

عرف القطاع العمومي تطورا ملحوظا مع مرور الزمن، خصوصا في ظل التغيرات التي يعرفها العالم اليوم، ونظرا لأهمية هذا القطاع وحيويته سعت العديد من الدول إلى امتلاك المؤسسات التابعة له، باعتبارها المرفق العام الذي يعمل على خدمة المواطن بأسعار معقولة أو رمزية.

لذلك أولت الدولة الجزائرية اهتماما ملحوظا بهذه المؤسسات، وعملت على تنظيمها وتبيين طرق سيرها، فأطلقت عليها بالمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ونظمتها عن طريق القانون الأساسي العام الذي يحتوي على كافة القوانين التي تحكمها، بالإضافة إلى القوانين الخاصة بكل تنظيم على حدى.

حيث لم تعد تسعى هذه المؤسسات على تقديم خدمة إلى المجتمع، بل الاهتمام بجودة الخدمة وتطويرها، وجعلها متميزة، والارتقاء بمستواها حتى تصل إلى التميز الذي يطمح إليه مقدموها والمستفيدون منها على حد سواء، وذلك بتجسيد التسيير العمومي الجديد والحاكمة الرشيدة.

و لتوضيح كل هذا، سننترق في هذا الفصل إلى مختلف المفاهيم الخاصة بالمؤسسات العمومية وكذا المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، جودة الخدمة العمومية، و التسيير العمومي الجديد، بإضافة إلى المفاهيم الخاصة بالحكم الراشد.

### المبحث الأول: ماهية المؤسسات العمومية

المؤسسات العمومية هي منظمات حكومية تقوم بنشاطات على أسس تجارية، اقتصادية، واجتماعية، وقد استعملت المؤسسات العمومية بصورة واسعة في الدول النامية بعد الاستقلال كعلاج لحل مشاكل الجمود والتأخير، فهي تشمل قطاع الأعمال العام من شركات ومؤسسات تعمل بالنشاط الاقتصادي الهادف إلى الربح، وكذلك الثروة الطبيعية المملوكة للدولة مثل (النفط، والمعادن... إلخ)، وأيضا المرافق العامة والخدمات.

ولتسليط الضوء على المؤسسات العمومية سوف نتطرق إلى مختلف التعاريف المقدمة لها وخصائصها وإلى مختلف أنواعها .

### المطلب الأول: مفهوم المؤسسات العمومية

إن التعاريف المقدمة للمؤسسات العمومية تختلف باختلاف المراحل التي شاهدها كون هذه الأخيرة جزء من هيكل القطاع العام، حيث تقوم الدولة بإنشائها، لأن النشاط الفردي أو الجماعي يعجز عن القيام بمشروع يمثل المنفعة العامة، إما لضخامة الإمكانيات المطلوبة أو لقلّة الأرباح المتوقعة، ومن هذا المنطلق نجد أن للمؤسسات العمومية خصائص تميزها عن المؤسسات الخاصة.

" المؤسسة العمومية هي مرفق عام مزود بالشخصية المعنوية ومتخصصة في نشاط معين" وهذا التعريف يفيد أن المؤسسة العمومية هي وحدة إدارية أو جهاز إداري من منظمات القطاع العام مستقلة بذاتها بشخصية معنوية، ولها نوع من الاستقلال المالي والإداري لتمارس عملا من أعمال الدولة، يتم إنشائها بقانون يحدد أعمالها وواجباتها وحقوقها، تخضع من حيث المبدأ لقواعد القانون الإداري<sup>1</sup>.

"هي مؤسسات تؤول ملكياتها لدولة، رأسمالها مملوك لمجموعة عمومية متمثلة في الدولة أو الجماعات المحلية، تتمتع بشخصية اعتبارية ولها ميزانية مستقلة وتهدف إلى تحقيق المصالح العامة والمساهمة في الخطة الوطنية"<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> عمار عوابدي، القانون الإداري، النظام الإداري، الجزء الأول، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2007، ص 307  
<sup>2</sup> نوال براهيم، إدارة الجودة الشاملة في المؤسسات العامة الخدمية، دراسة حالة مستشفى بشير بن ناصر بولاية بسكرة، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، مذكرة ماجستير، 2005 - 2006، ص 53

## ثانيا: خصائص المؤسسات العمومية

تتميز المؤسسات العمومية عن المؤسسات الخاصة بخصائص من أهمها<sup>1</sup> :

- ✓ إكساب الصفة العمومية من خلال الخضوع لرقابة السلطة العامة، وهذا يتضمن الحق في تصميم قمة الإدارة وتشكيل القرارات الهامة لسياستها.
- ✓ يتم تمويلها عن طريق ميزانية مقدمة من طرف الدولة.
- ✓ انتظام سيرها وعدم توقفه لأهمية الخدمات المقدمة.
- ✓ تعمل المؤسسات العمومية على تحقيق أهداف الدولة، القصير، المتوسط أو الطويل الأجل.

بالإضافة إلى<sup>2</sup>:

- ✓ كبر حجمها نظرا للدور المهم الذي تقوم به والعدد الكبير من المستفيدين من خدماتها، تعمل في ظروف احتكارية، ولا تحظى خدماتها بمنافسة حقيقية من جانب المؤسسات الأخرى لانخفاض ربحية النشاط، مما يجعل المؤسسات العمومية على الأقل في المدى القصير والمتوسط لا تعرف التحدي الاقتصادي (البقاء للأفضل) الذي يميز المؤسسات الخاصة.
- ✓ غالبا لا تهدف إلى الربح فهدفها هو النفع العام وتقوم بتقديم خدماتها بمساهمة هامشية في التكلفة من طرف المستفيد.

## ثالثا : أنواع المؤسسات العمومية

تختلف أنواع المؤسسات العمومية وتتعدد باختلاف المعايير المتبعة في تصنيفها بحيث نجد:

### 1- حسب النشاط

هناك من يصنفها على أساس الأنشطة التي تمارسها والتي تحقق الأهداف المرجوة وهو التصنيف الأكثر شيوعا واستخداماً<sup>3</sup>.

أولا: المؤسسات العمومية الاجتماعية: تنشأ بهدف خدمة المجتمع مثل المستشفيات لتحقيق الأهداف الصحية للأفراد، مؤسسات التأمين والضمان الاجتماعي، المؤسسات التعليمية والترفيهية.

ثانيا: المؤسسات العمومية الاقتصادية: هي جميع المؤسسات التجارية والصناعية وبعض المؤسسات الخدمية التي تربطها علاقة ما بعملية تجميع واستخدام الموارد وتوزيع الدخل.

<sup>1</sup>Mohamed SADEG, *management de l'entreprise publique*, Alger, 1999, P 19

<sup>2</sup> محمد حافظ الحجازي، المنظمات العامة، دار طيبة للنشر و التوزيع مصر، 2002، ص31

<sup>3</sup> علي شريف، إدارة المنظمات الحكومية، دار الجامعة للنشر و التوزيع مصر، ص276

## 2- حسب طبيعة الملكية:

كما يمكن تصنيفها حسب طبيعة الملكية وأسلوب الإدارة، وفي هذه الحالة تظهر ثلاثة أنواع<sup>1</sup>:

**أولاً: المؤسسات العمومية المباشرة :** تلك المؤسسات التي تملكها السلطة العامة وحدها وتتفرد بإدارتها وتحمل بذلك كافة مخاطرها، وفي هذه الحالة تعتبر امتداد لسلطة الحكومة ولا تتمتع بوجود قانون مستقل عنها، يندرج من هذا الصنف المؤسسات ذات المظاهر السياسية أو تلك التي لها صلة وثيقة بالأمن الوطني.

**ثانياً: المؤسسات المختلطة ( شبه العمومية):** تشترك المصادر الخاصة والدولة في رأسمالها وتمارس أنشطة صناعية أو تجارية طبقاً للقانون الخاص، إلا أنه يشترط أن تملك الدولة أو السلطة المحلية 50% أو أكثر من رأسمالها.

## 3- حسب نوع المرافق التي تديرها:

ويمكن تصنيفها حسب المرافق التي تديرها إلى:

**أولاً: مؤسسات عمومية صناعية وتجارية<sup>2</sup> :** هي شكل من أشكال المؤسسة العمومية التي عرفها النظام الاقتصادي الرأسمالي نتيجة للقيام بأنشطة صناعية وتجارية لم تستطع القيام بها المؤسسات الخاصة، بسبب مردوديتها أو ضخامة رؤوس أموالها أو علو وتعقد مستوياتها .

**ثانياً : مؤسسات عمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي<sup>3</sup> :**

لقد نجم عن التطور الاقتصادي والاجتماعي بل حتى السياسي تغير أنماط التسيير والنظرة للمؤسسات العمومية فبعد المصادقة على القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتكنولوجي الصادر مباشرة المرسوم التنفيذي المؤرخ في 16 نوفمبر 1999 مبينا كفاءات إنشاء المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وتنظيمها وتسييرها .

وبينت المادة 17 من القانون 11.98 المتضمن القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتطور التكنولوجي بأن هذه المؤسسة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وأن الغرض من إنشائها تحقيق البحث العلمي والتكنولوجي من خلال تنفيذ برامج البحث العلمي والتطور التكنولوجي.

<sup>1</sup> المرسي السيد حجازي، اقتصاديات المشروعات العامة النظرية و التطبيق، دار جامعة للنشر و التوزيع مصر، 2004، ص 31

<sup>2</sup> سعيد عبد العزيز عثمان، قراءات في اقتصاديات الخدمات و المشروعات العامة، دار الجامعة للنشر و التوزيع مصر، 2000، ص 28

<sup>3</sup> غسان مدحت الخيري، مدخل للقانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الراجحة للنشر والتوزيع، الأردن، 2013، ص 166

ثالثا: المؤسسات العمومية ذات الطابع الثقافي والمهني<sup>1</sup> :

وهي مؤسسات حديثة العهد في الجزائر من حيث التصنيف وقد ورد تعريفها في المادة 32 من القانون 99-05 المؤرخ في 4 أبريل 1999 المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي بالصيغة التالية " المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني هي مؤسسة وطنية للتعليم تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي "

المطلب الثاني: مفهوم المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري

تعتبر المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري نوع من الأنماط الإدارية المكونة للنظام الإداري، فهي أجهزة أو هيئات خاضعة للقانون العام (القانون الإداري في طريقة تسييرها، القانون المالي من حيث تمويلها )، وتتمتع بمقومات وأسس النظام الإداري اللامركزي يتجسد فيها أسلوب اللامركزية الإدارية ، والهدف الأساسي من إنشاء هذه المؤسسات هو تقديم الخدمات المختلفة واللازمة للمجتمع، وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري حتى تتمكن من أداء وظائفها التي أنشأت من أجلها.

أولا: تعريف المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري

لتعريف هذا النوع من المؤسسات نعتمد على عدة معايير:

**1- معيار النشاط:** اعتمادا على طبيعة نشاط المؤسسات العمومية الإدارية يمكن اعتبارها تلك المؤسسات التابعة للدولة والتي تقوم بتقديم خدمات للمواطن، أي هدفها الرئيسي هو تقديم خدمة، ونجد من بينها المستشفيات، الجامعات، مراكز التكوين... وغيرها، وتشارك في كونها تقوم بمهمة سامية ولا ترجو من وراء ذلك الربح بل تلبية حاجات ومتطلبات المواطن<sup>2</sup>.

