

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية  
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة فرحات عباس سطيف 1  
كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير

قسم التسيير

# محاضرات في التسيير العمومي

مطبوعة بيداغوجية موجهة لطلبة السنة الأولى ماستر تخصص ادارة اقليمية وتنمية محلية

إعداد الدكتور: خرخاش نادية

الخبراء المقيمون للمطبوعة

د.بن حاج مونيير: جامعة سطيف 1

د.قريشي خير الدين: جامعة ورقلة

تمّ اعتماد المطبوعة في 25 جوان 2023

2023- 2022

## مقدمة

يكتسي التسيير العمومي أهمية بالغة كون أن أنشطته تمس حياة جميع المواطنين في كافة انحاء البلد، والمنافع التي يقدمها في شكل خدمات عامة يستفيد منها كل أفراد المجتمع دون تحيز أو استثناء. فالتسيير العمومي باعتباره الأداة المنبثقة من الإدارة العمومية هو المسؤول بصفة أساسية في المساهمة في وضع السياسات العامة للدولة وتشكيلها والمساهمة في تنفيذها. غير أن الأسس والمبادئ التي بني عليها التسيير العمومي التقليدي وعلى رأسها عدم المرونة، وبطئ الإجراءات، والتركيز على اللوائح والوسائل، والتمسك بضوابط الميزانية، إضافة إلى التبذير والاستغلال غير العقلاني للمال العام كان من بين أهم الأسباب التي ساهمت في تدهور الادارة العمومية وضعف آدائها، ورداءة الخدمات عامة المقدمة والتي لم ترق إلى مستوى تطلعات ورضى الجمهور، وكانت محل تدمير واستنكار كبيرين.

وعلى ضوء الأوضاع المتدهورة التي آلت إليها الادارات العمومية والنتائج السلبية التي تحققت في ظل تطبيق التسيير العمومي التقليدي، كان لزاما على حكومات الدول البحث عن السبل الكفيلة لتحسين أداء الادارة العمومية وجعلها أكثر كفاءة وفعالية وتحظى في نفس الوقت برضى المواطن، فاقتضت الضرورة إحداث تغيير جذري في أسس ومرتكزات التسيير العمومي التقليدي الذي أثبت فشله من خلال نقل ومحاكاة أدوات التسيير في المؤسسات الخاصة واسقاطها على الادارات العمومية لتحسين مستوى ادائها من خلال إصلاح أنماط التسيير. فظهر مفهوم التسيير العمومي الحديث بأليات تسيير جديدة مستمدة من اقتصاد السوق مست كل موارد الإدارات العامة وعلى رأسها الجانب البشري والمالي، هدفها الأساسي تحسين جودة الخدمة العمومية، وتحسين أداء الادارة العمومية خاصة ما تعلق بتحقيق الفعالية والفاعلية والميزنة. إن بروز مفهوم التسيير العمومي الحديث وتطبيق مبادئه في الادارات العمومية ترتب عنه حتمية إجراء اصلاحات ادارية شاملة أو جزئية في هذه الادارات، وضرورة تبني ادارة التغيير والحوكمة الالكترونية.

يشكل التسيير العمومي التقليدي بمفهومه ومبادئه، وأدواته، والتسيير العمومي الحديث بمبادئه وأنماط تسيير موارده الجديدة خاصة ما تعلق بالموارد البشري، المالي، وادارة الوقت، وتحسين جودة الخدمة العمومية، والأداء إضافة إلى الاصلاحات الادارية وادارة التغيير، والحوكمة الالكترونية الموضوعات الأساسية للتسيير العمومي، لذلك سوف نقسم هذه المحاضرات إلى عشر فصول وهي:

### 1- الوصف المختصر للمقياس

يهدف هذا المقياس إلى تعريف الطالب بأنماط التسيير داخل الادارات العمومية، والمتعلق تحديدا بتسيير أهم موارد المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري، والسبل الكفيلة بتحسين أداء الادارات العمومية وجعلها أكثر كفاءة ومردودية.

