة متحفزة: التوجيه بدلا من التجديف (حكومة تمسك الدفة فقط وتترك المجداف لغيرها طبقا للوصف الحديث الذي قدمه ازيورن).
- 2- حكومة مملوكة بواسطة المجتمع التفويض بدلا من الخدمة (حكومة تنافسية حقن وإدخال المنافسة في توزيع الخدمة)، قيادة الحكومة على أساس المهمة، التحول من قيادة المنظمات عن طريق القواعد النتائج - توجه الحكومة : التمويل على أساس المخرجات لا المدخلات، تلبية حاجيات العميل لا البيروقراطية، حكومة مبادرة: الكسب بدلا من الإنفاق، حكومة استشرافية : الوقاية بدلا من العلاج لا مركزية الحكومة : التغيير من خلال الاستفادة من السوق<sup>3</sup>.

في ذات السياق أشار pollitt أن هناك نواة مشتركة لتحديث القطاع العام، ففي منتصف الثمانينات

<sup>1</sup> نعمان منذر وردى الألوسى ، الدور المعدل للحكم الرشيد في العلاقة بين إدارة التنمية المحلية و التنمية المستدامة ، مرجع سبق ذكره ن ص 153.

<sup>2</sup> نفس المرجع ، ص 154.

<sup>3</sup> نفس المرجع ، نفس الصفحة.

1980 تبين أن هناك درجة كبيرة من التوافق بين القادة السياسيين لبلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OECD حول ما هو الخلل في أداءات الخدمة المدنية. civil service وحدد Pollitt معظم العناصر التي وصفها غيره من الممارسين، وتشمل هذه العناصر خفض التكاليف، cutting cost وتغطية الميزانيات، والسعي إلى أكبر قدر من الشفافية في توزيع الموارد، تكوين وكالات الخدمة، formation of service agencies ، الفصل بين المشتري والموفر، separating purchaser and provider، اللامركزية في تسيير السلطة داخل الوكالات العامة، إدخال آليات السوق في القطاع العام، استحداث إدارة الأداء introducing performance menegement، تغييرات في سياسات الموظفين personnel policies changes ، التركيز على نوعية الخدمة، تحديد المعايير، والاستجابة للعملاء<sup>1</sup>.

مما سبق ذكره نستنتج أن العناصر التسييرية والاقتصادية التي تشكل نموذجاً لإصلاح القطاع العام

وفق نمط ال-NPM تضمن المكونات التالية<sup>2</sup> :

- اللامركزية وتفويض السلطة الإدارية والصلاحيات.
- تحويل إدارات الخدمة المدنية إلى وكالات مستقلة.
- المساءلة على أساس الأداء.
- خصخصة وظائف الدولة.
- تقليص تحكمية البيروقراطية العامة.
- التوجه نحو الزبون تطبيق ميثاق المواطن citizens charte.
- الإدارة القائمة على النتائج وتثمين الأداء.
- التعاقد أساس توزيع الخدمات العامة.
- المنافسة في تقديم وتوزيع الخدمات العامة واستقلالية التسيير.

1 نعمان منذر وردى الألويسي ، نفس المرجع السابق ، ص 154.

<sup>2</sup> نفس المرجع ، ص 155.

واعتباراً من سنة 1980 وما تلاها انتشر تأثير NPM خارج التجربة البريطانية، حيث يزعم أن ولادة NPM كأساس لإصلاح القطاع العام كانت في المملكة المتحدة، كمثال على ذلك استخدمت بعض البلدان نماذج خاصة لتقييم السياسات في سياق عمليات الميزانية تحت مسميات مختلفة مثل : "استعراض السياسة الإستراتيجية "stratigic policy reviews" (استراليا)، "استعراض البرنامج الاستراتيجي " stratigic programme reviews (كندا)، "استعراض سياسات ما بين الإدارات interdepartementa policy reviews (هولندا)، استعراض الإنفاق spending reviews (المملكة المتحدة)؛ وينظر إلى هذه الإجراءات باعتبارها أدوات لدعم تحديد الأولويات خلافاً لسياسة التقييم التي تجريها الوزارات، فاستعراض الإنفاق لا يَنْظُر فقط في كفاءة وفعالية البرامج التي تكون تحت مستويات التمويل الحالية ولكن ينظر في العواقب التي قد تترتب على مخرجات ونتائج مستويات التمويل البديلة، حيث يتم إعداد التقييم من قبل وحدات مستقلة عن سيطرة الوزارات، فسلطة واختصاصات التقييم لا تعود للوزارات فقط، بل ويمكن الاستعانة بخبراء من الخارج للمشاركة في إعداد هذه الاستعراضات<sup>1</sup>.

من جهة ثانية أصبحت نيوزيلندا أكثر راديكالية من المملكة المتحدة في إدخال أفكار NPM لتركز على التعاقد الخارجي في الخدمات العامة، أما استراليا والتي تعتبر هي الأخرى تجربة رائدة في قيادة الإصلاحات على أساس أفكار NPM فقد أدخلت سلسلة من الإصلاحات اعتمدت فيها على التخصص، التوجه إلى السوق واستخدام آلياته في توزيع الخدمات العامة، علاوة على ذلك نجد أن المبادئ العشرة "لإعادة اختراع الحكومة"، والتي طرحت من قبل اوزبورن وغايبلر كانت لها مساهمات كبيرة في تطوير الإصلاحات في الو.م.أ في البداية، وفي وقت لاحق في جميع أنحاء العالم، كذلك يمكن رؤية الإصلاحات المستندة على NPM في البلدان الاسكندنافية (النرويج، فلندا، السويد، الدنمارك، غرينلاند وايسلندا)، حيث تأثرت العملية

1 OECD, Value for Money in Government: Public Administration after "New Public Management" (Paris: OECD, 2010), p. 15.

الإصلاحية لهذه البلدان بشكل رئيسي بالنظريات التسييرية للـ NPM مثل الإدارة بالأهداف، الاستقلالية الإدارية وتفويض السلطة، هذه الممارسات ترسخت في الإدارة الاسكندنافية التقليدية ضمن القيم الواسعة لدولة الرفاه، فالنموذج الإصلاحي الاسكندنافي لا يشبه النموذج الانجلوسكسوني (المملكة المتحدة، استراليا، نيوزيلندا)، ولا نموذج البلدان الانجلو-أمريكية (الو م أ، المكسيك، وكندا)<sup>1</sup>، من ثم فإن هناك عدداً من الاختلافات في ممارسة و تطوير NPM ضمن سياق التجارب العالمية.

هذه الملاحظات المستمدة من الدراسات التقييمية لتجارب إصلاح الإدارة دفعت (1998) Lynn L.E إلى التأكيد على أنه من الخطأ اعتبار أن مفهوم التسيير العمومي الجديد يوحي بوجود نموذج أو شكل واحد بل هناك نماذج مختلفة، متشابهة إلى حد ما في المبادئ لكنها تختلف من حيث طريقة تطبيقها، وذلك حسب المناخ العام والإمكانيات ومدى استجابة الأطراف الفاعلة في التطبيق مع محتوى وأبعاد النموذج الممارس<sup>2</sup>.

من جانب آخر، امتد تأثير الـ NPM إلى بعض التجارب في البلدان النامية منذ سنة 1990 وما بعدها فتفويض السلطة من المركز الحكومي نحو وكالات شبه مستقلة، يعتبر واحداً من عناصر الـ NPM التي تأسست عليها الممارسات الإدارية في المملكة المتحدة؛ هذا النمط من تفويض السلطة يمكن ملاحظته في بعض تجارب البلدان النامية، كمثال على ذلك: غانا، كينيا، زيمبابوا، جنوب إفريقيا، ملاوي، وزمبابوي في أعقاب خصخصة قطاعاتها الصحية؛ وتتطوي العملية على تحويل المستشفيات إلى هيئات حرة ودائمة free standing bodies تديرها مجالس إدارة خاصة، كما تعتمد الاستقلالية في توزيع الخدمات التابعة لوزارة الصحة في إطار كيانات صحية منفصلة مثل ما هو موجود في المملكة المتحدة، وفي سياق آخر تم استحداث نموذج سلطة أو هيئة الإيرادات Revenue Authority في القطاعات العامة في إطار ما يسمى

1 Bharat Raj Gautam, " Factors Affecting Application of New Public Management Oriented Reforms for Reforming Nepalese Public Administration". (Paper presented at the Third Annual Himalyan Policy Research Conference, Nepal Study Center, Madisson, New Mexico, USA , 16 Octobre 2008 , pp. 04-05.

2 ليلي بن عيسى، "أهمية التسيير العمومي الجديد في قطاع التعليم العالي : دراسة حالة جامعة محمد خيضر -بسكرة-" مذكرة ماجستير في علوم التسيير، تخصص تسيير عمومي، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2006/2005، ص 57.

باستقلالية الهيئات، والتي تنفذ في بلدان جنوب الصحراء الإفريقية مثل موزمبيق، جنوب إفريقيا، تنزانيا، أوغندا، وزامبيا. وقد حاولت حكومات العالم الثالث الحد من نطاق تدخل الدولة عن طريق الخصخصة ورفع القيود، وتقليص وظائف الدولة بإعادة صياغة دور ما يسمى بـ "الدولة-الوسيط"<sup>1</sup>.

لكن ما يلاحظ أن بعض أفكار المقاربة الجديدة في البلدان النامية تم اتخاذها كموضة من الإصلاحات الجديدة في السوق العالمية؛ أي من خلال عولمة NPM بحيث يتم قبول بعض هذه الأفكار بسبب الشروط التي تفرضها الجهات المانحة مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، ومنظمات إقليمية كبنك التنمية الآسيوي<sup>2</sup> Asian Development Bank، هذا ما يطرح التساؤل حول نجاعة تطبيق مبادئ التسيير العمومي الجديد كمقاربة لإصلاح القطاع العام في الدول النامية دون مراعاة لخصوصية هذه البلدان؛ حيث يشير جميع الباحثين من أن الإصلاحات المستمدة من نموذج NPM والتي تم وضعها أو تطويرها في العالم المتقدم بحاجة إلى إعادة النظر فيها بعناية، وإلى دراستها بشكل جاد قبل تنفيذها في هذه البلدان، فأطروحة هذه الإصلاحات كانت نتاج العالم المتقدم الذي يتميز بخصائص اجتماعية وثقافية وسياسية وإدارية تختلف عن تلك الموجودة في العالم النامية<sup>3</sup>.

وفق هذا التصور وعند مناقشة دور الدولة في العالم النامي، يشير "بياتريس إيبو" Hibou Béatrice أن مقارنة "سوق أكثر-دولة أقل" mois d'Etat-plus de marché كتعبير يدل على منطق النيوليبرالية أفرزت نتائج عكسية أضرت بالدولة في إفريقيا، مثل الدول النامية، بفعل تطبيق سياسات الخصخصة وإدخال آليات السوق في التسيير العمومي، حيث أدت هذه السياسات إلى إضعاف السلطات العمومية وفقدان شرعيتها من جهة، و خصوصية الدولة ونمط الحكم فيها من جهة أخرى، وإذا كان ضعف شرعية الدولة عملية داخلية بالأساس في إفريقيا والعالم النامي، فإن هذا لا يعني إسهام البنك الدولي والمؤسسات الدولية المانحة في

1 Bharat Raj Gautam, op.cit. p. 05.

2 Ibid, p. 06.

3 Binod Atreya, " the applicability of new public management to developing countries: A case from Nepal " (thesis of Doctorate in Philosophy, School of Management, Faculty of Business and Law, Victoria University of Technology, Melbourne, Australia, 2002, p. 134.

تعميق تراجع شرعية الدولة؛ فتطبيق إصلاحات الحكم الراشد (المساءلة، بناء القدرات...) المفروضة من طرف هذه المؤسسات كمدخل لإعادة بناء شرعية الدولة أدى في الحقيقة إلى إضعاف الإدارة وفقدان المصدقية الاقتصادية والسياسية للوكالات العمومية، ذلك أن هذه الإصلاحات تقوم على أساس ليبرالي تكنوقراطي، وهذا ما فرض على الدولة في العالم النامي الأخذ بعين الاعتبار معايير ومتطلبات المؤسسات المانحة والرجوع إلى توجيهاتها بخصوص إعداد السياسات الاقتصادية ووضع أنماط تسيير الإدارة والمالية والخدمات العامة أكثر من مراعاتها للمتطلبات الاقتصادية والسياسية للمواطنين، بحيث أصبحت الدولة تسعى إلى كسب رضا مؤسسات بروثن و ودز والوكالات الدولية المانحة بدلا من التركيز على كسب رضا الجماهير<sup>1</sup>.

في نفس السياق يؤكد الخبير الاقتصادي "ها يون شانج" Joon Chang-H أن "الليبرالية تؤدي حتماً إلى فشل دول الجنوب"، حيث يشير إلى أن التاريخ الاقتصادي للدول المتطورة يكشف ضرورة وجود حقبة طويلة من حماية الدولة وتدخلها، فالو.م.أ وبريطانيا اتبعتا سياسات حمائية (حماية الدولة) طيلة 150 عاماً سمحت لهما بتحقيق طفرة صناعية، ولم يعتمدا على سياسات ليبرالية إلا بعد فترة وبصفة جزئية، وكذلك الحال بالنسبة لليابان في الخمسينيات، وتايوان وكوريا الجنوبية في الستينات والسبعينات، إضافة إلى الصين والهند اللتين حققتا نسب نمو مرتفعة من خلال إتباع سياسة حمائية ومراقبة للأسواق المالية والحفاظ على القطاع العام، مع رفض إتباع تعليمات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي<sup>2</sup>.

في نفس الاتجاه يجادل اقتصادي والرفاه أنه بسبب نقص المعلومات والأسواق غير المكتملة وعدم القدرة على إنتاج جميع السلع العامة، فإن قيادة السوق لعملية التنمية ليست أفضل مقارنة بالتنمية الوطنية، كما يقولون بأن الأسواق لا تسفر عادة عن المجتمع الأفضل أو الأمثل، زد على ذلك فإن هذه المقاربة لا

1 رضوان بروسي، الديمقراطية والحكم الراشد في إفريقيا : دراسة في المداخل النظرية، الآليات والعمليات، ومؤشرات قياس نوعية الحكم، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، قسم العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2009/2008 ص 256.

2 رضوان بروسي، نفس المرجع السابق، ص 260.

تؤدي إلى التوزيع العادل لثروة الأجيال داخل المجتمعات، بالتالي فإن تدخل الحكومة ضروري لتطبيق العدالة الاجتماعية في البلاد<sup>1</sup>.

من هذا الباب يذهب "جوزيف ستيجلتس" الحاصل على جائزة نوبل للاقتصاد في مقال كتبه في "مجلة الاقتصاد السياسي بعنوان "نحو نموذج جديد للتطور" إلى أن الحكومات في دول آسيا الشرقية قامت بدور مهم، فعلى سبيل المثال كانت الحكومة مسؤولة عن السياسة الصناعية من أجل تطوير بعض القطاعات وتتدخل الدولة في التجارة خاصة من أجل تحسين الصادرات، كما كانت الحكومة تضبط السوق المالية، وتبذل الدولة مجهودات جبارة في مجالات التعليم والتكنولوجيا... وهكذا نجحت بلدان آسيا الشرقية في تغيير مجتمعاتها، ارتبط هذا الانجاز خاصة في المجال الاقتصادي الذي امتد من منتصف السبعينيات حتى منتصف التسعينيات، وهو ما وصفه البنك الدولي بالمعجزة ببعدين كان احدهما هو الدور الملحوظ للدولة ضمن النموذج الإنمائي الذي استلهم إلى حد كبير معالم المثال الياباني فيما يسمى بـ"اليابنة" Japanisation وتم التعبير النظري عنه فيما يسمى "الدولة التنموية"<sup>2</sup>.

لكن ما ينبغي الإشارة إليه هو ليس تدخل الدولة في حد ذاته ما يفسر الانجاز الآسيوي في ميدان التصنيع والتنمية، ولكنه بالدقة والتدخل الفعّال الذي كما يقول ريس جنكينز في إحدى دراساته المهمة "A comparison of latin American and East Asian : ionthe political economy of industrializat" newly industrializing countries" سمح بتبني سياسة صناعية محددة تتميز بأربع سمات رئيسية هي : المرونة، والانتقائية، والتناسق، والتركيز على دفع عملية التطوير والارتقاء بدلاً من مجرد الضبط والتوجيه<sup>3</sup>.

1 Binod Atreya , " the applicability of new public management to developing countries: A case from Nepal ", op.cit, p. 53.

2 محمد عبد الشفيق عيسى، "دور الدولة في التجارب التنموية الآسيوية مع تركيز خاص على المجال الاجتماعي ومنظومة الابتكار"، بحوث اقتصادية عربية، العددان 53-54، 2011، ص 28.

3 محمد عبد الشفيق عيسى، نفس المرجع، ص 29.



كما يدعو إلى ذلك Osborne and Gaebler عند عرضهما للمبادئ العشرة للـNPM (التوجيه بدلاً من التجديف) فنجاح كل من كوريا الجنوبية والصين والهند والبرازيل وماليزيا يرجع بالأساس إلى الدور الرئيسي الذي قامت به الدولة، وليس إلى إنسحابها كما يروج له "إجماع واشنطن"، أو تسوق له أدبيات المؤسسات المالية الدولية<sup>1</sup>.

هذا لا يعني عدم وجود تجارب ناجحة في العالم الثالث استطاعت إصلاح خدماتها المدنية انطلاقاً من استنادها وتكييفها لبعض مبادئ وعناصر الـNPM فنجد مثلاً أن التقرير الصادر عن احد المراكز البحثية ومقره (جنيف بسويسرا) والذي يتناول أوضاع القدرات التنافسية المقارنة في عام 1997 يضع ماليزيا في مركز متقدم في العالم من حيث القدرة التنافسية للجهاز الإداري، وقد تزامنت عملية الإصلاح الإداري في ماليزيا مع مختلف المراحل المتتابعة لعملية التنمية، كان آخرها في التسعينيات وفيها أصبح الجهاز الإداري يؤدي دور الشريك في تطبيق مفهوم "ماليزيا المؤسسة"، حتى أصبحت الآن في وضع يسمح لنا بالقول بأن الإدارة الحكومية في ماليزيا حققت الانتقال المتمثل في الإقرار بدور القطاع الخاص باعتباره محرك قاطرة النمو، وأن دور الخدمة المدنية في جوهره هو دور الميسر لنمو القطاع الخاص<sup>2</sup>.

من جهة ثانية يدعو الدكتور أحمد رشيد الخبير في مجال الإدارة العامة إلى أن أي برنامج للخصخصة (كأحد المبادئ الأساسية للتسيير العمومي الجديد) لا بد أن يحقق الصالح العام ويعرف هذا الأخير بأنه يعني الحرص على أداء الخدمة بأعلى مستوى من الكفاءة والفعالية، وأن تكون هناك نظم لتحديد معايير الأداء وأخرى لقياس الأداء، ثم نظم لمحاسبة الذين يتقاعسون عن تحقيق تلك المعايير ومكافأة من يحققها، ويقترح انطلاقاً من الخبرة المصرية في إدخال آليات القطاع الخاص وقوى السوق في إدارة الأجهزة الحكومية ضرورة بدء عملية التطوير والإصلاح بالمستوى الجزئي Micro وليس بالمستوى الكلي Macro

1 رضوان بروسي، نفس المرجع السابق، ص ص 260-261 .

2 حلم بن شافعي، في أوراق ووقائع "ندوة إصلاح الخدمة المدنية لدعم دور القطاع الخاص"، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 17-15 ديسمبر 1997، ص ص 32-34.

وبحسب تعبيره فإن التطوير الإداري الشامل قد يصلح كبحث دكتوراه ولكنه لا يصلح كبرنامج لتطبيق نظم الإصلاح<sup>1</sup>.

إن النتيجة الرئيسية المستخلصة من النقاش السابق هو أن عملية رفع كفاءة وفعالية المنظمات العامة لا يمكن تحقيقها في ظل صيغة الإحلال، أو ضمن أطروحات خارجية تختلف عن خصوصية البلدان النامية، وهذا ما يبرر ربما الاختلاف في عملية استخدام وتطبيق ال-NPM حتى في العالم المتقدم نفسه ليطمأنى مع الحاجات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية لكل بلد، بل أكثر من ذلك يمكن ملاحظة الاختلاف حتى في نقطة انطلاق "starting point" هذه الإصلاحات بالنسبة لكل حالة، فمثلاً في نيوزيلندا والبلدان الاسكندنافية ثبت نجاح عنصري الأداء والتسيير التعاقدية، بينما تمت الاستفادة من قوى السوق وإدخال التسييرية Managerialism في تحديث الحكومات وإصلاح القطاع العام في كل من المملكة المتحدة، وكندا وأستراليا ونيوزيلندا، ما يلاحظ كذلك أن عملية إعادة اختراع الحكومات كانت بشكل أسرع عند البعض في حين انتقل الآخرون بحذر وبالتالي فمن غير المحتمل العثور على أفضل الممارسات st practicebe لنموذج NPM لتعميمه على جميع البلدان<sup>2</sup>، في هذا السياق كتب كل من and Lagried Christensen (2001) في بعض البلدان قد يكون المتغير الخارجي فاعلاً قوياً في عملية نشر أفكار NPM بينما في حالات أخرى قد تأتي عملية الإصلاح بمبادرات وطنية أو محلية وبالتالي يمكن وصف عملية انتشار NPM بأنها عملية معقدة تمر بمراحل مختلفة ويتم نشرها بوسائل مختلفة، فكثير من البلدان تتبع مسارات إصلاح خاصة بها ضمن إطار أوسع للNPM وعليه لا يوجد أية نقطة بداية محددة أو مجموعة عناصر إصلاح تتبع مساراً محدداً أو لها جهة معينة<sup>3</sup>.

1 أحمد رشيد ، في وقائع ندوة "إدخال آليات القطاع الخاص وقوى السوق في إدارة الأجهزة الحكومية"، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، القاهرة، 5-3 أكتوبر 1998، ص 69.

2 Binod Atreya, " the applicability of new public management to developing countries: A case from Nepal ", op.cit, p. 65.

3 Bharat Raj Gautam, " Factors Affecting Application of New Public Management Oriented Reforms for Reforming Nepalese Public Administration"., op.cit. p. 06.

## المبحث الرابع: وسائل التسيير العمومي الجديد

بدأت المنظمات الحكومية ومنذ الثمانينات في السعي إلى تحسين الأسلوب الإداري فيها خاصة بعدما لاحظ المسؤولون العموميين النجاح الكبير الذي حققته المنظمات الاقتصادية الخاصة في مقابل فشل كبير في السياسات العمومية، مما تسبب في زيادة حجم النفقات العمومية مقابل خدمات لا ترقى إلى مستوى طموحات المواطنين، ومن أجل تغيير الأوضاع تم التفكير في نقل أدوات القطاع الخاص إلى القطاع العمومي الإداري، وذلك من خلال إعادة النظر في العلاقات التي تحكم الإدارة العمومية بموظفيها وبمستخدميها، وأيضاً من خلال إعادة النظر في التسيير الداخلي للمنظمات الحكومية، وعليه وبناء على ما سبق سنخصص هذا المبحث للتعرف على أهم وسائل التسيير العمومي الجديد من خلال التطرق إلى العناصر التالية<sup>1</sup>:

- الوسائل النوعية للتسيير العمومي الجديد.
- الوسائل الكمية للتسيير العمومي الجديد.

### المطلب الأول: الوسائل النوعية للتسيير العمومي الجديد

تعددت الوسائل النوعية للتسيير الخاص، والتي أخذت تنتقل تدريجياً إلى المنظمات الحكومية الإدارية في ظل تطبيق التسيير العمومي الجديد، غير أننا في هذا الجزء سنحاول التطرق إلى أهم وسيلة وهي وسيلة الاتصال.

#### 1- الاتصال :

يعتبر الاتصال جوهر وسائل التسيير العمومي الجديد باعتباره يمثل حلقة الربط بين الإدارة العليا في المنظمة وموظفيها في كافة مستويات الهيكل التنظيمي من جهة، وذلك في إطار ما يعرف بالاتصال

<sup>1</sup> سلوى تيشات، آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية : نيوزيلندا، الو م أ، مرجع سبق ذكره ، ص 142.

الداخلي، وبين المنظمة وزبائنهما من جهة أخرى، وذلك في إطار ما يعرف بالاتصال الخارجي.

**1-1-الاتصال الداخلي:** إن استمرار العمل داخل المنظمة الحكومية يتطلب وجود اتصال دائم بين الأعضاء المكونين لها فكل ما يدور بين أعضاء المنظمة من تبادل للآراء والمعلومات والأوامر والتعليمات يندرج في إطار ما يعرف بالاتصال الداخلي.

(أ)-**مفهوم الاتصال الداخلي :** لقد أعطيت للاتصال الداخلي عدة تعريفات يتضمن كل منها وجهة نظر صاحبها، وفيما يلي سنتطرق إلى بعض التعاريف التي أعطيت للاتصال الداخلي:

• **التعريف 01 :** الاتصال الداخلي يمثل علاقات العمل بين مختلف الخلايا المكونة لهيكل المنظمة وأنماط وأساليب العمل<sup>1</sup> (نظم المعلومات، تبادل المعطيات).

• **التعريف 02 :** الاتصال الداخلي هو مجموعة من المبادئ المتعلقة بالعمل وكيفية تنفيذه، هذه المبادئ تسعى إلى حث أفراد المنظمة على اتصال أفضل و تشجيع العمل الجماعي وإنجاحه<sup>2</sup>.

• **التعريف 03 :** الاتصال الداخلي يتضمن مهارات ضبط الأنشطة وتحديدها بدقة حسب الظروف السائدة في المنظمة<sup>3</sup>.

من خلال التعاريف السابقة يمكن أن نستنتج التعريف التالي: الاتصال الداخلي هو مجموع التعاملات التي تتم بين إدارة المنظمة وكافة المجموعات المتعاملة معها داخل نطاق المنظمة الحكومية، حيث يمثل الموظفون الجزء الأكبر من هذه التعاملات، والاتصال الداخلي يساهم في التعرف على حاجات الموظفين ومدى تأثرهم بقيم المنظمة وعاداتها.

(ب)-**أهداف الاتصال الداخلي :** يسعى الاتصال الداخلي إلى تحقيق الأهداف التالية<sup>4</sup> :

1 سلوى تيشات، مرجع سبق ذكره ، ص 143.

2 نفس المرجع ، نفس الصفحة.

3 B. Dobiecki, la communication des entreprises et des organisations, ellipses, Paris, France, 1996, p.123.

4 محمد صالح الحناوي، زاوية محمد حسن، السلوك التنظيمي، مركز التنمية الإدارية، الإسكندرية، مصر، 1998، ص ص 189-190.

1- تحقيق التكامل بين أجزاء المنظمة : وذلك لأن المنظمة تقوم بنشر قيمها عبر قنوات الاتصال لذا فإن الاتصال يسعى إلى تحقيق الانسجام داخل المنظمة.

2- تحقيق التنسيق بين الأفعال والتصرفات : ينسق الاتصال بين تصرفات وأفعال وأجزاء المنظمة فبدون اتصال تصبح المنظمة عبارة عن مجموعة من الأفراد يعملون منفصلين عن بعضهم البعض لأداء مهام مستقلة عن بعضها البعض.

3- المشاركة في المعلومات : يساعد الاتصال على تبادل المعلومات الهامة لتحقيق الأهداف، وكذا توجيه الأفراد في أداء مهامهم وتعريفهم بالواجبات المطلوبة منهم، تعريف الأفراد بنتائج أدائهم.

4- اتخاذ القرارات : يمثل الاتصال أهمية كبيرة في عملية اتخاذ القرارات فاتخاذ قرار معين يحتاج الأفراد إلى معلومات معينة لتحديد المشاكل وتقييم البدائل وتنفيذ القرارات وتقييم نتائجها.

5- يعبر الاتصال عن المشاعر الوجدانية : يساعد الاتصال الأفراد على المشاركة في المشاعر الوجدانية والتعبير عن سعادتهم وأحزانهم ومخاوفهم وثقتهم في الآخرين.

(ج) - أنواع الاتصال الداخلي : ينقسم الاتصال الداخلي إلى ثلاثة أنواع وهي الاتصال النازل، الاتصال الصاعد، والاتصال الأفقي :

(ج)1- الاتصال النازل: هو الاتصال الذي يكون متجها من أعلى إلى أسفل أي من مستوى إداري أعلى إلى مستوى إداري أدنى، يتم من خلاله نقل المادة المرسله من أوامر وتعليمات وبلغات وتقارير عبر تسلسل هرمي من القيادة إلى القاعدة<sup>1</sup>.

(ج)2- الاتصال الصاعد : يكون اتجاهه من أسفل إلى أعلى، أي من المرؤوسين إلى الرؤساء ويكون في شكل تقارير، وشكاوى، واقتراحات، وملاحظات، وتغذية راجعة مرفوعة إلى القيادة أو الإدارة العليا<sup>2</sup>.

1 ربحي مصطفى عليان، عدنان محمود الطوباني، الاتصال والعلاقات العامة، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2005، ص 104.

2 نفس المرجع ، ص 103.

(ج)-3- الاتصال الأفقي : يتضمن هذا النوع من الاتصال أشكال الاتصال التي تتم بين الأفراد في نفس المستوى الإداري في المنظمة، هذه الاتصالات هامة وحيوية لتحقيق فعالية المنظمة<sup>1</sup>، لأنها تهدف إلى تحقيق التعاون، والتنسيق، وحل المشكلات، وتبادل الأخبار، والأفكار، ووجهات النظر، والمعلومات، والخبرات بين أفراد نفس المستوى الإداري أو الوظيفة، ويتم عادة من خلال اللقاءات وتبادل الزيارات والاجتماعات.

(د)- وسائل الاتصال الداخلي : تنقسم وسائل الاتصال الداخلي إلى وسائل كتابية، ووسائل شفوية، ووسائل تكنولوجية.

(د)-1- الوسائل الكتابية : هذه الوسائل تسمح للمعلومات أن تكون مدونة ومكتوبة وتأخذ عدة أشكال هي: (د)-1-1- جريدة المنظمة : تشتمل جريدة المنظمة على الفلسفة التي تقوم عليها المنظمة، وبالتالي على العناصر الرئيسية للاتصال الداخلي، وتعتبر وسيلة دقيقة لأنها توضح للموظفين الفلسفة التي تقوم عليها المنظمة، مشاريعها، انجازاتها، كما تعرض دور كل قسم من أقسام المنظمة وحدود مهمته، وتحدد مهمة ودور كل موظف، يمكن أن تكون هذه الجريدة سنوية، شهرية، ربع شهرية.

(د)-1-2- لوحة الإعلانات : تهدف لوحة الإعلانات إلى النقل السريع للرسائل الموجزة والموجهة لمجموعة الأفراد العاملين في المنظمة ومتواجدة في الأماكن الضرورية والملائمة للاتصال كمدخل المنظمة، الجدار المقابل للمصعد، المطعم، وتحمل هذه الرسائل قرارات جديدة للمنظمة، أهداف ونتائج شهرية أو سنوية، عرض لائحة الموظفين الجدد<sup>2</sup>.

(د)-1-3- التقارير: تعتبر التقارير وسيلة ممتازة للاتصال الداخلي فهي تلخص عادة النتائج المتعلقة بمشروع

1 جمال الدين محمد المرسي، عبد الرحمان ادريس ثابت، السلوك التنظيمي (نظريات ونماذج وتطبيق عملي لإدارة السلوك في المنظمة)، الدار الجامعية، مصر، 2002، ص 61.

2 سلوى تيشات، آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية : نيوزيلندا، الو م أ، مرجع سبق ذكره، ص ص 144-145.