**2- معيار القانوني:** عرف مشرع الجزائري المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري في المادة رقم (02) من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، على أنها المؤسسات العمومية والإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير الممركزة التابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام القانون الأساسي العام للوظيفة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> يحيواي أحمد، إصلاح الميزانية العامة للدولة و أثارها على تسيير المؤسسة العامة ذات الطابع الإداري في الجزائر ، مذكرة تدرج ضمن متطلبات نيل درجة ماجستير في العلوم الاقتصادية ، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، 2006-2009 ، ص 125.

<sup>2</sup> مرماط نبيلة، فعالية نظام التحفيز في المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، مذكرة ماجستير في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2008 - 2009 ص 81

<sup>3</sup> الجريدة الرسمية، الأمر 06 - 03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، العدد 46 ، ص 03

## الفصل الأول:مدخل إلى التسيير العمومي في المؤسسات العمومية ذات طابع الإداري 6

وتعرف أيضا على أنها هي مختلف المؤسسات التي يقوم عليها كيان الدولة والتي توصف بالمرافق الأساسية والتي تتمثل في الأمن والدفاع ، القضاء، الصحة، التعليم وغيرها فبقاؤها مرتبط بحماية أمنها الداخلي والخارجي وكذلك إرساء العدالة بين أفراد المجتمع، فلا غنى للدولة الحديثة على وجود هذه المؤسسات نظراً لأهمية الخدمات التي تقدمها للمجتمع لارتباطها بحاجته الأساسية . فإن الدولة تتولى مباشرة إدارة هذه المؤسسات وإنشاء وزارة تقوم بإدارتها<sup>1</sup> .

### ثانيا : خصائص المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري

تتميز المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري بجملة من الخصائص من أهمها<sup>2</sup> :

- تتشئها الدولة واليها تعود ملكيتها.
- تخصص لتحقيق الأهداف العامة والتنمية الوطنية.
- تُسير بالأسلوب الإداري اللامركزي عن طريق المجالس واللجان.
- تخضع للوصاية (الرقابة ) الإدارية.
- تتمتع بالشخصية المعنوية.
- تتحصل على إعانات التسيير من الدولة عن طريق ميزانية خاصة.
- تعتبر نفقات هذه المؤسسات باهظة ولا تهدف إلى تحقيق الربح.

### المطلب الثالث: المبادئ الضابطة لسير المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري

تتمثل في ثلاثة مبادئ وهي:

#### 1. مبدأ وجوب سير المؤسسات العمومية ذات طابع الإداري بانتظام<sup>3</sup> :

يمثل هذا المبدأ من أهم المبادئ الضابطة لسير المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ، حيث أن تسييرها يجب أن يكون بصورة دائمة ومنظمة ومستمرة بهدف إشباع الحاجات العامة للأفراد، وأن أي خلل يصيب هذه المؤسسات يؤدي إلى حرمان الأفراد من إشباع حاجاتهم، مما ينعكس سلبا على تمكين الإدارة العامة من ممارستها لنشاطها الإداري الذي يعتبر السبب الأساس والرئيس لوجودها.

#### 2. مبدأ المساواة في الانتفاع بخدمات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري: <sup>4</sup>

يجد مبدأ المساواة أمام المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري جذوره أساسا في النصوص الدستورية للدول المختلفة التي تطبق مبدأ المساواة أمام المواطنين في الحقوق والواجبات دون أي تمييز أو تفرقة

<sup>1</sup> مصلح ممنوح الصرايرة، القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2014، ص330

<sup>2</sup> c:/Users/Cosmos/Des Ktop/ mht , consultée 27/02/2016 المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري

<sup>3</sup> عصام علي الدبس، القانون الإداري، الكتاب الأول ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن ، 2014، ص436

<sup>4</sup> نواف كنعان ، القانون الإداري، الكتاب الأول، الإصدار الثاني ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن ، 2006 ، 333

## الفصل الأول:مدخل إلى التسيير العمومي في المؤسسات العمومية ذات طابع الإداري 7

بسبب الأصل أو الجنس أو الدين أو الرأي أو لأي سبب من الأسباب، كما يجد جذوره أيضا في المبادئ القانونية العامة التي استخرجها القضاء الإداري في هذا المجال.

### 1.2 المساواة أمام المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري في المزايا :

إن القاعدة الأساسية المسلّم بها هي تساوي المنفعين بخدمات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الذين تتوافر فيهم شروط هذا الانتفاع، ومثال ذلك : استفادة المواطنين بخدمات مرافق الصحة والكهرباء والماء و غيرها متى توافرت لديهم شروط الانتفاع بهذه الخدمات وقاموا بتنفيذ الالتزامات المقررة مقابل هذا الانتفاع كدفع قيمة الرسوم، وتوافر الشروط الفنية والتنظيمية المطلوبة لتمكينهم من الاستفادة من خدمات هذه المؤسسات.

### 2.2 المساواة أمام المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري في التكاليف والأعباء :

وهذا المبدأ نتيجة حتمية للمساواة بين المواطنين في الانتفاع بالخدمات التي تقدمها الدولة عن طريق المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المختلفة، حيث يترتب عن ذلك أن جميع المنفعين الذين تتماثل مراكزهم القانونية اتجاه المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري يجب أن يتعاملوا معاملة متساوية في التكاليف والأعباء التي تترتب عن هذا الانتفاع .

### 3. مبدأ قابلية المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري للتغيير والتعديل<sup>1</sup> :

إن اللوائح والنظم التي توضع لسير المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري إنما يقصد بها تمكين هذه المؤسسات من تحقيق المنفعة العامة التي أنشأت من أجلها على أكمل وجه، ولهذا فان السلطة المختصة تضع هذه اللوائح والنظم وتسعى منها دائما أن تكون محققة لهذا الغرض في الظروف التي وضعت فيها كما أن الظروف والأحوال الاقتصادية تتغير مع الزمن وهذا قد يجعل النظام الذي وضع في ظروف معينة غير محقق للأغراض المقصودة منه في الظروف الجديدة، ولهذا كان من الطبيعي أن يباح للسلطة العامة المختصة تعديل النظم المقررة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري في كل وقت، تحقيقاً للمصلحة العامة .

<sup>1</sup> هاني علي الطهراوي ، القانون الإداري ، ماهية القانون الإداري ، النشاط الإداري ، الطبعة الخامسة ، دار النشر والتوزيع ، الأردن، 2014، صص 317-319

## المبحث الثاني: الخدمة العمومية وجودتها في المؤسسات العمومية الصحية

فبعد أن كان ينظر للخدمات على أنها مجرد مخرجات غير ملموسة لا قيمة لها، بدأت تتجلى أهميتها خاصة مع بداية الثورة الصناعية وتزايد الطلب على الخدمات المصاحبة للإنتاج وتوسيع نطاقها إلى أنواع مختلفة من الخدمات، لذلك ولفهم المفاهيم الخاصة بالمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري يجب التطرق للخدمة العمومية باعتبارها الخاصية التي تجمع كل هذه المؤسسات .

### المطلب الأول: عموميات حول الخدمة العمومية

#### أولاً: تعريف الخدمة العمومية<sup>1</sup> :

" هي كل وظيفة يكون أداؤها مضمونا ومضبوطا ومراقبا من قبل الحاكمين، لأن تأدية هذه الوظيفة أمر ضروري لتحقيق وتنمية الترابط الاجتماعي. وهي من طبيعة لا تجعلها تتحقق كاملة إلا بفضل تدخل قوة الحاكمين "

" الخدمة العمومية هي نشاط أو منفعة تهدف أساساً لإشباع حاجات الأفراد وتحقيق رضاهم، وأن هدفها الأساسي هو تعظيم الربح الاجتماعي و ليس تعظيم الربح المادي".

#### ثانياً: خصائص الخدمات العمومية

تتميز الخدمة العمومية بنفس خصائص الخدمات والمتمثلة في ما يلي<sup>2</sup> :

أ- اللاملموسية: إن أبرز ما يميز الخدمة عن السلعة كونها غير ملموسة، أي ليس لها وجود مادي، أي أن المستفيد من الخدمة لن يكون قادراً على إصدار قرارات وأحكام مستندة على تقييم الحواس، كالبصر والذوق كما يفعل مع السلعة المادية وللتغلب على هذه الصعوبة يلجأ مسؤولوا الخدمة إلى إضفاء أشياء أو رموز ملموسة للتعبير عن جودة الخدمة كالاهتمام بالبيئة المادية التي تقدم من خلالها الخدمة.

ب- التلازمية (عدم الانفصال): نعني بها تلازم عملية إنتاج الخدمة والاستهلاك، أي أن معظم الخدمات تنتج وتستهلك في الوقت نفسه ويعتمد في تقديمها على الاتصال الشخصي بين المقدم والزبون.

ج- صعوبة تماثل الخدمة أو تجانسها: يصعب على المورد أن يتعهد بأن تكون الخدمة متماثلة أي لا يستطيع ضمان جودة معينة لها، وبالتالي يصعب التنبؤ بما ستكون عليه الخدمات قبل تقديمها.

<sup>1</sup> chevalier jacques, « le service pubique », 1ère édition, 1971, priss universitaire de France, P 20.21

<sup>2</sup> بشير عباس العلق، حميد عبد النبي الطائي، تسويق الخدمات (مدخل إستراتيجي وظيفي تطبيقي)، دار زهران للنشر والتوزيع عمان، 1999، ص42-45



د- صعوبة تخزين الخدمة: تستهلك الخدمة لحظة إنتاجها لذلك يصعب تخزينها مقارنة بالسلعة.

ح- تذبذب الطلب : يتميز الطلب على بعض الخدمات بالتذبذب وعدم الاستقرار، فهو لا يتغير عبر الفصول السنة فحسب، بل يتغير أيضا من يوم إلى آخر من أيام الأسبوع، وحتى من ساعة إلى آخر<sup>1</sup>.

كما أن الخدمة العمومية تنفرد بخصائص نظرا لخصوصيتها وأهميتها وهي كما يلي :

✓ منطق المصلحة العامة .

✓ الاستقلالية عن السوق .

❖ منطق المصلحة العامة

لكي يؤهل نشاط الخدمة العمومية لمستوى المصلحة يجب أن تخضع لثلاثة قواعد موضوعة من قبل ROLLAND هذه القواعد هي<sup>2</sup> :

1. مساواة المستعملين : مساواة المستعملين أمام الخدمة العمومية معناه ضرورة أن تشتغل في نفس الظروف ونفس الشروط أمام كافة المستعملين بلا تمييز، فليس مصلحة عمومية من يستجيب لمختلف الرغبات وكافة أصناف الحاجات بالفوارق أو تمييز.

فأول استعمال لمصطلح المساواة كان محدودا، كان يدعو فقط إلى ضرورة تقديم نفس الخدمة لكل فرد، في هذا المفهوم دراسة حاجات مختلف قطاعات المستعملين كانت غير ضرورية لأنه كان من غير اللائق اقتراح خدمات متنوعة حسب حاجات كل قطاع.