### 2- الأهداف العامة للمقياس

يمكن تلخيص الأهداف العامة للمقياس في النقاط التالية:

- ✓ تعريف الطالب بمفهوم التسيير بشكل عام، وأدوات ومبادئ التسيير في الإدارات العامة تحديداً؛
- ✓ تعريف الطالب بمختلف المفاهيم والمصطلحات ذات العلاقة الوطيدة بالتسيير العمومي؛
- ✓ تعريف الطالب بمبادئ ومرتكزات التسيير العمومي الحديث؛
- ✓ تمكين الطالب من نقل أدوات تسيير المنظمات الخاصة وتطبيقها على موارد الإدارات العمومية؛
- ✓ تمكين الطالب من معرفة سبل تحسين جودة الخدمة العمومية؛
- ✓ تمكين الطالب من معرفة سبل تحسين أداء الإدارات العمومية ذات الطابع الإداري.

3- مخرجات التعليم من هذا المقياس

يفترض بالطالب بعد دراسته لهذا المقرر أن يكون قادراً على:

- ✓ التمييز بين التسيير العمومي التقليدي والحديث؛
- ✓ التعرف على مختلف أدوات وأنماط تسيير المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري؛
- ✓ التعرف على السبل الكفيلة بتحسين أداء الإدارات العمومية الجزائرية.

4- المعارف المسبقة المطلوبة

يفترض من الطالب أن تكون له معارف مسبقة في مقياس:

- تسيير المؤسسات
- المالية العامة

5- طرق تقييم المعرفة المكتسبة للمقياس

يتم الاعتماد على عدة معايير والتي على أساسها يتم تقييم الطالب للمعارف المكتسبة لهذا المقياس، أهمها امتحان تطبيقي على مستوى المحاضرة والتطبيق، البحوث المعدة من قبل الطلبة، المشاركة والحضور، إضافة إلى قيام الطالب بإعداد بطاقات تقنية تتعلق بالبحث المبرمج في كل حصة تطبيقية.

6- البرنامج المقرر للمقياس

يشمل برنامج المقياس على عشر فصول، تناول الفصل الأول من البرنامج الإطار المفاهيمي للتسيير العمومي حيث استعرضنا فيه تعريف التسيير العمومي، وتطور مفهومه، وأهم ما يميزه عن إدارة الأعمال، والعلاقات التي تربطه بالعلوم الأخرى. وتم تناول في الفصل الثاني أدوات التسيير والمتمثلة في الإدارة بالأهداف، مراقبة التسيير، والاتصالات.

- وفي الفصل الثالث تم التطرق إلى سيرورة اتخاذ القرارات في الإدارة العمومية
- أما في الفصل الرابع، فقد تم استعراض إجراءات المراقبة والمتابعة في الإدارات العمومية.

- في الفصل الخامس تمّ التطرق إلى التسيير العمومي الحديث من خلال التركيز على أهم المبادئ التي يقوم عليها، وإجراء مقارنة بينه وبين التسيير العمومي التقليدي.
- في الفصل السادس تمّ تناول سبل تحسين الخدمة والعمومية وتحسين الأداء في الإدارة العمومية
- تناول الفصل السابع من هذه المطبوعة تسيير الموارد البشرية
- الفصل الثامن تمّ تناول التسيير المالي العمومي
- في الفصل التاسع تمّ التطرق إلى تسيير الوقت
- الفصل العاشر تمّ استعراض إدارة التغيير
- الفصل الحادي عشر تناول الاصلاحات الادارية
- وفي الفصل الثاني عشر تمّ التطرق إلى الحوكمة الالكترونية
- وبغية تمكين الطالب من فهم وترسيخ بعض مصطلحات التسيير العمومي تمّ إدراج في هذه المطبوعة مصطلحات التسيير العمومي الأكثر تداولاً باللغات الثلاث: العربية، والإنجليزية، والفرنسية.