معين، أو توضح التقدم في مشكلة معينة، كما تقدم معلومات يمكن استخدامها في اتخاذ القرارات<sup>1</sup>.

(د-1-4-الكتيبات: وهي عديدة ومتنوعة، حيث نجد الكتيبات الإرشادية، التشغيلية، كتيبات السياسات والإجراءات.

(د-1-5-النماذج : وهي وثائق نمطية تدون عليها معلومات التقارير، وتقدم النماذج محاولات لجعل الاتصال أكثر فعالية وكفاءة وأكثر توضيحا للمعلومات، ويمثل نموذج تقييم الأداء واحدا من النماذج المستخدمة في المنظمة<sup>2</sup>.

(د-2- الوسائل الشفهية<sup>3</sup>: تتميز الوسائل الشفهية بالسرعة والتفاعل وهي حاليا تمثل مركز اهتمام الفكر الإداري باعتبار أن العلاقات الإنسانية والسلوكية تشجع على ضرورة التفاهم عن طريق الاتصال المباشر وتأخذ عدة أشكال :

(د-2-1-الاجتماعات : تعتبر الاجتماعات أحد أهم وسائل الاتصال في جميع المنظمات لأنها تلعب دورا مهما في نقل وجهات النظر بين الأفراد المجتمعين، وتشتمل الاجتماعات على عدد من الأفراد قد يكونون اثنين أو أكثر يجتمعون سويا بهدف مناقشة ودراسة موضوع معين، أو لحل مشكلة معينة واتخاذ قرار بشأنها.

(د-2-2-اللجان : هي شكل متخصص من جماعات العمل تعقد بصفة رسمية لتناول موضوعات معقدة ومتخصصة أو مطلوبة على وجه السرعة أو فيها مخاطرة إذا تم اتخاذ القرار من خلال فرد واحد.

(د-2-3-المقابلات : تعتبر المقابلات إحدى وسائل الاتصال الشخصية المباشرة يتم من خلالها المواجهة بين اثنين أو أكثر يدور بينهما حديث أو نقاش حول موضوع أو مشكلة معينة لتحقيق هدف أو غرض معين<sup>4</sup>، وتتيح المقابلة للمقابلين فرصة إقامة تفاهم مثمر من خلال تبادل الآراء والخبرات وتمكن من التعرف على

1 محمد صالح الخناوي، رواية محمد حسن، السلوك التنظيمي، مرجع سبق ذكره، ص 192.

2 نفس المرجع، ص 193 .

<sup>3</sup> حياة قبائلي، إستراتيجية الإتصال الداخلي في المنظمة- "دراسة حالة الشركة الوطنية لإنجاز القنوات"، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية و علوم التسيير : تخصص تسيير المنظمات، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، الجزائر، 2007، ص ص 113-115.

4 محمد يسري دعبس، الاتصال والسلوك الإنساني ( رؤيا في أنثروبولوجيا الاتصال)، البيطاش ستر للنشر والتوزيع، الإسكندرية، مصر، 1999، ص 252.

مشاعر وانفعالات الأفراد المتقابلين.

(د-2-4- المناقشات والمحادثات المباشرة<sup>1</sup>: والتي تعتبر من الوسائل الهامة في مجال اتصال المستويات الإدارية العليا بالمرؤوسين عندما تقوم الجهات العليا بإصدار بعض القرارات وإرسالها كرسالة للمشرفين وترك مهمة تفسير هذه القرارات لهم فتدور المناقشات والمحادثات المباشرة بين المشرفين والمنفذين حول كيفية تنفيذها والجدوى من اتخاذها.

(د-2-5- سياسة الباب المفتوح : والتي تعتبر من أهم الوسائل المساهمة في تنمية الروح المعنوية العالية وإيجاد نوع من التعاون والتكامل بين الموظفين والإدارة فمن خلالها يستمع الرئيس للمرؤوسين وبدون أية قيود.

(د-3- الوسائل التكنولوجية : تساعد الوسائل التقنية الحديثة في مجال الإعلام والاتصال في توفير الوقت للمسيرين ومتخذي القرارات نظرا لما تتميز به من سرعة فائقة في مجال تبادل ونقل المعلومات، من بين هذه الوسائل نذكر ما يلي<sup>2</sup> :

(د-3-1- الانترنت : هي شبكة خاصة بالمنظمة تستخدم التكنولوجيا الحديثة للانترنت مثل : البريد الإلكتروني، شبكات البحث ولكن في محيط خاص كونها محجوزة لأعضاء المنظمة مهما كانت الأماكن التي يتواجدون فيها، تقوم بالتزويد بالمعلومات في الحين.

(د-3-2- فيديو المحاضرات: تسمح هذه التكنولوجيا بخلق شروط الاجتماع بين الكثيرين من الأفراد البعيدين جغرافيا، حيث يوصلون عن طريق نظام الاتصالات بالصوت والصورة كونها مجهزة بموجة وكاميرات وبمكبر للصوت، لذا فهي تسمح بالحد من تنقل الإطارات، وبالتالي التخفيض من التكاليف واختصار الوقت والجهد.

1-2-الاتصال الخارجي : يعتبر الاتصال الخارجي أحد أهم الوسائل المساهمة في كسب ثقة الزبائن، فأى كان نوع المنظمة فلا بد أنها تحتاج إلى هذا النوع من الاتصال، وهو ما جعل المنظمات الحكومية الإدارية

<sup>1</sup> حياة قبايلي ، المرجع السابق ، ص 116.

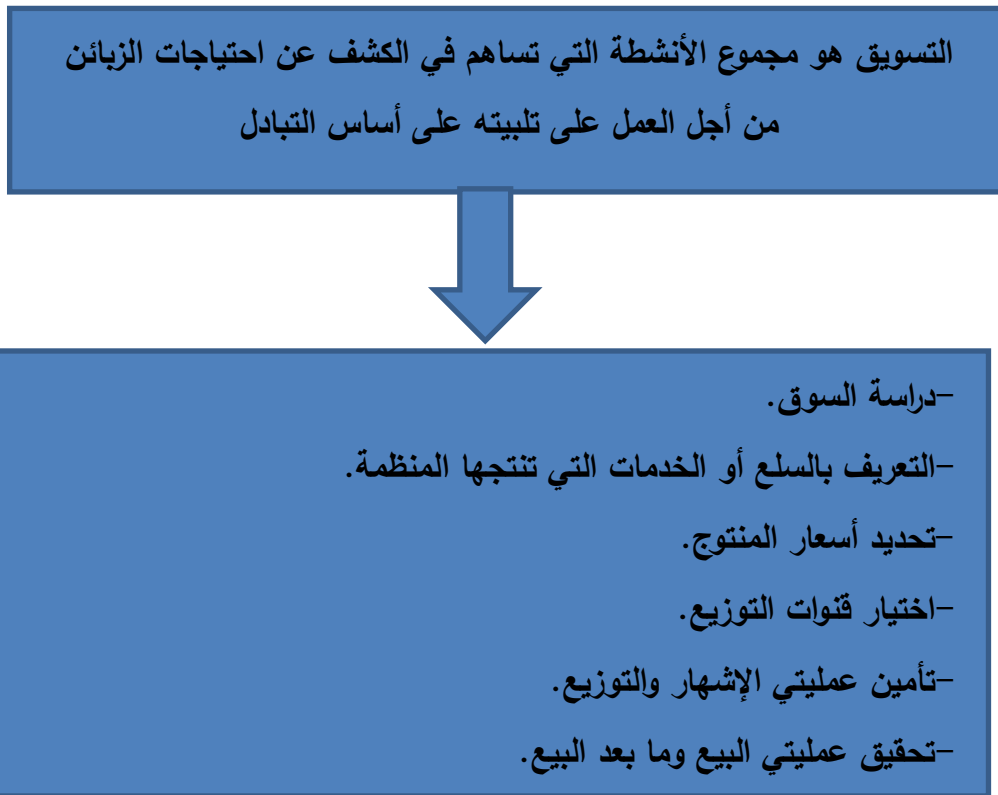
<sup>2</sup> نفس المرجع ، ص 112.



تسعى جاهدة إلى الزيادة من فعاليته، خاصة بعدما شرعت في تطبيق التسيير العمومي الجديد أين أصبحت تنتظر إلى المستخدم كزيون يجب إرضاءه، وهو ما يعني إدخال النظرة التسويقية في الأجهزة الإدارية العمومية من خلال تطبيق قواعد التسويق في إطار ما يعرف بالتسويق العمومي<sup>1</sup>.

(أ)- مفهوم التسويق العمومي : إن مفهوم التسويق العمومي لا يختلف عن مفهوم التسويق في منظمات الأعمال، فإذا كانت منظمات الأعمال الخاصة تسوق سلعا، والمنظمات الخدمية الخاصة تسوق خدمات فإن المنظمات الحكومية الإدارية تسوق خدمات عمومية، وعند محاولة تعريف التسويق نجده يتكون من العناصر الموضحة في الشكل الموالي :

الشكل (I) : تعريف مصطلح التسويق



المصدر : Editions Paris, 2006, p83 ,Berti , éd<sup>ème</sup>5 , essentiel sur le management'1 , Michel Derbelt et autres

يوضح الشكل أعلاه العناصر الأساسية المكونة للتسويق، والتي عملت المنظمات الحكومية الإدارية

<sup>1</sup>سلوى تيشات، آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية : نيوزيلندا، الو م أ، مرجع سبق ذكره ، ص 146.

على تبنيها بعدما انتقلت من التسيير البيروقراطي إلى التسيير العمومي، "وبعدما غيرت مفهومها لمستخدم المرافق العمومية وانتقلت من (المستخدم-الإداري) (Administré-Usager) إلى (المستخدم - الزبون) (Client-Usager) وبهذا لم تعد تتصل بمستخدميها بنفس الأسلوب التقليدي، بل أصبحت تحاول تبني مبادئ التسويق العصري الذي يعتبر الزبون ملك يجب إرضاءه، المنظمات الحكومية الإدارية لم تصل إلى هذا المستوى من التطور لكنها على الأقل تسعى إلى تلبية احتياجات المواطنين بأسلوب حضاري من خلال العمل على :

- تحسين نوعية الخدمات العمومية.

- تحسين أسلوب التعامل مع المستخدمين وتحسين طريقة استقبالهم وتزويدهم بالمعلومات الضرورية.

- الاقتراب من المواطنين لمعرفة احتياجاتهم وطموحاتهم، وكذا إشراكهم في عملية اتخاذ القرارات"<sup>1</sup>.

(ب)-خطوات التسويق العمومي : لا تختلف خطوات التسويق العمومي عن خطوات التسويق في منظمات الأعمال الخاصة والتي نذكرها فيمايلي<sup>2</sup> :

-دراسة سلوك المستهلك (المستخدم) الحالية والمتوقعة، من خلال القيام بعمليات صبر الآراء، دراسات الرضا.

-تحديد الوضعية المستقبلية للمنظمة (استراتيجية التسويق) ويتم ذلك من خلال تحديد (مهامها، قيمها، نوعية الخدمات المقدمة، تحديد مميزات وخصائص هذه الخدمات بالنسبة لباقي العارضين).

-وضع القرارات الاستراتيجية حسب مقارنة المزيج التسويقي:

• المنتج Produit.

• السعر Prix.

1 سلوى تيشات ، مرجع سبق ذكره ، ص 147.

2 Annie Bartoli, à quoi tien la spécificité du management public ? Séminaire de formation sur : le management public en formation,RESP, France, octobre, 2006, pp 192-193.

- التوزيع ion Distribut .
- الترويج Promotion .
- تنفيذ القرارات المختارة على أرض الواقع.

تجدر الإشارة إلى أنه من أهم اهتمامات الاستراتيجية التسويقية للمنظمات الحكومية الإدارية إستراتيجية الاتصال الخارجي، حيث أصبح هذا الأخير محل اهتمام كبير من قبل المهتمين بعصرنة القطاع العمومي في وقتنا الحالي لأنه لطالما كان الاتصال الخارجي في المنظمات الحكومية الإدارية مبني على أوامر إدارية (جرائد رسمية مسؤولة عن الإشهار وتقديم المعلومات)، وبما أنه من غير الممكن للمنظمات الحكومية الإدارية إلغاء القوانين أو تجاوزها فإن تطوير عملية الاتصال الخارجي لا تدخل ضمن مهامها، لكن اليوم تغير الوضع وأصبحت ممارسات الاتصال العمومي واضحة من خلال استعمال عناصر المزيج الاتصالي والمتمثلة فيما يلي :

- الترويج.
- الإشهار.
- قوة البيع.
- العلاقات العامة.
- التسويق المباشر.

للإشارة : طبيعة مخرجات المنظمات الحكومية الإدارية لا تتلاءم مع جميع هذه العناصر، لذا نجدها تركز اهتمامها في اتصالها بجمهورها على استعمال "العلاقات العامة باعتبارها من أهم الوسائل التي تساعد على تأكيد مصداقيتها والمحافظة على صورتها أمام جمهورها"<sup>1</sup>، ومن أهم صور العلاقات العامة التي تعتمد عليها الإدارات العمومية ما يعرف بالأبواب المفتوحة فغالبا ما تقوم الدولة بتنظيم أبواب مفتوحة على

1-Philippe Malaval & Jean-Marc Décaudin, pentacom (communication corporate, interne, financière, marketing b-toc et b-to-b), 2ème édition, pearson éducation, Paris, France, 2009, p246 .

مرافقها العمومية لتعريف جمهورها بالخدمات التي تقدمها (أبواب مفتوحة على الحماية المدنية، أبواب مفتوحة على مصالح الأمن الوطني..)، ولكن نظرا لعدم مقدرة العلاقات العامة على الاتصال بالجمهور الواسع بسبب محدودية الوقت من جهة ومحدودية الجمهور الذي يمكنها الاتصال به من جهة أخرى، تلجأ الإدارات العمومية إلى الاعتماد على ما يعرف بالاتصال المؤسسي Communication Institutionnelle باعتباره أكثر مقدرة على الاتصال بأكثر عدد من الجمهور خاصة وأنه يعتمد على وسائل الاتصال الجماهيرية كالإذاعة والتلفزيون.

لما سبق ذكره يمكن أن نستنتج أن التسويق في المنظمات الحكومية الإدارية في الدول المتقدمة قد خطى خطوات هامة حيث نجده يركز على النقاط التالية<sup>1</sup> :

- دراسة احتياجات مستخدمي المرافق العمومية.
- البحث عن الأساليب الكفيلة بالرفع من نوعية الخدمات العمومية.
- دعم وتعزيز الاتصال الخارجي.
- تنظيم علاقة المنظمة الحكومية بمستخدميها والسهر على حسن استقبالهم وتلبية احتياجاتهم.

### المطلب الثاني: الوسائل الكمية للتسيير العمومي الجديد

يعتمد التسيير العمومي الجديد على مجموعة من الوسائل الكمية ولعل من أهمها نجد: المحاسبة التحليلية باعتبارها أداة تساهم في التحكم في التكاليف (تحقيق الفاعلية) وكنظام معلومات لإعداد الميزانية وتسيير الموارد البشرية باعتبار أن المورد البشري يعتبر أهم عوامل الإنتاج.

#### 1- المحاسبة التحليلية والميزانية:

على إثر النتائج الإيجابية التي حققتها المحاسبة التحليلية في القطاع الاقتصادي الخاص انتقل تطبيقها إلى قطاع الخدمات وأصبحت تدعى بمحاسبة التسيير، وابتداء من سنوات الثمانينات بدأت المحاسبة

1-Annie Bartoli, op cit, p198.

التحليلية تطبق في جميع المنظمات الحكومية سواء كانت اقتصادية أم إدارية، ففي القطاع العمومي الإداري أصبح دخول المحاسبة التحليلية أمرا ضروريا وهذا نظرا للارتفاع الكبير في حجم النفقات العمومية، خاصة بعد الثمانينات مع الأزمة المالية التي عرفتتها العديد من الدول والتي كشفت عن عدم ملائمة الأدوات التقليدية المستخدمة في التسيير العمومي الجديد ومنها المحاسبة العمومية التقليدية المبنية على أساس تطبيق اللوائح القانونية، مما جعل العديد من الدول تعتمد إلى تطبيق سياسة تفشيفية قصد الحد من التبذير وفي هذا الصدد فإن المحاولات الأولى لتطبيق المحاسبة التحليلية في القطاع العمومي الإداري كانت منذ الثمانينات، وبدأ بقطاع الصحة قصد التحكم في تكاليف المنظمات الحكومية الصحية، وقد أعطى ذلك نتائج جد مرضية في العديد من الدول، هذا ما دفع إلى نقلها إلى جميع المنظمات الحكومية الإدارية<sup>1</sup>.

**أ- تعريف المحاسبة التحليلية و أهدافها:** هي تقنية معالجة المعلومات المتحصل عليها من المحاسبة العامة و من مصادر أخرى، و تحليلها من أجل الحصول على نتائج يتخذ على ضوئها مسيرو المنظمات قرارات متعلقة بدراستها و تسمح بدراسة و مراقبة المردودية و تحديد فعالية تنظيم المنظمة، كما أنها تسمح بمراقبة المسؤوليات على مستوى التنفيذ أو الإدارة، وتعتبر أيضا أداة من أدوات الإدارة الحديثة تدل على تطبيق الأسس و المباديء المحاسبية للأعمال التي تمت داخل المنظمة لمساعدة الإدارة في التخطيط و القياس، و تقييم نتائج الأعمال و الرقابة عليها و اتخاذ القرارات اللازمة<sup>2</sup>.

وتهدف المحاسبة التحليلية إلى مايلي<sup>3</sup>:

- معرفة التكاليف لمختلف الوظائف المحملة من طرف المنظمة.

- تحديد أساس تقييم بعض العناصر المكونة للميزانية المالية المنظمة.

<sup>1</sup> سلوى تيشات، آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية: نيوزيلندا، الو م أ، مرجع سبق ذكره، ص ص 149-150.

<sup>2</sup> ناصر دادي عدون، تقنيات محاسبة التسيير، دار المحمدية، الجزائر، 1999، ص ص 7-8.

<sup>3</sup> عادل عراقي، دروس في المحاسبة التحليلية، مطبوعة مقدمة ضمن متطلبات التأهيل الجامعي، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة الحاج لخضر-باتنة، 2018، ص 7.

- حساب تكلفة المنتج من أجل المساعدة في قرارات تسعير المنتج.

- معرفة الإيرادات المتوقعة والنفقات الجارية للمنظمة.

- مقارنة التكاليف المتوقعة مع التكاليف الفعلية وتحليل الانحرافات إن وجدت.

- تتم المحاسبة التحليلية بالمرور عبر عدة طرق نذكر من بينها<sup>1</sup>:

**1- طريقة التكاليف الكلية (الأقسام المتجانسة):** تقوم هذه الطريقة على أساس تصنيف التكاليف حسب

علاقتها بوحدة المنتج وذلك بتقسيمها إلى مباشرة وغير مباشرة وتسمى أيضا بطريقة الأقسام المتجانسة، أو

مراكز التحليل ظهرت قبل الحرب العالمية الثانية من طرف العقيد (Rimailho) وتم إعتماها في المخطط

المحاسبي الفرنسي لسنة 1947 و1982 وهذه الطريقة ليس هدفها الرئيسي المساعدة على إتخاذ القرار وإنما

ترتبط هذه الطريقة أكثر بالبحث عن طريقة للتقييم.

**2- طريقة التحميل العقلاني للتكاليف الثابتة:** تقوم المنظمة بالفرز بين عناصر سعر التكلفة الذي يسمح

بمايلي:

- تحديد المسؤوليات بدقة وذلك بتحديد أسباب التغيرات في سعر التكلفة، هل هي من التغيير في حجم

الإنتاج أو من التغيير في تكاليف عوامل الإنتاج، أو تغيير المردودية التقنية للمنظمة.

- تحديد سعر التكلفة منفصل عن تأثيرات تغيير حجم الإنتاج.

ويتم هذا بالفصل بين التكاليف الثابتة والمتغيرة، حيث يظهر أثر كل منها على سعر التكلفة الإجمالي وأيضا

بتحديد حجم النشاط الذي يؤثر في هذه التكاليف، وطريقة التحميل العقلاني الثابتة تسمح بكل هذا.

إن طريقة التحميل العقلاني للتكاليف الثابتة هي طريقة لحساب التكاليف تهدف إلى عزل اثار تغيير النشاط

على التكاليف الكلية لمراكز النشاط والمنتجات.

**3- طريقة التكاليف المتغيرة:** هي طريقة تعتمد أساسا على الفصل بين التكاليف الثابتة و التكاليف المتغيرة

<sup>1</sup> عادل عرقابي، مرجع سبق ذكره، ص ص 76-88.

و حساب سعر التكلفة يتم فقط بالتكاليف المتغيرة لأغراض التسيير و يطرح إجمالي التكاليف المتغيرة من رقم الأعمال للحصول على هامش على التكلفة المتغيرة الذي يستعمل في إتخاذ القرارات الدورية ، و ظهرت هذه الطريقة و تطورت في المنظمات الأمريكية ، و تعد أكثر ملائمة من حيث إستعمالها في التحليل و التسيير الاقتصادي للمنظمة و إيجاد المؤشرات التي تستخدمها الإدارة في مجالات التخطيط و الرقابة و التسيير بصفة عامة، و تعتمد على مبدأ الفصل في التكاليف الثابتة و المتغيرة و إعتقاد هذه الأخيرة في التحليل و إتخاذ القرارات للمدى القصير المتعلق بفترة النشاط و مراقبة فعالية التسيير من إمكانية متابعة سلوك التكاليف المتعلقة بحجم النشاط و تحليلها.

كما ان المحاسبة التحليلية تقوم بتوفير تلك البيانات التي تساعد في التعرف على البدائل المتاحة لمواجهة هذه المشكلات وتقييم تلك البدائل والمفاضلة بينها ثم اتخاذ القرارات اللازمة، كما أن المعلومات التي تقدمها المحاسبة التحليلية تساهم في إعداد الميزانية بشكل فعال خاصة وأن الميزانية تعتبر من أهم الوسائل في حياة جميع المنظمات الحكومية باختلاف أنواعها سواء كانت اقتصادية، إدارية، خاصة أم عمومية، وذلك لأن الميزانية تترجم السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة لذا يمكن القول أن تحضير الميزانية وإعدادها يمثل عملية حساسة في حياة كل منظمة حكومية غير أننا نشير إلى الميزانية في إطار التسيير العمومي الجديد أخذت منحى آخر فبعدما كانت تبنى في ظل التسيير البيروقراطي على منطلق الوسائل أصبحت اليوم تبنى على منطلق النتائج، كما أن الآراء حول الميزانية لم تختلف في المجال الاقتصادي عنه في المجال الإداري<sup>1</sup>.

#### ب- أبعاد المحاسبة التحليلية<sup>2</sup>:

**1- البعد القانوني :** تعتبر الميزانية ذات بعد قانوني لأنها تمثل رخصة للنفقات العمومية.

<sup>1</sup> سلوى تيشات، آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية: نيوزيلندا، الو م أ، مرجع سبق ذكره، ص 150 .

<sup>2</sup> نفس المرجع ، ص 151.

2-البعد الاقتصادي : تعتبر الميزانية ذات بعد اقتصادي لأنها تترجم الأهداف المسطرة من طرف الحكومة،

كما تمثل الميزانية رهان أو تحدي، وذلك لأن كل أقسام الوزارة تريد أكبر حصة مالية.

3-البعد السياسي : توفر الميزانية للأمر بالصرف سلطة وتعطيه قوة لذا يقال إن الميزانية هي نتيجة لكل

الصراعات بين الهيئات.

2-إدارة الموارد البشرية : يعتبر تطوير إدارة الموارد البشرية المنطلق الرئيسي والأول لأي منظمة حكومية

راغبة في تحقيق التطور والعصرية، وذلك لأنه يشكل أهم عوامل الإنتاج باعتباره المسؤول عن حسن أو سوء

تسيير الموارد الأخرى المادية والمالية، وبالتالي المسؤول عن تحقيق الأهداف المسطرة، ومع الإدراك المتزايد

للدولة بأهمية المورد البشري وسعت من دائرة اهتمامها به وتبني مفاهيم جديدة كالأداء، الفاعلية<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> سلوى تيشات، مرجع سبق ذكره ، ص151.



## خلاصة الفصل الأول:

انتشرت البيروقراطية وسلبياتها انتشارا رهيبا و استهدفت جل بلدان العالم، كما استهدفت خصيصا القطاع العمومي في الدولة مما أدى إلى ضعف الفعالية والكفاءة والأداء، الأمر الذي أدى إلى تزايد الديون العمومية وسوء تقديم الخدمات العمومية وارتباطها بالممارسات الاحتكارية، كل هذه العوامل ساهمت في بروز النظريات الحديثة المقترنة بالفكر الليبرالي وتزايد مشاريع الإصلاح الإداري لاسيما في الدول الأنجلوسكسونية خلال سنوات السبعينات، يعتبر التسيير العمومي الجديد من أبرز المساهمات النظرية والتجريبية الهادفة إلى إصلاح التسيير العمومي، ويستمد مبادئه من العلوم الاقتصادية ومن سياسات التسيير في القطاع الخاص لاسيما اعتماد ميكانيزم السوق والاهتمام برأي المواطن (الزبون) وذلك بتحسين مستوى الخدمات المقدمة له، كذلك تبني لامركزية التسيير في الوحدات والهيئات الإدارية واعتماد مبدأ المنافسة بين القطاع الخاص والوكالات العمومية لضمان أكثر فعالية وأداء جيد، لقد كانت الدول الأنجلوساكسونية سباقة في محاولة تجسيد هذه المبادئ على أرض الواقع، فجاء هذا التجسيد في تجارب و مراحل مختلفة وهو ما حاولنا عرضه من خلال التطرق إلى المبادئ والعناصر وكذا الوسائل المنتهجة للتسيير العمومي الجديد للمساهمة في الرفع من كفاءة المنظمات الحكومية، ومهما اختلفت حيثيات تطبيق التسيير العمومي الجديد في مختلف الدول، إلا أنها تتفق في ضرورة إصلاح تسيير المنظمات الحكومية بالأخذ من سياسات القطاع الخاص وإن دفعت بعض مشاريع الإصلاح بالدولة إلى فتح المجال للقطاع الخاص للدخول في بعض القطاعات إلا أن هذا لا ينفي ضرورة احتفاظها بسيطرتها على أهم القطاعات العمومية، وسنحاول في الفصل القادم عرض واقع المنظمات الحكومية واتجاهاتها المستقبلية نحو التطوير والإصلاح.

الفصل الثاني  
واقع المنظمات  
الحكومية واتجاهاتها  
المستقبلية نحو  
الإصلاح والتطور

### تمهيد:

تعد الخدمة العمومية من أهم وظائف الدولة التي تسعى جاهدة إلى إيجاد أفضل الآليات لتحسين الخدمات المرفقية من أجل الوصول إلى رضا المواطن ومواكبة التطورات العصرية التي هي من أولويات السلطات العليا للبلاد، يعود ذلك إلى تطور المجتمعات وزيادة الطلب على الخدمة بجميع أنواعها لاسيما الخدمات المقدمة من طرف الهيئات والمنظمات الحكومية التي يطلق عليها خدمات عامة، هذه الأخيرة تقدم وفقا لمبادئ وأسس تميزها عن غيرها، إذ يجب أن يخضع تقديم الخدمة العامة إلى الاستمرارية والمساواة والموائمة، وبالنظر إلى تطور حاجات المواطن ورأس المال الخاص أصبحت بعض الخدمات العامة قابلة للتقديم من طرف منظمات خاصة، إلا أن الهدف الأساسي لهذه الأخيرة يبقى تحقيق الأرباح وهو ما قد يخل بأحد المبادئ السابقة الذكر وغالبا ما تختص المنظمات الحكومية دون غيرها بمهمة توفير الخدمة العامة نظرا لعدة اعتبارات منها ما يرتبط بالجانب التمويلي، الاستراتيجي، الاقتصادي والاجتماعي لتحقيق نتائج و أهداف المنظمة الحكومية، يجب أن تسيّر هذه الأخيرة بناء على الأصول والقواعد الرئيسية لوظيفة التسيير، التي تأخذ خصوصيات القطاع العام و هو ما يجعل المسير والموظفين العموميين يخضعون لمزيج من القوانين واللوائح التنظيمية وذلك في مختلف مستويات ووظائف التسيير(تخطيط، تنظيم، توجيه ورقابة)، وتعتبر البيروقراطية من أهم النتائج التي اقترنت بالإدارة العامة إلا أن سلبية تطبيقها دفعت الكتاب والباحثين إلى ربط المنظمات الحكومية وكفاءتها بالتسيير العمومي الجديد، وللتعرف أكثر على المنظمات الحكومية قسمنا الفصل إلى خمسة مباحث جاءت كالتالي: المبحث الأول ماهية المنظمة الحكومية وأهم خصائصها وأنواعها، أما المبحث الثاني فكان حول قراءة في مداخل أداء المنظمات الحكومية، المبحث الثالث خصصناه لمبررات بقاء المنظمات الحكومية والصعوبات التي تواجهها، أما المبحث الرابع كان حول أهم التحولات التنظيمية و الإصلاحية في ظل التسيير العمومي الجديد وأخيرا خصصنا المبحث الخامس لواقع المنظمات الحكومية في الجزائر-دراسة نظرية للمؤسسة الصحية العمومية.

## المبحث الأول : ماهية المنظمة الحكومية وأهم خصائصها وأنواعها

يعد تحقيق الخدمات العامة وكذا المنفعة العامة من بين أهداف المنظمات الحكومية التي تعد الركيزة الأساسية في خدمة المجتمع وتلبية حاجات أفرادها المختلفة على اعتبار أن نشاطها موكول للدولة بالنظر لتطور دور هذه الأخيرة وتدخلها في المجال الاقتصادي، ومع التطور الحاصل نجد عدة تصنيفات لمنظمات الخدمة العمومية وذلك راجع لأسباب مختلفة سياسية وإدارية وإيديولوجية وان اختلف التعريف أو المعيار المتبع في التصنيف (قانوني أو اقتصادي) فإنها تشترك في المضمون كونها تعود كلياً أو جزئياً للدولة وتهدف أساساً لتقديم خدمات عامة ومن ذلك تحقيق خدمات عامة، وبالنظر لتزايد المطالب الاجتماعية وتطور دور الدولة وتدخلها في مختلف مجالات النشاط السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي، أصبح من الضروري إنشاء منظمات حكومية بجانب الوحدات الحكومية للجهاز الإداري لتتولى مهمة وظائف وواجبات الدولة التي باتت قاصرة على أدائها كلها وتنظيمها بشكل دقيق.

### المطلب الأول : مفهوم المنظمة الحكومية

المنظمة الحكومية هي كل هيئة أو جهاز يقوم بإنتاج وتوفير خدمات عامة بغرض إشباع حاجات المجتمع أو هي كل مشروع يفوق قدرة الأفراد والجماعات الخاصة؛ وذلك لضخامة موارده وإمكانياته أو لقلة وانعدام الربح، وتختلف المنظمات الحكومية عن المنظمات الخاصة من حيث الملكية؛ حيث تمتلك الدولة المنظمات الحكومية فيما تعود ملكية المنظمات الخاصة للأفراد<sup>1</sup>، كما لا تقتصر المنظمات الحكومية على تلك التي تملكها الدولة بالكامل بل تشمل المشروعات التي تملك الدولة نسبة من رأسمالها، وقد تمتلك الدولة المنظمات بشكل دائم أو مؤقت، وتسعى لتحقيق أهداف عامة تتضمن إشباع حاجات أفراد المجتمع<sup>2</sup>، وتعرف دراسات أخرى المنظمات الحكومية انطلاقاً من تعريفات المرفق العام بالمعنى العضوي بأنه: منظمة أو هيئة

1 ثابت عبد الرحمن إدريس، المدخل الحديث في الإدارة العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع، مصر، 2001، ص 92.