بعد ذلك أصبح بالإمكان تطبيق قاعدة المساواة بصفة أكثر وسعاً، إذ أصبحت مختلف الوضعيات الممكن أن يتواجد فيها المستعملون تؤخذ بعين الاعتبار من قبل الإدارة لغرض تكييف عرضها معهم بدون أي التواء.

وهذا يعني معالجة الوضعيات المختلفة للمستهلكين بكيفيات مختلفة، ومن هنا تأخذ بعين الاعتبار الاختلافات الموضوعية في المواقف لتتخذ إجراءات حسب كل موقف.

## 2. مبدأ الاستمرارية

باعتبار أن الخدمة العمومية لتلبية حاجة جد ضرورية، فيجب أن يكون اشتغالها مضمونا بصفة منتظمة ومستمرة دون إنقطاعات " فإن كانت الخدمة المؤداة حقيقة ذات مصلحة عامة، فإنه من الضروري ضمان استمراريتها حتى وإن كانت المؤسسة عاجزة ".

<sup>1</sup> هاني حامد الضمور، تسويق الخدمات ، الطبعة الثالثة ، دار وائل للنشر والتوزيع ،الأردن .2005،ص31

<sup>2</sup> chevalier jacques, Op Cit, P : 131.132.

## الفصل الأول:مدخل إلى التسيير العمومي في المؤسسات العمومية ذات طابع الإداري 10

وفي الحقيقة مبدأ الاستمرارية هو مسؤولية مرتبطة بتواجد الدولة بحد ذاتها، فالسلطات الإدارية يجب أن تأخذ الإجراءات اللازمة لضمان الاشتغال المستمر للخدمات العمومية، ولذلك يجب أن تضمن الخدمة العمومية احترام هذا المبدأ بأي ثمن لا اعتبارات تجارية (الخوف من نقص الأرباح، من ضخامة تكلفة انقطاع في تأدية الخدمة، من الإساءة إلى صورة المؤسسة)، وإنما اعتبارات مبدئية متعلقة بمبادئ الخدمة العمومية .

### 3. مبدأ الملائمة

يجب أن تؤدي الخدمة العمومية في إطار التلائم والانسجام مع رغبات الجمهور، فإذا تغيرت الظروف وتطورت الحاجات، فإن الخدمة يجب أن تتلاءم والمصلحة العمومية يجب أن تتسجم ، بتحسين نوعية وكمية أداؤها .

البعض من الكتاب اقترحوا إضافة مبدئين آخرين<sup>1</sup>:

**مبدأ الحيادية :** الذي يعني أن تشتغل المصلحة العمومية بالأخذ بعين الاعتبار فقط المصلحة العامة دون أي اعتبارات أخرى.

**مبدأ المجانية:** والذي يعني أن تشتغل المصلحة العمومية بدون مقابل، بحيث نجد خدمات عمومية مجانية خالصة، وخدمات عمومية شبه مجانية.

### ❖ الاستقلالية اتجاه السوق

سيتم معالجة هذا العنصر في نقطتين<sup>2</sup> :

#### أ- غياب منطق السوق

المؤسسة الخاصة لا تجلب مواردها إلا من السوق، ولذلك يعتبر ارتفاع وضخامة مبيعاتها كمؤشر لكفاءتها، وكجزء لحسن تعاملها مع السوق.

أما المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري في الحقيقة ليس لها سوق، لأنه ليس لها ما تبيع بالمعنى الحقيقي إذ لا يوجد هناك تبادل بين المستعملين ومقدمي الخدمة ولذلك فقرار التعامل مع الخدمة الإدارية ليس في أي حال من الأحوال " قرار شراء".

ومن ذلك لا يمكن اعتبار حجم عدد الزبائن كمؤشر ومعيار لمستوى الخدمة المؤداة.

<sup>1</sup> Chevalier jacques, Op cit P: 41.

<sup>2</sup> Jérôme Bom.Albert Louppe ,Le Marketing de services puplique ,1971, P:36.

أما الخدمات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري فرغم كونها تتمتع بعلاقة سوقية مع مستعمليها الذين يعتبرون حسب المنطق الاقتصادي زبائن، رغم ذلك لا يمكن اعتبار كثرتهم كمعيار لكفاءتها لعاملين:

- كون هؤلاء الزبائن خاضعين، ولا خيار ولا بديل لهم أمام التعامل مع الخدمة العمومية.
  - كون الخدمة العمومية قطاعا محتكرا، لا يوفر للزبائن البدائل المناسبة التي يحتاجون إليها.
- ب-حضور المراقبة العمومية.

محدودية سلطة السوق هي معوضة من طرف زيادة وارتفاع في سلطة السلطات العمومية، ويمكن أن نحدد موقع الخدمة العمومية من خلال مجموعة متجانسة من النقاط تمتد ابتداء من تبعية كبرى تجاه السوق ومن شبه استقلالية تجاه السلطات العمومية (مخطط مستقل ، حرية في تحديد الأسعار)، إلى استقلالية كاملة تجاه السوق

### المطلب الثاني: عموميات حول الخدمة الصحية

#### أولا: تعريف الخدمة الصحية

يعد مفهوم الخدمة الصحية نابع أساسا من المفهوم العام للخدمات ، ذلك أن الخدمة تتمثل في كونها تتصف بخصائص عديدة تنفرد بها عن السلعة ، فمفهوم الخدمة يمكن في أنها منتج ملموس يقدم منافع للمستهلك نتيجة استخدام جهد بشري أو آلي، ولا ينتج عن تلك المنافع حياة شيء مادي ملموس، وبناءً على ذلك أعطيت عدة تعاريف للخدمة الصحية نذكر منها ما يلي:

عرفت الخدمة الصحية على أنها: " جميع الخدمات التي يقدمها القطاع الصحي على مستوى الدولة، سواء كانت علاجية موجهة للفرد، أو وقائية موجهة للمجتمع والبيئة أو إنتاجية مثل إنتاج الأدوية والأجهزة الطبية وغيرها، بهدف رفع المستوى الصحي للأفراد وعلاجهم ووقايتهم من الأمراض"<sup>1</sup>.

تناول هذا التعريف الخدمات الصحية بمفهوم واسع، مصنفا إياها إلى ثلاث مجموعات (خدمات علاجية، خدمات وقائية، خدمات إنتاجية)، هدفها رفع المستوى الصحي للأفراد باعتبارها خدمات يقدمها القطاع الصحي على مستوى الدولة.

تعرف الخدمة الصحية كذلك على أنها: "الخدمات العلاجية أو الإستشفائية، أو التشخيصية التي يقدمها أحد أعضاء الفريق الطبي إلى فرد واحد أو أكثر من أفراد المجتمع، مثل معالجة الطبيب لشخص مريض سواء كان ذلك في مركزه الصحي الخاص، أو في مؤسسة صحية عمومية، أو العناية التمريضية التي

<sup>1</sup> عدنان مريزق، " واقع جودة الخدمات في المؤسسات الصحية ، دراسة حالة المؤسسات الصحية في الجزائر العاصمة "، أطروحة مقدمة للحصول على شهادة الدكتوراه في علوم التسيير، جامعة الجزائر، 2007-2008، ص19  
\* أنظر خصائص الخدمة العمومية، المطلب الأول، المبحث الثاني، الفصل الأول .

## الفصل الأول:مدخل إلى التسيير العمومي في المؤسسات العمومية ذات طابع الإداري 12

يقدمها طاقم التمريض، أو التحاليل المخبرية التشخيصية التي يقدمها فنيو المختبر لشخص ما، أو لعدة أشخاص، غير أن الرعاية الطبيّة (الخدمات الصحيّة) قد تقدم رعاية صحية وقائية، كأن يقمّ الطبيب المعالج لشخص ما معلومات حول مرض ما وطرق انتشاره، وكيفية الوقاية منه، لتجنب الوقوع فيه مستقبلا، وبذلك يقوم الطبيب بدور الرعاية الصحية إلى جانب الرعاية الطبية.

من خلال هذا التعريف نجد أنّ الخدمات الصحيّة تكون إما خدمات علاجية، أو إستشفائية أو تشخيصية أي أنّها تشمل كل الخدمات الصحية التي يؤديها فرد من الفريق الطبي إلى فرد من المجتمع، وتتضمن فحوص المريض وتشخيص مرضه، تقديم الدواء اللازم لعلاج الغذاء الجيد والملائم لحالته، وحسن معاملة القوى العاملة الطبية له، لمساعدته على استعادة صحته ومعالجة أية مشكلة تعترض راحته النفسية والجسمية داخل المؤسسة الصحيّة<sup>1</sup>.

**ثانيا: خصائص الخدمات الصحيّة:** تتمتع الخدمات الصحيّة بنفس خصائص الخدمات\*، بإضافة إلى إفرادها بمجموعة من الخصائص والتمثّلة فيما يلي:

✓ عدم تجانس الخدمات الصحيّة: توجه الخدمات الصحيّة إلى عدد من الأفراد، يختلفون في طبيعتهم وأمراضهم وخصائصهم النفسية، فالخدمة الصحيّة تتنوع من فرد إلى آخر وحتى بالنسبة للفرد الواحد<sup>2</sup>.

✓ لا ملموسية الخدمة الصحيّة: وهذا ما يستوجب وجود اتصال مباشر بين مقدم الخدمة (الطاقم الطبي) والمستهلك (المريض) حتى تتحقّق الاستفادة الكلية من هذه الخدمات<sup>3</sup>.

✓ عدم التوافق بين المستهلك (المريض) والخدمة المقدمة له، فقد يضع مريض معين توقعات حول ما يحصل عليه خدمة صحيّة، ولكن الجانب الجسدي والنفسي أي المميزات النفسية، تعتبر خارج نطاق الطبيب، كما لها تأثير على نتيجة الخدمة الصحية فإن، نفسية المريض كيف يتم استيعابها<sup>4</sup>.

✓ عدم القدرة على التنبؤ بالطلب: لا يمكن التنبؤ وبأي درجة من الدقة ما سيكون عليه الطلب على الخدمة الصحيّة، فقد تظهر حالات فيروسية، حوادث خطيرة، كوارث طبيعية تجعل التخطيط شيء يصعب تحقيقه<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> عصماني سفيان، "دور التسويق في نظام الخدمات الصحية من وجهة نظر المستفيدين منها (المرضى)"، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات الحصول على شهادة الماجستير، تخصص علوم تسيير، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2005 - 2006، ص23.

<sup>2</sup> عدمان مريزق، مرجع سبق ذكره، ص20

<sup>3</sup> نفس المرجع السابق، ص20

<sup>4</sup> موسى سويدان، عبد المجيد البرواوي، إدارة التسويق في المنظمات غير ربحية، دار حامد، الأردن، 2009، ص239

<sup>5</sup> نفس المرجع السابق، ص240

## الفصل الأول: مدخل إلى التسيير العمومي في المؤسسات العمومية ذات طابع الإداري 13

✓ الخدمات الصحية غير قابلة للتأجيل: تتطلب الخدمات الصحية في غالبيتها السرعة في تقديمها، فالإصابة بمرض معين يقتضي سرعة علاجه عند ظهور الأعراض، ويترتب على هذه الخاصية بعدين أساسيين هما<sup>1</sup>:

أ- البعد المكاني: والذي يقضي بضرورة انتشار منافذ تقديم الخدمات الصحية في الأماكن المختلفة التي يتواجد فيها الأفراد، بمعنى آخر ضرورة إتباع سياسة التغطية الشاملة للمناطق الجغرافية المختلفة.