2 المرجع نفسه، ص 93.

## الفصل الثاني واقع المنظمات الحكومية واتجاهاتها المستقبلية نحو الإصلاح والتطور

تقوم بأداء خدمة عامة وتسيطر عليها الدولة، أو هو : "كل منظمة حكومية تنشئها الدولة وتخضع لإدارتها بقصد تحقيق حاجات الجمهور<sup>1</sup> .

مما سبق نستنتج أن مفهوم المنظمة الحكومية سواء في النظم الرأسمالية أو الاشتراكية، هي ثلاث مقومات:

أولاً : منظمة تنشئها الدولة ولها الكلمة الأخيرة في تنظيمها وتسييرها، وإخضاعها للنظام القانوني الذي تراه مناسباً وبالتالي فهي منظمة ترتبط ارتباطاً مطلقاً بسيادة الدولة وإرادتها.

ثانياً : الهدف من إنشاء هذه المنظمة الحكومية هو إدارة نشاط معين مهما كان طبيعته سواء كان إدارياً أو صناعياً وتجارياً، ومهما كانت الغاية من هذا النشاط سواء تقديم الخدمات العامة أو تحقيق التراكم المالي، أي أن المنظمة الحكومية تخضع لمبدأ التخصص في إدارة هذا النشاط.

ثالثاً : طريقة إدارة المنظمة الحكومية لهذا النشاط المتخصص هي الأسلوب اللامركزي والذي يشتمل على عنصرين متقابلين هما:

1- الاستقلال في إدارة النشاط، ويكون هذا من خلال تمتع المنظمة الحكومية بالشخصية المعنوية التي تكفل لها التخصص في إدارة النشاط لتحقيق الأهداف المرجوة منه وهذا من خلال الآثار القانونية المترتبة عن التمتع بالشخصية المعنوية من أهلية اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات.

2- الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على المنظمة الحكومية، أي وجود رابطة عضوية تحد من استقلال المنظمة الحكومية، وذلك عن طريق الوصاية الإدارية.

1 عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط3، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 414.

### الفرع الأول: أسباب ودوافع إنشاء المنظمات الحكومية

يعتبر وجود وإنشاء المنظمات الحكومية التي تمتلكها الدولة بصفة كاملة أو جزئية أمراً متوفراً في جميع الدول حتى تلك التي تتبنى مبدأ الملكية الفردية (الدول الرأسمالية)، ومن أبرز أسباب قيامها<sup>1</sup> مايلي:

- أسباب ترتبط بعدم قدرة القطاع الخاص على إنشاء هذه المنظمات إما لضخامة رؤوس أموالها، أو لارتفاع تكاليف تشغيلها ورغبة من الحكومة في تقديم خدمات عامة في متناول جميع طبقات المجتمع، أو لانخفاض العائد.

- أسباب تتعلق بسعي الدولة لإقامة مشروعات بهدف تقديم خدمات لصغار المنتجين لحمايتهم من استغلال الرأسمالية (مثلاً: بنوك الائتمان الزراعي....).

- ارتفاع المخاطر التجارية فتقوم الدولة بإنشاء مشاريع يتردد الأفراد والجماعات في قبولها.

- الأمن القومي وانفراد الدولة بإنشاء مشروعات مرتبطة بالمجال.

- التأميم ونقل ملكية بعض المنظمات لمنع فرض سياسات اقتصادية من طرف أصحابها تضر بالمجتمع (استغلال الثروات الطبيعية مثلاً....).

- الإشراف والرقابة وتدخّل الدولة بجزء من رأس المال مقابل تسهيلات أو مرافق أو تغطية خسائر كما أن الدولة تمتلك هيئات رقابية إدارية ومالية دائمة.

- حماية الموارد حيث تهدف الكثير من المنظمات الحكومية لحماية مظاهر الحياة في المجتمع (موارد، ممتلكات) كالإطفاء والشرطة.

### الفرع الثاني: أهداف المنظمات الحكومية

تسعى المنظمات الحكومية على اختلافها إلى تحقيق العديد من الأهداف في عدة مجالات أهمها:

<sup>1</sup> ثابت عبد الرحمن إدريس، المدخل الحديث في الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 96-97.

## الفصل الثاني واقع المنظمات الحكومية واتجاهاتها المستقبلية نحو الإصلاح والتطور

1- الأهداف الإدارية والاقتصادية: تتمثل في توفير خدمات إدارية مختلفة ذات جودة وتوفير السلع والخدمات اللازمة والضرورية لبقاء المجتمع والتي تحقق الاستقرار وتزيد النمو الاقتصادي للمجتمع وهو ما يساهم في توفير أكبر قدر ممكن من السلع والخدمات العامة<sup>1</sup>.

2- الأهداف السياسية: تتجسد في تحقيق الاستقرار السياسي وحماية النظام الاجتماعي وحسن التعامل مع المشاكل وحماية المجتمع<sup>2</sup>.

3- الأهداف الاجتماعية والثقافية: تتمثل في توفير التعليم لأفراد المجتمع ودعمه في مختلف مراحل ومستوياته، ونشر الثقافة وتشجيعها وكذا الاهتمام بتحقيق العدل والمساواة وإشباع الحاجات الدينية، بالإضافة إلى الاهتمام بالحفاظ على الصحة العامة ومكافحة الأمراض وتوفير مختلف الخدمات الحيوية الأساسية في المجتمع (إنشاء رصيف وتخطيط الطرق، الإنارة العمومية، بناء المستشفيات...) والحفاظ على البيئة<sup>3</sup>.

### الفرع الثالث: أجهزة تسيير المنظمات الحكومية

لقد تعددت أشكال المنظمات الحكومية وتتنوع نشاطها، هذا ما مكننا من حصر أجهزة تسييرها في جهازين أساسيين هما: الجهاز التداولي، الجهاز التنفيذي.

#### أولاً: الجهاز التداولي

يتمثل هذا الجهاز في مجلس الإدارة الذي يجسد بشكل طبيعي السلطة العليا<sup>4</sup> في المنظمة، وهو عبارة عن جهاز جماعي للتداول مكلف بتحديد سياسة المنظمة الحكومية ويحدد النص المنشئ للمنظمة الحكومية و تشكيله وسيره واختصاصاته.

1- نصيرة بجاوي، مراد مهدي، أثر الإدارة الالكترونية في تفعيل الخدمة العمومية في الجزائر-دراسة نموذج مؤسسة بريد الجزائر-الملتقى الدولي حول: جودة الخدمة العمومية في ظل الحوكمة الالكترونية -حالة البلدان العربية-كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة بومرداس، 29 و 30 أكتوبر، 2014، ص 10.

2- ثابت عبد الرحمن إدريس، المرجع السابق، ص 94.

3- المرجع نفسه، ص ص 94-95.

4 المجريدة الرسمية العدد 05 المؤرخة في: 09 فبراير 2000، ص 15.

**1-1- تشكيل مجلس الإدارة:** تشكيل مجلس الإدارة يختلف من منظمة لأخرى، فبعض المنظمات الحكومية يتألف مجلس إدارتها من ممثلي الدولة فقط، يراعي في تمثيلهم اختيار الجهات الحكومية التي لها صلة بنشاط المنظمة الحكومية ويرأس المجلس الوزير الوصي<sup>1</sup> أو ممثله، ويبدو أن هذا الأسلوب في حصر عملية التمثيل في موظفي الحكومة، هو حرصهم على مراعاة السياسة العامة للحكومة والعمل على تأكيدها على مستوى إدارة المنظمة الحكومية<sup>2</sup>، إلا أن هذا التمثيل الحكومي يجعل المجلس يكتسي الطابع السياسي ويؤدي إلى دمج الأجهزة الحكومية وأجهزة المنظمة الحكومية، وبالتالي إلى مركزية تتناقض بشكل أساسي مع استقلال المنظمة الحكومية.

أما البعض الآخر من المنظمات الحكومية فيتشكل مجلس إدارتها إضافة إلى ممثلي الدوائر الوزارية من ممثلي المستخدمين والمنتفعين أو الفنيين<sup>3</sup>.

وهذا الأسلوب في التشكيل يسعى إلى إضفاء الطابع المزدوج على المجلس، ليكون مجلسا سياسيا ووظيفيا في الوقت نفسه، حيث يمثل الموظفون الحكوميون وجهة النظر السياسية بينما يمثل ممثلو المستخدمين أو المنتفعين أو الفنيين وجهة النظر الوظيفية<sup>4</sup>، أما أداة تعيين أعضاء مجلس الإدارة فتتم بموجب قرار من الوزير الوصي بناء على اقتراح من السلطة التي ينتمون إليها بالنسبة لممثلي الدوائر الوزارية، بينما يتم تعيين ممثلي المستخدمين والمنتفعين أو الفنيين بعد انتخابهم أو تزكيتهم من طرف زملائهم في المهنة. بالنسبة لمدة عهدة أعضاء مجلس الإدارة فيحددها النص المنشئ للمنظمة الحكومية وهي تتراوح بين 03 و 05 سنوات يمكن أن تكون قابلة للتجديد.

1 الجريدة الرسمية العدد 57 المؤرخة في : 05 أكتوبر 2008، ص 10.

2 عبد المعطي عساف، إدارة المشروعات العامة، عمان، جبهة للنشر والتوزيع، 2005، ص 95.

3 تشكيلة مجلس إدارة الجامعة، المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم : 03-278.

4 عبد المعطي عساف، نفس المرجع، نفس الصفحة.



## الفصل الثاني واقع المنظمات الحكومية واتجاهاتها المستقبلية نحو الإصلاح والتطور

وفي حالة انقطاع عهدة أحد الأعضاء يخلفه العضو الجديد المعين أو المنتخب بنفس الأشكال القانونية إلى غاية انتهاء مدة العهدة<sup>1</sup>.

**1-2- سير مجلس الإدارة :** يحدد النص المنشئ للمنظمة الحكومية قواعد سير مجلس الإدارة، وعلى العموم تكاد هذه القواعد أن تكون متشابهة في جميع أشكال المنظمات الحكومية.

حيث يجتمع مجلس الإدارة في دورة عادية مرتين في السنة على الأقل، بناء على طلب من رئيسه أو المدير العام للمنظمة ويمكنه أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو بطلب من  $3/2$  من أعضائه.

يحدد رئيس مجلس الإدارة جدول أعمال الاجتماعات، وتوجه الاستدعاءات الفردية المرفقة بجدول الأعمال إلى أعضاء مجلس الإدارة قبل 15 يوما من تاريخ انعقاد الاجتماع، ويمكن تقليص هذه المهلة بالنسبة للدورات غير العادية على ألا تقل عن ثمانية 08 أيام، ولا تصح مداوات مجلس الإدارة إلا بحضور ثلثي  $3/2$  أعضائه على الأقل، وإن لم يكتمل النصاب يعقد اجتماع جديد خلال الثمانية 08 أيام الموالية، وفي هذه الحالة تصح مداوات المجلس مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين<sup>2</sup>.

تتخذ قرارات المجلس بالأغلبية البسيطة لأصوات الأعضاء الحاضرين، وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا.

تدون مداوات مجلس الإدارة في محاضر وتسجل في دفتر خاص ويوقعها الرئيس وكاتب الجلسة، وترسل محاضر اجتماعات مجلس الإدارة إلى الوزير الوصي في غضون الأجل التي يحددها النص المنشئ، وتكون مداوات مجلس الإدارة نافذة في أجل أقصاه ثلاثون 30 يوما من استلام محاضر الاجتماعات باستثناء المداوات التي تتعلق بمجالات محددة في النص المنشئ والتي لا تكون نافذة إلا بعد المصادقة الصريحة من السلطة الوصية.

1 المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم : 03-278.

2 المواد من 09 إلى 12 من المرسوم التنفيذي رقم : 06-419، هذه المواد تحدد قواعد سير مجلس إدارة المدرسة الوطنية للإدارة وهي مؤسسة عمومية ذات طابع إداري.

1-3-اختصاصات مجلس الإدارة: يكلف مجلس الإدارة بدراسة جميع المسائل المتصلة بالسير العام للمنظمة الحكومية، لذلك يتداول في جميع المجالات التي تدخل في اختصاصه والمحددة بموجب النصوص المنشئة للمنظمة الحكومية، هذه الاختصاصات تختلف من منظمة إلى أخرى تبعا لنوعها ولطبيعة النشاط الذي تشرف عليه<sup>1</sup>.

فمثلا يتداول مجلس إدارة المنظمة الحكومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي فيما يأتي<sup>2</sup> :

- برامج البحث المقدمة إليه بعد الاطلاع على رأي المجلس العلمي.
  - التسيير المالي للسنة المالية المنصرمة.
  - الجداول التقديرية للإيرادات والنفقات.
  - عمليات الاستثمار.
  - مخطط تسيير الموارد البشرية.
  - إنشاء منظمات فرعية وأخذ حصص.
  - قبول الهبات والوصايا.
  - التقرير السنوي عن النشاطات.
  - مشروع النظام الداخلي للمنظمة.
  - يدرس مجلس الإدارة ويقترح كل التدابير الكفيلة بتحسين عمل المنظمة وتسهيل تحقيق أهدافها.
  - يدلي مجلس الإدارة برأيه حول جميع المسائل التي يعرضها عليه مدير المنظمة الحكومية.
- ويتداول مجلس إدارة الجامعة بوصفها منظمة حكومية ذات طابع علمي وثقافي ومهني في المسائل التالية<sup>3</sup> :

---

1 غلابي بوزيد ، مفهوم المؤسسة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص قانون الإدارة العامة ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، قسم الحقوق ، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي ،الجزائر ، 2011 ، ص 114.

2 المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم : 99-258.

3 المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم : 03-279.

## الفصل الثاني واقع المنظمات الحكومية واتجاهاتها المستقبلية نحو الإصلاح والتطور

- مخططات تنمية الجامعة على المدى القصير والمتوسط والطويل.
- اقتراحات برامج التبادل والتعاون العلمي الوطني والدولي.
- الحصيلة السنوية للتكوين والبحث للجامعة.
- مشاريع الميزانية وحسابات الجامعة.
- مشاريع مخطط تسيير الموارد البشرية للجامعة.
- قبول الهبات والوصايا والتبرعات والإعانات المختلفة.
- شراء العقارات أو بيعها أو إيجارها.
- الاقتراحات الواجب القيام بها.
- مشاريع إنشاء فروع واقتناء أسهم.
- الكشف التقديري للمداخل الخاصة بالجامعة وكيفية استعمالها في إطار تطوير نشاطات التكوين والبحث.
- استعمال المداخل المتأتية من اقتناء الأسهم وإنشاء فروع في إطار مخطط تنمية الجامعة.
- اتفاقية الشراكة مع مختلف القطاعات الاجتماعية والاقتصادية.
- النظام الداخلي للجامعة.
- التقرير السنوي عن نشاطات الجامعة الذي يقدمه رئيس الجامعة.
- يدرس مجلس الإدارة ويقترح كل تدبير من شأنه تحسين سير الجامعة وتسهيل تحقيق أهدافها.
- ويتداول مجلس إدارة المؤسسة الوطنية للدراسات السياحية بوصفها منظمة حكومية ذات طابع صناعي وتجاري في المسائل التالية<sup>1</sup> :
- تنظيم المنظمة وسيرها وحصيلة نشاطها.

1 المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم : 94-98.

## الفصل الثاني واقع المنظمات الحكومية واتجاهاتها المستقبلية نحو الإصلاح والتطور

- الشروط العامة لإبرام الصفقات والعقود والاتفاقيات والمساهمة وإنشاء الفروع وكل التصرفات الملزمة للمنظمة.

- الحصيلة التقديرية للإيرادات والنفقات.

- الحسابات السنوية لتسيير المنظمة.

- القانون الأساسي والاتفاقيات والشروط العامة المتعلقة برواتب مستخدمي المنظمة.

- مشروع النظام الداخلي للمنظمة.

- قبول الهبات والوصايا وتخصيصها.

- اقتناء العقارات واستئجارها.

كل مسألة يقترحها المدير العام والتي من شأنها أن تحسن تنظيم المنظمة وتسييرها وتسهل انجاز

أهدافها. ويتداول مجلس إدارة المدرسة الوطنية للإدارة بصفقتها منظمة حكومية ذات طابع إداري فيما يأتي<sup>1</sup> :

- يصادق على برنامج العمل ويتولى التقييم الدوري لشروط انجازه.

- التقرير السنوي للنشاط وحصيلة التكوين.

- الجداول التقديرية للإيرادات والنفقات ويوافق على الميزانية.

- المخططات والبرامج السنوية والمتعددة السنوات للتكوين والدراسات والبحث والتعاون.

- الحساب السنوي الإداري.

- مشاريع برامج الاستثمار والتجهيز.

- قبول الهبات والوصايا.

وعليه يمكن ملاحظة اشتراك كل مجالس الإدارة في الاختصاصات التي تتعلق بتسيير المنظمة

كشخص معنوي مستقل مثل:

1 المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم : 06-19.

## الفصل الثاني واقع المنظمات الحكومية واتجاهاتها المستقبلية نحو الإصلاح والتطور

- النظام الداخلي للمنظمة.
- تنظيم المنظمة وسيرها وحصيلة نشاطاتها.
- الحصيلة التقديرية للإيرادات والنفقات.
- قبول الهبات والوصايا.
- اقتناء العقارات واستئجارها وبيعها.
- مشاريع الميزانية وحسابات المنظمة.
- الشروط العامة لإبرام الصفقات والعقود.

أما بعض الاختصاصات فهي مختلفة من منظمة لأخرى بحسب طبيعة النشاط وخصوصيته. مثل:  
اختصاص مجلس إدارة الجامعة بالتداول في :

- الحصيلة السنوية للتكوين والبحث للجامعة.
  - الكشف التقديري للمداخل الخاصة بالجامعة وكيفيات استغلالها في مختلف نشاطات التكوين والبحث.
- كما يمكن للمجلس أن يستعين بأي شخص يراه مؤهلا لدراسة النقاط المدرجة في جدول أعماله، وفي بعض المنظمات الحكومية يساعد مجلس الإدارة في ممارسة اختصاصه هيئات استشارية ومثال ذلك:  
المجلس العلمي للجامعة الذي يقدم آراءه وتوصياته إلى مجلس إدارة الجامعة<sup>1</sup>.

### ثانيا : الجهاز التنفيذي

إلى جانب الجهاز التداولي الذي يجتمع دوريا لتحديد ودراسة جمع المسائل المتصلة بالسير العام للمنظمة الحكومية، يسهر الجهاز التنفيذي المتمثل في مدير المنظمة على التسيير اليومي لنشاط المنظمة

<sup>1</sup> غلابي بوزيد ، مفهوم المؤسسة العمومية، مرجع سبق ذكره ، ص 118.

## الفصل الثاني واقع المنظمات الحكومية واتجاهاتها المستقبلية نحو الإصلاح والتطور

لذلك سمي تنفيذياً، ويعتبر مدير المنظمة جهازاً أساسياً لأنه يتولى عدة سلطات واختصاصات يحددها النص المنشئ للمنظمة من أهمها<sup>1</sup> :

- يمارس السلطة السلمية على جميع مستخدمي المنظمة الحكومية.
- يمثل المنظمة في جميع أعمال الحياة المدنية وأمام القضاء.
- يبرم جميع الصفقات والاتفاقيات والعقود.
- هو الأمر بصرف ميزانية المنظمة الحكومية.
- يعد الحساب الإداري والتقارير السنوي للنشاطات ويرسله إلى السلطة الوصية بعد موافقة مجلس الإدارة.
- يسهر على احترام النظام الداخلي للمنظمة الحكومية.
- يعين وينهي مهام المستخدمين الموضوعين تحت سلطته والذين يشغلون مناصبها لم تحدد كيفية أخرى للتعيين فيها.

وتعتبر وظيفة المدير العام للمنظمة الحكومية الوطنية من الوظائف العليا للدولة التي يتم التعيين فيها بموجب مرسوم رئاسي<sup>2</sup>، كما أن وظيفة مدير بعض المنظمات الحكومية الوطنية تتميز ببعض الخصائص مثل :

- رئيس الجامعة الذي يعين من بين الأساتذة ذوي رتبة أستاذ التعليم العالي وفي حالة عدم وجودهم من بين الأساتذة المحاضرين أو الأساتذة الاستثنائيين الجامعيين<sup>3</sup>.
- مدير المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي الذي يعين لفترة أربع 04 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، ويتم اختياره من بين الشخصيات العلمية ذات الكفاءة المثبتة<sup>4</sup>.

1 المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم : 03-279.

2- صدور المرسوم الرئاسي رقم : 99-240.

3- المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم : 03-279.

4- المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم : 99-256.

## الفصل الثاني واقع المنظمات الحكومية واتجاهاتها المستقبلية نحو الإصلاح والتطور

أما بالنسبة للمنظمات الحكومية ذات الطابع الإداري أو ذات الطابع الصناعي والتجاري فلا تشترط شروط خاصة في وظيفة المدير العام، باستثناء الشروط العامة لشغل هذه الوظائف، وطبقا لقاعدة توازي الأشكال تنتهي مهام المدير بموجب مرسوم رئاسي.

### المطلب الثاني : خصائص المنظمة الحكومية

من التعريف المقترح للمنظمة الحكومية يمكننا استنتاج خصائص المنظمة الحكومية وهي كما يلي:

أولا : المنظمة الحكومية منظمة عامة.

ثانيا : خضوع المنظمة الحكومية لمبدأ التخصص.

ثالثا : المنظمة الحكومية أسلوب إداري لا مركزي.

أولا : المنظمة الحكومية منظمة عامة.

بما أن المنظمة الحكومية منظمة عامة فإنه يجب التمييز بين المنظمات العامة والمنظمات الخاصة، فإن وجدت نصوص تشريعية تحدد الطبيعة القانونية للمنظمة التي يراد معرفة تكييفها القانوني فإنه يتعين التزام حكم هذه النصوص<sup>1</sup>، فإذا لم يوجد نص تشريعي وجب البحث عن معيار يمكن بمقتضاه التمييز بين المنظمات العامة والخاصة، لذلك اضطلع الفقه بمحاولة إجراء هذا التمييز ووضع لذلك المعايير الآتية:

1- الغرض الذي تستهدفه المنظمة الحكومية : على أساس هذا المعيار هو تحقيق المصلحة العامة<sup>2</sup>، بخلاف المنظمة الخاصة التي تستهدف تحقيق المصلحة الخاصة، فالشركات منظمات خاصة إذ يساهم الأفراد فيها بوصفها مشروعات مالية بقصد تحقيق مصلحة خاصة واقتسام ما تدره من أرباح.

1 محمد بكر القباني، نظرية المؤسسة العامة المهنية في القانون الإداري، رسالة دكتوراه الدولة في الحقوق، جامعة القاهرة، 1962، ص 17.

2 محمد بكر القباني، المرجع السابق، ص 18.

## الفصل الثاني واقع المنظمات الحكومية واتجاهاتها المستقبلية نحو الإصلاح والتطور

يعاب على هذا المعيار أن فكرة المصلحة العامة<sup>1</sup> فكرة مطاطة ومرنة لا يعول عليها وحدها للتمييز بين المنظمات العامة والخاصة، حيث توجد منظمات خاصة تستهدف تحقيق المصلحة العامة مثل المشروعات الخاصة ذات النفع العام.

2- **طبيعة النشاط الذي تمارسه المنظمة الحكومية :** وفق هذا المعيار المنظمة الحكومية هي التي تقوم بالنشاط العام، بينما المنظمة الخاصة تقوم بالنشاط الخاص يعاب على هذا المعيار أنه غير جامع ولا مانع إذ أن هناك منظمات حكومية عامة كالبنوك المؤممة تقوم بذات النشاط الذي تقوم به البنوك والمصارف الخاصة<sup>2</sup>.

3- **مصدر موارد المنظمة :** حسب هذا المعيار تكون المنظمة عامة إذا توافرت لها وسائل المرافق العامة، وهي الوسائل والموارد المالية والموظفون، فإذا لم يدخل موظفو منظمة معينة في عداد موظفي الإدارة، ولم تكن لمواردها الصفة العامة، كانت هذه المنظمة منظمة خاصة وإلا فهي منظمة عامة.

ويؤخذ هذا المعيار<sup>3</sup> على ما يلي :

- المنظمة الحكومية العامة إذا تمتعت بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، فيمكنها أن تستمد مواردها من إعانات الدولة، كما يمكن أن يكون لها مواردها المالية الخاصة نتيجة نشاطاتها سيما المؤسسات الاقتصادية منها.

- القول بالصفة الخاصة للمنظمة إذا لم يدخل موظفوها في عداد موظفي الإدارة عامة، مردود لأن خضوع المنظمات الحكومية الاقتصادية لنظام القانون الخاص لا يرفع الصفة العامة عن هذه المنظمات<sup>4</sup>.

1 عمار عوابدي، القانون الإداري، ط3، الجزء الأول، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005، ص 196.

2 محمد بكر القباني، المرجع السابق، ص 19.

3 محمد بكر القباني، نفس المرجع، ص 20.

4 محمد بكر القباني، نفس المرجع السابق، ص 20.



4- امتيازات السلطة العامة : وفق هذا المعيار تكون المنظمة الحكومية عامة إذا كانت تتمتع بحقوق وامتيازات السلطة العامة، كفرض الرسوم، وإجبار الأفراد على الالتحاق بها، أما إذا كانت المنظمة لا تتمتع بهذه الحقوق والامتيازات اعتبرت منظمة خاصة<sup>1</sup>، يؤخذ على هذا المعيار وجود بعض المنظمات الخاصة التي تمنح وتمارس بعض امتيازات السلطة العامة في حدود مساهمتها ومشاركتها الإدارة العامة في تحقيق أهداف المصلحة العامة مثل المشروعات العامة ذات النفع العام<sup>2</sup>.

5- حرية الانضمام إلى المنظمة الحكومية : وفق هذا المعيار المنظمات العامة هي المنظمات التي يجبر الأفراد على الانضمام إليها بخلاف المنظمات الخاصة التي يكون الانضمام إليها اختيار<sup>3</sup>، يؤخذ على هذا المعيار وجود منظمات عامة لا يعتبر الانضمام إليها إجباريا ووجود منظمات خاصة لا يعتبر الانضمام إليها اختياريا.

6- أصل نشأة المنظمة: يرى هذا المعيار أن المنظمة العامة هي التي تكون من خلق وإنشاء الدولة، أما المنظمة الخاصة فتكون من إنشاء الأفراد. يؤخذ على هذا المعيار وجود منظمات خاصة قام الأفراد بإنشائها وتحولت بعد إنشائها إلى منظمات عامة كما هو الحال بالنسبة للمشروعات المؤممة. وكذلك تدخل الدولة في إنشاء المنظمات ذات النفع العام، التي تبقى منظمات خاصة، لأن توقف إنشائها على اعتراف الدولة أو موافقتها لا يضيفي الصفة العامة عليها.

7- المعيار الصحيح في التمييز بين المنظمات العامة والمنظمات الخاصة : ويتضح ذلك من خلال استعراض المعايير السابقة، التي وضعت للتمييز بين المنظمات العامة والمنظمات الخاصة أنه لا يمكننا

1 نفس المرجع، ص 23.

2 عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 197.

3 محمد بكر القباني، نفس المرجع، ص 25.

## الفصل الثاني واقع المنظمات الحكومية واتجاهاتها المستقبلية نحو الإصلاح والتطور

الاكتفاء بمعيار واحد للتمييز بينها، نظرا للانتقادات التي ذكرناها سابقا لذلك يجب الاستناد إلى معيار مركب للقيام بعملية التمييز وهذا المعيار يتكون من عنصرين :

1- **عنصر شخصي ذاتي** : يتمثل في إرادة ونية المشرع التي يتضمنها النص المنشئ للمنظمة، المراد تحديد طبيعتها، فاكتشاف إرادة ونية المشرع تساعد على معرفة هل أراد المشرع اعتبار هذه المنظمة عامة أو خاصة ويتم اكتشاف إرادة ونية المشرع بالاستناد إلى عنصر آخر<sup>1</sup>.

2- **عنصر موضوعي وتكميلي**: يتكون من كل المعايير والأفكار السابقة مجمعة كدلائل ومظاهر على أن هذه المنظمة منظمة عامة أو خاصة وعدم الاكتفاء بمعيار واحد لتحديد طبيعة المنظمة<sup>2</sup>.

### ثانيا : خضوع المنظمة الحكومية لمبدأ التخصص

يقصد بذلك أن كل منظمة حكومية يnaud بها القيام بأعمال محددة في نص إنشائها، وهي ملزمة بأن لا تحيد عنها وتمارس نشاط غير النشاط المذكور في نص إنشائها<sup>3</sup>، فالمنظمة الحكومية إذن تنشأ لتحقيق أغراض محددة ليس لها الخروج عليها، ولذلك يترتب على هذه القاعدة نتيجة رئيسية مقتضاها أن المنظمة الحكومية لا تستطيع قبول هبة أو وصية لتحقيق غايات ليس منوطا بالمنظمة تحقيقها<sup>4</sup>، وفي حالة ممارستها لنشاط خارج عن تخصصها يعتبر هذا العمل غير مشروع تترتب عليه مسؤوليتها في حالة الضرر فهي تسعى فقط لتحقيق الأغراض المحددة، والخدمات المعينة بالذات وذلك وفقا لنص إنشائها، وبذلك تتعدد الأنظمة التي تحكم المنظمات الحكومية وهذا باختلاف نوع المنظمة<sup>5</sup>.

1 عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 198.

2 محمد بكر القباني، نفس المرجع السابق، ص 30.

3 عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، الجزائر، جسر للنشر والتوزيع، 2007، ص 351.

4 سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي، 1979، ص 34.

5 اعداد علي حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، ط1، القاهرة، دار وائل للنشر، 1998، ص 181.

### ثالثا : المنظمة أسلوب إداري لا مركزي

يرتكز كل تنظيم إداري على أساس المركزية أو اللامركزية، ويعتبر النظام الإداري مركزيا عندما يتجه لتوحيد كل السلطات<sup>1</sup> بين يدي السلطة المركزية، وتتشكل هذه المركزية على أساس نظام السلم الإداري لموظفي الدولة فهي تمثل صورة التدرج الهرمي، الذي يندرج فيه هؤلاء الموظفون حيث يكون رئيس السلطة التنفيذية في قمة الهرم، وتملك السلطة المركزية توجيه جميع الشؤون الإدارية وبالمثل سلطات التقرير والتنسيق<sup>2</sup> والتوحيد.

أما اللجوء إلى الأسلوب اللامركزي في الإدارة فإنه يعني الاعتراف بوجود مراكز للمصلحة مستقلة، لا تخضع في إدارتها للمعايير التي يقوم عليها عمل السلطة المركزية، وبالتالي فإن اللامركزية الإدارية تقوم على عنصرين رئيسيين:

#### 1- الاستقلال الذي يكفل التخصص للشخص اللامركزي : ترتكز المنظمة الحكومية في استقلالها على أساس

قانوني يتمثل في تمتعها بالشخصية المعنوية التي تترتب عليها عدة نتائج<sup>3</sup> منها :

- يكون لها ذمة مالية مستقلة عن الدولة.
- يكون لها حق قبول الهبات والوصايا.
- يكون لها حق التعاقد دون الحصول على رخصة.
- يكون لها حق التقاضي.

1 أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة د محمد عرب صاصيلا، ط4، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2006 ، ص 105.