ب- البعد الزمني: و الذي يقضي بضرورة تقديم الخدمات الصحية في الوقت الذي يحتاج إليها ( عند ظهور الحاجة إليها)، سواء كانت خدمات علاجية، أو وقائية، فتأجيلها يترتب عليه أضرار بالغة.

إضافة إلى الخصائص السابقة، يمكن أن نذكر الخصائص التالية للخدمات الصحية<sup>2</sup>:

✓ تتميز الخدمات الصحية على أنها خدمات عامة أي موجهة إلى كافة أفراد المجتمع، الهدف من تقديمها هو تحقيق منفعة عامة لمختلف المستهلكين (المرضى).

✓ تتميز الخدمات الصحية بكونها يجب أن تكون على درجة عالية من الجودة، فهي مرتبطة بحياة الفرد وشفائه.

✓ في مؤسسات الأعمال، تكون قوة القرار بيد شخص واحد أو مجموعة من الأشخاص يمثلون الإدارة، في حين تتنوع قوة القرار في المؤسسة الصحية بين الإدارة ومجموعة الأطباء.

✓ تسته لك الخدمات الصحية وقت إنتاجها، إذ لا تظهر الخدمة الصحية إلا عند حضور المستهلك (المريض) عندها يمكن أن يقوم الطبيب بتقديم الخدمة الصحية له.

### المطلب الثالث: ماهية جودة الخدمة الصحية

أصبحت جودة الخدمات الصحية أمراً مهما تهتم به المؤسسات الإستشفائية، فلم يعد يكفي مجرد الإيمان بأهمية تقديم خدمة ذات جودة متميزة، وإنما يتطلب سعي الإدارة إلى الاهتمام بشكاوي الأفراد واقتراحاتهم ومعرفة انطباعاتهم عن الخدمة المقدمة، وتطوير جودة الخدمة، والارتقاء بمستواها حتى تصل إلى التميز الذي يطمح إليه مقدمو الخدمة والمستفيدون منها على حد سواء.

<sup>1</sup> عدنان مريزق، مرجع سبق ذكره، ص22.

<sup>2</sup> خامت سعدية، عجو نورة، تقييم جودة الخدمات في المؤسسات الصحية العمومية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة أكلي محند أولحاج للعلوم الإقتصادية، التجارية و علوم التسيير، البويرة، 2012، ص63.

أولاً: تعريف جودة الخدمة الصحية

من بين التعاريف التي قدمت لجودة الخدمات الصحية، التعريف الذي قدمه (Donabedion,1980) الذي حدد فيه ثلاث مكونات لجودة الخدمة الصحية وهي<sup>1</sup> :

✓ المكونات الفنية: والتي تعني درجة حسن تطبيق العلوم والمعارف الطبية لغرض تشخيص ومعالجة المشاكل الصحية.

✓ المكونات المرتبطة بالعلاقات الشخصية: وتشير إلى الاستجابة إلى لحاجات وتوقعات المستهلكين (المرضى) ، المعاملة الودية، والاهتمام من قبل مقدمي الخدمات الصحية عند تعاملهم وتفاعلهم مع المستهلكين (المرضى).

✓ المكونات البيئية و الهيكلية: وتشير إلى البيئة التي يتم ضمنها تقديم الخدمات الصحية، ويتضمن ذلك جاذبية المؤسسة الصحية، مدى توفر الراحة والاطمئنان للمستهلكين(المرضى)، في هذه المؤسسة، والخصائص الهيكلية والتنظيمية لها.

كما عرفت جودة الخدمات الصحية على أنها تلك الدرجة التي يراها المستهلك (المريض) في الخدمة الصحية المقدمة له وما يمكن أن ينتج عنها قياساً بما كان متوقعا<sup>2</sup> .

ثانياً: أهمية جودة الخدمات الصحية:

يعد الإهتمام المتزايد بالجودة في الخدمات الصحية مؤشراً مؤشراً على أهميتها في القطاع الصحي و تتمثل هذه الأهمية فيما يلي<sup>3</sup> :

✓ تساعد في التركيز على المشاكل التي تؤثر على مستوى الخدمات الصحية المقدمة، مما يؤدي إلى التوصل إلى طريقة منسقة ومتكاملة، ولتحديد المشاكل ومن ثم تسهيل الإجراءات اللازمة قبل أن تصبح المشاكل بالدرجة التي لا يمكن التعامل معها.

✓ تعد جودة الخدمة الصحية مؤشراً مهماً في قياس مستوى الرضا المتحقق لدى المستهلك ( المريض) عن الخدمات الصحية المقدمة له.

✓ تساعد على التحسين المستمر، فجودة الخدمات الصحية تحقق الشمولية والتكاملية في الأداء فالشمولية تعني التوسع في مستوى الخدمات الصحية التي يتوقعها المستهلكون (المرضى) من الخدمات الصحية المقدمة لهم، بينما التكاملية تعني كون المؤسسة الصحية نظام مكون من أنظمة فرعية تعتمد بعضها على البعض الآخر، ولكل نظام فرعي برامجه الخاصة إلا أنه يتكامل مع

<sup>1</sup>خامت سعدية، عجو نورة، مرجع سبق ذكره،ص74.

<sup>2</sup> نفس المرجع السابق،ص75

<sup>3</sup> نفس المرجع السابق، ص: 78

البرامج الأخرى، فعلى سبيل المثال الهيئة الطبية لا تستطيع ممارسة وظائفها الطبية من دون وجود التكامل مع الهيئة التمريضية، أو الخدمات المساعدة الأخرى كالمختبر والأشعة.

**ثالثاً: أبعاد جودة الخدمة:** توصل مجموعة من الباحثين إلى أن الأبعاد التي يبنى عليها المستهلكين (المرضى) توقعاتهم وإدراكاتهم، بالتالي حكمهم على جودة الخدمة الصحية تمتد لتشمل الأبعاد التالية<sup>1</sup>:

✓ **التمكن الفني:** ويعني المهارات والقدرات ومستوى الأداء الفعلي للمدير ومقدمو الخدمة ومساعدتهم بالدقة المطلوبة وبصفة مستمرة، بما يشبع رغبات المستهلكين (المرضى).

✓ ويشمل هذا البعد المهارات المتعلقة بالخدمات الوقائية، والتشخيصية والعلاج.

✓ **سهولة الوصول والحصول على خدمات الصحية :** أي أنّ الخدمة الصحية يجب أن لا يحدها عائق وأن يكون الوصول إليها سهلاً، وأن تكون قريبة من المستهلكين (المرضى)، ومتوفر في الزمان والمكان المناسبين.

✓ **الإمكانات المادية:** والمتمثلة في المعدات والأجهزة ومختلف التسهيلات المادية داخل المؤسسة الصحية، وموقعا ومظهرها الخارجي.

✓ **الفعالية والكفاءة :** فالفعالية تعني إمكانية تقديم الخدمة الصحية للحصول على النتائج المرجوة، أي أنّ هذا البعد يهتم بأن تتم إجراءات تقديمها بطريقة صحيحة، أما الكفاءة تعني تقديم الخدمات الصحية الضرورية والمناسبة والتخلص من الأنشطة التي تقدم بطريقة خاطئة، أي أن تقديم أفضل الخدمات الصحية في ظل الموارد المتاحة.

✓ **الأمان والسلامة:** أي تقليل المخاطر لأبعد الحدود، ويشمل ذلك مقدم الخدمة الصحية والمستهلك والمريض ، وأن يشعر الفرد بأنه دائماً تحت مظلة من الرعاية الطبية، وتعني كذلك تقليل مخاطر الإصابة بالعدوى، والمضاعفات الجانبية، سواء تعلق الأمر بمقدم الخدمة الصحية أو المستهلكين (المرضى).

✓ **الإستمرارية:** أي تقديم الخدمات الصحية على أساس مبدأ الاستمرارية دون توقف أو انقطاع، و أن يحصل عليها المستهلك (المريض) مباشرة عند الحاجة، فغياب الاستمرارية قد يضعف تأثير فعالية و كفاءة الخدمة الصحية، ويقلل من ضمان الجودة وأن تتوفر السجلات الصحية التي تسهل لمقدم الخدمة الصحية التعرف على التاريخ الصحي للمستهلك (المريض).

✓ **الاستجابة:** والتي تتعلق برغبات وجدية مقدمي الخدمات الصحية أثناء تقديمهم لها، كتقديم خدمات علاجية فورية، الاستجابة لنداءات الطوارئ الخارجية و العمل على مدار ساعات اليوم.

✓ **الاعتمادية:** وهي تعبر عن درجة ثقة المستهلك (المريض) في المؤسسة الصحية، ومدى اعتماده عليها في الحصول على الخدمات الصحية التي يتوقع الحصول عليها، و يعكس هذا العنصر مدى

## الفصل الأول:مدخل إلى التسيير العمومي في المؤسسات العمومية ذات طابع الإداري 16

قدرة المؤسسة الصحيّة على الوفاء بتقديم الخدمات الصحيّة في المواعيد المحددة، وبدرجة عالية من النّقة و الكفاءة، و مدى سهولة وسرعة إجراءات الحصول على تلك الخدمات.

✓ **العلاقة بين الأفراد (الاتصال):** ويعني التفاعل بين مقدمي الخدمات الصحيّة والمستهلكين (المرضى)، بحيث تكون العلاقة جيدة بما في ذلك التجاوب و التعاطف و حسن الاستماع و الاحترام المتبادل، بما في ذلك إدامة الاتصال مع المستهلك (المريض)، و توصيل المعلومات الضرورية له باستمرار.

✓ **العدالة:** و تعني تحقيق العدالة في تقديم الخدمات الصحيّة لمختلف فئات المجتمع.



### المبحث الثالث: التحول من مفهوم التسيير العمومي التقليدي إلى التسيير العمومي الجديد (NMP)\*

إن إصلاح الإدارة العامة أصبح ضرورة تملئها العديد من العوامل، بهدف عصرنه المؤسسات العمومية وتقديم خدمات ذات جودة للمواطن من خلال العمل على تفعيل نشاط الحكومات وجعله أكثر كفاءة، وتخطي مظاهر البيروقراطية وترسيخ مبادئ الشفافية والمشاركة في تسيير المؤسسات العمومية، ولبلوغ ذلك لابد من تبني ما يعرف بالتسيير العمومي الجديد والذي سنتطرق إليه في ثلاثة مطالب وهي كالتالي:

#### المطلب الأول: الإطار المفاهيمي للتسيير العمومي الجديد NMP

ينحصر هدف هذا المطلب في التعرف على المفاهيم العديدة للتسيير العمومي الجديد وكذا أسباب التي أدت إلى ظهورها.

#### أولاً: مفهوم التسيير العمومي الجديد:

يعرف المعجم السويسري للسياسة الاجتماعية Dictionnaire suisse de politique sociale التسيير العمومي الجديد بأنه: "اتجاه عام لتسيير المنظمات العمومية تعود أولى معالم ظهوره إلى بداية التسعينات في الدول الأنجلوسكسونية، وانتشر لاحقاً في معظم دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وعلى عكس التسيير العمومي التقليدي الذي يستمد مبادئه من العلوم الإدارية والقانونية فإن أفكار ومعالج التسيير العمومي الجديد مستوحاة من العلوم الاقتصادية ومن سياسات التسيير في القطاع الخاص بهدف تحسين ومعالجة الاختلالات التي ميزت التسيير العمومي التقليدي، والتي من بينها البيروقراطية وكذا محاولة الإرتقاء بالإدارة العامة إلى مستوى الكفاءة والفعالية"<sup>1</sup>.

كما عرفته لجنة الإدارة العامة التابعة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OCDE بأنه<sup>2</sup>: نموذج جديد يقوم على نشر ثقافة تحسين الأداء في القطاع العام وتقليل المركزية، ويدعو هذا النموذج إلى:

- ✓ تركيز الاهتمام على النتائج من منظور الكفاءة و الفعالية و جودة الخدمة.
- ✓ استبدال البنى التقليدية والتسلسل الهرمي والمركزية بأنظمة وهياكل لامركزية، أين تكون الخيارات المالية المتعلقة بتقديم الخدمة العمومية أقرب ما يكون للمواطن، الذي له حق إبداء الرأي مع جميع الشركاء أصحاب المصلحة.
- ✓ منح المسيرين نوع من الحرية في تحديد بدائل التسيير المباشر للمؤسسات العمومية، ووضع أنظمة تسيير تسمح بتحسين مرد ودية السياسات المعتمدة.

<sup>1</sup> ليلي بن عيسى،الحكم الراشد أحد مقومات تسيير العمومي الجديد،أبحاث اقتصادية وإدارية،العدد 12/14، 2013، جامعة بسكرة ص 191- 192.

<sup>2</sup> Marcel GUENOUN :Le Management De La Performance Publique Locale.Etude de l'utilisation des outiles de gestion dans deux organisation intercommunales.universite paul cézanne ,Aix- Marseille 3 ,2009 ,p 61

\*NMP : New Management Public.

## الفصل الأول:مدخل إلى التسيير العمومي في المؤسسات العمومية ذات طابع الإداري 18

✓ زيادة الاهتمام بكفاءة الخدمات المقدمة من طرف المؤسسات العمومية من خلال وضع أهداف خاصة بالإنتاجية وتبني مفهوم المنافسة.

ومن خلال التعاريف المقدمة سابقا لتسيير العمومي الجديد يمكن استخلاص الفرق بين التسيير التقليدي والتسيير العمومي الجديد في الجدول التالي :

### الجدول رقم (1-1): نموذج الإدارة التقليدية والتسيير العمومي الجديد

التسيير العمومي الجديد	الإدارة التقليدية	
تحقيق النتائج ورضا العملاء	احترام القواعد والإجراءات	الأهداف
اللامركزية	المركزية	التنظيم
واضحة	يشوبها الخلط وعدم الوضوح	تقاسم المسؤولية بين السياسيين و الإداريين
استقلالية	التقسيم، التجزئ، والتخصص	تنفيذ المهام
التعاقد	المسابقات	التوظيف
التقدم على أساس الجدارة بحسب المسؤولية وبحسب الأداء	عن طريق الأقدمية	الترقية
تركز على الأهداف	تركز على الوسائل	نموذج الميزانية

**المصدر:** عشور طارق، مقارنة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم وتعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة سعيدة، الجزائر، 2011-2000، ص:112.

### ثانيا : أسباب ظهور التسيير العمومي الجديد :

لقد كانت البداية النظرية للتسيير العمومي الجديد في فترة السبعينات وما رفقها من تطور للأفكار الليبرالية عندما استفحلت الأزمة الاقتصادية في الدول الصناعية، حيث أكد هذا الاتجاه في نهاية سنوات السبعينات على أن أحد الأسباب الرئيسية هو تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية بشكل مفرط التي كانت تعرف بالدول الحامية، ويأتي على رأس هذا الاتجاه الاقتصاديين الليبراليين من أشهرهم Von Hayek و Milton Friedman من مدرسة شيكاغو في نهاية سنوات السبعينات، وفي نفس السياق هناك من يرى أن بواذر ظهور التسيير العمومي الجديد تعود معالمها إلى منهج الإصلاح الإداري وإصلاح الخدمة

## الفصل الأول:مدخل إلى التسيير العمومي في المؤسسات العمومية ذات طابع الإداري 19

العامّة التي دعت إليه رئيسة الوزراء البريطانيّة مارغريت تاتشر سنة 1979، حيث كانت من بين الداعيين إلى تفعيل القطاع العام و المنتقدين للإدارة البيروقراطية<sup>1</sup>.

يعود ظهور التسيير العمومي الجديد إلى مجموعة من الأسباب، يختلف الباحثون في طرحها إلا أن معظم المراجع التي اطلعنا عليها تجمع على أن ظهور هذا المنهج يعود إلى ثلاث عوامل رئيسية هي:

✓ **البيروقراطية:** لقد ظلت البيروقراطية مفهوما إيجابيا على مستوى النظري والعلمي حتى منتصف القرن الماضي، حيث بدأت تظهر بعض من العيوب قد يكون النموذج (التسيير التقليدي) مسببا لها أو أنه بات لا يستجيب للتطورات التي مست هياكل الدولة ومهامها لاسيما في إطار العولمة وتداعيتها<sup>2</sup>. فقد كتب العديد من الكتاب الأمريكيين على إختلالات النموذج البيروقراطي، التي ولدت أزمة بين المواطن والإدارة العامة مما ساعد في ظهور مبادئ فكرية جديدة تسعى لتخطي هذه الظاهرة<sup>3</sup>.

✓ **تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية:** يعتبر تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية أحد أهم الأسباب لظهور مبادئ فكرية تصب في إطار التسيير العمومي الجديد، ففي منتصف السبعينات عرفت الكثير من الدول المتقدمة أزمة حادة في اقتصادياتها تعود بوادرها إلى نهاية الستينات ورغم كل محاولات الإصلاح، إلا أن السياسات المطبقة لم تعطي النتائج المرتقبة، ولقد مثلت أعراض هذه الأزمة و التخمينات الفكرية الليبرالية لدى العديد من الباحثين عوامل أساسية في تجديد الفكر الليبرالي في تلك الفترة حيث كان هذا الفكر يقوم على اعتبار أو تعاضم دور الدولة وما لذلك من آثار على مختلف الأنشطة هو السبب في استمرار واستفحال أزمة الاقتصاديات الغربية، وهو ما ساهم في بروز اتجاهات فكرية تدعو إلى تقليص دور الدولة الاقتصادي والاجتماعي لإعطاء المبادرات الخاصة أكثر مساحة للنشاط من خلال فتح المجال للخصوصية ولآلية السوق والمنافسة<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> MERRIEN : « La Nouvelle Gestion Publique, concepts mythique, lien sociale et politique »,RIAC ,N 41 ,1999 , P 94 - 97

<sup>2</sup> Florence GANGLOFF : « Le Nouveau Management Public Et La Bureaucratie Professionnelle », la place de la dimension européenne dans la Comptabilité, Contrôle, Audit, May 2009, p 03

<sup>3</sup> Annie BARTOLI : « Le Management Dans Les Organisation Publiques »,2ème édition ,ed Dunod, Paris,2005 ,P 14-18

<sup>4</sup> X.GREFFE « économie des politiques publiques »,2ème édition,ed dollz,Paris,1997 ,PP 53 - 107

المطلب الثاني: أهم المبادئ والنظريات التي ساهمت في بلورت التسيير العمومي الجديد (NMP)

أولاً: النظريات التي بلورت التسيير العمومي الجديد

❖ نظرية الاختيار العام public Choice theory<sup>1</sup>:

ظهرت هذه النظرية في نهاية الستينات من القرن الماضي خاصة مع أعمال مدرسة فرجينيا وتعريف بأسماء مختلفة، نظرية الاختيار الاجتماعي، نظرية الاختيار العقلاني، اقتصاديات السياسة.

وتعبر هذه النظرية عن أحد أهم أفكار الليبراليين والليبراليين الجدد، حيث تضع كفرضية لها أن المؤسسات العمومية غير فعالة بسبب مجموعة الضغوط السياسية والبيروقراطية. وتدل نظرية الاختيار العام على ذلك بأن الأشخاص الذين من المفترض أن يتخذوا القرارات العامة ( السياسيين و الإداريين ) سيقومون حتما بتقديم مصالحهم الخاصة عن المصلحة العامة، ويرى أصحاب هذه النظرية أيضا أن هناك تضاد بين الدولة والسوق الذي يمثل الآلية الفاعلة في توزيع الموارد، وعليه يرون بضرورة تقليص دور وحجم الدولة قدر الإمكان.

ويرى أيضا أصحاب هذه النظرية أن نجاعة المؤسسات العمومية متعلق فقط بتحفيز رجال السياسة و الإدارة الذين يرون أن مصالحهم الشخصية هي من تحركهم بدليل سعي البيروقراط لزيادة سلطتهم و هيبتهم وأمنهم ودخلهم باستخدام الهيكل الهرمي على أساس أقدميتهم بدلا من المضي قدما في تحقيق أهداف المنظمة هذا من جهة، وينظر السياسيون إلى الهدف من خلال مزيد من السلطة والأصوات من جهة ثانية، فأى فرد تحفزه المصلحة الذاتية.

❖ نظرية الوكالة Agency theory<sup>2</sup> :

وتستند على النظرية الاقتصادية لمدرسة شيكاغو، هذه النظرية ( والمعروفة أيضا باسم نظرية الوكيل الرئيسي )، تتعلق أساسا بمسألة الحوافز والمساءلة في مؤسسات القطاع العام. وتفيد هذه النظرية أن المنظمة يمكن النظر إليها على أنها مجموعة علاقات بين المالك والمسير والذي في أغلب الحالات تفوض له صلاحيات كبيرة تسمح له بالتعامل مع العملاء والزبائن بصفة المالك، أن تطبيق هذه النظرية على المنظمات العمومية قد يساعد على إعادة تنظيمها من خلال تحقيق:

التحديد الدقيق لصلاحيات المسيرين في صورة عون تنفيذي للسياسات العامة والإبقاء على صلاحيات الهيئة السياسية في إطار دورها لتصميم وتصور ومعالجة السياسات العامة، كل هذا يسمح بممارسة أدق لقياس النتائج ولوظيفة الرقابة على مستوى الأداء في المنظمات.

<sup>1</sup> سليم عماد الدين، مراقبة التسيير في الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، 2007، ص 12 - 13.

<sup>2</sup> ليلي بن عيسى، أهمية التسيير العمومي الجديد في قطاع التعليم العالي، مرجع سبق ذكره، ص 48.