2 سعد العلوش، نظرية المؤسسة العامة، رسالة دكتوراه الدولة في الحقوق، جامعة القاهرة، 1967، ص 60.

3 سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق ذكره، ص 341.

تتحمل نتائج أعمالها وتسأل عن الأعمال الضارة التي تلحق بالغير، ويترتب على تمتع المنظمة الحكومية بالشخصية المعنوية انفصالها عن الأجهزة والهيئات الأخرى المنشئة لها حيث يأخذ ذلك الاستقلال المظهرين التاليين:

**1-1- الاستقلال الإداري** : يترجم بشكل أساسي على المستوى التنظيمي بوجود أجهزة إدارة خاصة هدفها تأمين بعض حرية العمل وتجنب أغلال المركزية<sup>1</sup> والتسلسل الإداري، كما أن الاستقلال الإداري في المنظمة الحكومية يتحدد فيما تملكه سلطتها المديرة من الصلاحيات والقدرات التي تمكنها من تحقيق نوع من التنظيم الإداري مستقل بذاته عن السلطة المركزية، بما يتفق مع تخصص تلك المنظمة العامة<sup>2</sup> وليس مجرد استقلال هيكلي في إطار عدم التركيز الإداري.

**1-2- الاستقلال المالي** : المقصود به هو استقلالية ذمتها المالية الخاصة، باعتبارها تحوز وتتمتع بالشخصية المعنوية، وتمتعها بحرية التصرف المالي وحرية تحديد إيراداتها المالية الخاصة بها، وحرية الإنفاق وتنظيم ميزانيتها الخاصة بها في حدود ما يسمح به القانون<sup>3</sup>، لكن يبقى هذا الاستقلال من الناحية الواقعية نسبي يختلف من منظمة لأخرى، فالمنظمة الحكومية الإدارية التي تتألف إيراداتها بصفة أساسية من الإعانات التي تقدمها السلطة المركزية يعتبر استقلالها قانوني أكثر منه فعلي<sup>4</sup>.

**2- الخضوع لرقابة السلطة المركزية**: مهما كانت درجة الاستقلال الإداري والمالي الذي تتمتع به المنظمة الحكومية، فإنها تظل جزءا لا يتجزأ من الدولة، ترتبط معها برابطة التبعية وتخضع لرقابتها المتمثلة فيما درج الفقه على تسميتها بالوصاية الإدارية\* أو الرقابة الإدارية، هذه الأخيرة التي تختلف في جوهرها عن السلطة

1 أحمد محيو، المرجع السابق، ص 446.

2 محمد الصغير بعلي، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية، رسالة دكتوراه الدولة في الحقوق، جامعة الجزائر، 1991، ص 11.

3 عمار عوابدي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 312.

4 أحمد محيو، المرجع نفسه، نفس الصفحة.

## الفصل الثاني واقع المنظمات الحكومية واتجاهاتها المستقبلية نحو الإصلاح والتطور

الرئاسية القائمة بين الرئيس والمرؤوس في ظل النظام المركزي وتتجلى مظاهر الرقابة أو الوصاية الإدارية<sup>1</sup> في :

- الرقابة على الأجهزة والأشخاص المسيرة للمنظمة الحكومية.

- الرقابة على أعمال وتصرفات المؤسسة العمومية.

2-1- الرقابة على الأجهزة والأشخاص المسيرة للمنظمة الحكومية : تتمثل هذه الرقابة في حق الحل الذي

تمارسه السلطة المركزية على الأجهزة اللامركزية، بإيقافها عن أعمالها دون أن يتبع ذلك إلغاء الوحدة الإدارية بسحب الشخصية المعنوية<sup>2</sup>.

- بالنسبة لعمال هذه الهيئات وموظفيها فإن الرقابة إزاءهم تتمثل في سلطة التعيين والترقية والتأديب والعزل لبعض الأشخاص المشاركين في تسيير المنظمة الحكومية<sup>3</sup>.

2-2- الرقابة على الأعمال : بما أن هدف الوصاية يكمن في تأمين شرعية قرارات السلطات اللامركزية فإن

الرقابة التي تسري على قرارات المنظمة الحكومية<sup>4</sup> تكون مقصورة على التحقق من توافر عنصر المشروعية، أي أن سلطة الرقابة لا تملك الامتناع عن الموافقة أو التصديق عن تلك القرارات ما لم تكن غير مشروعة وتتمثل الرقابة على الأعمال<sup>5</sup> فيما يلي :

- سلطات الإجازة المسبقة في بعض الحالات، والتصديق على بعض التصرفات والأعمال قبل تنفيذها.

- سلطة الحل التي لا تكون إلا بعد امتناع الهيئة اللامركزية عن القيام بعمل مفروض عليها القيام به بحكم القانون.

1 مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، ط1، الجزء الأول، مصر، دار المطبوعات الجامعية، 1995، ص ص 85-86.

2 سعد العلوش، المرجع السابق، ص 98.

3 عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 315.

4 أحمد محيو، المرجع السابق، ص 117.

5 سعد العلوش، نظرية المؤسسة العامة، المرجع السابق، ص 99.

- سلطة إلغاء مداوات وأعمال المؤسسات العمومية غير المشروعة<sup>1</sup>.

### المطلب الثالث : أنواع المنظمات الحكومية

تتعدد أشكال المنظمات العامة بالنظر لعدة معايير سواء حسب طبيعة النشاط الذي تقوم به أو دائرة نشاطها فتتخذ أحد الأشكال<sup>2</sup> التالية :

**1-المرافق الإدارية :** وهي التي تؤدي الخدمات المرفقية التقليدية وتتميز بارتباطها بالجانب السيادي للدولة؛ وبذلك تقوم الدولة بأداء هذه المهام والنشاطات بنفسها دون أن تعهد للأفراد، كما أنها تدعمها ماليا وتسيرها بصفة مباشرة، وتعد وظيفة المنظمات الحكومية الإدارية من واجبات الدولة تجاه الأفراد وأبرز هذه المنظمات الحكومية مرافق الدفاع، الأمن، القضاء، الصحة، التعليم.

**2-المرافق الاقتصادية :** نشأت مع التطور الاقتصادي وتدخل الدولة في نشاطات كانت معقودة للأفراد، وباعتبارها تخضع لمبدأ المنافسة فهي تحتاج إلى تحرر أكبر من تعقيدات الإجراءات التي تتميز بها المنظمات الحكومية أو المرافق الإدارية وتشمل المنظمات ذات الطابع الصناعي والتجاري.

**3-المرافق الاجتماعية:** وهي المرافق التي تستهدف تقديم خدمات اجتماعية لأفراد المجتمع وتخضع لقواعد القانونين العام والخاص، ومثال على ذلك المنظمات التي تقدم إعانات ومساعدات للجمهور كمراكز الضمان الاجتماعي والتقاعد، ومراكز الراحة.

**4-المرافق المهنية:** وهي المرافق التي تهدف إلى تنظيم بعض المهن في الدولة وتتسم بإجبارية الانضمام إليها من قبل ممارسي المهنة وتتخذ شكل التنظيمات النقابية، كما أنها تسير من قبل مجموعة من المنخرطين فيها عن طريق مجلس منتخب، وهي منظمات تهدف للحفاظ على حقوق أصحاب المهن مثل منظمات المحامين، الأطباء والأساتذة.

1 عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 316.

2 عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط3، المرجع السابق، ص ص 419-434.

وبالتالي تشمل منظمات الخدمة العمومية جميع المرافق التي تعنى بتقديم الخدمة للمواطنين<sup>1</sup> والتي

تتمثل فيما يلي :

**1-مرافق عامة وطنية :** وهي التي تستهدف تلبية حاجات مشتركة لجميع المواطنين المقيمين على إقليم الدولة، حيث تشمل خدماتها أراضي الدولة ولا تقتصر على إقليم أو جهة معينة؛ كمرافق القضاء، الأمن والدفاع (شرطة، درك...)، الضرائب والجمارك.

**2-مرافق عامة محلية :** وهي المرافق التي تهتم بتقديم خدمات وتلبية حاجات سكان منطقة معينة أو إقليم معين كإدارة الولاية والبلدية، ومجمل المرافق على المستوى المحلي.

وتشمل تلك المرافق العمومية:

-المنظمات الحكومية الإدارية (المدارس، المستشفيات، الجامعات...).

- الاقتصادية (محطات الوقود، مصالح الكهرباء والغاز، المياه، النقل، البريد والاتصالات، المصارف...).

- الاجتماعية (خدمات الضمان الاجتماعي، الرعاية الصحية، محطات الراحة،....).

- المهنية (النقابات والتنظيمات المهنية... ) والثقافية (المكتبات، دور الثقافة، المتاحف...).

وكذا مرافق الخدمات الترفيهية والتسلية (الحدائق، المنتزهات، المسرح...)، ومختلف المكاتب<sup>2</sup>

والوكالات وغيرها.

1 حسين فريجة، شرح القانون الإداري (دراسة مقارنة)، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 79.

2 ميسون على حسين الليلة، الحكومات المحلية ودورها في تنفيذ السياسات العامة وتقدم الخدمات، مجلة جامعة بابل، العدد 04، 2016، صص 15-

## الفصل الثاني واقع المنظمات الحكومية واتجاهاتها المستقبلية نحو الإصلاح والتطور

---

هذه المرافق يمكن أن تكون مدارة من طرف الدولة (مباشرة أو بأسلوب المنظمة)، أو من طرف أحد أشخاص القانون الخاص كأسلوب الامتياز\*، بالتالي فإن تنوع نشاط الدولة واختلاف حاجيات ومطالب الجمهور فرض تنوع واختلاف وتعدد المنظمات التي تقدم الخدمات العمومية للمواطنين.

---

\* الامتياز: هو أن تعهد الدولة أو الولاية أو البلدية إلى أحد الأفراد أو أشخاص القانون الخاص بإدارة مرفق إقتصادي لمدة معينة عن طريق عمال وأموال يقدمها الملتمزم ويتقاضى في المقابل رسوما يدفعها المنتفعون من خدمات المرفق.



### المبحث الثاني : قراءة في مداخل أداء تسيير المنظمات الحكومية

يرتبط موضوع كفاءة المنظمات الحكومية بالإصلاح الإداري، الذي شكل موجة فكرية وعلمية كبيرة انطلقا من سبعينيات القرن العشرين، وفي هذا الصدد يؤكد العديد من الباحثين على بروز ثلاثة نماذج رئيسية شكلت حجر الأساس في منطلق التغيير والتطوير في المنظمات الحكومية وهي: نموذج إعادة اختراع الحكومة، ونموذج إعادة هندسة العمليات، ونموذج التسيير العمومي الجديد، وفيما يلي سنقدم قراءة عامة حول منطلقاتها وأساسيتها.

### المطلب الأول : نموذج إعادة اختراع الحكومة Reinventing Government

يعد هذا النموذج من المداخل الأكثر شيوعا في أدبيات الإصلاح الإداري، حيث يركز أساسا على النظرة الايجابية للأعمال والمنظمات الحكومية، والتي يرى بأنها تحتاج فقط إلى إستراتيجية فعالة للتغيير من أجل التطوير، ويرتكز هذا النموذج على مقاربات عملية حدثت في نهاية القرن العشرين في العديد من الدول وبالأخص في الولايات المتحدة الأمريكية، والتي قدمت العديد من الحلول المبتكرة للمشاكل التنظيمية والمشاريع والمنظمات الحكومية، حيث ساهمت في ارتفاع جدواها وزيادة مستوى نجاعتها وفعاليتها، ويرتكز نموذج إعادة اختراع الحكومة الذي قدمه الباحثين أوزبورن وغاييلر على فرضية أساسية مفادها: أن أي مجتمع لا يعرف إلا من خلال حكومته، وأن أي حكومة لا تتجسد إلا من خلال هياكل ومشاريع ومنظمات تتصف بأنها حكومية، وعليه فمن الخطأ بمكان أن نسعى إلى إلغائها، فقط المطلوب هو البحث عن السبل والأساليب التي تكفل الرفع من فعالية المنظمات والأجهزة الحكومية<sup>1</sup>، وذلك تحت شعار: الإنصاف وتكافؤ الفرص، ويرى أنصار هذا النموذج أن الهدف هو الوصول إلى ما يسمى بالحكومة الريادية.

1 ديفيد أوزبورن وتيد غاييلر، ترجمة: محمد توفيق البجيرمي، إعادة اختراع الحكومة: كيف تحول روح المغامرة القطاع العام، السعودية: مكتبة العبيكان، بدون سنة نشر، ص 17.

وحسب الدراسات التي أنجزت توصلت إلى أن نموذج إعادة اختراع الحكومة يرتكز على المبادئ

التالية<sup>1</sup> :

- تشجيع المنافسة بين مقدمي الخدمات.
- تمكين المواطنين ودفعهم للخروج من سيطرة البيروقراطية في المجتمع.
- قياس أداء الأجهزة المعنية من خلال التركيز على النتائج والمخرجات بدل المدخلات.
- الدافع المحرك هو الأهداف، وليس القواعد واللوائح التنفيذية.
- إعادة تعريف المواطنين كعملاء، وتوسيع دائرة الخيارات أمامهم.
- منع المشاكل قبل ظهورها، بدلا من مجرد تقديم الخدمات بعد ذلك.
- تركيز الطاقات على كسب الأموال، وليس من أجل الإنفاق فقط.
- لا مركزية للسلطة وقبول الإدارة التشاركية.
- تفضيل آليات السوق كبديل للآليات البيروقراطية.
- عدم التركيز فقط على تقديم الخدمات الحكومية، بل يجب تجاوزها إلى تحفيز جميع القطاعات العامة والخاصة على العمل التطوعي من أجل حل مشاكل المجتمع.

### المطلب الثاني : نموذج إعادة هندسة العمليات Reengineering

هذا النموذج تم تسميته أيضا بإعادة الهيكلة، والفكرة الأساسية له هي إعادة التصميم والتفكير بصورة جذرية وريادية في الأعمال والعمليات التي تركز عليها المنظمات الحكومية، وإيجاد مختلف الآليات اللازمة للتحسينات، واتخاذ تدابير فعالة وحاسمة لعصرنة الأداء، وذلك من خلال التركيز أساسا على التكلفة

---

1 أحلام فوغالي ، التسيير العمومي الجديد وإصلاح البيروقراطيات الدولية : الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة أمودجا، رسالة ماجستير في العلوم السياسية تخصص : إدارة دولية، غير منشورة، الجزائر : جامعة الحاج لخضر بياتنة، 2013، ص 24.

## الفصل الثاني واقع المنظمات الحكومية واتجاهاتها المستقبلية نحو الإصلاح والتطور

والجودة والسرعة، باعتبارها المؤشرات الأساسية للتطوير الإداري، وترى دراسة<sup>1</sup> (فوغالي 2013) أن هذا النموذج ينظر أكثر إلى الداخل، أو بصفة أكثر تحديدا ينطلق من تحليل البيئة الداخلية قبل الخارجية ويعطي اهتماما أكبر لدور تكنولوجيا المعلومات (تقنية المعلومات).

وحسب الباحث<sup>2</sup> Fowler فإن هذا النموذج يمثل جهدا فكريا وعمليا فعالا، هدفه إعادة تجميع المهام والوظائف بعيدا عن مبادئ القرن التاسع عشر حول تقسيم العمل، وانطلاقا من ذلك لخص النتائج والتغيرات المطلوبة في ظل هذا النموذج كما يلي:

- فصل الوظائف البسيطة المرتبطة بالمهارة عن المهام متعددة الوظائف.
- مراحل عملية يتم تنفيذها انطلاقا من الوضع الحالي بهدف الوصول إلى التصور المنشود.
- تنفيذ الأعمال أو بعض الأجزاء منها خارج مصدرها.
- تقليل حجم المهام وفحصها ومراقبتها بصورة دورية ومنفصلة.
- التوافق بين مجموع العمليات، وطبيعة الوظائف وهيكل الإدارة، وقيم المنظمة ومعتقداتها.
- توفير وخلق الفرص لإعادة تصميم نظم العمل، وتوفير المعلومات لتعزيز آليات صنع القرار.
- القدرة على التعامل مع ظروف العمل المتباينة.

### المطلب الثالث: نموذج التسيير العمومي الجديد New Public Management

اختصر هذا النموذج مجموعة من المذاهب الإدارية التي برزت ضمن أجندة وجدول أعمال الإصلاح الإداري في عدد من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بدءا من سنة 1970، وعليه فهو يمثل نموذجا جديدا للإدارة المنظمات الحكومية حيث يدعوها إلى التحول من شكل المنظمات البيروقراطية Bureaucratic

1 أحلام فوغالي ، نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

2 Fowler, A., Gurus For Government : Lessonse From Management Gurus For Local Government Managers, UK : ICSA Publishing, 1997, p 45.

## الفصل الثاني واقع المنظمات الحكومية واتجاهاتها المستقبلية نحو الإصلاح والتطور

Organizations إلى منظمات ما بعد البيروقراطية Post-Bureaucratic Organizations وذلك من خلال التركيز على ما يلي<sup>1</sup> :

- تفويض السلطة وتوفير المرونة.
- ضمان الأداء والمراقبة والمساءلة.
- تحسين إدارة الموارد البشرية.
- تحسين تكنولوجيا المعلومات.
- تطوير المنافسة والاختيار.
- تحسين نوعية التنظيم.
- توفير خدمة متجاوبة مع مطالب واحتياجات المواطنين.

بناء على ما سبق يمكننا أن نستنتج بأن الفكرة الأساسية للتسيير العمومي الجديد هي إعادة النظر في تركيب وتوزيع السلطة بين المركز والوحدات بالنسبة للمنظمات الحكومية، وهذا أساسا من أجل تفعيل وتعزيز دور فئة المديرين لدفعهم نحو محاكاة النجاحات الباهرة التي حققها نظرائهم في القطاع الخاص، مع السعي لتوفير المناخ والشروط الوظيفية والتنظيمية المساعدة على تحقيق ذلك، وهنا بالذات يجب التأكيد على أن واحد من أهم شعارات التسيير العمومي الجديد هو: " لنجعل المسيرين يسرون " **Make Managers Manage!**، ولتحقيق ذلك لا بد من إقحامهم عالم المنافسة واقتصاد السوق.

ومن خلال تقييم للنماذج السابقة، لا يسع القول بداية سوى أن جميعها تشترك في هدف واحد ألا وهو إعادة النظر في هيكل وتركيبية وأهداف المنظمات الحكومية، وذلك بغية جعلها أكثر حيوية وديناميكية، فنموذج إعادة اختراع الحكومة ذو صبغة كلية، يؤكد أساسا على ضرورة الحكومة و أدواتها من جهة والزامية تغيير طرقها واستراتيجياتها من جهة أخرى ، أما نموذج إعادة هندسة العمليات فرغم جاذبيته وفعاليته

1 أحلام فوغالي ، نفس المرجع السابق، ص 25.

## الفصل الثاني واقع المنظمات الحكومية واتجاهاتها المستقبلية نحو الإصلاح والتطور

---

خصوصا في القطاع الخاص، إلا أنه يحمل في طياته توجهها فيه إلغاء وتحييد لكل ما هو موجود وهذا الأمر وإن كان ممكنا في منظمات الأعمال فهو جد صعب في المنظمات الحكومية خصوصا في بدايات التحول والتغيير، أما نموذج التسيير العمومي الجديد فنرى بأنه يمثل فكريا وعمليا بوابة الأمل لإصلاح المنظمات الحكومية، لأنه ينطلق من خصوصيتها ويسعى لتكييفها مع متطلبات البيئة لتلعب الدور المناط بها بكل فعالية.

### المبحث الثالث: مبررات بقاء المنظمات الحكومية والصعوبات التي تواجهها

ترتبط الخدمات العمومية بالمنظمات الحكومية التي تعتبر الأداة الرئيسية لتقديمها وتطويرها وفق ما يسمى بالتسيير العمومي الجديد، ومن المعلوم أن انتشار المنظمات الحكومية وتوسعها عبر دول العالم عرف ذروته في ظل الأنظمة الاشتراكية التي ارتكزت عليها بشكل أساسي كأداة لتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية، لكن وبعد انهيار النماذج الاشتراكية لم تتوقف المنظمات الحكومية عن تقديم الخدمات العمومية، بل بقيت محافظة على كيانها في كثير من الدول حتى الرأسمالية منها، بل وحتى توسعت وأخذت أشكالاً وأدوار جديدة، منها ما تقدم خدمات وطنية و منها ما تقدم خدمات على المستوى الولائي أو المحلي، وفي هذا الصدد سنحاول تلخيص بعض مبررات بقاء المنظمات الحكومية وكذا الصعوبات التي عرقلت مسارها.

### المطلب الأول: مبررات بقاء المنظمات الحكومية

من بين المبررات التي ساهمت في الرفع من كفاءة المنظمات الحكومية، والتي تعتبر السبب الرئيسي في بقاء المنظمات الحكومية وتحفيزها على تقديم خدمات عمومية لا سيما للجمهور بصفة عامة، حيث تمثلت بعضها في ما يلي<sup>1</sup> :

- مبررات تتعلق بالحفاظ على مظاهر الحياة وحماية الممتلكات والموارد في المجتمع، مثل منظمات الأمن والشرطة ومنظمات الحماية من الحرائق والأخطار... الخ، وعليه يمكن القول أن بقاء المنظمات الحكومية وتطويرها أصبح حاجة ضرورية لحماية البناء الاجتماعي والاقتصادي للمجتمع، بل وحتى ازدادت الحاجة إليها لما يمكن أن تلعبه من أدوار في الحفاظ على التوازنات، وهذا ما يدعونا إلى التأكيد على ضرورة إعادة

1 ثابت عبد الرحمن إدريس، المدخل الحديث في الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 96-97.

## الفصل الثاني واقع المنظمات الحكومية واتجاهاتها المستقبلية نحو الإصلاح والتطور

النظر في بنائها، والحفاظ عليها وتدعيمها، والأهم من ذلك هو تغيير وتطوير توجهاتها الاستراتيجية ومقارباتها البنوية، و ذلك بالقضاء على العقبات التي تعترضها طبعاً.

-مبررات تتعلق بالتأميم نتيجة لاعتبارات قومية، حيث تنقل الدولة ملكية بعض المنظمات إليها من أجل وضع حد للسياسات الانتهازية من طرف بعض الخواص، والتي يمكن أن تشكل خطراً على تماسك المجتمع وهدراً لثرواته وموارده.

-مبررات تتعلق بعدم إقبال الرأس المال الخاص عليها، وذلك بسبب ضخامة الأموال اللازمة لإنشاء مثل هذا النوع من المشروعات، كحالة النقل الجوي والسكك الحديدية ووسائل النقل العمومية، وذلك إما لارتفاع تكاليف تشغيلها، أو كمحاولة للحكومة من أجل تقديم منتجاتها بأسعار تكون في متناول الجميع، وأحياناً قد يكون السبب انخفاض أو انعدام العائد منها، كذلك قد تهدف المنظمات الحكومية إلى تقديم خدمات خاصة للفئات الصغيرة المنتجة أو المبتدئة، وهذا ما يعجز عنه القطاع الخاص، مثل تقديم القروض بأسعار فائدة معدومة أو قليلة عن طريق بنوك صناعية أو بنوك الائتمان الحكومية.

- مبررات مرتبطة بالأمن القومي، مثل إنفاق الدولة على المشاريع والتجهيزات العسكرية والطاقة النووية.

### المطلب الثاني: الصعوبات التي تواجه بقاء المنظمات الحكومية

من بين الصعوبات التي تقف حجر عثرة أمام كفاءة المنظمات الحكومية، والتي تعتبر السمة الرئيسية للدول النامية والمتخلفة بما فيها الدول العربية بصفة عامة تمثلت بعضها في ما يلي<sup>1</sup> :

- خضوع المنظمات الحكومية التام لسيادة الدولة وهذا بناء على اتفاقيات وقوانين ومراسيم تنص على ذلك، الأمر الذي يخضعها للقرارات السياسية، فمثلاً في المناسبات الانتخابية كثيراً ما تستغل المنظمات الحكومية كورقة لتحقيق قيمة انتخابية مضافة.

1 شنوفي نور الدين، المانجمنت العمومي، متاح على الخط :

## الفصل الثاني واقع المنظمات الحكومية واتجاهاتها المستقبلية نحو الإصلاح والتطور

- تبني المنظمات الحكومية لأهداف خارجية محددة يلزمها القانون في صورة الصالح العام، مثل: الأمن الوطني، والتعليم، والصحة... الخ، حيث لا يمكن مثلا لمستشفى عمومي أن ينتهج إستراتيجية الفندقية كما تنتهجها المستشفيات الخاصة.
- غياب مردودية رأس المال، حيث أن المنظمات الحكومية لا تأخذ بعين الاعتبار القيمة المضافة للرأسمال المستثمر كمعيار لتحليل المشاريع المنجزة، لذلك نجد معظم المنظمات الحكومية ذات أرصدة سالبة، مثلا: انجاز مشروع بناء مستشفى يمول عن طريق الميزانية العمومية العامة للدولة ولا يحدد سعر تكلفته على أساس سعر السوق، وعليه فالخدمات أكثر كلفة مقارنة بمثيلاتها في القطاع الخاص، وهنا يجب أن نؤكد على أن الفرد يدفع فيها تكلفة مباشرة على أساس أنه مستفيد، وتكلفة غير مباشرة باعتباره مساهما.
- انعدام المنافسة بفعل القوانين واللوائح التي تنظم المنظمات الحكومية، الأمر الذي يضيف على مثل هذا النوع من الأنشطة الطابع الاحتكاري، وهو ما يجعلها غير قادرة على التأقلم مع معطيات ومستجدات البيئة الخارجية، كذلك ساهمت هذه الظاهرة في استفحال التسيير البيروقراطي السلبي للمنظمات الحكومية وذلك انطلاقا من كونها محتكرة لبعض الخدمات، فهي إذن غير مجبرة على استخدام سياسات التسويق العام المرتكز على الحوار والتشاور والإقناع، بل يجب على الفرد بذل الجهود لفهم لغتها والشبكات التي تستخدمها، أو يمنع من الاستفهام من تلك الخدمات، مع إمكانية تليبيتها بطرق بديلة، وبهذا الشكل أخذت المنظمات الحكومية صفة الديكتاتورية وعدم الإنسانية والبيروقراطية، بعكس المنظمات الغير حكومية التي ينظر فيها إلى المستفيد باعتباره ملكا يجب دوما الحرص والسعي على كسب وده ورضاه.
- بالنسبة للمنظمات الحكومية داخل الدولة، نجد أنه هناك تعقد وعدم تجانس المهام الموكلة إلى المنظمات الحكومية فمثلا: تقوم البلدية بتسيير النفايات، والأمن العمومي، وبناء المنشآت والمساحات الخضراء، وحماية البيئة، والتعليم... الخ.



## الفصل الثاني واقع المنظمات الحكومية واتجاهاتها المستقبلية نحو الإصلاح والتطور

- غياب الرؤية الاستراتيجية وضعف ممارسة التخطيط الاستراتيجي في الكثير من المنظمات الحكومية ويرجع ذلك أساسا إلى عدم إدراك أهمية هذه الجوانب من قبل المشرفين، وانصرافهم إلى الانشغال الدائم بالأعمال التنفيذية.

- تخلف الهياكل التنظيمية في العديد من المنظمات الحكومية، إذ لا يزال الشكل الغالب عليها مرتكزا على التنظيم الهرمي بالمفهوم البيروقراطي التقليدي، والذي يتسم بالعديد من التشعبات ومناطق الاختناق الإداري في الهياكل القائمة، بما يعوق تقديم الخدمات للجمهور بشكل متميز من حيث المرونة والجودة في الأداء.

- افتقار الكثير من المنظمات الحكومية إلى الوسائل والتقنيات الحديثة في أداء أعمالها، وحتى بالنسبة للأجهزة التي يوجد بها هذه الوسائل والتقنيات، فإنها لا تزال تستخدم فيها بشكل محدود نتيجة عدم التدريب الكافي عليها، وغياب الإعداد المسبق لتعامل الموظفين معها.

- تكس أعداد كبيرة من موظفي القطاع الحكومي في بعض الوظائف غير المنتجة والمتضخمة وظيفيا مثل الوظائف الكتابية والإدارية.

- إهدار الكثير من الوقت والمال في مجال التدريب نتيجة عدم الجدية في إجراءات التوظيف، وغياب التحديد الواضح للاختصاصات والصلاحيات الوظيفية في الكثير من المنظمات الحكومية، والقصور في إدارة العملية التدريبية من حيث اختيار المدربين، والمتدربين، ونوعية ومحتويات البرامج التدريبية، وتقييم نتائجها ومتابعة آثارها على مستوى الأداء.

- الاهتمام في التنظيم بالشكل أكثر منه في المضمون، حيث أحيانا ما تنشأ تنظيمات ووزارات وإدارات عمومية فقط كحلول شكلية دون مضمين حقيقة للوظائف والمهام.

- الهياكل التنظيمية غير المتوازنة، نتيجة لعدم إتباع الأسلوب العلمي في تصميمها، وعدم الالتزام بالموضوعية فيها.

## الفصل الثاني واقع المنظمات الحكومية واتجاهاتها المستقبلية نحو الإصلاح والتطور

---

-استخدام أنماط تنظيمية غير فعالة، لكون التشريعات واللوائح المنظمة للعمل والعلاقات متقدمة وغير صالحة لمسايرة المستجدات والتنسيق الغير فعال بين الدول.

### المبحث الرابع: أهم التحولات التنظيمية والإصلاحية في ظل التسيير العمومي الجديد

يعتبر التسيير العمومي الجديد فلسفة إدارية تحمل في طياتها العديد من التغيرات المحتملة على شكل وأسلوب ومحتوى العمليات الإدارية والاقتصادية داخل المنظمات الحكومية، هذه الأخيرة التي اعتادت عبر تاريخها على ممارسات أصبحت تعرف على أنها الطابع المميز لها، لكنها اليوم أصبحت مطالبة بتغييرها أو على الأقل تعديلها للتكيف مع متطلبات التحول والمرحلة، وفي هذا الصدد لا بد من الإشارة إلى أن التحولات التي قد تحدث في المنظمات الحكومية جراء تبني فلسفة التسيير العمومي الجديد كثيرة ومن الصعب جدا حصرها وتحديدها، لذا سنحاول إجراء تحليل اعتمادا على خمسة مؤشرات أساسية وهي: عوامل إصلاح المنظمات الحكومية في ظل التسيير العمومي الجديد وتأثيره على تقديم الخدمات العمومية، وكذا مهام المسير في ظل التسيير العمومي الجديد مقارنة بمهامه في ظل التسيير العمومي التقليدي، بالإضافة إلى عرض محتوى بعض وظائف المنظمات الحكومية في ظل التسيير العمومي الجديد و أخيرا دور التسيير العمومي الجديد في تحقيق حكمة المنظمات الحكومية.

### المطلب الأول: عوامل إصلاح المنظمات الحكومية في ظل التسيير العمومي الجديد

إن عمليات الإصلاح التي عرفتھا المنظمات الحكومية لمختلف الدول لم تأت من فراغ وإنما كانت نتيجة لتظافر عدة عوامل ساهمت في إحداث ما يعرف بالإصلاح الإداري في ظل ما يعرف بالتسيير العمومي الجديد، وفيما يلي سنتطرق إلى الأسباب الجوهرية التي وقفت وراء الإصلاحات التي تمت على مستوى المنظمات الحكومية وذلك خاصة منذ سنوات الثمانينات.