❖ تحليل تكاليف الصفقات transaction – cost analysis:

تعود أفكارها إلى أعمال Coase 1937 والتي ظهرت في كتابه طبيعة المؤسسة the nature of the firm، وتمثل هذه النظرية أحد أهم التيارات المسيطرة في النظريات الحديثة لاقتصاد المؤسسة<sup>1</sup>. ويرجع Coase مشروعية لجوء المنظمات في بعض الحالات إلى عقد صفقات داخلية دون اللجوء إلى ميكانزمات السوق باللجوء إلى عملية مقارنة تكاليف إجرائها، وقد قام ويليام سون E.O. Williamson، ابتداء من سنوات السبعينات بتطوير هذه التخمينات النظرية لتصبح هذه الأخيرة أحد أهم المواضيع التي يتعرض لها الباحثين في مجال سلوك المنظمات ولاسيما في علاقتها بميكانيزم السوق، وبصورة مختصرة يمكن تلخيص هذه النظرية في كون اللجوء إلى آلية السوق تبقى هي أداة الضبط الأولى والمرجعية بالنسبة لكل المتعاملين، غير أن هذا لا يمنع من أن الكثير من الحالات والتي تعود إلى تعقد وتشابك الحياة الاجتماعية والاقتصادية تلجأ فيها المنظمات إلى عقد صفقاتها بآليات أخرى بدلا من توظيف آلية السوق التي تبدو أقل كفاءة بسبب ما يترتب عنها من تكاليف عقد الصفقات، إذ في هذه الحالة تبدو أكثر ارتفاعا مما لو أن المنظمة لجأت إلى أشكال أخرى. فالتبادل الأكثر أداء هو التبادل الذي ينطوي على تكاليف أقل. وتجد نظرية تكلفة الصفقات مبررا لها في مجال الاقتصاد والتسيير العموميين من حيث أن تقديم الخدمات العمومية قد يكون مكلفا إلى أبعد الحدود إذا لجأنا إلى آلية السوق، وهو ما يبرر تفضيل لجوء الدولة إلى العمل بهذه النظرية.

ثانيا: أهم مبادئ التسيير العمومي الجديد<sup>2</sup>.

إن الحديث عن مبادئ التسيير العمومي الجديد يقودنا لعرض التفرقة بين نظرة هذا الأخير للإدارة والمؤسسات العمومية وتلك المعمول في التسيير التقليدي وأبرز هذه النقاط هي:

- ينادي مفهوم التسيير العمومي الجديد باعتماد مرونة تنظيمية واسعة تجعل من عملية اتخاذ القرار داخل المؤسسات العمومية عملية تشاركية لا أحادية الجانب على عكس النموذج التقليدي القائم على البيروقراطية والتسيير الهرمي والتسلطي والمركزية في اتخاذ القرار.
- العمل في إطار التسيير العمومي التقليدي ينظر للمتعاملين معه على أساس مصطلح المواطن، بينما في النموذج الجديد ينظر للمتعاملين على أساس أنه زبون.
- يقدم التسيير العمومي الجديد مفاهيم حديثة في التسيير مثل المقابلة، المرونة، إبداع حرية المنظم، بينما التسيير التقليدي يعمل ضمن مصطلحات المسؤولية المركزية، السلطة العليا، القواعد والإجراءات... الخ.

<sup>1</sup> سليم عماد الدين، مرجع سبق ذكره، ص 10.

<sup>2</sup> ليلي بن عيسى، الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد، مرجع سبق ذكره، ص 196 - 197.

- يهدف التسيير العمومي الجديد إلى تقليص دور الدولة وذلك من خلال وضع أسس اللامركزية، وإعادة تعريف دور الحكومة وتحسين الخدمات انطلاقا من فكرة إدخال آليات السوق من خلال الخصوصية، وتبني مدخل خدمة العميل ففي تقديم الخدمات على عكس التسيير التقليدي الذي يقوم على تسيير شؤون الدولة ومنظمات الحكومية على أساس المركزية واللوائح القانونية .

ومحاولة منا لتقديم مبادئ التسيير العمومي الجديد بصورة واضحة ومبسطة، اخترنا قائمة من المبادئ كما وردت لدى البعض من الباحثين باعتبارها الأحدث والأكثر شمولية:

### ❖ مبادئ التسيير العمومي الجديد حسب D.Osborne & T.Geabler<sup>1</sup> :

يرى هذان الباحثان أن التسيير العمومي الجديد يقوم على التجديد في نشاط الدولة أو الحكومة وذلك بإضفاء طابع المقابلة على القطاع الحكومي تحت مصطلح « Gouvernement Entreprise » ويحدد الكاتبان مجموعة من القواعد والأسس تحكم دور الحكومة أو القطاع العام وهي:

1- إضفاء مبادئ التنافسية على قطاع العام وهو ما يؤدي بالضرورة إلى إعطاء أكثر فعالية لهذا القطاع ويسمح بالتجديد وتطوير وتأهيل الخدمة العمومية .

2- تدعيم رقابة التسيير .

3- تقييم كفاءة الوكالات أو الهيئات بالتركيز على النتائج بدلا من الاهتمام بالموارد.

4- الرقابة القبلية ويبرر « Osborne et Geabler » هذا المبدأ باعتقاد فكرة أن ( كل ما هو قابل للقياس يجب أن ينجز وفق ما هو مسطر ) .

5- يجب أن تسعى الحكومات أو الهيئات العمومية إلى تحقيق مهمتها وأهدافها من خلال تحقيق رفاهية المواطن والزبون بفاعلية وكفاءة بدلا من ارتباطها بصرامة وبيروقراطية الإطار القانوني واللوائح التنظيمية.

6- ضرورة تغيير نظرة الإدارة أو الهيئة للمواطن، إذ يجب أن تصبح هذه الأخيرة شبيهة إلى حد ما بفكرة الزبون أولا وأخيرا في التنظيمات الهادفة للربح، وهو ما يفرض جعل هذا الأخير أساس عملية تصميم وأداء الخدمة وذلك بمراعاة احتياجاته وتطلعاته وخيارته خلافا لعملية التسيير البيروقراطي.

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

8- يجب أن تسعى الهيئات الحكومية أو العمومية وبصورة فعالة إلى تعظيم أرباحها الاقتصادية والبحث عن موارد جديدة بدلا من الاكتفاء بعملية تسيير إنفاق الموارد.

<sup>1</sup> M.ST.GERMAIN : "une conséquence de la Nouvelle Gestion Publique :L'émergence d'une pensée comptable en éducation",origines et incidences des nouveaux rapports de force dans la gestion de l'éducation et francophonie, canada 2001,p 10-11.

9- اعتماد مبدأ المشاركة في التسيير والتخلي عن المركزية، وهذا النوع من التسيير له العديد من المزايا إذا يتضمن مرونة الاستجابة للتغيرات المفاجئة للمحيط ومن ثم للزبائن بالإضافة إلى الكفاءة والفعالية والتجديد في مستوى التسيير.

10- اعتماد ميكانيزم السوق بدلا من التسيير البيروقراطي.

11- يجب أن تهتم وترتكز الحكومات في مجال التسيير العمومي الجديد ليس فقط على عرض الخدمات العامة، وإنما على قدراتها وطاقتها في تقديم الحوافز والمساهمة في جميع القطاعات.

### ❖ مبادئ التسيير العمومي الجديد حسب دافيد جيوك D.GIAUQUE<sup>1</sup>:

هنا عشر مبادئ يقوم عليها التسيير العمومي الجديد وفقا " لدافيد جيوك " تتمثل في:

- 1- إدخال مبدأ التنافس بين مختلف المصالح الإدارية.
- 2- انفتاح المصالح الإدارية من المواطنين والتقرب منهم كما هو الحال بالنسبة لعملاء المنظمة الخاصة.
- 3- تسيير المنظمات على أساس المهام الموكلة إليهم والأفاق التي يتطلع إليها التنظيم والتخلي عن التسيير القائم على القواعد والإجراءات الشكلية والرسمية .
- 4- تغيير النظرة إلى متلقي الخدمات الإدارية من مستعمل باعتباره زبون.
- 5- التسيير من منظور التنبؤ بالمشاكل ومحاولة اتقانها وليس التسيير من منظور معالجة المشاكل بعد حدوثها.
- 6- التسيير بإدارة تحسين الإيرادات وليس التسيير بمنطق إنفاق الأموال.
- 7- تفويض السلطة للمستويات اللامركزية وتشجيع التسيير بالمساهمة .
- 8- تبني ميكانيزم السوق كبديل للفنيات التقليدية والممارسات البيروقراطية.
- 9- الاستقلالية في المصالح الإدارية باللجوء إلى الأشكال التعاقدية بينها وبين الجهات الوصية.
- 10- تخصيص ميزانية إقامة الشراكة والعقود مع الجهات الوصية وكذلك صياغة مؤشرات الأداء بغرض التقييم البعدي لأداء الإدارة ومستوى كفاءة التنظيم.

من خلال مجموعة المبادئ المقدمة وبناءً على مساهمات مختلفة للباحثين في مختلف الأدبيات التي تناولت هذا الموضوع نلاحظ أنه وإن كانت هذه الأخيرة تختلف من حيث العدد وطريقة الترتيب، إلا أنها تتفق في الكثير من المبادئ وهو ما انعكس على مختلف النماذج المقترحة والمعتمدة في مجال التسيير العمومي الجديد، إلا أن الحديث عن مدى تطبيق هذه المبادئ يرتبط بتوجهات كل دولة والإصلاحات التي ترغب في تجسيدها وهو ما انعكس على تطبيق هذه المبادئ بصورة مختلفة حيث أن

<sup>1</sup> D.GIAUQUE : "la Bureaucratie Libérale :Nouvelle Gestion Publique et Régulation Organisationnelle", edition , L'Harmattan, paris, 2003 ,p65-66

## الفصل الأول:مدخل إلى التسيير العمومي في المؤسسات العمومية ذات طابع الإداري 24

معظم التجارب في القطاعات العمومية المتنوعة عرفت تطبيقاً متبايناً لهذه الأخيرة، فقليل جداً من التجارب التي عرفتھا الدول المبكرة التي تبنت التسيير العمومي الجديد يمكن اعتبارھا متطابقة بنسبة عالية، وهو ما ذهبت إليه الكتابات الحديثة التي تضمنت تقييماً للتجارب المطبقة في بعض الدول في فترة الثمانينات والتسعينات والتي بينت أن اتجاه هذه التجارب لا ينحو نحو التقارب بل على عكس من ذلك هناك كثير من الاختلافات الجوهرية بدت واضحة تبعا لخصوصيات هذه الدول.

هذه الملاحظات المستمدة من الدراسات التقييمية لتجارب إصلاح الإدارة دفعت إلى التأكيد على 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 طريقة تطبيقها، وذلك حسب المناخ العام والإمكانيات ومدى استجابة الأطراف الفاعلة في التطبيق مع محتوى وأبعاد النموذج المطبق .

### المطلب الثالث: حوكمة التسيير العمومي

يبني مفهوم الحكم الراشد ( la bonne gouvernance ) أو الحوكمة وفق البعد الإداري على حتمية، ووجوب إستراتيجية الإصلاح التنظيمي، وفق مفاهيم تتجسد في الشفافية، الفعالية، النزاهة، سرعة الاستجابة، المساءلة والمشاركة، والتي يمكن أن ترتقي بجودة الخدمة العامة وتحقق رضا الزبون(المواطن).

### أولاً: مفهوم الحكم الراشد (الحوكمة) :

ظهر مصطلح الحكم الراشد في اللغة الفرنسية في القرن الثالث عشر كمرادف لمصطلح "الحكومة" ليستعمل سنة 1679 في نطاق واسع معبراً عن " تكاليف التسيير " ( charge de gouvernance )، ثم كمصطلح قانوني 1978، وبناء على هذا الأساس ليس هناك شك في الأصل الفرنسي للكلمة<sup>1</sup>.