1- سيطرة الأفكار الليبرالية والنيو ليبرالية : كان دور الدولة لعقود كثيرة يقوم على تأمين خدمات الأمن والدفاع الخارجي والقضاء وهو ما يعرف بالدولة الحارسة، حيث أن أول استعمال لهذا المصطلح يعود إلى إميل أوليفييه (Olivier Emile) سنة 1870 وابتداء من منتصف القرن 19 تزايد تدخل الدولة في المجالات

## الفصل الثاني واقع المنظمات الحكومية واتجاهاتها المستقبلية نحو الإصلاح والتطور

الاقتصادية والاجتماعية ، وتعود بوادر هذا التحول إلى أزمة سنوات الثلاثينات التي أعطت دفعا جديدا لتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، والتي يتمثل دورها الأساسي في توفير الخدمات الأساسية للمجتمع وضع القواعد العامة المنظمة للنشاط الاقتصادي، وضع نظام قضائي لحماية الحقوق واحترام التعاقدات فرض الضرائب، السيطرة على النظام النقدي (إصدار العملة الوطنية) ولكن في منتصف السبعينات عرفت العديد من اقتصاديات الدول المتقدمة أزمة حادة، وعلى الرغم من محاولات الإصلاح التي قامت بها هذه الدول للخروج من الأزمة إلا أن هذه المحاولات باءت بالفشل.

لقد 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 تعاضد دور الدولة وما لذلك من آثار على مختلف الأنشطة هو السبب في استمرار واستفحال أزمة الاقتصاديات الغربية، وعليه وبناء على العديد من المساهمات الفكرية كانت أولى الإصلاحات تهدف إلى تقليص دور الدولة الاقتصادي والاجتماعي لإعطاء المبادرات الخاصة أكثر مساحة للنشاط وكان آلية السوق والمنافسة دورا متزايدا في ضبط الاقتصاديات، وهكذا ظهرت عدة نظريات أخذت على عاتقها البرهان على أن آلية السوق هي الأفضل فيما يتعلق بإعادة توزيع الدخل وتحقيق الاستقرار في المؤشرات الاقتصادية<sup>1</sup>، وبهذا تم التراجع على معظم مبررات تدخل الدولة التي أوجدها الفكر الاقتصادي انطلاقا من المدرسة الكينزية، وحتى المساهمات التي قدمها العديد من الكتاب في مجال الاقتصاد والتسيير العمومي<sup>2</sup>، من خلال ما سبق يمكن القول أن الانتشار الواسع للأفكار الليبرالية والنيوليبرالية وسيطرتها على الذهنيات يعتبر من بين العوامل الجوهرية الداعية لإصلاح الإدارة العمومية، حيث ينادي أنصار هذا الاتجاه بضرورة تقليص حجم الدولة ودورها والإبقاء فقط على الدور التقليدي الذي كانت تقوم به سابقا لأن السوق هو المسيطر الوحيد، الأفكار الليبرالية والنيو ليبرالية

1 سلوى تيشات، آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية: نيوزيلندا، الروم

أ، مرجع سبق ذكره، ص 85.

2 نفس المرجع، ص 86 .

## الفصل الثاني واقع المنظمات الحكومية واتجاهاتها المستقبلية نحو الإصلاح والتطور

لم تسيطر فقط على الجوانب المتعلقة بالمجال الاقتصادي بل تجاوزتها إلى مجال الإدارة العمومية، وذلك خاصة بعدما أصبحت الطرق التقليدية في تسيير هذه الأخيرة غير فعالة، وهو ما يلزم القطاع العمومي الإداري هو الآخر اعتمداً على أساليب أقرب ما تكون إلى ممارسات المنظمات الحكومية الخاصة وميكانيزمات السوق، فتأثير الأفكار الليبرالية والنيو ليبرالية أدى إلى الاتجاه نحو تسيير المنظمات الحكومية الإدارية باستعمال الأدوات والوسائل المطبقة في المنظمات الحكومية الخاصة، حيث يرى التيار الليبرالي أن القطاع العمومي أصبح أكثر تضخماً وأقل فاعلية وأن الكفاءة والإنتاجية والجودة والمساءلة غائبة تماماً في المنظمات الحكومية الإدارية، ومن ثم تبرز الضرورة الملحة لإحداث تغييرات جذرية في أسلوب إدارة هذه المنظمات وفي كيفية تقديمها للخدمات من خلال تحويل إدارة الخدمات من الأسلوب البيروقراطي إلى الأسلوب التجاري أو الاقتصادي وإيجاد أساليب أكثر مرونة، ما تجدر الإشارة إليه أن الانتقادات الكثيرة التي وجهها الليبراليون والنيو ليبراليون إلى الإدارة البيروقراطية أدت إلى تراجع شرعية الدولة ومصادقيتها.

**2- تأثيرات العولمة :** كان للعولمة تأثير كبير في إعادة النظر في الأسلوب الذي تسيير به المنظمات الحكومية ففي ظل العولمة<sup>1</sup> أصبح العالم قرية صغيرة تختفي فيها جميع الحدود سواء كانت جغرافية، اقتصادية، ثقافية أم سياسية، وقد أدت العولمة إلى سيادة إيديولوجية المنظمات الخاصة، خاصة بعد النجاح الكبير الذي حققته هذه الأخيرة في مجال إدارة الأعمال بسبب فعالية أساليب التسيير التي تطبقها مثل هذه المنظمات في مقابل فشل كبير في أسلوب التسيير الذي تعتمد عليه المنظمات الحكومية ذات الطابع الإداري مما أدى إلى تعالي الأصوات التي تنادي بضرورة إصلاح الأجهزة الإدارية للدولة من خلال نقل أدوات التسيير المطبقة في المنظمات الخاصة إلى القطاع العمومي الإداري وذلك في إطار ما يعرف بالتسيير العمومي الجديد، وهذا نظراً للدور الحساس الذي تقوم به هذه الأخيرة في مجال تحقيق التنمية الوطنية.

1 Sylvie Trosa, vers un management post bureaucratique ( la réforme de l'état, une réforme de la société), l'Harmattan, Paris, France, 2008, p 48.

3-الضرورة الملحة إلى عصرنة الإدارة العمومية وتزايد الاهتمام بضرورة تحسين التسيير العمومي: يعد من العوامل الأساسية الدافعة للتغيير الضرورة الملحة إلى عصرنة الإدارة العمومية، وهذا بفعل تراجع مستوى نوعية الخدمات التي تقدمها الأجهزة الإدارية للدولة خاصة بعد الشكاوي المتكررة المقدمة من طرف المواطنين وتذمرهم المتواصل من سوء الخدمات العمومية المقدمة لهم سواء من حيث : النوعية، الوقت والتكلفة، هذا من جهة، وسوء المعاملة التي يتلقاها المواطنون من طرف الأعوان والموظفين العموميين من جهة أخرى، مما دعا بالمسؤولين عن الوظيفة العمومية إلى ضرورة تغيير نظرتهم حول الأهداف والمبادئ التي تبنى عليها هذه الأخيرة لا سيما فيما يتعلق بمبدأ المساواة في الالتحاق بالوظيفة العمومية والسياسة الاجتماعية للتوظيف في قطاع الوظيفة العمومية، وبالتالي نتيجة لكل هذا لا بد من تغيير المفاهيم المستعملة في قطاع الوظيفة العمومية والتكلم بلغة القطاع الخاص من خلال البحث عن الأداء والفعالية واستعمال منطق النتائج بدلا من منطق الوسائل، وتبني مفهوم الحرفة بدلا من المهنة، والمناجير بدلا من المسير واللامركزية بدلا من المركزية، النقش في النفقات العمومية والرشادة في استعمال الموارد وغيرها من المفاهيم التي يجب أن ترافق الإدارة العصرية<sup>1</sup>.

4-اقترب الإدارة العمومية من المواطن : أصبحت الإدارة ملزمة بالبحث عن جسر يجعلها في اتصال دائم مع المواطنين لمعرفة تطلعاتهم وطموحاتهم ورأيهم بشأن ما يتلقونه من خدمات عمومية، وهذا في محاولة منها لإشراكهم في الرفع من مستوى الخدمات التي تقدمها الأجهزة الإدارية للدولة<sup>2</sup> من خلال تواصلها مع جمعيات المستخدمين مع الأخذ بعين الاعتبار انتقادات، طموحات، واقتراحات مثل هذه الجمعيات باعتبارها

<sup>1</sup>سلوى تيشات، آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية: نيوزيلندا، الو م أ، مرجع سبق ذكره، ص 87.

<sup>2</sup>نفس المرجع ، نفس الصفحة.

## الفصل الثاني واقع المنظمات الحكومية واتجاهاتها المستقبلية نحو الإصلاح والتطور

تمثل المواطنين من مستخدمي المرافق العمومية، فقد حان الوقت لتدرك المنظمة الحكومية أنها وجدت لخدمة المواطن وعليه لابد من اعتباره زبونا لديها وأن تسعى جاهدة لإرضائه.

**5- الثورة التكنولوجية :** موازاة مع التقدم التكنولوجي الذي أصبح يميز دول العالم اليوم خاصة فيما يتعلق بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات جعل المنظمة الحكومية ملزمة على التكيف مع التغيرات الحاصلة في هذا المجال، وهذا من أجل تحسين نوعية الخدمات التي تقدمها، حيث أن استعمال التكنولوجيا المتقدمة في المنظمة الحكومية سوف يسهل من عمل الإدارة من خلال تسهيل عملية انتقال المعلومات داخل المنظمة الحكومية مما يؤدي إلى تبسيط إجراءات العمل وتقليص الوقت المستغرق لأداء المهام، وبالتالي سرعة اتخاذ القرارات من جهة وسرعة تنفيذها من جهة أخرى، هذا إضافة إلى أن استعمال التكنولوجيا الحديثة يؤدي إلى تحسين إنتاجية الإدارة العمومية، وبالتالي تبسيط وتحسين العلاقة بين المواطن والمنظمة الحكومية مما يزيد من ثقة المواطنين في دولتهم، فالتقدم التكنولوجي ساعد في إنشاء ما يسمى بالإدارة الإلكترونية<sup>1</sup>.

**6- البيروقراطية الإدارية وفقدان الشرعية :** في سنة 1915 أكد عالم الاجتماع الألماني ماكس ويبر (M-Weber) في كتابه «Gesellschaft» Wirtschaftund أن البيروقراطية هي الوسيلة الأكثر عقلانية لممارسة المراقبة المستمرة على العنصر البشري، وأنها الأكثر فعالية في إدارة الأجهزة العمومية، لكن بالعودة إلى تاريخ الإدارة خاصة في العشرينات من القرن الماضي فإن مفهوم البيروقراطية لم يتلقى قبولا واسعا بل عرف عدة انتقادات على كل المستويات، خاصة فيما يتعلق بكون المنظمات البيروقراطية منظمات مغلقة على التحولات والتغيرات الخارجية الشيء الذي جعلها بعيدة عن تطلعات المواطنين وخلق فراغا كبيرا بين المنظمة الحكومية والمواطن عرف بأزمة الشرعية<sup>2</sup>، كما أن التسيير البيروقراطي يتميز بتضخم النصوص القانونية التي تحكم قواعد العمل في المنظمات الحكومية وهو ما ساهم في تعقد إجراءات العمل، وحال دون استفادة المواطنين من الخدمات العمومية في الوقت المناسب. "إن جعل العمل في المنظمات الحكومية محاطا بقواعد

<sup>1</sup> سلوى تيشات، مرجع سبق ذكره ن ص 88.

<sup>2</sup> نفس المرجع ، نفس الصفحة.

## الفصل الثاني واقع المنظمات الحكومية واتجاهاتها المستقبلية نحو الإصلاح والتطور

قانونية صارمة يصعب خرقها يعكس عدم ثقة الدولة في قدرة موظفيها على إدارة العمل بطريقة نزيهة، أخلاقية، وفعالة مما يحول دون أخذهم أي مبادرة من شأنها أن تعرض المصلحة العمومية لأي نوع من المخاطر، ولكن على العكس من ذلك فالتجارب العملية أثبتت فشل مفهوم الخطر في إدارة العمل في المنظمات الحكومية لأن عدم الثقة في الموظفين العموميين وجعل كل خطوة من خطوات عملهم مقيدة يجعلهم مجرد أدوات لتنفيذ ما تمليه النصوص القانونية التي أقرها المشرع وهو ما منعهم من أخذ أي مبادرة من شأنها أن تسهل عمل الإدارة العمومية وتقلل من تذمر المواطنين من سوء الخدمات المقدمة لهم<sup>1</sup>.

كما تجدر الإشارة إلى أن التسيير البيروقراطي عمل على توحيد إجراءات العمل في جميع المنظمات الحكومية على الرغم من اختلاف ظروف العمل في كل منها واختلاف بيئة عمل كل منها، وعليه فإن النظام البيروقراطي كان صالحا عندما كانت المنظمات عبارة عن نظام مغلق وكانت البيئة مستقرة، أما عندما أصبحت المنظمة عبارة عن نظام مفتوح تؤثر وتتأثر بالبيئة المحيطة، وأصبحت البيئة متقلبة أصبح تغيير النظام حتميا لأنه لم يعد صالح التطبيق في ظل الظروف الجديدة.

7- الديموغرافيا\* : حيث أنه وبسبب زيادة عدد السكان تقوم الدولة بإتباع سياسة اجتماعية في التوظيف في قطاع الوظيفة العمومية ودون الاكتراث بكفاءة من وظفت، وهذا قصد امتصاص معدل البطالة، مما أدى إلى ارتفاع كبير في عدد موظفي الدولة ودون الحاجة إليهم الأمر الذي أدى إلى سيادة الكسل وروح الخمول بين الموظفين، وبالتالي تعطيل مصالح الدولة، هذه السياسة في التوظيف لا بد من أن تتغير بحيث أنه يجب على الإدارة أن توظف بقدر ما تحتاج وأن تلجا للتوظيف عن طريق التعاقد بالنسبة للموظفين الذين تحتاجهم بصفة مؤقتة وهذا لتحقيق بعض المرونة في التوظيف في قطاع الوظيفة العمومية، كما يجب أن تتخلى عن الوظيفة العمومية القائمة على المسار المهني لأن هذا يجعل الموظفين يشعرون بالاستقرار الوظيفي وبأنهم

1 Sylvie Trosa , vers un management post bureaucratique ( la réforme de l'état, une réforme de la société),op.cit, p 243.

\* هذا العامل يخص بعض الدول فقط و ليس كل الدول معنية به.

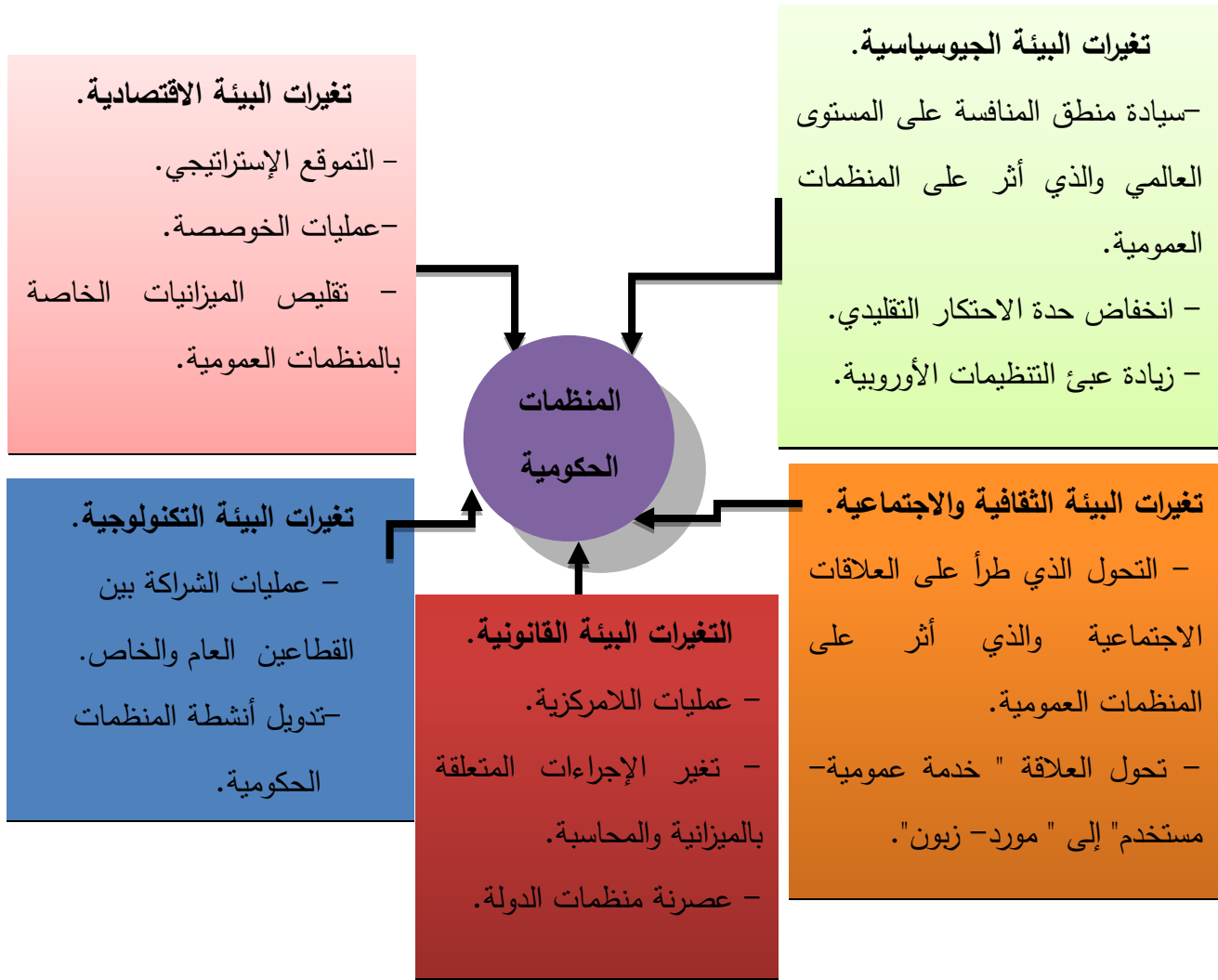


## الفصل الثاني واقع المنظمات الحكومية واتجاهاتها المستقبلية نحو الإصلاح والتطور

في مآمن وظيفي مما يؤدي إلى التقصير في أداء المهام الموكلة لهم مادام أن لا أحد يستطيع زحزحتهم من مكانهم، كما أن هذه السياسة تؤدي إلى انتشار الشيخوخة بين أوساط الموظفين العموميين ولا تعطي الفرصة لتوظيف الشباب الذين يحملون أفكارا جديدة وعصرية من شأنها أن تقدم شيئا إيجابيا للمنظمة الحكومية.

وفما يلي شكل يوضح باختصار التغيرات البيئية الدافعة لإصلاح المنظمات الحكومية :

الشكل رقم (II) : يمثل التغيرات البيئية الدافعة إلى الإصلاح في المنظمات الحكومية



المصدر: Michel Derbelt et autres, l'essentiel sur le management, 5<sup>ème</sup> édit, BERTI Editions, Paris, 2006, p83

### المطلب الثاني : أثر تطبيق التسيير العمومي الجديد على تقديم الخدمات العمومية

بناء على دور الحكم الراشد الذي من كونه يقدم مقارنة تبرز تحول إدارة شؤون الدولة من شكلها التقليدي إلى إدارة تتجاوب مع متطلبات المواطنين والأفراد وذلك يستند لعدة مبادئ ومقومات كالمشاركة والمساءلة، الشفافية، حسن الاستجابة، حكم القانون، المساواة، الكفاءة والفعالية، الرؤية الاستراتيجية، وبذلك فالحكم الراشد وجد لتحسين أداء وفعالية القطاع العام من خلال مكافحة الفساد الإداري والمالي وتحسين البيئة الاجتماعية وتلبية الحاجات والمتطلبات المختلفة، بالإضافة إلى عصنة القطاع العام وتقديم خدمات ذات جودة للمواطن وتخطي مظاهر البيروقراطية وترسيخ الشفافية والمشاركة في التسيير الإداري ومن أجل بلوغ هذه الأهداف ينبغي على المنظمات الحكومية<sup>1</sup> أو الأجهزة الإدارية تبنى اتجاه التسيير العمومي الجديد بما يتضمنه من مبادئ وأسس خاصة مع التغيرات التي تفرضها العولمة وتدخلات الدولة في الحياة الاقتصادية وهو ما يفرض مواكبة هذه التغيرات، ثم إن العديد من مبادئ الحكم الراشد تشكل دعامة لتجسيد مقارنة التسيير العمومي الجديد كالمساءلة التي تعد أهم المتطلبات في تحسين الأداء في ظل التسيير العمومي الجديد، كذلك مبدأ هام ومن مقومات الحكامة إضافة إلى الشفافية، الكفاءة والفعالية وغيرها، وبذلك تكون هذه المبادئ بمختلف شروطها ومفاهيمها ضرورية لتطبيق وتجسيد التسيير العمومي الجديد في إطار منظمات حكومية لتفعيل أداء المرافق العامة والتي تعد بدورها ضرورة يسعى الحكم الراشد لتكريسها عن طريق خلق نمط جديد في تسيير شؤون الدولة والمجتمع، وبذلك يشكل الحكم الراشد الهيكل العام لإصلاح قطاعات مختلفة أهمها القطاع العام (المنظمات الحكومية) والذي يشكل التسيير العمومي الجديد<sup>2</sup> أهم المداخل أو النماذج المتبناة لإصلاحه وبالتالي يهيئ المناخ المناسب لتطبيق التسيير العمومي الجديد بكل عناصره مما يحقق كفاءة ورشادة وربحية المنظمة الحكومية ، وحتى يكون تطبيق أنظمة التسيير الحديث فعالة يحتاج إلى

1 ليلي بن عيسى، نفس المرجع السابق، ص 206.

2 نفس المرجع، ص 207.

## الفصل الثاني واقع المنظمات الحكومية واتجاهاتها المستقبلية نحو الإصلاح والتطور

دعامات أخرى تسهم في تحقيق نتائج إيجابية وتخلق الإطار المناسب لذلك، خاصة وأن التغيرات التي تشهدها الإدارات والمنظمات الحكومية المعاصرة تفرض استخدام التكنولوجيا وأنظمة المعلومات وبذلك يحتاج الأمر إلى التحول نحو الإدارة أو الحكومة الإلكترونية.

### المطلب الثالث : مهام المسير في ظل التسيير العمومي الجديد مقارنة بمهامه في ظل التسيير العمومي التقليدي داخل المنظمات الحكومية

لتطبيق نموذج التسيير العمومي الجديد يفرض إعادة النظر في مفهوم ومهام المسير، والذي كان في ظل التسيير العمومي التقليدي مجرد منفذ ومتابع لتطبيق السياسات والإجراءات والتعليمات، لكنه اليوم في ظل هذا التحول الجديد صار مطالبا بأن يكون أكثر انفتاحا ومبادرة وإبداعا، وهذا يحتاج أولا إلى تهيئة نفسية واقتناعا بمشروع التسيير العمومي الجديد، بالإضافة إلى توفير المستلزمات البيئية المساعدة سواء أكانت مادية أو مالية أو معنوية. والجدول الآتي يوضح مقارنة أساسية من بين مهام المسير في ظل كلا النموذجين (التسيير العمومي التقليدي والتسيير العمومي الجديد على مستوى المنظمات الحكومية):

### الجدول رقم (I) : مقارنة ما بين مهام المسير في ظل التسيير العمومي التقليدي ومهامه في ظل التسيير العمومي الجديد داخل المنظمات الحكومية

*على مستوى المنظمات الحكومية*	
مهام المسير في ظل التسيير العمومي الجديد	مهام المسير في ظل التسيير العمومي التقليدي
إعطاء معنى للعمل مع تجسيد السلوكيات المنتظرة	تخطيط العمل وبرمجة السلوكيات المنتظر
تحديد المهام، وتوزيع المسؤوليات والموارد.	تقسيم العمل، وضبط المهام، وتنظيم الموارد.
التنشيط والتحفيز بواسطة الأهداف والقيم المشتركة	القيادة من خلال احترام القواعد وسلطة السلم الإداري
مراقبة مدى تحقيق الأهداف المسطرة وتشجيع المبادرة والتجديد	مراقبة مدى احترام القواعد تشجيعا للطاعة والامتثال للأوامر
تفويض المسؤوليات، والتعويض على أساس تقييم الأداء والجهد المبذول.	التركيز والتخصص والتعويض على أساس الاستقامة
قيادة التغيير في المنظمة الحكومية.	تأمين استقرار المنظمة الحكومية.

المصدر : Ligne : En ,publiques organisations les dans management Le H , Chomienne ,

[http://www.esen.education.fr/fileadmin/user\\_upload/Modules/Ressources/Themes/risp\\_emot\\_n\\_08/h\\_chomienne.pdf](http://www.esen.education.fr/fileadmin/user_upload/Modules/Ressources/Themes/risp_emot_n_08/h_chomienne.pdf). Le : 02/02/2016.

**المطلب الرابع: تصنيف وظائف ونشاطات المنظمات الحكومية والتغيرات التي تطرأ عليها بعد تطبيق التسيير العمومي الجديد**

يتضمن التسيير العمومي الجديد رؤية جديدة فيها العديد من التغيرات والتعديلات على وظائف المنظمات الحكومية، وهذا الأمر جد ضروري خصوصا وأن العائق الكبير الذي تعاني منه المنظمات الحكومية هو تعقد هياكلها التنظيمية وتشعبها وتضخم العاملين والوظائف فيها، وما ينجر عن ذلك من صعوبات مالية وتسييرية عمومية، والجدول الآتي يوضح التغيرات التي ستطرأ على محتوى أهم وظائف ونشاطات المنظمات الحكومية بعد تطبيق التسيير العمومي الجديد.

**الجدول رقم (II) : أهم وظائف ونشاطات المنظمات الحكومية والتغيرات التي تطرأ عليها بعد تطبيق**

**التسيير العمومي الجديد**

<p>-التسيير على أساس النتائج. -الاعتماد على التخطيط الإستراتيجي. -خصخصة المؤسسات العامة والاستعانة بمصادر خارجية. -إقامة شراكة بين القطاعين العام والخاص. -الفصل بين الوظائف السياسية والإدارية التنفيذية. -عدم التركيز أو اللامركزية (تطبيق النظام اللامركزي). -استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الحديثة على المستوى الداخلي. -يمكن للإنترنت مثلاً إزالة حواجز وعوائق الخدمات -تعميم تقييم الأداء (ثقافة الأداء). -تبسيط الروتين الإداري.</p>	<p><b>الوظيفة الإستراتيجية</b> <b>fonction stratégique</b></p>
<p>-تخفيض العجز. -الموازنات التخطيطية. -المزيد من الشفافية في الحسابات (على سبيل المثال عن طريق إنشاء نظام المحاسبة التحليلية لمقارنة النتائج المتوقعة، وتسمح المحاسبة التحليلية كذلك بإظهار التكاليف المباشر وغير المباشرة والمخفية بالنسبة للتجهيز أو بالنسبة لشؤون السياسة وإدارة الدولة.</p>	<p><b>الوظيفة المالية</b> <b>fonction finance</b></p>
<p>-تطوير وتنمية التسويق العام عن طريق المشاورات، التحقيقات، استطلاعات الرأي...الخ. -استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الحديثة خارجياً من أجل تواصل أفضل.</p>	<p><b>وظيفة التسويق</b> <b>fonction marketing</b></p>

-تخفيض القوى العاملة. -المساءلة وتحفيز الموظفين (الطابع الفردي للأجر، المكافئات على أساس الأداء ومكافأة المردودية).	وظيفة الموارد البشرية fonction ressources humaines
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------

المصدر : Anne Amar et Ludovic Berthier, op.cit. p. 05

### المطلب الخامس: دور التسيير العمومي الجديد في تحقيق حكمة المنظمات الحكومية

أولاً : تعريف الحكامة:

لقد أثار تحديد مصطلح دقيق باللغة العربية مقابل لهذا المفهوم جدلاً كبيراً لاعتبارات سياسية ودينية ولغوية وإقليمية مختلفة<sup>1</sup>، وتبعاً لذلك فقد تعددت التعاريف التي تناولت مفهوم الحكامة، حيث يعرفها البنك الدولي<sup>2</sup> بأنها : "الطريقة التي تباشر بها السلطة في إدارة موارد الدولة الاقتصادية والاجتماعية بهدف تحقيق التنمية".

وعرفها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي<sup>3</sup> (PNUD) على أنها: "ممارسة للسلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون بلد ما على جميع المستويات، وهي تتكون من الآليات والعمليات والمنظمات التي يعبر من خلالها المواطنون والمجموعات عن مصالحهم ويمارسون فيها حقوقهم القانونية ويوفون بالتزاماتهم ويحلون خلافاتهم عن طريق الوساطة".

حيث ركزا هذين التعريفين السابقين على كيفية ممارسة السلطة على المستوى الكلي (الدولة)، حتى وإن كان هذا المفهوم يتسع لأجهزة الحكومة كما يشمل غيرها من المنظمات المحلية ومنظمات المجتمع المدني وإدارة المشروعات، كما يمكن أن تفهم الحكامة بوجه عام على أنها: "تتطوي على توزيع السلطة والمهام بين الوحدات داخل كيان أكبر، وأساليب التواصل والرقابة فيما بينها، وسير العلاقات بين الكيان والبيئة

1 شارل عدوان، "تعريب لفظة، "Governance" مجلة إدارة الحكم: أخبار وأفكار، مكتب نائب رئيس البنك الدولي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، واشنطن، المجلد 1، العدد 1، نوفمبر 2007، ص 9.

2 حازم الببلاوي، النظام الاقتصادي الدولي المعاصر، الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، 2000، ص 199.

3 المكتب الإقليمي للدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2002: خلق الفرص للأجيال القادمة، عمان: المطبعة الوطنية، 2002، ص 101.

## الفصل الثاني واقع المنظمات الحكومية واتجاهاتها المستقبلية نحو الإصلاح والتطور

المحيطة<sup>1</sup>، يركز هذا التعريف على غرار التعريفين السابقين على ممارسة السلطة ولكن في الجانب المتعلق بتوزيع السلطة والمهام بين الوحدات داخل كيان أكبر.

وترى الوكالة الكندية للتنمية الدولية<sup>2</sup> (ACDI) أن : "الحكامة تتضمن القيم والقواعد والمنظمات والعمليات التي يحاول من خلالها الأفراد والمنظمات الوصول إلى أهداف مشتركة واتخاذ القرارات وبسط السلطة والمشروعية وممارسة السلطات".

وقد اتفق معظم الكتاب على أن الحكامة تتعلق باتخاذ القرارات المتعلقة بالتوجه نحو المجتمع و منظماته المختلفة، مثلا يتضح بأن الحكامة تتضمن التفاعلات ضمن الهياكل والعمليات والتقاليد والتي تحدد كيفية ممارسة السلطة وكيفية اتخاذ القرارات وكيفية تعبير المواطنين ومن يهتمهم الأمر (أصحاب المصلحة) عن وجهات نظرهم، لهذا فإنها تتعلق بالسلطة والعلاقات والمساءلة : من له التأثير، ومن يتخذ القرار، وكيف يتم مساءلة متخذي القرارات، لهذا من الممكن استخدام الفكرة في مضامين مختلفة على المستوى العالمي، والوطني، المحلي، والمجتمعي والمؤسسي<sup>3</sup>.

### ثانيا : التسيير العمومي الجديد وحكامة المنظمات الحكومية

هناك من يربط مفهوم التسيير العمومي الجديد بمفهوم الحكامة ويرى بأن : "منظور التسيير العمومي الجديد هو مجموعة من النظريات التي تدور حول كيف يمكن للحكومات أن تفعل الأشياء ليست إطارا لتحليل كيف تصنع الحكومات القرارات السياسية، غير أنها تنظر لكيفية وضع الترتيبات من طرف الحكومات لأجل توفير الخدمات في المجتمع، حيث أنه في الحكم التقليدي للمنظمات الحكومية، الحكومات تأخذ على عاتقها أدوارا متعددة من أجل توزيع الخدمات في المجتمع، أما الحكامة المعاصرة للمنظمات الحكومية فإنها

1 البنك الدولي ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، مراجعات لسياسات التعليم الوطنية: التعليم العالي في مصر، باريس : منشورات OCDE، 2010، ص 86.

2 Isabelle Lacroix et Pier-Olivier St-Arnaud, "La gouvernance: Tenter une définition", Cahiers de recherche en politique appliquée, Université de Sherbrooke, Canada, Vol. 4, N° 3, Automne 2012, pp 19-3.7

3 زهير عبد الكريم الكايد، الحكمانية : قضايا وتطبيقات، القاهرة : المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ط 2003، ص ص 10-11.

## الفصل الثاني واقع المنظمات الحكومية واتجاهاتها المستقبلية نحو الإصلاح والتطور

تفرق بين هذه الأدوار معتمدة على تحليل أكثر تهديبا عن كيف يمكن إنجاز وتحقيق تنوع الأدوار في الاقتصاد بالاعتماد على أعوان يشاركون في هذه العملية<sup>1</sup>.

كما يشير هذا إلى العامل المشترك بين كل الجهود التي بذلتها العديد من الحكومات في إصلاح منظماتها الحكومية في إطار ما عرف بمفهوم التسيير العمومي الجديد وهو استعمال الآليات الجديدة للحكومة في المنظمات الحكومية.

الدراسات المهمة بالبحث في الأسباب والعوامل الكامنة وراء ظهور التسيير العمومي الجديد تشير إلى أن هناك تركيبة معقدة من العوامل الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية التي ساهمت في بلورة هذا المفهوم على المستوى العملي والأكاديمي، وفي هذا الإطار تفيد دراسة لمعهد أبحاث التنمية الاجتماعية للأمم المتحدة (1999) إلى أن أحد أهم الملامح المشتركة للبلدان التي تبنت إصلاحات قائمة على التسيير العمومي الجديد كان معاناتها من الأزمات الاقتصادية والمالية التي دفعتها للبحث عن تحقيق الفعالية وتخفيض تكاليف الخدمات العامة، كما أن أزمة دولة الرفاهية في بعض البلدان المتقدمة قد أدت إلى التساؤل حول دور الدولة ومجال مساهمتها في الخدمات العامة، في حين أنه في أغلب الدول النامية فقد حدث ذلك أكثر بواسطة عوامل وضغوط خارجية، حيث أخذ التسيير العمومي الجديد مكانه في سياق برامج التعديل الهيكلي، إضافة إلى تنامي دور المستشارين العالميين والثقل المتزايد لمفهوم الحكم الراشد وتأثير تطور تقنيات المعلومات<sup>2</sup>.

من الملاحظ أن موجة الإصلاحات المبكرة لبرامج التعديل الهيكلي في الثمانينيات قد استجابت للمشاكل التي خلقها وجود "الكثير من الدولة" غير أنها أعارت القليل من الاهتمام للمشاكل التي خلقها وجود "القليل من الدولة" كما يؤكد على ذلك: "Grindle" بعد عشرية من التجارب مع تقليص دور الحكومة هل أصبحت

1 Jan –Erik Lane, **New public management**, London: Routledge, p. 5.

2 ليلي جردير، التنمية الإدارية كمدخل لتجسيد الحكم الرشيد: دراسة حالة الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2010-2011، ص ص 87-88.

## الفصل الثاني واقع المنظمات الحكومية واتجاهاتها المستقبلية نحو الإصلاح والتطور

الإصلاحات الاقتصادية صريحة بشأن أهمية تقوية الحكومة بتزويدها بالقدرة لتكون فعالة، كفئة، ومستجيبة، وبالقدرة على تنظيم بعض أشكال سلوك السوق".

في نفس السياق ومنذ بداية التسعينيات شكل النقاش حول الحكامة ومتطلباتها دافعا لمقاربات جديدة لإصلاحات إدارة المنظمات الحكومية، الإدارة الرشيدة مع التركيز على المساءلة والاستجابة لحاجات العملاء، حيث أصبح ينظر إليها كمجال للحكامة بالنسبة للمنظمات المانحة الداعمة للإصلاحات في الدول النامية، فبالنسبة للبنك العالمي الحكم الجيد يتضمن خدمة عمومية فعالة، نظام قضائي يمكن الاعتماد عليه، وإدارة عامة مسؤولة أمام الجمهور<sup>1</sup>.

يتضح لنا من خلال ما سبق استعراضه من مفاهيم التسيير العمومي الجديد والحكامة أنه لا يمكن تصور تبني تسيير عمومي جديد للمنظمات الحكومية بدون تحقيق تحسين في الحكامة، وبالمقابل لا يمكن تصور تحقيق تحسين لحكامة المنظمات الحكومية دون تسيير عمومي جديد.

وفي هذا الصدد فإذا اكتفينا فقط بالميزات والمبادئ الرئيسية لمفهوم التسيير العمومي الجديد وهي: تقليص دور الدولة، والتغيير في آلية الجهاز الحكومي، والتغيير في أسلوب تسيير المنظمات الحكومية، فلا شك أن ذلك لا يمكن تصور وقوعه دون تبني المبادئ والأبعاد الرئيسية للحكامة وهي : الاستقلالية، والمساءلة، والمشاركة، والعكس بالعكس، وهذا بالنظر إلى أن المبادئ التي يقوم عليها المفهومان متداخلة ومتشابكة ومكملة لبعضها البعض.

وفي هذا السياق يمكن تفهم مواقف وشروط المنظمات المالية الدولية المانحة للقروض للدول التي تعاني أزمات اقتصادية، ضمن ما يعرف ببرامج التعديل الهيكلي، حيث تقدم هذه المنظمات مفهومي التسيير العمومي الجديد والحكامة مقترنان بوصفهما توأمان لا ينفصلان، وهذا كله في مسعى للدفع بالكفاءة، والفعالية، والمساءلة، وترقية الأداء في المنظمات الحكومية في هذه الدول التي كانت تعاني أزمات. وبهذا تم

1 ليلي جردير، نفس المرجع السابق، ص 89.



## الفصل الثاني واقع المنظمات الحكومية واتجاهاتها المستقبلية نحو الإصلاح والتطور

---

تقديم براهين بشأن أنه لا يمكن تحسين الحكامة بدون أنظمة إدارة وتسيير ذات كفاءة وفعالية، كما أن أنظمة الإدارة والتسيير يمكنها أن تكون غير فعالة وغير كفئة في ظل مناخ سيئ للحكامة المتميز بنقص في الحريات الأساسية، غياب احترام سيادة القانون وغيرها.

## المبحث الخامس : واقع المنظمات الحكومية في الجزائر وإصلاحها في ظل تطبيق التسيير العمومي الجديد

من خلال هذا المبحث سنحاول التعرف على واقع الخدمات العمومية في الجزائر في ظل التسيير العمومي الجديد، وضمان خدمة نوعية من جهة، والتقليل في النفقات العمومية من جهة أخرى، حتى تستجيب للمطالب المتزايدة للمواطنين، وقد بينت النتائج أن المنظمات الحكومية هي الفاعل الرئيسي والأساسي في توفير الخدمات العمومية في الجزائر، وذلك وفق تسيير لا مركزي، وهذا ما أثر إيجابا على نوعية الخدمة العمومية من ناحية، وميزانية الدولة من ناحية أخرى.

## المطلب الأول : قراءة في الإصلاحات الإدارية للمنظمات الحكومية الجزائرية وفق مقاربة التسيير العمومي الجديد

هناك علاقة وطيدة بين المواطن والمنظمات الحكومية وذلك ضمن زاوية الفعالية والمشروعية، حيث نجد أنه كلما كانت مخرجات المنظمة الحكومية فعالة كلما زادت مشروعيتها لدى المواطن من خلال رضاه عن ما تقدمه هاته المنظمات، إلا أن هذه العلاقة أصبحت غير مستقرة في الجزائر نتيجة تراكمات عديدة منذ الاستقلال، فنقص الكفاءات والإطارات التي تقود إلى التغيير، وبروز تيارات مقاومة للتغيير من جهة أخرى إضافة إلى تنامي ظاهرة التصلب البيروقراطي، كلها ساهمت في اختلال العلاقة بين القمة والقاعدة<sup>1</sup> رغم البرامج الإصلاحية العديدة التي عرفتها المنظمات الحكومية الجزائرية منذ نهاية الثمانينات، فإن الأزمة السياسية والأمنية التي تزوجت مع الأزمة الاقتصادية قد قدمت أولوية استرجاع الأمن وهيبة الدولة، والتوجه نحو الإنفاق العسكري أكثر من الاهتمام بالإصلاحات الإدارية لهاته المنظمات في فترة التسعينات ومع عودة الاستقرار السياسي النسبي في بداية الألفية الثالثة، طفت مسألة الإصلاح بغرض الرفع من كفاءة إدارات المنظمات الحكومية الجزائرية من جديد في أجندة الحكومات المتعاقبة، لتطرح بشدة حتمية تحديثها وتكييفها

1 كريمة لعراي، تحديث التسيير العمومي في الجزائر بين الرهانات المعلنة والنتائج المحققة (2001-2015)، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، جامعة الجزائر3، 2017، ص 201.

## الفصل الثاني واقع المنظمات الحكومية واتجاهاتها المستقبلية نحو الإصلاح والتطور

لتكون بمستوى الرهانات الجديدة للدولة محليا ودوليا وضمان خدمات عمومية وكسب رضا المواطن من جديد، ويمكن حصر أهم الإصلاحات المعتمدة في مايلي :

- إصلاح الوظيفة العمومية سنة 2006\* وفق منظور التسيير العمومي الجديد ويتجسد ذلك من خلال تكييف مهام الوظيفة العمومية مع الدور الجديد للدولة، وكذا ضمان خدمة عمومية عصرية مع الابتعاد عن ديمومة الوظيفة ما أمكن من خلال الاتجاه إلى التوظيف بالتعاقد في بعض الحالات.
- تحديث الإدارات والمنظمات الحكومية، ويتجسد ذلك من خلال اعتماد مشروع الجزائر الالكترونية سنتي 2008-2013.

- ترقية المنظمة الحكومية وذلك من خلال التحديث الإداري، واعتماد عقود النجاعة وعقود التسيير، إضافة إلى الاتجاه نحو خصوصية المنظمات الحكومية الاقتصادية.

- إصلاح إدارة الجماعات المحلية، وتجسد ذلك من خلال إقرار قانوني البلدية والولاية سنتي 2011 و2012 على التوالي.

- استحداث وزارة منتدبة لدى الوزير الأول مكلفة بإصلاح الخدمة العمومية وذلك بتطبيق نموذج التسيير العمومي الجديد سنة 2013\* مهمتها الرئيسية إحداث تنمية إدارية وتفعيل جودة الخدمات الإدارية، وقد ساهمت في سن العديد من القوانين الرامية إلى تخفيف الإجراءات البيروقراطية خاصة في الفترة 2014-2015 وتمديد مدة جواز السفر من 05 سنوات إلى 10 سنوات، تمديد أجل صلاحية شهادة الميلاد وإلغاء تحديد أجل

\* الأمر رقم : 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

\* تقرر الاستغناء على هذه الوزارة المنتدبة في التشكيلة الوزارية لسنة 2015 بعد سنتين فقط من إنشائها، ليتم تعويضها في سنة 2016 بالمرصد الوطني للمرفق العام وهي هيئة استشارية تابعة لوزير الداخلية. أنظر : المرسوم الرئاسي رقم: 16-03 المؤرخ في 07 جانفي 2016، المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، الجريدة الرسمية، العدد 02 المؤرخ في : 13 جانفي 2016.

## الفصل الثاني واقع المنظمات الحكومية واتجاهاتها المستقبلية نحو الإصلاح والتطور

شهادة الوفاة، وكذا إلغاء شرط المصادقة على نسخ الوثائق الأصلية الصادرة عن إدارات المنظمات الحكومية<sup>1</sup>.

في نفس السياق شهدت سنة 2014 مجموعة من الإجراءات الرامية إلى تخفيف الجمود البيروقراطي، من أهمها إحداث السجل الوطني الآلي للحالة المدنية، الذي يمكن المواطنين من استخراج وثائق الحالة المدنية من أي بلدية عبر التراب الوطني، ويسمح للجالية الجزائرية المقيمة بالخارج الحصول على عقد الميلاد (خ 12) من القنصلية التي سجل فيها، ولكن من حيث تقييم عملية التحديث من أجل رفع الكفاءة نجد أن عنصر المحدودية هو الطاغى على العملية، حيث لا يوحى الواقع الميداني بالتطبيق الفعلي لتوصيات لجنة إصلاح الدولة، سواء تعلق الأمر بتحديد دور الإدارات المركزية، أو تجسيد اللامركزية الحقيقية، أو تفعيل دور الفواعل المجتمعية في تقديم الخدمات العمومية، كما أجزم الدكتور بلميهوب محمد شريف أن التأخر المسجل في تحديث إدارة المنظمات الحكومية قد أثر سلبا على ديناميكية الإصلاحات الأخرى، وهذا لتعدد مظاهر العجز فيها، أي تعدد الهياكل دون الحاجة إليها، رداءة الخدمة العمومية، ضعف تكوين المسيرين العموميين، ضعف التنسيق ما بين الوحدات الإدارية داخل المنظمات الحكومية<sup>2</sup>، غياب الاتصال الفعال، ومن جهة أخرى يجب الإشارة إلى وجود قطاعات أخرى حققت نوعا من التحسن في خدماتها على غرار قطاع العدالة والبريد وتكنولوجيات الاتصال، وقطاعات أخرى سائرة نحو الإصلاح والتجديد كقطاع التعليم، بينما شهدت بعض القطاعات فسادا رهيبا على غرار الأشغال العمومية والمحروقات، وهذا في ظل غياب المساءلة والمحاسبة، حيث لم تقدم الحكومة بيان سياستها العامة أمام البرلمان في الفترة 1999-2015 سوى ثلاث حكومات من أصل 19 حكومة<sup>3</sup>.

1 موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية الجزائرية (www.interieur.gov.dz)

2 Belmihoub Mohammed Chérif, Rapport sur les innovations dans l'administration et la gouvernance dans les pays méditerranéens cas de l'Algérie, Avril 2004, p p 13-14.

3 سليمان ح، بوتفليقة استهلك 20، حكومة في 16 سنة، الخبر اليومي، ع 7801، 24 ماي 2015، ص 3.

أما فيما يخص المنظمات الخاصة، فقد تطور دورها في إنتاج وتقديم الخدمات بوتيرة جد بطيئة، نظرا لثقافة الاحتكار التي رافقت المنظمات الحكومية لعدة سنوات، ومن الناحية الكمية ارتفع عدد المشاريع المصرح بها بالشراكة مع الأجانب بشكل ملفت للانتباه، كما توغل هذا القطاع في مشاريع البنية التحتية الاقتصادية ذات المردودية (نقل، طرق، موانئ ومطارات وغير ذلك)، ومشاريع البنية التحتية الاجتماعية (صحة، تعليم)، غير أن تواجده في المشاريع ذات المردودية السريعة (خدمات عامة وتجارة) أكثر بكثير من تواجده في المشاريع الصناعية وذات المردودية المتوسطة، وهذا ما يطرح مسألة المسؤولية الاجتماعية لدى المنظمات الخاصة الجزائرية<sup>1</sup>.

### المطلب الثاني: دراسة نظرية لتسيير المؤسسات الصحية العمومية بالجزائر وفق مقارنة التسيير العمومي الجديد

أضحت المؤسسات الصحية العمومية في الجزائر خلال السنوات الأخيرة حديث الجميع وموضوع نقاش هام وذلك على المستوى المركزي من خلال البرامج الوزارية لإصلاح المستشفيات والذي ينص في توجيهاته على ضرورة إدخال أدوات ومفاهيم جديدة لتنظيم وتسيير المؤسسات العمومية الاستشفائية، ووضع نموذج جديد يتميز باستقلالية أكبر في التسيير مع إنشاء هياكل تسيير تعتمد على مبدأ تحمل المسؤولية وإيراد التقارير وإدخال أدوات حديثة في التسيير، تعتمد على تسيير تعاقدية مبني على أساس الأهداف والنتائج، ما يؤدي إلى انفتاح المستشفى نحو التقنية والتكنولوجيا المعاصرة، وخضوع الأطباء إلى قيود اقتصادية وإدماجهم في التسيير العمومي الجديد، لتشهد المستشفيات مستقبلا تحولات عميقة حيث تطبق عليها أدوات ترشيد جديدة بهدف جعل من تخصيص الموارد أكثر مطابقة للنشاط المحقق فعلياً من طرف المستشفى، وعلى هذا النحو يشكل نموذج التسيير العمومي الجديد فرصة للتكيف ونشوء حوكمة استشفائية

1 كريمة لعربي، تحسين أداء الخدمة العمومية في الجزائر وفق مقارنة التسيير العمومي الحديث، مجلة أفاق علمية، مج 11، ع 3، الجزائر، 2019، ص 195

## الفصل الثاني واقع المنظمات الحكومية واتجاهاتها المستقبلية نحو الإصلاح والتطور

جديدة، ومما سبق ذكره سنحاول سرد وتوضيح دور التسيير العمومي الجديد في نشوء حوكمة جديدة بالمؤسسات الاستشفائية العمومية بالجزائر، وذلك من خلال العناصر التالية :

- 1- خصوصية المؤسسة الاستشفائية العمومية في الجزائر.
- 2- مرحلة جديدة في تسيير المؤسسات الاستشفائية العمومية وضرورة التكيف مع الطرق الجديدة في تسييرها.
- 3- نشوء حوكمة جديدة بالمؤسسات الاستشفائية العمومية في الجزائر.

### الفرع الأول : خصوصية المؤسسة الاستشفائية العمومية في الجزائر

تتميز المؤسسات الإستشفائية في الجزائر بعدة ميزات هيكلية وأيضاً قيود تقنية تجعل من أرضيتها غير ملائمة لممارسة التسيير العمومي الجديد ولعل هذا ما يفسر جزئياً بطء ظهورها في بيئة المستشفى وهو ما سنوضحه فيما يلي :

#### 1- إشكالية تسيير المستشفيات العمومية في الجزائر :

يعاني قطاع المستشفيات في الجزائر جملة من العوائق التنظيمية والهيكلية، نحاول من خلال هذا العنصر إبراز أهمها:

**1-1- خصوصية المحيط :** يهدف النظام الاستشفائي كمجموعة من الأطراف إلى الاستجابة للأهداف العامة للسياسة الصحية الوطنية، وذلك من خلال اعتماد أفضل إستراتيجية لتلبية أو تحقيق هذه الأهداف والتي يمكن تلخيصها فيما يلي<sup>1</sup> :

- ضمان المساواة في الاستفادة من الخدمات الصحية لجميع المواطنين.
- تمكين جميع المواطنين الحصول على العلاج الوقائي والرعاية العلاجية الضرورية.
- تحقيق الاستقرار في النظام الصحي وتحسين أدائه.

---

1 Ministère de la Santé et de la Population: Développement du Système National de Santé (Stratégie et Perspective), Alger, 2001, p 4.

تتمثل أفضل إستراتيجية للاستجابة إلى الأهداف سالفة الذكر في وضع خريطة صحية متجانسة تمكن من تحقيق التنسيق الجيد لأعمال المستشفيات من خلال تقييم معمق للاحتياجات والموارد المتوفرة مما يسمح بتحديد مختلف التجهيزات اللازمة للمستشفيات واليد العاملة الضرورية لكل منطقة<sup>1</sup>. يتميز المحيط الذي تنشط فيه المؤسسات الصحية العمومية بالتبعية المطلقة للسلطة السياسية والمجسدة في الوزارة الوصية، هذه التبعية يمكن اعتبارها طبيعية ولكنها في الواقع تؤدي إلى بعض الظواهر التي تخلق صعوبات في التسيير العمومي<sup>2</sup>.

تجدر الإشارة إلى أن مساهمة المستشفيات العمومية في التعليم العالي، الوظائف العلاجية والوقائية والتدريبية والعلمية والوظائف المهنية والتأهيلية بالإضافة إلى وظيفة البحث العلمي، كل ذلك يشكل عائقا أو قيودا بالنسبة للخدمة الصحية العمومية بالنظر إلى المحيط الذي تنشط فيه من أجل تحقيق الأهداف العامة للتخطيط الصحي على المستوى الوطني.

ولعل أهم الظواهر المعيقة للتسيير العمومي الجديد في محيط المستشفيات في الجزائر هو عدم دقة أهداف الصحة بشكل عام وعدم قابليتها للتطبيق العملي غالبا، بل أبعد من ذلك ففي أغلب الأحيان لا توجد أصلا سياسة للأهداف الإستراتيجية، وكذلك قد تتميز الأهداف القابلة للقياس بالضخامة وفي البعض الآخر لا تعكس إلا جزء من طموحات السكان.

تؤدي تبعية المؤسسات الصحية العمومية إلى السلطة السياسية ممثلة في الوزارة الوصية إلى غموض في التسيير العمومي الجديد<sup>3</sup>.

1 عميروش بوشلاغم ومنصف شرفي ونعيمة غلاب، دور مراقبة التسيير في نشوء حوكمة جديدة (لمؤسسات الصحية العمومية في الجزائر)، مجلة دراسات اقتصادية، ع 04، مج 01، الجزائر، جوان 2017، ص 113.

2 نفس المرجع، نفس الصفحة.

3 نفس المرجع، نفس الصفحة.

يرى P.Gibert<sup>1</sup> أن التبعية تعيق استمرارية التسيير العمومي الجديد، عندما يتم الشروع في تطبيق برامج إصلاحات ثم يتغير الوزير و تأتي بعده إصلاحات أخرى، يكون الوقت غير كفيلاً بإتمامها أو انتظار آثارها، تخلق التبعية بشكل عام حالة عدم اليقين وتركيز اهتمام السلطات العمومية أكثر نحو القضايا التي تثير الجدل لدى الرأي العام أكثر من اهتمامها بالقضايا أو المسائل المتعلقة بكيفية تسيير المؤسسات الصحية العمومية، وعلى سبيل المثال تلوث البيئة وظهور أمراض عديدة وخطيرة ، وليس من الغريب عندما نجد مسيري هذه المؤسسات يستعدون لحماية أنشطتهم.

هذه التبعية ستكون لها انعكاسات على التسيير العمومي الجديد الذي يمكن وصفه أنه يبحث أكثر عن الحلول السطحية أو المقبولة أكثر من بحثه عن الحلول الجذرية مع تفضيله العمل على المدى القصير أكثر منه على المدى المتوسط<sup>2</sup>.

المؤسسات الصحية العمومية في الجزائر لا تبحث في أهدافها عن تحقيق الربح وإنما تبحث في تحقيق المنفعة العامة من خلال تجسيد إجبارية الخدمة العمومية قبل كل شيء، مع الإشارة أن مصادر تمويلها أساساً تأتي من الدولة وليس من عملية التبادل في سوق السلع والخدمات التي تنتجها، إن المؤسسات الصحية العمومية في الجزائر مطالبة بضرورة الاعتماد على معايير الجودة والتقنيات العالية التي تتوافق مع الطلب الاجتماعي، فطبيعة السلطة التي تميز المؤسسات الصحية العمومية تتجسد في شكل تحالفات أفراد (المسيرين، السلطات المحلية، السلطات المركزية، الأجهزة الاستشارية، الأطباء) ، نستطيع القول أن المؤسسات الصحية العمومية في الجزائر لها أهداف مؤسساتية أو خارجية تحددتها الوصاية وإدارة

1 عميروش بوشلاغم ومنصف شرفي ونعيمة غلاب، مرجع سبق ذكره ، ص 114.

2 نفس المرجع ، نفس الصفحة.



## الفصل الثاني واقع المنظمات الحكومية واتجاهاتها المستقبلية نحو الإصلاح والتطور

مؤسسية تقدم بصياغة وتحقيق هذه الأهداف وهي أهداف متعددة وموجهة نحو توفير السلع والخدمات وتلبية الاحتياجات خارج السوق بدلاً من تحقيق الأرباح<sup>1</sup>.

**1-2- خصوصية هيكل السلطة :** تتميز أساساً المؤسسات الصحية العمومية بوجود ثنائية السلطة تتصارع من أجل قيادة المستشفيات لدينا من جهة الإدارة بوزنها بقوانين لهرمية اشتغالها المنسقة بسلطتها بمعايير تسييرها، ومن جهة أخرى الجهاز الطبي بأخلاقياته المهنية ولسلطته الخاصة التي تستند على العلاقة (معلم - تلميذ) ولسلوكياته الليبرالية في الصميم، استقلاليته والمعايير الصحية التي يفرضها<sup>2</sup>، يمكن القول أن المستشفيات تشكل حقل اجتماعي يشجع في خلق مناطق سلطة في المنظمة ومستويات هرمية موازية كما أن الجهاز الطبي جد متعلق باستقلاليته<sup>3</sup> (في مجال خبرته) وهو المجال الذي لا تستطيع الإدارة مراقبته بشكل جيد، إضافة إلى أن الوسط الاستشفائي يمتاز بوجود أشكال مراقبة تقليدية منها المراقبة بواسطة الثقافة، مراقبة المستويات الهرمية العليا، المراقبة بواسطة القوانين والإجراءات والتي أسست إلى حد هذه الساعة تنظيم المهام والأشغال الموكلة للمستشفى.

لما سبق ذكره نقول أن مجموعة العناصر هذه تفسر إلى حد ما تردد مهني للصحة في قبول شكل أو طرق جديدة للمراقبة يفرضها المديرون وفهمها كوسيلة تستخدمها الإدارة للتدخل في الممارسات المهنية من خلال مراقبة النتائج، نجاح زرع التسيير العمومي تتوقف على ضرورة البحث عن الوسائل التي نتقادي بها هذه العراقيل أو العوائق الاجتماعية الثقافية بجعل التسيير العمومي أكثر تفاعلية والسماح باعتماد الأدوات من طرف الفاعلين<sup>4</sup>.

1 عميروش بوشلاغم ومنصف شرفي ونعيمة غلاب، مرجع سبق ذكره، ص 315.

2 Ducrocq Charles : La Perception du Contrôle de Gestion par les Responsables des Services Hospitaliers au Travers du Tableau de Bord, Institut d'Administration des Entreprises de Lille, Cahier de Recherche, 1984, p 10.

3 Cindy Pages : Contrôle de Gestion et Pratiques Managériales à l'Hôpital, Ecole Nationale de Santé Publique, Revues, France, 2006, p 25.

4 Idem.

1-3-غموض في قياس النشاط : النشاطات الصحية لها نتائج مبهرة ويصعب كثيرا تحديدها لأنه غير ملموسة وغير قابلة للبيع في السوق، ولذلك فالإنتاج بطيء يصعب كثيرا قياسه كميًا، وعلاوة على ذلك فإنه من الصعب تقييم أو تمييز المخرجات وبالتالي مقارنتها مع التكاليف المتحملة، مما يصعب قياس الفعالية، وبناء على ذلك فإن التكاليف في كثير من الأحيان تكون لها ميزة تقديرية، مؤشرات النشاط متوفرة ولكن تكتنفها بعض النقائص<sup>1</sup>.

هناك العديد من أنواع المصاريف بالمستشفى لا يمكن تحميلها مباشرة على المنتجات، منها الخدمات المقدمة للمرضى (الإقامة، المعاينات، حصص، مصاريف هياكل، المصاريف الإدارية والتدعيمية أو اللوجستية، مصاريف الجهاز الطبي والشبه طبي...) والتي لا يمكن ربطها مع الخدمة المقدمة، وفي هذه الظروف يكون من الصعب جدا وضع محاسبة تحليلية استشفائية متناسقة، فبعض الأدوات مثل طريقة ABC أو ما يعرف المحاسبة بالأنشطة **Activity Based Costing** يمكن أن تمثل بدائل جديرة بالاهتمام<sup>2</sup>.

إضافة إلى ذلك وعكس النشاطات الصناعية، المستشفيات لا تتوفر على عمليات منمطة ما عدا بعض النشاطات مثل: التنظيف، الإطعام، أو مصالح التعقيم المركزية، الممارسات الطبية تختلف بشكل محسوس من ممارس لآخر ونفس الملاحظة فيما يخص بعض طرق التكفل، وهذا ما يزيد من تعقد عملية وضع محاسبة تحليلية<sup>3</sup>.

1-4-عوائق تسييرية : تتمثل في محدودية ميكانيزمات التحفيز، ومن شروط اشتغال عملية التسيير العمومي الجديد ضرورة وجود نظام تحفيزي للمسؤولين العمليين، في حين لا توجد دوافع قوية من زاوية المكافأة/العقوبة في ظل وجود وهيمنة النموذج التقليدي في تسيير المؤسسات الصحية العمومية، وحتى ميكانيزمات التحفيز الفردي تصطدم أمام قوانين الوظيف العمومي التي تمنع أي ترخيص في مسائل

1 Ducrocq Charles: op.cit, p 11.

2 Cindy Pages, op.cit, p 23.

3 Idem.

## الفصل الثاني واقع المنظمات الحكومية واتجاهاتها المستقبلية نحو الإصلاح والتطور

التعويضات والترقية ، فمن وجهة نظر جماعية هناك أشكال تحفيز يمكن إدراجها ولكن بهامش مناورة محدودة من الناحية المالية، ومن الرهانات التي تواجهها في وضع التسيير العمومي الجديد للمؤسسات الصحية العمومية هي إيجاد والبحث عن نظام تحفيزي وتنشيطي فعال يسمح بإشراك الفاعلين في المراقبة التسييرية<sup>1</sup>.

**1-5- كوابح تقنية :** كما هو معروف فإن عملية مراقبة التسيير العمومي الجديد لا بد أن تستند إلى نظام معلومات فعال، والواقع يشير على تأخر المستشفيات في هذا الميدان بالذات، فعدم تكيف نظم المعلومات في المستشفى كانت له تداعيات مهمة في القدرة على وضع أدوات مراقبة التسيير العمومي الجديد، من جهة أخرى نلاحظ أن نظم المعلومات في المستشفى تنتج المعلومات بصعوبة كبيرة، وفي غالب الأحيان نجد هذه النظم غير مندمجة، المعطيات مبعثرة وغير مستغلة بشكل كامل وهناك تباعد بين لحظة إنتاج المعلومة واستغلالها بشكل عام فإن نظم المعلومات في المستشفى تهدف إلى إنتاج معلومات موثوقة، شاملة، Exhaustive مشتركة<sup>2</sup>.

**1-6- نظام تمويلي غير محفز في تطوير أو ظهور مراقبة التسيير :** إن التمويل في الجزائر يخضع إلى الإرادة السياسية التي تقضي بمجانبة العلاج، وهو ربما ما يتناقض مع نهج مراقبة التسيير العمومي الجديد بالرغم من اعتماد النهج التعاقدية في تمويل الصحة في الجزائر سيساعد على ضرورة إدخال مقارنة تسييرية رشيدة مبنية على حجم النشاط الفعلي للمؤسسات الصحية وهذا بهدف تحسين أداء المنظومة الصحية التي تواجهها عدة تحديات، إن النظام التمويلي في الجزائر مبني على منطق الوسائل أكثر منه عن منطق النتائج وهو ما يعيق ظهور أو بروز مراقبة التسيير العمومي الجديد، ولعل إدخال النهج التعاقدية سيساعد في تذليل هذا العائق، أضف إلى ذلك أن الانقسام بين إنتاج المستشفيات وطرق تمويلها

1 Cindy Pages, op.cit, p 23.

2 عميروش بوشلاغم ومنصف شرفي ونعيمة غلاب، دور مراقبة التسيير في نشوء حوكمة جديدة (للمؤسسات الصحية العمومية في الجزائر)، مجلة دراسات اقتصادية، ع 04، مج 01، الجزائر، جوان 2017، ص ص 316-317

## الفصل الثاني واقع المنظمات الحكومية واتجاهاتها المستقبلية نحو الإصلاح والتطور

سيدخل سلسلة من النتائج الأساسية على تسيير المؤسسات الصحية العمومية<sup>1</sup>، خاصة في حالة زيادة الطلب واستقرار مصادر التمويل.