أما في نهاية الثمانينات فقد برز مصطلح " الحكم الراشد " <sup>2</sup> ( la bonne gouvernance ) في كتابات البنك الدولي، غير أنه كمصطلح علمي متداول قد ظهر مع سنة 1999، وذلك في إطار التغيير الحاصل في شكل وطبيعة دور الدولة، فعلى المستوى العملي لم تعد الدولة هي الفاعل الرئيسي في صنع وتنفيذ السياسات العامة، بل أصبح هناك فاعلون آخرون مثل المنظمات، المؤسسات الدولية، و القطاع الخاص، ومؤسسات المجتمع المدني.

<sup>1</sup> زياد، عبد الوهاب النعيمي، الإصلاحات القانونية وأثرها في تعزيز مفهوم الحكم الراشد، متاح في :

[http://pulpit.alwatan voice.com/content-160162 .html .consultée le23/02/2016.](http://pulpit.alwatan voice.com/content-160162 .html .consultée le23/02/2016)

<sup>2</sup> ترافق مفهوم الحكم الراشد مع التطور الذي استهدف مفاهيم التنمية .برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، تقرير التنمية الإنسانية العربية 2002: خلق فرص للأجيال القادمة، نيويورك المكتب الإقليمي للدول العربية ص16-17



لقد عرف رئيس وزراء كمبوديا سامديتش هون سين (Samdech Hun sen) " الحكم الراشد" بأنه الركيزة الأساسية للتنمية المستدامة، والعدالة الاجتماعية، وبالتالي التخفيف من حدة الفقر، وهو أداة قوية لجهود التنمية، وتحقيق منافع حقيقية للجمهور، وتقاسم الثروة، والوجه السليم في ممارسات الحكومة وهو مفتاح الحد من أوجه عدم المساواة والظلم، ويمثل حجر الزاوية في السلام، والاستقرار السياسي، والعدالة الاجتماعية، وشرط لا غنى عنه، وبدون حكم راشد لا يمكن تحقيق التقدم<sup>1</sup>.

عربيا استخدم مصطلح الحكم الراشد وفق مصطلحات متنوعة منها: ( الحكم ، الحاكمية، الحوكمة، الحكم الجيد، الحكم الصالح ) أما مدلول الحكم الراشد فإنه يركز على قيم المساءلة والشفافية، والقدرة على التنبؤ والمشاركة الواسعة من جميع قطاعات المجتمع).

بالتالي فقد عرف الحكم الراشد بأنه استخدام السلطة السياسية وممارسة الرقابة على المجتمع ، من أجل تحقيق التنمية في الجوانب الاقتصادية والاجتماعية، ولا بد من التمييز بين مفهومي ( الحكومة ) و(الحكم الراشد) فالحكومة تترجمها المؤسسات الرسمية للدولة، والتي في إطارها تقدم الأعمال، والمهام الإدارية والقانونية، ويتاح الاستخدام المنظم للموارد المختلفة، أما مفهوم الحكم الراشد فيشتمل على الحكومة إلى جانب هيئات أخرى ( المجتمع المدني و القطاع الخاص ) والتي تعمل بالتوازي وفي إطار متفاعل.

**تعريف البنك الدولي " 1992 " :** الحكم الرشيد مرادف للتسيير الاقتصادي الفعال، والأمثل الذي يسعى للإجابة عن مختلف الانتقادات الخاصة، الموجهة للدول والمؤسسات، والتي تشكل في الإصلاحات الهيكلية المسيرة بطريقة علوية، أي من الأعلى نحو الأسفل والتي أدت إلى فراغ مؤسساتي بدل تعبئة قدرات وطاقات المجتمع التي يزخر بها، ولا بد من الربط بين الحكم الرشيد والتنمية التشاركية، وكذا حقوق الإنسان والديمقراطية، إضافة إلى تعيين، وتعريف احترام القوانين، و تسيير القطاع العام، محاربة الرشوة وتخفيض النفقات الفائضة، والمبالغ فيها في المجال الإداري والعسكري<sup>2</sup>.

يعتمد الحكم الراشد وفق المفهوم الضيق الذي تفضل أدبيات البنك الدولي استخدامه، على فكرة الإدارة الرشيدة بدلالة النمو الاقتصادي، عندما يتم التطرق إلى التنمية، في حين أن المفهوم الواسع يرتفع إلى مستوى السياسة، فيعالج مسألة الحكم، والعلاقة بين عامة الناس، والإدارة الحاكمة، بما يدخل في ذلك مسألة الشرعية والمشاركة، والتمثيل والمساءلة، إضافة إلى الإدارة العامة الرشيدة، باعتبارها من مكونات الحكم الراشد ( الصالح ) كما يذهب إلى ذلك تقرير التنمية الإنسانية العربية.

<sup>1</sup> **La Gouvernance**, disponible sur :<http://www.cdc.crdp.gov.kh/cdc/ socioeconomic French /42.htm>, page web consultée le 27/02/2016

<sup>2</sup> الأخضر، أبو علاء عزي، غالم، جلطي، الحكم الراشد وخصوصة المؤسسات (إشارة إلى واقع الاقتصاد الوطني والمؤسسات الجزائرية)، مجلة العلوم الإنسانية، السنة الثالثة، الصادر في 2006/03/27 متاح في : <http://www.ulum.nl/> ، تاريخ الإطلاع في 2016/02/15

وبذلك ينطوي مفهوم الحكم الراشد على ثلاثة أبعاد رئيسية تشمل الأتي<sup>1</sup>:

1. **البعد السياسي:** حيث يعني طبيعة النظام السياسي، وشرعية التمثيل والمشاركة و المساءلة و الشفافية، ودعم حقوق الإنسان، ودولة حكم القانون، حيث يركز هذا البعد على قيم الديمقراطية.
  2. **البعد الاقتصادي والاجتماعي:** لما له من علاقة بالسياسات العامة، والتأثير على حياة السكان، و نوعية الحياة والوفرة المادية، وارتباط ذلك بدور المجتمع المدني، واستقلالته، وبالتركيز على نمط اقتصاد السوق الحر.
  3. **البعد التقني والإداري:** أي كفاءة الجهاز وفاعليته، فلا يمكن تصور إدارة عامة فاعلة من دون الاستقلال عن النفوذ السياسي، ولا يمكن تصور مجتمع مدني دون استقلالته عن الدولة، ولا تستقيم السياسات الاقتصادية والاجتماعية، بغياب المشاركة والمحاسبة والشفافية، هكذا إذ يحتاج الأمر إلى درجة التكامل.
- وانطلاقا من أن إصلاحا المجال الإداري أصبح يمثل أحد الأبعاد الجوهرية في فلسفة الحكم الراشد، إلى جانب البعد السياسي، والبعد الاقتصادي، نجد هناك تصورات تقويمية لمفهوم الخدمة العمومية، برزت كشكل جديد لتمثل تحولا في مفهوم الإدارة العامة، من صورة تقليدية إلى نموذج يعيد النظر في طرق وأليات، التي يتم بها تقديم الخدمة العامة للمواطنين، بشكل يدعم مبادئ الإدارة العامة الرشيدة.

### ثانيا:الإدارة العامة الرشيدة (حوكمة الإدارة العمومية )

أدى التغيير الحاصل على وظيفة الإدارة العامة ودفعها بالأساس نحوى تطوير أساليب عملها، من نموذج تقليدي إلى الأخذ بأسلوب الإدارة بالتوجه نحو العميل، أي أسلوب القطاع الخاص أضف إلى ذلك المتطلبات المتنامية لملتقي الخدمة، نحو المزيد من الارتقاء بنوعية الخدمة، التي تقدمها المنظمات العامة، وتوفيرها بأسلوب يمكن من الحصول عليها في الوقت والكمية المناسبين، بما يحقق هدف خدمة و رعاية الفرد والمواطن.

وتمثل الخدمة العامة الرشيدة وفق منطق تقريب الإدارة من المواطن، الاستقبال اللائق بالمواطن، التكفل بكل التطلعات التي يرفعها المواطن، إجابة المواطن في أجل محدد، إرشاد المواطن بالإجراءات والمسالك الإدارية المحددة، إضافة إلى تسيير الوحدة، أو المؤسسة الإدارية من طرف عمال أكفاء. كما ينظر للخدمة العمومية في ظل الحكم الراشد على أنها مفهوم يكرس مشاركة المواطن، ومؤسسات المجتمع المدني في الشأن العام، وفي وضع القرارات الخاصة بالقضايا التي يعينهم، وتحقيق الشفافية، التي تجسد

<sup>1</sup> شعبان عبد الحسين، الحكم الصالح(الراشد) و التنمية المستدامة، الحوار المتمدن، العدد 1804، 2007/ 01/23، متاح في: <http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=86703>، تاريخ الإطلاع 10 /02/ 2016

حق المواطن في الوصول إلى المعلومات، والأخبار الصحيحة، والقدرة على الاطلاع على الموازنات، ومراقبة مسار تنفيذ المشاريع، والبرامج، والخدمات ذات العلاقة بشأن العام.

### 1- تعريف الإدارة الرشيدة<sup>1</sup>: ( أو مفهوم الحكم الراشد في المؤسسات العمومية )

تعرف الإدارة الرشيدة بأنها خلق مؤسسات عامة فعالة، وكفوءة، تستجيب لاحتياجات السكان، وتعزز العدالة الاجتماعية، وتضمن المساواة في الحصول على خدمات عالية المستوى.

وبالتالي يوحى مفهوم ترشيد الإدارة العمومية بتلك الآليات المتعلقة بالعمل على وضع إدارة قادرة على التحكم في نموها، ومصاريفها، والتي تقتصر على تحقيق مهامها الأساسية، وذلك بتسخير القيم الأخلاقية و العمل بشفافية، واحترام القوانين والأخلاقيات، على أساس مواثيق حسن السلوك القطاعية، تعرف بمسؤوليات وواجبات الإدارة، ورجال الإدارة اتجاه المواطنين.

### 2- معايير تحقيق الحكم الراشد في المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري

هناك بعض المقاييس الأساسية التي يتم مراعاتها عند محاولة قياس مدى وجود الحكم الراشد في الإدارة العمومية، بناء على المقاربة النظرية، التي تعرف الحكم الراشد اعتمادا على ثلاثة عناصر أساسية تشمل ( التنظيم، التسيير، ثقافة السلوك ) ، حيث تصنف تلك المقاييس وفق ما يلي:

#### 1.2 المقاييس المرتبطة بالتنظيم :

من بين مقاييس الحكم الراشد من حيث التنظيم يمكن ذكر<sup>2</sup>:

2-1-1 الهيكل التنظيمي: الهيكل التنظيمي هو وسيلة، أو طريقة لتنظيم الإدارة من خلال مخطط له شكل هرمي ( أجهزة، هياكل، مديريات، مصالح، مكاتب)، ويبنى على مبدأ التخصص، وفي إطار الحكم الراشد هناك عناصر أساسية يجب توفرها في الهيكل التنظيمي هي:

أ/هيكل تنظيمي واقعي وموضوعي: وضع هيكل يتناسب مع الظروف، والأوضاع السائدة في الإدارة أي تكييف الهيكل التنظيمي مع البيئة المحيطة به، كما يتطلب كذلك أن يكون هيكل قليل المستويات الإدارية، لتفادي صعوبة الإشراف، وصعوبة تبادل المعلومات، وبطء تلقي الأوامر والقرارات.