7-1- محودية المحاسبة التحليلية المعتمدة على الأقسام المتجانسة : هناك مجموعة من الانتقادات الموجهة فيما يخص تطبيق المحاسبة التحليلية على مستوى المؤسسات الصحية العمومية نذكر من أهمها<sup>2</sup>:

- النقل التقني الذي ميز وضع وتطبيق هذه المحاسبة على مستوى المستشفيات العمومية.
- اختيار وحدات القياس لا تخضع إلى الموضوعية دائما.
- أدوات المحاسبة التحليلية موجهة أساسا على معرفة التكاليف، متناسية نوعية الفاعلين وليست موجهة بالقدر الكافي نحو المعلومات الطبية، أي غير مرتبطة بالمنظمة، بأشكال التكفل الطبي والممارسات الطبية أي بعبارة أخرى لم تستطع المحاسبة التحليلية إدماج المعلومات الطبية مع معلومات التسيير.
- صعوبة تطبيقها على مستوى المصالح العلاجية وهي القلب النابض للنشاط الاستشفائي بسبب صعوبة تمييز المهام على مستوى هذه المصالح، عكس المصالح التدعيمية والفنية كالإطعام، التنظيف، المخابر.

8-1- تسيير تقليدي للمستشفيات العمومية (إداري بيروقراطي): يخضع تسيير المستشفيات إلى قواعد غير مرنة، المستشفيات تعتبر مؤسسات ذات طابع إداري (E. P. A) وهي تشبه الإدارات التقليدية تطبق الإجراءات التقليدية للمحاسبة العمومية وتطبق على عمالها قانون الوظيف العمومي، ومسيرة بشكل مركزي

1Gibert Patrick : Le Contrôle de Gestion dans les Organisations Publiques, édition d'Organisation, Paris, 1980, p 20.

2 عميروش بوشلاغم ومنصف شرفي و نعيمة غلاب، نفس المرجع السابق، ص 317.

## الفصل الثاني واقع المنظمات الحكومية واتجاهاتها المستقبلية نحو الإصلاح والتطور

Hospitalo Centrisme من طرف الوصاية من خلال المتابعة والمراقبة التي تخضع إليها من طرف هذه الأخيرة، والتي تتلخص في كيفية استخدام الموارد المخصصة في الموازنة وليس في تحقيق الأهداف<sup>1</sup>.

2- تطوير محاور لتحسين تسيير المستشفيات: يتطلب تطوير محاور التدخل لتحسين تسيير المستشفيات ما يلي<sup>2</sup>:

1-2- تطوير التخطيط الاستراتيجي : بغرض تكييف أحسن بين العرض وطلب العلاج يستوجب إعداد خريطة جهوية لتنظيم العلاج والصحة بالتعاون مع القطاع الخاص حسب نموذج النظام الصحي المندمج وفرع العلاج، إذا فإن مخطط تطوير المستشفى يحاول تكييف العلاج الاستشفائي مع احتياجات السكان آخذا بعين الاعتبار الشكل الوبائي والمرضى، إضافة إلى ذلك يجب على المستشفيات إعداد مشروع المؤسسة الذي يحدد المخطط الاستراتيجي للتطوير خلال فترة معينة لإصلاح المستشفيات ويستدعي ذلك القيام بما يأتي :

- دعم استقلالية المستشفى مع إنشاء هياكل تسيير تعتمد على مبدأ تحمل المسؤولية وإعداد التقارير.  
- إدخال أدوات حديثة في التسيير كالمحاسبة التحليلية، التسيير العمومي الجديد، نظام معلومات مندمج وفوترة ملائمة.

- تحسين جودة الخدمات والعلاج التي تتطلب وضع ميكانيزمات مراقبة الجودة وتقييم أداء المصالح وكذلك وضع نظام اعتماد الجودة المرتكز على ترقية التنافسية في البلدان المتخلفة، ولتحسين صورة المستشفى العمومي يتطلب مجهودات صرف كبيرة تتعلق بتحسين ظروف الاستقبال كالإقامة للمرضى وتحسين بعض المصالح التقنية كالإطعام، والتنظيف... الخ، وذلك بالاعتماد على المقابلة من الباطن مع القطاع الخاص كخيار استراتيجي.

1 عميروش بوشلاغم و منصف شرفي ونعيمة غلاب، نفس المرجع السابق، ص 318.

2 Kaid Tlilane Nouara : **Quelle Réforme Hospitalière pour les Pays en Développement**, 1<sup>er</sup> Colloque International d'Economie de la Santé, Bejaia, 2006, p 9.

2-2-وضع استراتيجية بناءة وفاعلة في تسيير الموارد البشرية : إذ تشكل الموارد البشرية العنصر الأساسي في تحقيق أهداف المنظمة في إطار إستراتيجية تطوير الأساليب الجديدة لطرق تسيير الموارد البشرية ومن الضروري جدا الحصول على مخطط عمل يهدف إلى مايلي :

- تطوير الكفاءات في تسيير المستشفيات والعلاج وتحسين جودتها وذلك باستخدام أدوات جديدة في التسيير (استخدام منظور التسيير العمومي الجديد).

- تحسين استخدام الرأسمال البشري من خلال تقويم الإنتاجية ووصف مناصب العمل.

- وضع علاوات المردودية كعلاوة المداومة وإجراءات تحفيزية أخرى.

- مراجعة القوانين الأساسية لعمال الصحة.

2-3- وضع برامج لإعادة تأهيل المستشفيات العمومية : بعض الهياكل الاستشفائية قديمة ولا تستجيب في غالب الأحيان للمعايير الجديدة، بالإضافة إلى غياب الإستراتيجية في مجال الصيانة وتعرض التجهيزات إلى الأعطاب المتكررة، كل هذا يتطلب تأهيلاً للمستشفيات العمومية وإعداد الإطار المرجعي للخطة الرئيسية كخريطة ومخطط عصرنة التجهيزات وإستراتيجية في ميدان الصيانة.

الفرع الثاني: مرحلة جديدة في تسيير المؤسسات الصحية العمومية وضرورة التكيف مع الطرق الجديدة في تسييرها

هناك تحولات عميقة شهدتها المؤسسات الصحية العمومية حيث تُطبق عليها أدوات ترشيد جديدة بهدف جعل من تخصيص الموارد أكثر مطابقة للنشاط المحقق فعلياً من طرف المستشفى، فالخصوصيات التي ذكرناها ستحول المستشفى من مؤسسة استشفائية مغلقة من نوع بيروقراطي مهني تتأثر أساسا بالسلك الطبي إلى مؤسسة استشفائية منفتحة على محيطها، أين تبرز فيها الوظيفة التسييرية بشكل ملفت للانتباه.

وعلى هذا النحو يشكل منظور التسيير العمومي الجديد فرصة للتكيف ونشوء إدارة أعمال استشفائية

جديدة وهو ما نبرزه فيما يلي:

**1- النهج التعاقدى :** إن تطوير النهج التعاقدى الداخلي يعزز إدخال التسيير العمومي بالمؤسسات الصحية العمومية، وهو شرط ضروري لعصرنة المستشفيات وتنفيذ طرق تسيير ذات نوعية وتساهمية، وفي هذا الإطار يشكل التسيير العمومي فرصة من ذهب للمسيرين لأنه أداة ضرورية تسهل عملية النهج التعاقدى فالعقد يحدد الأهداف واستراتيجية العمل (مخطط عمل) ويُسَخَّرُ الإمكانيات الملائمة ولكن لا يضمن تحقيق لنتائج الموافقة للأهداف، يجب أن نكمله بواسطة التسيير العمومي الجديد التي يسمح بمواجهة الصعوبات التي نصطدم بها أثناء تنفيذ هذا العقد ، ومنهجية التسيير العمومي الجديد ضرورية لأية عملية تعاقدية وذلك لسببين<sup>1</sup> وهما :

• يعزز دور الإدارة المركزية وذلك من خلال:

- وضع مؤشرات تقويم ذات صلة بالأهداف التي يجب تحقيقها والموارد التي يجب تسخيرها كما هو منصوص عليه في العقد.

- ضمان متابعة منتظمة لتنفيذ العقد بفضل المعلومات المنتظمة التي تأتي من المصالح اللامركزية أو المؤسسات الصحية العمومية.

• يساعد المصالح اللامركزية أو المؤسسات الصحية العمومية في تحمل مسؤوليتها من خلال :

- اقتراح متابعة للأشياء المهمة مع ترك هامش مناورة فيما يخص طرق تنفيذ الموارد المخصصة لكل هدف (رافعة الفاعلية).

- المساعدة في وضع نظام فعال للقيادة في هذا المنظور، حيث تستخدم منهجية التسيير العمومي الجديد نظم قيادة الأداء (الإعداد والمتابعة لعملية لوحات القيادة) وتحليل التكاليف، التي تشكل دعائم إدارة النهج التعاقدى نظم المراقبة هذه تفترض تحديد ما يلي:

---

1 Guide Méthodologique sur la Contractualisation, dans le Cadre du Contrôle de Gestion Délégation Interministérielle à la Réforme de l'Etat, France, sans Année, pp 77-79.

## الفصل الثاني واقع المنظمات الحكومية واتجاهاتها المستقبلية نحو الإصلاح والتطور

– أهداف العقد التي توضح كيفية تنظيم أنشطة المتعاقدين.

– أدوات القياس ومراقبة الانحرافات التي تسمح بتعيين موقع النشاطات من الأهداف المرغوبة.

– طرق تصور وتنفيذ التصحيحات والتعديلات الضرورية لمعالجة الوضعية عندما تكون كبيرة الانحرافات مقارنة مع الأهداف.

إضافة إلى ذلك فإن من نتائج الحوكمة الجديدة التشجيع على نشر ثقافة التسيير العمومي الجديد لدى الوسط الطبي لتكون لغة مشتركة بين الجهاز الإداري والجهاز الطبي، وثقافة التسيير العمومي الجديد هذه يمكن تطويرها على مستويين<sup>1</sup> :

✓ على مستوى الأقطاب : مسؤولي الأقطاب عليهم بالمشاركة أكثر في التسيير العمومي الجديد.

✓ على مستوى المجالس التنفيذية: الجمع بالمساواة بين المسؤولين الإداريين والأطباء، هؤلاء يجب ربطهم على نحو أوثق بالقرارات الاستراتيجية، وضرورة إشراكهم في تحليل النتائج.

يمكن تحديد غايات ومبادئ النهج التعاقدية في إطار مقارنة التسيير العمومي الجديد على النحو التالي<sup>2</sup> :

1-1- النهج التعاقدية يعطى رؤية واضحة للعمل العمومي: لمواجهة الانتقادات بعدم شفافية الإدارة فإن إقامة التعاقد يمكن هذه الأخيرة من تحسين شفافيتها من خلال الإعلان المباشر للتعاقد، متابعته وتنفيذه أو بالمزيد من المعلومات الموثوقة وإشراك التسيير العمومي الجديد مع التعاقد الذي يلعب دورا أساسيا في هذا الإطار، كما أن تحسين الشفافية تعطي للمسيرين صورة حسنة لدى الرأي العام.

2-1- النهج التعاقدية يحدد منطق النتائج عن منطق الوسائل : إن إقامة التعاقد يسمح بإعطاء كل الأولوية لتحقيق النتائج المرغوبة في حالة ما إذا كانت النتائج التي نريد تحقيقها غير محددة أو واضحة فإن تحضير

1 Cindy Pages, op.cit, p 29.

2 Guide Méthodologique sur la Contractualisation, op.cit, pp 15-18.



## الفصل الثاني واقع المنظمات الحكومية واتجاهاتها المستقبلية نحو الإصلاح والتطور

العقد يتطلب وضع الإيضاحات الضرورية، كما يسمح التعاقد بتسليط الضوء على الوسائل الضرورية لتحقيق النتائج عن طريق تهيئة الظروف للحوار بين الإدارة المركزية التي تمتلك الرؤية الاستراتيجية اللازمة ومصالح الوحدات المعنية التي تعرف كيف تستخدم الوسائل التقنية.

**3-1- النهج التعاقدى يعتمد على مبدأ تحمل المسؤولية للفاعلين :** الفاعلون يشعرون بقدر أكبر من المسؤولية إذا كانوا يعرفون بالضبط الأهداف من خلال معرفتهم لهامش المناورة والاستقلالية التي يتمتعون بها، دون إغفال واجب تقديم الحسابات.

**4-1- النهج التعاقدى هو فعل تسيير :** إبرام عقود عمل من أعمال الإدارة التساهمية التي تمكن الموقعين عليه من تحمل مسؤولياتهم وتشرك المستويات التنفيذية في اتخاذ القرارات.

**2- مساهمة الجودة :** إدراج أهداف الجودة والعلاج فضلاً عن الالتزام بمتابعة النشاطات وضمان أحسن استخدام للموارد البشرية والمادية والمالية، إن أسلوب الجودة ستتكفل بتأطيره الوكالة الوطنية لتطوير التقويم والاعتماد في الصحة<sup>1</sup> (ANDEAS) على مستوى المؤسسات الصحية العمومية من خلال إرساء أجهزة داخلية لتحسين الجودة، ونعتقد أن مجموعة الإجراءات هذه مرتبطة بعملية التسيير العمومي الجديد لأنها تحت المؤسسات الصحية العمومية على العمل لتحقيق الأداء تحت عطاء جودة الممارسات والإجراءات.

- المؤسسات الصحية العمومية مطالبة بتقويم هذه الممارسات والإجراءات وفقاً لمعايير محددة من طرف الوكالة الوطنية لتطوير التقويم والاعتماد في الصحة.

- إضافة إلى ذلك عدم الجودة لها تكاليف إضافية وتساهم في الأداء المالي للمؤسسات الإستشفائية على سبيل المثال سوء معالجة ملفات المرضى قد يؤدي إلى عدم التنسيق بين المتدخلين، ممّا يمدد في مهلة التكفل بالمريض وارتفاع الفترة المتوسطة للإقامة<sup>2</sup> (D.M.S) أو تكون مصدر خطأ، نفس الملاحظة يمكن

1 Agence Nationale pour le Développement de l'Evaluation et l'Accréditation en Santé.

2 D. M. S : durée moyenne de séjour.

## الفصل الثاني واقع المنظمات الحكومية واتجاهاتها المستقبلية نحو الإصلاح والتطور

كذلك إدراجها فيما يخص موثوقية دائرة الدواء فهي تؤمن الوصف الطبي وتفادي الأخطاء وتساهم في ترشيد استهلاك الدواء.

- المساهمة الجوهرية لأسلوب الجودة تكمن في إكمال التحليل الاقتصادي بالتكاليف من خلال إدخال معايير تقييم التشغيل الفعلي للمؤسسات الاستشفائية مما يسمح بتحليل العلب السوداء<sup>1</sup>.

3- تفويض التسيير العمومي الجديد: لا يمكن أن يكون التسيير العمومي الجديد بدون تفويضه، فالعلاقة بينهما علاقة تكافئ بالفعل إن وجود منظور التسيير العمومي الجديد مرتبط ارتباطاً وثيقاً بتفويضه للوحدات التي تتمتع بنوع من الاستقلالية، لأن من مبادئ التسيير العمومي الجديد متابعة نتائج الأعمال التي تتبع عن السلطة المركزية، هذا التفويض يمكن أن يكون عن طريق النهج التعاقدية الداخلي أو عن طريق التخصص في المهام الطبية أو نسبة طبية داخل المستشفى<sup>2</sup>.

### الفرع الثالث : نحو نشوء حوكمة جديدة للمؤسسات الصحية العمومية في الجزائر

إن إصلاح وتطوير قطاع الصحة العمومية يعد من بين الأهداف الجوهرية للدولة، حيث يتم ذلك عن طريق إدخال إجراءات جديدة لضبط وتنظيم المستشفى التي أصبحت تشكل حجر الزاوية لبرامج الإصلاحات والتي تهدف في مجال تسيير المستشفيات إلى وضع نموذج لحكومة جديدة تتميز بما يلي

#### 1- مميزات النموذج الجديد :

- استقلالية أكبر في التسيير.
- تسيير تعاقدية مبني على أساس الأهداف، تعاقد في الأهداف بين الوزارة الوصية والمستشفى (مشروع المؤسسة) من جهة ، وبين المستشفى والمصالح (مشروع المصلحة) من جهة أخرى.
- المستشفى ينشط في شبكة علاج.

1Cindy Pages, op.cit, p 30.

2 Idem.

## الفصل الثاني واقع المنظمات الحكومية واتجاهاتها المستقبلية نحو الإصلاح والتطور

- انفتاح المستشفى نحو التقنية والتكنولوجيا.
- تطوير كبير للمعلومات الطبية وإدماجها مع معلومات التسيير العمومي الجديد.
- خضوع الأطباء إلى قيود اقتصادية وإدماجهم في التسيير العمومي الجديد.
- بروز نموذج التسيير العمومي الجديد سيؤدي إلى القطيعة مع النموذج القديم والمتميز بنظامه البيروقراطي وإجراءاته العملية الإدارية الثقيلة وغير المرنة بفعل غياب كلي للأهداف على المدى القصير والمتوسط والطويل، وكذلك بنظرته الضيقة لمفهوم الإدارة والتي تنحصر بحسب رأينا في تطبيق النصوص والقوانين.
- هذا التغيير في النموذج سيخص العناصر التالية<sup>1</sup> :
- الثقافة داخل المستشفى.
- هيكل المستشفى.
- سلوكيات الفاعلين.
- الاستراتيجيات التي يجب تطويرها.

لما سبق ذكره نجد أن ملامح الأزمة العميقة التي شهدتها المستشفيات العمومية خلال السنوات الأخيرة والتي أدت إلى اختلالات هيكلية للمنظومة الصحية تفرض هذه الاختلالات القطيعة مع سلوكيات الانغلاق القديمة، والتكيف مع التغيرات التي جاء بها مشروع الإصلاح، إذن تشهد المستشفيات تحولات عميقة حيث تطبق عليها أدوات ترشيد جديدة قصد جعل من تخصيص الموارد أكثر مطابقة للنشاط المحقق فعلياً من طرف المستشفى، وكذا إعادة تنظيم المصالح وجعلها أكثر استقلالية مع تطبيب نظام المعلومات، كما يجب على المستشفيات إعادة رسم التسيير في إطار محدودية التمويل وإعادة تحديد توجهاتها أخذا بعين الاعتبار التطور التكنولوجي ومنافسة فاعلي قطاعات العلاج الأخرى قبل التطرق إلى خصائص النموذج الجديد

---

1 عميروش بوشلاغم ومنصف شرفي ونعيمة غلاب، دور مراقبة التسيير في نشوء حوكمة جديدة (المؤسسات الصحية العمومية في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص 324-325).

## الفصل الثاني واقع المنظمات الحكومية واتجاهاتها المستقبلية نحو الإصلاح والتطور

للمستشفيات، نذكر قبل هذا بأسس النموذج القديم للمستشفى والمصاغ من طرف علماء الاجتماع في سنوات السبعينيات وهو ما يعرف بالنموذج البيروقراطي المهني أو التسيير العمومي التقليدي.

**2-النموذج البيروقراطي المهني لـ Mintzberg :** يعتمد هذا النموذج على اعتبار أو تمثيل المستشفى كمنظمة يتدخل فيها عنصرين فاعلين أساسيين هما: السلك الطبي وإدارة المستشفى.

إن النموذج البيروقراطي جد مكيف لفهم وإدراك اشتغال وديناميكية المستشفى في سنوات السبعينيات من القرن الماضي وفيما يلي نذكر أهم خصائص هذا النظام<sup>1</sup> :

**1.2. على المستوى المالي:** إن اعتماد نظام التمويل على ما يسمى التسعير اليومي للاستشفاء يعطي هامش مناورة إضافي للمستشفيات لأن فورة سعر يومي إضافي يمكن المستشفى من الحصول على تمويل إضافي، هذه الوضعية غير مقلقة ولا تحفز على تحسين الفاعلية ولا التكفل بالمرضى، ولا بتجانس مشاريع المستشفى، ولا التنسيق مع هياكل العلاج الأخرى.

**2-2- على المستوى التنظيمي :** وجود مصالح طبية من الحجم الكبير ومستقلة نسبيا عن بعضها البعض يعطي وضعية تمييزية وتفضيلية لرؤساء المصالح الاستشفائية كما أن التخصص على مستوى المصالح محدود جدا.

**2-3- فيما يتعلق بتشكيلة الطاقم الطبي :** النشاط التكميلي يساهم في ظهور الاستراتيجيات الفردية وعلى حساب إستراتيجية تعزيز المؤسسة الاستشفائية نفسها.

**2-4- على مستوى المكانة الاجتماعية للطبيب :** إلى زمن غير بعيد كانت مهنة الطب مثمنا (ظروف الممارسة، الدخل)، ولكن تحت عوامل معينة (التكوين المكثف للأطباء، الديموغرافيا الطبية، التحكم في تكاليف الصحة) فقدت هذه المهنة المكانة المرموقة التي كانت يحظى بها بعض الاقتصاديين وعلماء علم اجتماع المنظمات الذين حلّوا كيفية ومنطق اشتغال المستشفيات خلال هذه الفترة اعتبروا المستشفى ووصفوه

1Andre Pierre Contan Driopoulos, Yves Souteyrand: L'hôpital en Mutation d'un Modèle l'autre, In l'hôpital Strategie, John Libley, Paris, 1996, pp 3-18.

## الفصل الثاني واقع المنظمات الحكومية واتجاهاتها المستقبلية نحو الإصلاح والتطور

بورشة الطبيب، يستخدم الموارد (التجهيزات، العمال) المتاحة بالمستشفى لتحقيق أهداف ربما ليست بالضرورة متوافقة مع المؤسسة الاستشفائية.

### 3- التحولات الهيكلية : تتمثل هذه التحولات الهيكلية في العناصر التالية<sup>1</sup> :

#### 1-3- الضغوط أو القيود الاقتصادية وظهور أشكال جديدة من الضبط أو التنظيم : شهدت الجزائر بداية

من سنة 1974 تطبيق إجراءات جديدة في التمويل تمثلت في اعتماد طريقة الموازنة أو الميزانية العامة التي عوضت الطريقة القديمة في التمويل والمعروفة باسم التسعير اليومي للاستشفاء مع العلم أن تمويل الصحة يخضع إلى الإرادة السياسية التي تقضي بمجانبة العلاج، كما أن اعتماد النهج التعاقدية في تمويل الصحة في الجزائر سيساعد على ضرورة إدخال مقارنة تسييرية رشيدة مبنية على حجم النشاط الحقيقي للمؤسسات الصحية وهذا بهدف تحسين أداء النظام الصحي الذي تواجهه عدة تحديات.

#### 2-3- دعم سلطات المسيرين : يعطي النموذج البيروقراطي المهني للأطباء مساحة أكبر لممارسة

سلطاتهم داخل المستشفى مقارنة مع مسيري المؤسسات الاستشفائية الذين تنحصر أدوارهم في تلبية طلبات الأطباء مع احترام المبادئ الجيدة في التسيير، لكن هذه المقارنة لا تتطابق مع السياق الحالي الذي يحث ويساعد على تطوير وتدعيم سلطات المسيرين من خلال إرساء أنماط جديدة في التمويل (النهج التعاقدية) التي تدعم وتعزز الوظيفة التسييرية، حيث توضع المسير أو المدير في وضعية تشبه أكثر كمدير مؤسسة عنه كمسير عادي.

#### 3-3- التطور التكنولوجي : استخدام التجهيزات المتطورة ستساعد على تغيير سير العمل الداخلي والخارجي

للمستشفى، إن التكنولوجيا ستساهم في انفتاح المستشفى على العالم الخارجي (المستشفى المرجعي).

1 عميروش بوشلاغم ومنصف شرفي ونعيمة غلاب، دور مراقبة التسيير في نشوء حوكمة جديدة (للمؤسسات الصحية العمومية في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص ص 326-327).

## الفصل الثاني واقع المنظمات الحكومية واتجاهاتها المستقبلية نحو الإصلاح والتطور

4-3- تحولات في الطاقم الطبي : اعتماد نظام العمل بما يسمى النشاط التكميلي ساعد كثيرا في هجرة الأطباء الأخصائيين نحو القطاع الخاص، وأدى إلى تقليص ساعات العمل بالهيكل الاستشفائية ابتداء من منتصف النهار.

الجدول رقم : (III) يمثل : من نموذج استشفائي إلى آخر : (أهمية الأبعاد الأربعة في تمييز أي منظمة

حكومية وهي : الثقافة والهيكل والسلوكيات وكذا الاستراتيجيات)

المؤسسة الاستشفائية العمومية		
النموذج القديم	النموذج الحديث	
<p>المستشفى عنصر من نظام علاج هرمي. المستشفى ورشات طبية متقابلة. المستشفيات قائمة على أساس طبي واجتماعي. طبيب مسؤول على مصلحة. مدير مسير بيروقراطي. تسيير روتيني للإجراءات.</p>	<p>مستشفى فاعل <b>Acteur</b> في شبكة علاج مستشفى مؤسسة لإنتاج مندمج <b>Intégré</b> مستشفيات قائمة على التقنية. <b>Vacation Technique</b> طبيب مسؤول على دائرة متخصصة. مدير رئيس مؤسسة. تسيير تعاقدى مبني على الأهداف.</p>	الثقافة
<p>هندسة منغلقة : (هياكل في شكل أجنحة). <b>Pavillonnaire</b> مصالح من الحجم الكبير قليلة التخصص تشمل أنشطة متنوعة. السلك الطبي قليل التعداد ومزدوج الصفة عمومي/خاص (العمل الجزئي). تكنولوجيا موحدة، بسيطة ومستقرة. كل مصلحة لديها تكنولوجيتها الملائمة <b>posteriori تمويل بعدي.</b> غياب إنتاج المعلومات الطبية.</p>	<p>هندسة مندمجة ومنكاملة. <b>Architecture Intégrée</b> مصالح من الحجم الصغير جد متخصصة. السلك الطبي قليل التعداد متفرغ نهائيا للقطاع العمومي. تكنولوجيا تتدنى بسرعة، سواء مكلفة ومتخصصة، قليلة. نفس التكنولوجيا المستخدمة بين المصالح <b>Financement Globa et Prospectif</b> تمويل عام وتوقعي تطوير كبير للمعلومات الطبية ومندمجة مع معلومات التسيير.</p>	الهيكل
<p>استقلالية المصالح. الخدمات الاستشفائية تقدم بمناسبة الإقامة طويلة الأجل. <b>Longs Séjours</b> أطباء متعددي التخصصات ينشطون بشكل مستقل. الأطباء يجهلون الاعتبارات المالية والإدارية.</p>	<p>تقليص كبير في عدد المصالح، التنسيق الداخلي القوي. الخدمات الاستشفائية منسقة ومبرمجة في شكل إقامة قصيرة الأجل جزء منها يتم خارج المستشفى. أطباء متخصصون يعملون بشكل ترابطي</p>	السلوكيات

## الفصل الثاني واقع المنظمات الحكومية واتجاهاتها المستقبلية نحو الإصلاح والتطور

<p><b>Interdépendance</b> الأطباء يخضعون للقيود الاقتصادية ومندمجون في عملية التسيير. تتم مراقبة النشاط الطبي والتخطيط بناء على المعطيات الطبية نسبة إلى عدد السكان المغطى من طرف النظام الصحي المحلي.</p>	<p>تتم مراقبة النشاط الطبي والتخطيط بناء على المعطيات الكمية نسبة إلى حجم النشاط.</p>	
<p>إتقان استراتيجيات التحكم في المحيط. استراتيجية تقوم على النتائج. تطوير الولادة وتسيير الاستعجالات هي الوسائل التي تدعم الوضعية المحلية للمستشفى (مستشفى مرجعي).</p>	<p>إستراتيجية مركزة نحو الذات إستراتيجية قائمة على الوسائل. الولادة والتكفل بالاستعمالات هي الوظائف التي تضي الشرعية على المستشفى.</p>	<p>الاستراتيجيات</p>

المصدر : Contandrio Poulos. A.P. Souteyrandy, L'Hôpital en Mutation d'unModèle à l'Autre. In l'Hôpital : Stratège, John Libley, Paris, 1996, p 12.

إن التحولات الهيكلية المذكورة سابقا أثرت على سير العمل بالمستشفى على مستوى التنظيم و انفتاح المستشفى على العالم الخارجي، الحصول على الموارد المالية و البشرية والتقنية، تنظيم إنتاج النشاط الطبي من مؤسسة استشفائية مغلقة من نوع بيروقراطي مهني تتأثر أساسا بالسلك الطبي إلى مؤسسة استشفائية منفتحة على العالم الخارجي وأكثر استقلالية ومندمجة في شبكة علاج تبرز فيها الوظيفة التسييرية بشكل ملفت للانتباه مبنية على العناصر التالية: الثقافة، الهيكل، السلوكيات والاستراتيجيات الموضحة في الجدول أعلاه.

### خاتمة الفصل الثاني:

لقد توصل أغلب الباحثين لا سيما في المجال الاقتصادي والإداري إلى أن قضايا إصلاح وتطوير القطاع العام إحتلت مراكز الصدارة بدون منازع ، واجتمعوا على ضرورة إعادة النظر في هيكله وتوجهات المنظمات الحكومية لتواكب الأحداث والتغيرات المحلية والدولية، وانطلاقا من هذا ظهرت العديد من التوجهات التي يعتبر من بينها استخدام التسيير العمومي الجديد (NPM) كأداة مهمة لترقية أداء المنظمات الحكومية، وهو ما حاولنا معالجته من خلال الفصل الثاني من هذا البحث ، حيث توصلنا إلى العديد من الاستنتاجات والتوصيات من أهمها : لا يمكن بأي حال من الأحوال التخلي أو تقليص الخدمات العمومية وذلك بالنظر إلى الأعباء والمهام القديمة والجديدة الملقاة على عاتق المنظمات الحكومية، باعتبارها أداة رئيسية لتحقيق الضبط والتوازنات الاقتصادية والاجتماعية، كما تبين أن المنظمات الحكومية تعاني من عدة مشاكل وصعوبات وبالأخص في الجزائر والدول العربية من بين المشاكل الضعف في الأداء، وهذا نتيجة تخلف النظم التسييرية والإدارية وعدم قدرتها على مواكبة متطلبات العصر والمرحلة، وكذا تضخم أعداد العاملين، واتساع الهياكل التنظيمية، وتعدد المراكز وضبابية السياسات والاستراتيجيات أو حتى غيابها، وهذا ما أدى إلى عدم رضا المواطنين على طبيعة الخدمات المقدمة، وطريقة تقديمها من قبل المنظمات الحكومية، وللتوضيح أكثر لمهام المنظمات الحكومية وكيفية توفيرها للخدمات العمومية تماشيا مع منظور التسيير العمومي الجديد قمنا بدراسة نظرية للمؤسسة الصحية العمومية بالجزائر والتي تعتبر أحد أهم نماذج المنظمات الحكومية كونها تقدم خدمات صحية لعامة المواطنين و تكون شبه مجانية في أغلب الأحيان.