ب/التدرج والتسلسل الإداري للهيكل التنظيمي: حيث يكون الهيكل التنظيمي هرمي تدرجي توزع فيه السلطات والمسؤوليات، يراعى فيه مبدأ التخصص ( أي توزيع الموظفين على أساس مستويات على أساس الكفاءة والخبرة) مع ضرورة الربط بين قاعدة التنظيم وقمته، وللتسلسل الإداري سمات تتمثل في:

<sup>1</sup> تقرير المغرب حول المبادرة العربية من أجل حكام رشيدة في خدمة التنمية، الاجتماع الأول:الوظيفة العمومية والنزاهة،تنظيم المملكة المغربية بالتعاون مع منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وبرنامج الأمم المتحدة، يوليو 2005، ص5 .  
<sup>2</sup> فريق بحث الإدارة العامة، " ملتقى الحكم الراشد في الإدارة العمومية ،المدسة الوطنية للإدارة، 2006، الجزائر،ص15-16.

- يتسع عند القاعدة ويضيق عند القمة.
  - يتلقى الموظف دائما أوامر من مستوى أعلى منه، وتحدد اختصاصات كل وظيفة، ومسؤولياتها، وواجباتها.
  - يتم الإتصال الرسمي بين مستويات الإدارة دون تخطي مستوى معين.
- ج/ مرونة الهيكل التنظيمي:** إذ تعني تكييف الهيكل التنظيمي مع مستجدات الإدارة الداخلية والخارجية، مما يستدعي التغيير عمد حدوث ظروف ملزمة، بهدف مواكبة التطور والتغير.
- د/ المهام داخل الهيكل التنظيمي:** إذا كانت المهام تعني الأعمال، والأنشطة المجمعمة بطرق مختلفة في تنظيم إدارة ما، فإن تحديد المهام يسمح بتحديد المسؤوليات داخل الهيكل التنظيمي، وتسهيل عمليات التقييم المختلفة، ويستند تحديد المهام على العناصر التالية:
- **التخصص وتقسيم العمل:** يعني التوزيع الواضح والدقيق للاختصاصات المختلفة، بالاعتماد على مبدأ التخصص، الذي يجعل كل موظف يعمل في إطار وظيفة واحدة، لتفادي الازدواجية في الوظائف، لأن زيادة التخصص تؤدي إلى زيادة الكفاءة، وإنجاز الأعمال في وقت محدد وبتكلفة أقل.
  - **ضرورة تحديد الواجبات والمسؤوليات بدقة:** هو أن يلم الموظف بمقتضيات وظيفته بدقة متناهية في حدود سلطاته ومسؤولياته، ولا بد أن يكون تحديد الواجبات والمسؤوليات تحديدا كتابيا ومعروفا، من طرف الجميع وعلى مستوى الوظائف المختلفة.
  - **إعادة تجميع الوظائف المتشابهة:** هو قيام الإدارة بتجميع وظائف متشابهة تحت سقف إداري واحد، وهدف ذلك تقليل التهرب من المسؤوليات، وتقليص الأجهزة المتشابهة، ويتم تجميع الوظائف داخل مجموعة واحدة، لكل الوظائف التي لها واجبات متماثلة، وتخدم منطقة جغرافية وجمهور معين، ولها طبيعة واحدة.
  - **اللامركزية:** تعني طريقة من طرق التنظيم في الإدارة العمومية، ويتم من خلالها توزيع السلطة بين الهيئات المركزية، والهيئات المنتخبة التي تعمل على إشباع الحاجات المحلية، كما أن اللامركزية تتيح قدرا من تفويض السلطة لجهات إدارية أدنى، بغية تخفيف الضغوط على السلطات العليا المركزية مما يولد لدى الأفراد في السلطات الدنيا إحساسا بالثقة.

## 2.2 المقاييس المرتبطة بالتسيير: يمكن ضبط مقاييس الحكم الراشد من حيث التسيير من خلال<sup>1</sup>:

1.2.2 السلطة والمسؤولية: حيث يتم تحديد سلطة كل منصب في ظل العمل الإداري، على أساس حاجة شغل المنصب الفعلي، والذي يتفق مع كل ما يوكل للفرد من صلاحيات، حتى يتم تحقيق أهداف الإدارة، مما يجعل كل إداري مسؤولاً عن المهام الموكلة له كذا إنجاز عمله.

2.2.2 القيادة: للقيام بالأعمال الإدارية على أحسن وجه، يقتضي ذلك أن تكون القيادة تتسم بالديمقراطية والمشاركة، ومحاولة رسم أهداف، ونتائج محددة ينبغي أن يتم تحقيقها من طرف المرؤوسين، وتأييدهم دوراً مشتركاً في تحقيق أهداف الإدارة، وبالتالي العمل على نجاحها.

ولكي تصبح لدى الإدارة قيادة ناجحة وفعالة، فإنه يجب البحث عن صفات القيادة الضرورية، والتي يمكن ضبطها في الشروط التالية:

- القدرة والحنكة الكاملة في التعامل مع مشاكل التنظيم، والقضايا المطروحة من طرف العاملين المنتمين إليه والمشتغلين فيه.
- الخبرة والمهارة السياسية، ووجوب التعامل مع البيئة الخارجية والقدرة على التنبؤ، واستشراف المستقبل.
- التفاعل مع تطورات العصر، والقدرة على التحكم في التكنولوجيا الحديثة، إضافة إلى المهارات الفنية.

3.2.2 التخطيط: ينطوي التخطيط على وظيفة وضع الاستراتيجيات، ولبرامج اللازمة لتحقيق أهداف الإدارة، وله أنواع منها التخطيط الإستراتيجية، وتخطيط الموارد البشرية... الخ.

4.2.2 مكافحة الفساد الإداري: تختلف درجة الفساد الإداري من مجتمع لآخر، تبعاً لنوع القيم الأخلاقية والنظم الاجتماعية السائدة، إذ يعرف بأنه سلوك الموظف العام المخالف للواجب الرسمي، بسبب المصلحة الشخصية، أو الاستفادة المادية، أو استغلال المركز ومخالفة التعليمات، لغرض ممارسة النفوذ والتأثير الشخصي، والذي يدفع هذا السلوك إلى استعمال الرشوة لمنع عدالة، أو موضوعية شخص معين في مركز محترم، وكذلك يشمل سوء استخدام المال العام.

أما منطلقات الحكم الراشد في مكافحة الفساد داخل الإدارة العامة فيمكن القول أنها تشمل إقرار مبادئ النجاعة والفعالية، وذلك من خلال حسن التنظيم، إذ لا بد أن تتكون المنظمة من وحدات إدارية منطقية تضم أقسام، إدارات، وتقسّم مهام كل واحد منها لكي يقوم بعمل، أو مجموعة من الأعمال، مما يعطي إمكانية تحديد المسؤولية، وسلطة كل رئيس قسم، إضافة إلى تحديد طرق التعاون والاتصال بين الأقسام

<sup>1</sup> فريق بحث الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 17.

والإدارات، حيث تظهر أهمية الحكم الراشد في أي مؤسسة عمومية، إذ أن التنظيم الجيد والمرن يضفي إلى القضاء على التعقيدات البيروقراطية.

**2-3 المقاييس المرتبطة بثقافة السلوك<sup>1</sup>:** يرتب تطور الإدارة ورفيها بمستوى تفاعل موظفيها مع بيئتها التنظيمية، وبذلك يرتبط نجاح الإدارة بمدى توفر جملة من الشروط يتصف بها كل موظف بالإدارة.

**2-3-1 احترام مواعيد العمل:** إذ تعني امتثال أوامر العمل والقوانين التي تنظم المهام، والأنشطة الإدارية والتي من أهمها احترام مواعيد العمل، والتي تعكس حرص الموظف، وتبرز اهتمامه الكامل بمهامه وأعماله.

**2.3.2 الانضباط:** حيث يعكس الصورة المهنية للموظف، وهو يؤدي مهامه الوظيفية، التي يشترط أن تكون في إطار احترام النظام الداخلي للإدارة، واحترام العلاقات البينية سواء بين الموظفين، أو بين الموظفين الرؤساء.

**3.3.2 العلاقة مع المواطن:** يستمد نجاح الإدارة في ظل التحول للحكم الراشد من طبيعة العلاقة التي تربطها بالمواطنين، فالإدارة الجيدة هي التي تلقى مستوى مقبول واسع، من قبل الأفراد وطالبي الخدمات العامة، والذي ينتج عن حسن المعاملة، وعدم التحيز في تقديم الخدمات للمواطنين .

**4.3.2 روح المثابرة:** إضافة إلى حسن العلاقة التي يجب أن تربط الموظف بالمواطنين، على الموظف التحلي بروح المثابرة، والتي تقتضي مواجهة كل الصعوبات، والعراقيل التي تواجهه في أداء عمله، كما تقتضي روح المبادرة أن يساهم الموظف في تقديم التدابير والاقتراحات لفائدة الإدارة، التي يمكن أن تزيد من فعاليتها، وتحسين من مستوى الخدمات التي تقدمها للمواطنين.

**5.3.2 الأخلاق المهنية:** تمثل أحد جوانب الرئيسية في سلوك الموظفين، تترجم هذه الأخلاق غالباً في وثيقة، وتفنن بعرف بمدونة الأخلاق المهنية، وتبنى الأخلاق المهنية على ( الالتزام بالأخلاق والاستقامة والالتزام بالحياد، الالتزام بالحفاظ على السر المهني والترفع عن كل ما يخل بشرف الوظيفة وكرامتها، الالتزام بالإعلام)، كما أن الالتزام من طرف الموظفين بكل هذه الأخلاق من شأنه أن يدعم الإدارة بيد عاملة كفؤة، ونزيهة، غايتها خدمة المصلحة العامة، والوصول إلى تحقيق أهداف الإدارة التي وجدت من أجلها.

<sup>1</sup> فريق بحث الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص18.

خلاصة الفصل :

من خلال دراستنا نستطيع القول أن المؤسسة العمومية هي الهيئات المكلفة بتنفيذ دور الدولة في مجال السياسات العمومية، كما أن للمؤسسة العمومية عدة أنواع من بينها المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، التي تعد محور الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية لأي دولة مهما كانت توجهاتها الفكرية، ذلك راجع للأهمية التي تحظى بها، وللخصائص التي تتسم بها وذلك من خلال الخدمات الأساسية والضرورية التي تقدمها لأفراد المجتمع، بأسعار معقولة وجودة عالية حيث سعت معظم الدول ومن بينها الجزائر إلى إتباع سياسة معينة تسمح لها بعدم تعرض هذه الخدمات لقانون العرض والطلب في سوق الخدمات، فكانت أسلم طريقة بامتلاك هاته المؤسسات. حيث كان على هذه الأخيرة الرفع من مستوى أدائها والزيادة من كفاءتها تكريس الحكم الراشد الذي يمثل الهيكل أو الإطار العام لإصلاح قطاعات مختلفة في مقدمتها المؤسسات العمومية، حيث يمثل التسيير العمومي الجديد أحد أبرز النماذج المعتمدة لإصلاحها، وبالتالي فإن الحكم الراشد بالمبادئ المعتمدة من قبل المنظرين والهيئات الدولية، يمثل الأرضية العامة لتطبيق التسيير العمومي الجديد بأكثر فعالية.