الخدمة

من خلال تناولنا لهذه الدراسة وانطلاقاً من الإشكالية المطروحة سابقاً توصلنا إلى أن التسيير العمومي الجديد يعد من المفاهيم التي اكتسبت زخماً كبيراً في الفكر والممارسة الإداريين وهو خطوة أساسية ومحورية تحتاج لعدة عناصر وعوامل سياسية واقتصادية وقانونية حتى يكون نموذجاً أكثر كفاءة وفعالية وذلك بالنظر إلى المزايا والفوائد التي يوفرها بهدف تفعيل أداء المنظمات الحكومية بمقاربات ومداخل هيكلية وتنظيمية جديدة حتى توفر خدمات عمومية وهذا من أجل التصدي للأزمات الاقتصادية والهيكلية والتسييرية التي عانت منها الكثير من دول العالم لا سيما البلدان النامية ، كما نشير إلى مميزات التسيير العمومي الجديد التي تمثلت في تقليص دور الدولة والتغيير في آلية الجهاز الحكومي، والتغيير في أسلوب تسيير المنظمات التابعة للقطاع العام التي من شأنها تهيئة الأرضية المساعدة على تطبيق مبادئ الحكامة في مؤسسات القطاع العام وهي الاستقلالية، المساواة والمشاركة وبالتالي تحسين حكامه هذه المنظمات الحكومية، إن الحاجة إلى منظمة حكومية كفؤة ورشيده أصبحت أكثر من ضرورة ، خاصة مع تجذر ثقافة الربح وتقاسمها بين المجتمع والدولة، والتوجه المتزايد لحكومة التسيير البيروقراطي المركزي في عصر العولمة واللامركزية والإدارة بالجودة الشاملة وهذا يتطلب إرادة سياسية حقيقية لتجسيد برامج التحديث والتطوير المعلن عنها منذ نهاية الثمانينات، بالإضافة إلى مسيرين عموميين مسؤولين قادرين على قيادة مشروع التغيير الفعلي وهذا ما تم تجسيده بالمؤسسات الاستشفائية العمومية بالجزائر من خلال تطبيق نموذج التسيير العمومي الجديد والذي أعطى نتائج مقبولة ومرضية للمواطن باعتباره زبون من خلال سد الفراغ المفهومي حول الأدوات والآليات الكفيلة بتجسيد اسس رائدة في ادارة الشأن العام وتفعيل الثقة المفقودة بين الفاعلين الرئيسيين (الإدارة والمواطن)، وهذا على الرغم من وجود عدة نقائص وبقايا البيروقراطيين على مستوى إدارات هاته المؤسسات وتأثيرهم السلبي على نجاح تطبيق هذا النموذج ، ولما سبق ذكره تم التأكيد على صحة فرضيات الدراسة التي جاءت كمايلي: الفرضية الأولى: التسيير العمومي الجديد يساهم إلى حد

كبير في رفع أداء المنظمات الحكومية ، وتجسد ذلك من خلال المخرجات الإيجابية و المتمثلة في تقديم خدمات عمومية راقية و جد مقبولة من طرف المواطنين ، أما بخصوص الفرضية الثانية: يعد التسيير العمومي الجديد خطوة أساسية ومحورية تحتاج لعدة عناصر وعوامل سياسية واقتصادية وقانونية حتى يكون نموذجا أكثر كفاءة وفعالية للرفع من أداء المنظمات الحكومية ، حيث تجسد ذلك من خلال تبني هذا النموذج من طرف الدولة بشكل رسمي و تعميمه على منظماتها عن طريق العولمة و عصرنه إدارتها العمومية وتقريبها من المواطن و إحداث ثورة تكنولوجية ، وفي الختام نعتقد أنه لا يجب أن يكون تطبيق التسيير العمومي الجديد بتقنياته وطرقه الحديثة هدفا رئيسيا في حد ذاته في المنظمة الحكومية ، بل يمكن اعتباره كوسيلة أساسية لتطويرها وإصلاحها تماشيا والعصر الحديث وهذا في انتظار التوصل إلى تكوين أسلوب للتسيير خاص نابغ من خصائصها وثقافتها الخاصة بها أو من خلال البحث في مدى نجاعة الإصلاحات المؤسساتية ومجمل النصوص القانونية والتنظيمية من عدمها في تحقيق النتائج المنتظرة من عمليات الإصلاح والتحسين المنتهجة و من هنا نستنتج ما يلي:

### نتائج الدراسة:

= يهدف التسيير العمومي الجديد إلى زيادة في مردودية الخدمات العمومية مع تقليص تكاليفها وسرعة الاستجابة واحترام المواعيد والدقة في التطبيق، وكذا الشفافية وسهولة المحاسبة ووضوح الخدمة.

= يتطلب نجاح التسيير العمومي الجديد قيادة إدارية مرنة وذات كفاءة، غير أن بعض مسيري المنظمات الحكومية يتصفون بالسيطرة والاستبداد، بحيث يقاومون أي إصلاح يجعلهم يبدون دون المستوى المطلوب للتسيير أو يكشف تجاوزاتهم في التسيير.

= من أهم مبادئ التسيير العمومي الجديد تقليص العجز المالي من خلال ترشيد الإنفاق الحكومي، وهذا ما يتنافى تماما مع المنظمة الحكومية التي تضم العديد من الموظفين دون وظائف التي يقومون بها.

= يقوم التسيير العمومي الجديد على مبدأ المبادرة والابتكار والإبداع، غير أن معظم المسؤولين في المنظمة الحكومية تنقصهم روح المبادرة والإبداع وهدفهم الأول والأخير هو الحفاظ على مناصبهم ومصالحهم.

= يقوم التسيير العمومي الجديد على اللامركزية وتفويض السلطة.

= يهدف التسيير العمومي الجديد إلى إعادة ثقة المواطن بالمنظمة الحكومية من خلال جعلها في خدمة مصالحه.

= التسيير العمومي الجديد يبني على التنسيق والتكامل بين مختلف منظمات القطاع العام.

= لا يمكن بأي حال من الأحوال التخلي أو تقليص الخدمات العمومية، وذلك بالنظر إلى الأعباء والمهام القديمة والجديدة الملقاة على عاتق القطاع العام والمنظمات الحكومية، باعتبارها أداة رئيسية لتحقيق الضبط والتوازنات الاقتصادية والاجتماعية.

= تعاني المنظمات الحكومية من مشاكل جمة ساهمت بشكل كبير في ضعف أدائها، ونذكر من بينها:

- تخلف النظم التسييرية والإدارية وعدم قدرتها على مواكبة متطلبات العصر والمرحلة جراء البيروقراطية المستفحلة في أوساطها.

- تضخم أعداد العاملين واتساع الهياكل التنظيمية وتعدد المراكز .

- ضبابية السياسات والاستراتيجيات أو حتى غيابها.

### التوصيات:

= لتحسين الخدمة العمومية يجب على الدولة أن تقوم بتكليف هياكلها وهيئاتها لتقبل الإصلاح والتطوير وذلك من خلال السهر على تبسيط إجراءاتها وتخفيفها وتنظيم طرق عملها.

= يجب تحسين علاقة المواطن بالإدارة بتوظيفها وتفعيلها والسهر على ديمومتها.

= للحصول على خدمة عمومية راقية يجب تحقيق الاستقرار السياسي والمحافظة على السلم الاجتماعي.

= يجب إعادة الاعتبار لدور الجماعات المحلية وتوسيع صلاحياتها، كونها هي الأقرب والأكثر اطلاعا على احتياجات المواطنين حسب المناطق التابعة لها.

= استخدام الحكم الراشد آلية هامة وضرورية في تحسين الخدمة العمومية، حيث يؤدي إلى تقديم خدمات بالشكل الذي يلبي حاجيات المواطنين من خلال عمل الإدارة للمصلحة العامة في إطار الشفافية.

= تحتاج الدولة إلى بنية قانونية قوية و متماسكة لتطبيق نموذج التسيير العمومي الجديد على مستوى منظماتها الحكومية وتفعيل إجراءات المراقبة لإنجاح هذا الأمر.

= يستحسن تعديل وإعادة صياغة مبادئ التسيير العمومي الجديد بما يتناسب وخصوصية الدولة.

= رغم أهمية الوسائل المادية و المالية لنجاح أي مقارنة تسييرية، فإن التسيير العمومي الجديد يعتمد نجاحه كذلك على التأييد المؤسسي و الجماهيري له ولنا في تجربة سنغافورة وماليزيا أكبر مثال كدول نجحت بفضل التأييد الشعبي للإصلاح بالإضافة إلى الإرادة السياسية القوية.

= يجب تطبيق استراتيجية تسييرية كالتسيير العمومي الجديد التي تنظر للمواطن كزبون يجب إرضاءه وتحقيق رغباته، ولفعل ذلك لا بد من أن يبدأ التخطيط له انطلاقا من القاعدة التي يمثلها المواطن وليس من القمة الفوقية أي السلطة التنفيذية.

= الإعلام والاتصال من أهم وسائل التسيير العمومي الجديد بغرض حشد التأييد لتطبيقه وتبنيه، وذلك من خلال إشراك كافة فئات المجتمع في صياغة أهدافه، وهكذا ضمان أقل مقاومة ممكنة عند تنفيذه.  
= كان للتأثيرات السياسية دور مهم في عدم استقرار المنظمات الحكومية، لذا يجب ضمان حيادية المنظمة الحكومية من أجل ضمان استمرار عمليات الإصلاح حتى تحقيق أهدافها.

# قائمة المصادر والمراجع

1-القرآن الكريم.

\*سورة الزمر، الآية رقم: 09.

2-الكتب باللغة العربية:

01-إيلين سيولاً كامارك، العولمة وإصلاح الإدارة العامة، في الحكم في عالم يتجه نحو العولمة، تحرير:

جوزيف س. ناي وجون د. دوناھيو، تر: محمد شريف الطرح، ط1 الرياض: مكتبة العبيكان، 2002.

02-عدنان مريزق، التسيير العمومي بين الإتجاهات الكلاسيكية والإتجاهات الحديثة، الجزائر: جسور للنشر

والتوزيع، 2015.

03-محمد عبد الستار كامل نصار، دور القانون الدولي في النظام الاقتصادي العالمي الجديد، دار الفكر

الجامعي، ط1،الإسكندرية، 2007.

04-رحبي مصطفى عليان، عدنان محمود الطوباني، الاتصال والعلاقات العامة، دار صفاء للنشر والتوزيع،

عمان الأردن، 2005.

05-محمد يسري دعبس، الاتصال والسلوك الإنساني ( رؤيا في أنثروبولوجيا الاتصال)، البيطاش سنتر

للنشر والتوزيع، الإسكندرية، مصر، 1999.

06-ثابت عبد الرحمن إدريس، المدخل الحديث في الإدارة العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع،

مصر، 2001.

07-عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط3، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.

08-أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة د محمد عرب صاصيلا، ط4، الجزائر، ديوان

المطبوعات الجامعية، 2006.

09-عبد المعطي عساف، إدارة المشروعات العامة، عمان، جھينة للنشر والتوزيع، 2005.

10-عمار عوابدي، القانون الإداري، ط3، الجزء الأول، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005.

11-عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، 2007 .

12-سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي، 1979.

13-اعاد علي حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، ط1، القاهرة، دار وائل للنشر، 1998.

14- مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، ط1، ج 1، مصر، دار المطبوعات

الجامعية، 1995.

- 15- حسين فريجة، شرح القانون الإداري (دراسة مقارنة)، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
- 16-ديفيد أوزيزرن وتيد غايبلر، ترجمة: محمد توفيق البجيرمي، إعادة اختراع الحكومة: كيف تحول روح المغامرة القطاع العام، السعودية: مكتبة العبيكان، بدون سنة نشر.
- 17-محمد صالح الحناوي، راوية محمد حسن، السلوك التنظيمي، مركز التنمية الإدارية، الإسكندرية، مصر، 1998.
- 18- جمال الدين محمد المرسي، عبد الرحمان ادريس ثابت، السلوك التنظيمي (نظريات ونماذج وتطبيق عملي لإدارة السلوك في المنظمة)، الدار الجامعية، مصر، 2002.
- 19-زهير عبد الكريم الكايد، الحكمانية: قضايا وتطبيقات، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003.
- 20-ناصر دادي عدون ، تقنيات محاسبة التسيير ، دار المحمدية ، الجزائر ، 1999.
- 3-المراجع باللغة الأجنبية:

- 01-Bouckaert,G. ;& Pollitt,C. ,Public Management Reform A Comparative Analysis,USA :OUP Oxford,1999.
- 02-Favoreu,C.,Réflexions Sur les Fondements de la Stratégie et du Management Stratégique en Milieux Public, En Ligne: <http://www.strategie-aims.com/events/conferences/17-vieme-conference-de-laims/communications/1049-reflexions-sur-les-fondements-de-la-strategie-et-du-management-strategique-en-milieu-public/download>, Le : 23/01/2016.
- 03-Dictionnaire suisse de politique sociale «En Ligne: <http://www.socialinfo.ch/cgibin/dicoposso/show.cfm?id=326>. Le : 24/01/2016.
- 04-Pesqueux ,Y, .Le «nouveau management public» (ou New Public Management), En Ligne: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00510878/document>.Le: 19/01/2016.
- 05-Michel ST-GERMAIN, 2001 , Une conséquence de la nouvelle gestionpublique: L'émergence d'une pensée comptable en éducation Origines, et incidences des nouveaux rapports de force dans la gestion de l'éducation Educationet francophonie , Vol XXIX, Canada.
- 06-David Giaucque," 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.
- 07-SOWARIBI TOLOFARI , " New Public Management and Education" ,Policy Futures in Education,Volume3,Number1,2005.



- 08-Bharat Raj Gautam," **Factors Affecting Application of New Public Management Oriented Reforms for Reforming Nepalese Public Administration**". (Paper presented at the Third Annual Himalayan Policy Research Conference, Nepal Study Center, Madisson, New Mexico, USA , 16 Octobre 2008.
- 09-Binod Atreya," **the applicability of new public management to developing countries: A case from Nepal** " (thesis of Doctorate in Philosophy, School of Management, Faculty of Business and Law, Victoria University of Technology, Melbourne, Australia, 2002.
- 10-OECD, **Value for Money in Government: Public Administration after "New Public Management"** (Paris: OECD, 2010).
- 11-B. Dobiecki, la communication des entreprises et des organisations, ellipses, Paris, France, 1996.
- 12-Michel Derbelt et autres, l'essentiel sur le management, 5ème édition, Berti,
- 13-Annie Bartoli, à quoi tien la spécificité du management public ? Séminaire de formation sur : le management public en formation,RESP, France, octobre, 2006.
- 14-Philippe Malaval & Jean-Marc Décaudin, pentacom (communication corporate, interne, financière, marketing b-toc et b-to-b), 2ème édition, pearson éducation, Paris, France, 2009.
- 15-Fowler, A., Gurus For Government : Lessonse From Management Gurus For Local Government Managers, UK : ICSA Publishing, 1997.
- 16-Sylvie Trosa, vers un management post bureaucratique ( la réforme de l'état, une réforme de la société),l'Harmattan, Paris, France,2008.
- 17-Michel Derbelt et autres, l'essentiel sur le management, 5ème édition, BERTI Editions, Paris, 2006.
- 18-Isabelle Lacroix et Pier-Olivier St-Arnaud, "**La gouvernance: Tenter une définition**", Cahiers de recherche en politique appliquée, Université de Sherbrooke, Canada, Vol. 4, N° 3, Automne 2012.
- 19- Jan –Erik Lane, **New public management**, London: Routledge.
- 20-Belmihoub Mohammed Chérif, Rapport sur les innovations dans l'administration et la gouvernance dans les pays méditerranéens cas de l'Algérie, Avril 2004.
- 21-Ministère de la Santé et de la Population: Développement du Système National de Santé (Stratégie et Perspective), Alger, 2001.

- 22-Ducrocq Charles: La Perception du Contrôle de Gestion par les Responsables des Services Hospitaliers au Travers du Tableau de Bord, Institut d'Administration des Entreprises de Lille, Cahier de Recherche, 1984.
- 23-Gibert Patrick: Le Contrôle de Gestion dans les Organisations Publiques, édition d'Organisation, Paris, 1980.
- 24-Cindy Pages : Contrôle de Gestion et Pratiques Managériales à l'Hôpital, Ecole Nationale de Santé Publique, Revues, France, 2006.
- 25-Kaid Tlilane Nouara : **Quelle Réforme Hospitalière pour les Pays en Développement**, 1<sup>er</sup> Colloque International d'Economie de la Santé, Bejaia, 2006.
- 26-Guide Méthodologique sur la Contractualisation, dans le Cadre du Contrôle de Gestion Délégation Interministérielle à la Réforme de l'Etat, **France, sans Année**.
- 27-Agence Nationale pour le Développement de l'Evaluation et l'Accréditation en Santé.
- 28-D. M. S : durée moyenne de séjour.
- 29-Andre Pierre Contan Driopoulos, Yves Souteyrand:L'hôpital en Mutation d'un Modèle l'autre, In l'hôpital Stratege, John Libley, Paris, 1996.
- 30-Contandrio Poulos. A.P. Souteyrandy, L'Hôpital en Mutation d'unModèle à l'Autre. In l'Hôpital Stratège, John Libley, Paris, 1996.
- Editions Paris, 2006, p83.

#### 4-المقالات والمجلات و المطبوعات:

- 01- عشور طارق، مقارنة التسيير العمومي الجديد كآلية لدعم و تعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، الجزائر: جامعة قاصدي مرباح بورقلة ، العدد (01) ، 2011-2012.
- 02- السعيد جوال محمد، "ترقيه أداء المنظمات العمومية في ظل مقارنة التسيير العمومي الجديد، دراسة نظريه تحليلية "مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، مجلة علمية دولية متخصصة محكمة، العدد 14 ، 2016.
- 03- بوطرفة صورية ، التوظيف في القطاع العمومي بالجزائر في ظل التسيير العمومي الجديد-الوكالة الولائية للتشغيل تبسة-،مجلة العلوم الإنسانية لجامعة أم البواقي ،جامعة تبسة ، الجزائر ، ع 9 ، جوان 2018.

04- بن عيسى ليلي، " الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد"، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 14 ديسمبر 2013.

05- ميسون على حسين الليلة، الحكومات المحلية ودورها في تنفيذ السياسات العامة وتقديم الخدمات، مجلة جامعة بابل، العدد 04، 2016.

06- عدوان شارل، **تعريب لفظة، "Governance"** مجلة إدارة الحكم: أخبار وأفكار، مكتب نائب رئيس البنك الدولي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، واشنطن، مج 1، ع 1، نوفمبر 2007.

07- لعرايي كريمة، تحسين أداء الخدمة العمومية في الجزائر وفق مقاربة التسيير العمومي الحديث، مجلة أفاق علمية، مج 11، ع 3، الجزائر، 2019.

08- بوشلاغم عميروش و شرفي منصف و غلاب نعيمة، دور مراقبة التسيير في نشوء حوكمة جديدة (المؤسسات الصحية العمومية في الجزائر، مجلة دراسات اقتصادية، ع 04، مج 01، الجزائر، جوان 2017.

09- عرقابي عادل، دروس في المحاسبة التحليلية، مطبوعة مقدمة ضمن متطلبات التأهيل الجامعي، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة الحاج لخضر-باتنة، 2018

##### 5- المذكرات والرسائل الجامعية:

01- تيشات سلوى، آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية: نيوزيلندا، الو م أ، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير تخصص: تسيير المنظمات، غير منشورة، الجزائر: أحمد بوقرة بومرداس، 2015.

02- فوغالي أحلام، التسيير العمومي الجديد وإصلاح البيروقراطيات الدولية: الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة نموذجا، رسالة ماجستير في العلوم السياسية تخصص: إدارة دولية، الجزائر: جامعة الحاج لخضر باتنة، 2013.

03- الألوسي نعمان منذر وردي، الدور المعدل للحكم الرشيد في العلاقة بين إدارة التنمية المحلية و التنمية المستدامة، دراسة على مديريات أمانة العاصمة صنعاء، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه في الفلسفة في الإدارة العامة، كلية الدراسات العليا، جامعة السودان للعلوم و التكنولوجيا، السودان، 2019.

- 04- موسى شريف، وليد حمودي، «تطبيق المناجمنت العمومي في إدارة الجماعات المحلية»، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص إدارة الجماعات، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد بوقرة ، بومرداس، الجزائر، 2014 - 2015.
- 05- بن سعيد مراد، العقلانية التسييرية في الادارة الجزائرية، مذكرة ماجستير غير منشورة، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية، جامعة باتنة، 2003.
- 06- بن عيسى ليلي، " أهمية التسيير العمومي الجديد في قطاع التعليم العالي: دراسة حالة جامعة محمد خيضر -بسكرة-"، مذكرة ماجستير في علوم التسيير، تخصص تسيير عمومي، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2006/2005.
- 07- بروسي رضوان، الديمقراطية والحكم الراشد في إفريقيا: دراسة في المداخل النظرية، الآليات والعمليات، ومؤشرات قياس نوعية الحكم، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، قسم العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2009/2008 .
- 08- القباني محمد بكر، نظرية المؤسسة العامة المهنية في القانون الإداري، رسالة دكتوراه الدولة في الحقوق، جامعة القاهرة، 1962.
- 09- العلوش سعد، نظرية المؤسسة العامة، رسالة دكتوراه الدولة في الحقوق، جامعة القاهرة، 1967.
- 10- محمد الصغير بعلي، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية، رسالة دكتوراه الدولة في الحقوق، جامعة الجزائر، 1991.
- 11- جردير ليلي، التنمية الإدارية كمدخل لتجسيد الحكم الرشيد: دراسة حالة الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2010-2011.
- 12- لعرابي كريمة، تحديث التسيير العمومي في الجزائر بين الرهانات المعلنة والنتائج المحققة (2001-2015) ، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، جامعة الجزائر 3 ، 2017.
- 13- عطار نادية ، التسيير العمومي الجديد كأداة لتحسين القطاع العام، التجربة الجزائرية في مجال تفويض تسيير المياه ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية: تخصص تسيير المالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان ، الجزائر، 2014-2015..

14- قبائلي حياة ، إستراتيجية الإتصال الداخلي في المنظمة- "دراسة حالة الشركة الوطنية لإنجاز القنوات" ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية و علوم التسيير : تخصص تسيير المنظمات ، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير ، جامعة محمد بوقرة بومرداس ، الجزائر ، 2007

6- الملتقيات والندوات و المداخلات:

01- لحبيب بلية ، مداخلة مقدمة في فعاليات الملتقى الدولي الأول حول : تفعيل الدور التنموي للقطاع العام كآلية للنهوض بالإقتصاد خارج قطاع المحروقات ، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و علوم التسيير بالتعاون مع مخبر تسيير الجماعات المحلية و دورها في تحقيق التنمية ، جامعة لونيبي علي ، البليدة 2 ، 27 و 28 نوفمبر 2018

02- محمد عبد الشفيق عيسى، " دور الدولة في التجارب التنموية الآسيوية مع تركيز خاص على المجال الاجتماعي ومنظومة الابتكار، " بحوث اقتصادية عربية، العددان 53-54، 2011.

03- بن شافعي حلیم، في أوراق ووقائع " ندوة إصلاح الخدمة المدنية لدعم دور القطاع الخاص " ، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 17 - 15 ديسمبر 1997.

04- يحيوي نصيرة، مراد مهدي، أثر الإدارة الإلكترونية في تفعيل الخدمة العمومية في الجزائر-دراسة نموذج مؤسسة بريد الجزائر-الملتقى الدولي حول: جودة الخدمة العمومية في ظل الحوكمة الإلكترونية - حالة البلدان العربية-كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة بومرداس، 29 و 30 أكتوبر 2014،

05- رشيد أحمد، في وقائع ندوة " إدخال آليات القطاع الخاص وقوى السوق في إدارة الأجهزة الحكومية " ، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 3-5 أكتوبر 1998.

06- الببلاوي حازم، النظام الاقتصادي الدولي المعاصر، الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، 2000.

#### 7- النصوص القانونية والجرائد الرسمية:

01- الجريدة الرسمية العدد 05 المؤرخة في: 09 فبراير 2000 .

02- الجريدة الرسمية العدد 57 المؤرخة في: 05 أكتوبر 2008.

03- تشكيلة مجلس إدارة الجامعة، المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم: 03-278.

04- المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم: 03-278.

- 05-المواد من 09 إلى 12 من المرسوم التنفيذي رقم:06-419 هذه المواد تحدد قواعد سير مجلس إدارة المدرسة الوطنية للإدارة وهي مؤسسة عمومية ذات طابع إداري.
- 06- المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم:99-258.
- 07- المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم:03-279.
- 08- المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم:98-94.
- 09- المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم:06-19.
- 10- المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم:03-279.
- 11- صدور المرسوم الرئاسي رقم: 99-240.
- 12- المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم:03-279.
- 13- المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم:99-256.
- 14-الأمر رقم: 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي للتوظيف العمومية.
- 15-المرسوم الرئاسي رقم: 16-03 المؤرخ في 07جانفي 2016 ، المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، الجريدة الرسمية، العدد 02 المؤرخ في 13 جانفي 2016.
- 8-الجرائد والصحف:**
- 01-سليمان ح، بوتفليقة استهلك 20 حكومة في 16 سنة، الخبر اليومي، العدد 7801، 24 ماي 2015
- 9-المواقع الإلكترونية:**
- 01- شنوفي نور الدين، المانجمنت العمومي، متاح على الخط:  
**25/01/2016 <http://ouarsenis.com/vb//attachment.php?attachmentid=9718>,Le:**  
Ligne: En ,publiques organisations les dans management Le H , Chomienne,-02  
[http://www.esen.education.fr/fileadmin/user\\_upload/Modules/Ressources/Themes/n\\_08/h\\_chomienne.pdf](http://www.esen.education.fr/fileadmin/user_upload/Modules/Ressources/Themes/n_08/h_chomienne.pdf). Le : 02/02/2016. [risp emot](http://www.risp.emot)
- 03-موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية الجزائرية ([www.interieur.gov.dz](http://www.interieur.gov.dz)).
- 10-التقارير الإنمائية العربية:**
- 01- المكتب الإقليمي للدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام : 2002خلق الفرص للأجيال القادمة، عمان: المطبعة الوطنية،2002.
- 02-البنك الدولي ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، مراجعات لسياسات التعليم الوطنية: التعليم العالي في مصر، باريس: منشورات OCDE، 2010.

# قائمة الجداول والأشكال

1- قائمة الجداول:

رقم الجدول	عنوان الجدول	الصفحة
I-01	مقارنة ما بين مهام المسير في ظل التسيير العمومي التقليدي ومهامه في ظل التسيير العمومي الجديد داخل المنظمات الحكومية.	
II-02	أهم وظائف ونشاطات المنظمات الحكومية والتغيرات التي تطرأ عليها بعد تطبيق التسيير العمومي الجديد.	
III-03	من نموذج استشفائي إلى آخر: (أهمية الأبعاد الأربعة في تمييز أي منظمة حكومية وهي: الثقافة والهيكل والسلوكيات وكذا الاستراتيجيات).	

2- قائمة الأشكال:

رقم الشكل	عنوان الشكل	الصفحة
I-01	تعريف مصطلح التسويق.	
II-02	التغيرات البيئية الدافعة إلى الإصلاح في المنظمات الحكومية.	



# فهرس المحتويات

-الفهرس:

الصفحة	العناوين
أ	البسمة
ب	ملخص
ج	تشكر وتقدير
د	الإهداء
01	مقدمة
09	الفصل الأول: الإطار النظري للتسيير العمومي الجديد
10	تمهيد
11	المبحث الأول: ماهية التسيير العمومي الجديد
15-11	المطلب الأول: نشأة التسيير العمومي الجديد
18-15	المطلب الثاني: مفهوم التسيير العمومي الجديد
19	المبحث الثاني: المبادئ والنظريات التي ساهمت في تجسيد التسيير العمومي الجديد
24-19	المطلب الأول: مبادئ التسيير العمومي الجديد
27-24	المطلب الثاني: نظريات التسيير العمومي الجديد
28	المبحث الثالث: مميزات وعناصر التسيير العمومي الجديد
31-28	المطلب الأول: مميزات التسيير العمومي الجديد
40-31	المطلب الثاني: عناصر التسيير العمومي الجديد وتطبيقاتها ضمن السياق العالمي
41	المبحث الرابع: وسائل التسيير العمومي الجديد
50- 41	المطلب الأول: الوسائل النوعية للتسيير العمومي الجديد
54-50	المطلب الثاني: الوسائل الكمية للتسيير العمومي الجديد
55	خاتمة الفصل الأول
56	الفصل الثاني: واقع المنظمات الحكومية واتجاهاتها المستقبلية نحو الإصلاح والتطوير
57	تمهيد
58	المبحث الأول: ماهية المنظمة الحكومية وأهم خصائصها وأنواعها
59-58	المطلب الأول: مفهوم المنظمة الحكومية
60	الفرع الأول: أسباب ودوافع إنشاء المنظمات الحكومية
61-60	الفرع الثاني: أهداف المنظمات الحكومية
69-61	الفرع الثالث: أجهزة تسيير المنظمات الحكومية
76-69	المطلب الثاني: خصائص المنظمات الحكومية
78-76	المطلب الثالث: أنواع المنظمات الحكومية
79	المبحث الثاني: قراءة في مداخل المنظمات الحكومية
80-79	المطلب الأول: نموذج إعادة إختراع الحكومة

81-80	.....المطلب الثاني: نموذج إعادة هندسة العمليات
83-81	.....المطلب الثالث: نموذج التسيير العمومي الجديد
84	.....المبحث الثالث: مبررات بقاء المنظمات الحكومية والصعوبات التي تواجهها
85-84	.....المطلب الأول: مبررات بقاء المنظمات الحكومية
88-85	.....المطلب الثاني: الصعوبات التي تواجه بقاء المنظمات الحكومية
89	.....المبحث الرابع: أهم التحولات في ظل التسيير العمومي الجديد
95-89	.....المطلب الأول: عوامل إصلاح المنظمات الحكومية في ظل التسيير العمومي الجديد
97-96	.....المطلب الثاني: أثر تطبيق التسيير العمومي الجديد على تقديم الخدمات العمومية
97	.....المطلب الثالث: مهام المسير في ظل التسيير العمومي الجديد مقارنة بمهامه في ظل التسيير العمومي التقليدي داخل المنظمات الحكومية
99-98	.....المطلب الرابع: تصنيف وظائف ونشاطات المنظمات الحكومية والتغيرات التي تطرأ عليها بعد تطبيق التسيير العمومي الجديد
103-99	.....المطلب الخامس: دور التسيير العمومي الجديد في تحقيق حكامه المنظمات الحكومية
104	.....المبحث الخامس: واقع المنظمات الحكومية في الجزائر وإصلاحها في ظل التسيير العمومي الجديد
107-104	.....المطلب الأول: قراءة في الإصلاحات الإدارية للمنظمات الحكومية الجزائرية وفق مقارنة التسيير العمومي الجديد
108-107	.....المطلب الثاني: دراسة نظرية لتسيير المؤسسات الصحية العمومية بالجزائر وفق مقارنة التسيير العمومي الجديد
116-108	.....الفرع الأول: خصوصية المؤسسة الإستشفائية العمومية في الجزائر
120-116	.....الفرع الثاني: مرحلة جديدة في تسيير المؤسسات الصحية العمومية وضرورة التكيف مع الطرق الجديدة في تسييرها
125-120	.....الفرع الثالث: نحو نشوء حوكمة جديدة للمؤسسات الصحية العمومية في الجزائر
126	.....خاتمة الفصل الثاني
131-127	.....خاتمة عامة
140-132	.....قائمة المصادر والمراجع
142-141	.....قائمة الجداول والأشكال
145-143	.....فهرس المحتويات