## الفصل الأول: الاطار النظري والمفاهيمي للتسيير العمومي

1-1 ماهية التسيير العمومي: قبل أن نتوسع في مفهوم التسيير العمومي ومدخله المختلفة، لابد أن نتناول أولاً المكون الرئيسي لهذا المفهوم أي التسيير وإبراز أهم خصائصه:

1-1-1 تعريف التسيير وأهم خصائصه: لقد تعددت تعاريف التسيير بتعدد وتنوع التيارات والمدارس الفكرية التسييرية، فقد عرفه فردريك تايلور أب المدرسة الكلاسيكية على أنه علم مبني على قوانين وقواعد وأصول علمية قابلة للتطبيق على مختلف النشاطات الانسانية.<sup>1</sup> كما عرفه بعض الباحثين على أنه فن انجاز الأعمال بواسطة الموظفين، أو أنه ينطوي على انجاز الأهداف باستخدام الموارد البشرية، والمالية، والتقنية المتوفرة<sup>2</sup>، كما يعرف التسيير على أنه قيادة وتنسيق الامكانيات البشرية والمادية المتاحة بالمؤسسة لتحقيق هدف معين<sup>3</sup>.

ولكي نتمتع أكثر في هذا المفهوم، من الضروري أن نبرز أهم ميزاته وخصائصه والمتمثلة في<sup>4</sup>:  
أ- التسيير علم وفن: يعرف التسيير على أنه مجموعة تتكون من مختلف العلوم بالإضافة إلى ممارسة كفاءات خاصة ( التكوين، سمات القائد، القدرة على الاتصال، القدرة على التأثير..... إلخ).

إن التفكير التسييري عرف تطوراً هائلاً بفضل مساهمات مختلف البحوث وفي شتى الميادين، من اقتصاد، سياسة، علم الاجتماع، إعلام آلي، وغيرها من العلوم.

ب- التسيير مبني على الوظائف: تتأثر الوظائف فيما بينها وتكون وحدة متماسكة، لهذا يمكن أن نخطط عمليات التنظيم، والادارة والرقابة، كما نستطيع أن ننظم عمليات التخطيط والقيادة والرقابة، وهكذا بالنسبة لباقي الوظائف الأخرى.

ج- يتطور التسيير حسب دورة متواصلة، وحتى تضمن المؤسسة بقاءها يجب أن تتجدد عجلة التسيير بصفة متواصلة عبر الزمن حسب التسويات المطلوبة.

د- التسيير مبني على تقارب تيارين: العقلانية والانسانية لدمج ثقافة المؤسسة.

ر- تطابق التسيير مع الأداء وهذا يتضمن توفر ثلاثة عناصر:

- تحقيق مشروع معقد يستلزم مساهمة أكثر من عامل واحد؛

- دور المسير يكمن في تحديد الاتجاه الدقيق لممارسة عملية معينة؛

- إن البحث عن الفعالية هي من متطلبات الكل في كل لحظة.

1 عبد الرزاق بن حبيب، اقتصاد وتسيير المؤسسة، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 107

2 علي فلاح الزغي، عبد الوهاب بن بريكة، مبادئ الادارة، الأصول والأساليب العلمية، الطبعة الأولى، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، 2013، ص 3

3 مصطفى أبو زيد فهمي، حسين عثمان، التسيير العمومي، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2003، ص 12

4 عبد الرزاق بن حبيب، مرجع سابق، ص 108

ه- للتسيير أبعاد وتطبيقات عالمية.

و- للتسيير مناهج عديدة عامة وخاصة تتبع المشكل المدروس.

1-1-2- مداخل دراسة التسيير العمومي: لقد كان التسيير العمومي محور اهتمام العديد من المفكرين من مختلف ميادين المعرفة مثل علم السياسة، والادارة، والاجتماع، وحتى علم الاقتصاد، وبالتالي فإن التعارف المصاغة تستمد خلفيتها من مجال الذي ينتمي إليه صاحب التعريف. وقد تعددت واختلفت محاولات المفكرين للوصول إلى تعريف محدد ومقبول لمفهوم التسيير العمومي، ويرجع سبب هذا الاختلاف إلى تباين نظرة هؤلاء المفكرين إلى حدود ودور التسيير العمومي، وعلى الرغم من هذا التباين بشأن تعريف التسيير العمومي فإنه يمكن التمييز بين مدخلين أساسيين: يمثل المدخل الأول الاتجاه التقليدي لدور التسيير العمومي، بينما يمثل المدخل الثاني الاتجاه الحديث والمتسع للتسيير العمومي.

أولاً: المدخل التقليدي: التسيير العمومي كأداة لتنفيذ السياسة العامة للدولة، تبعا لهذا المدخل فإن التسيير العمومي هو مزيج من القوانين، واللوائح، والعلاقات التي تسمح بتحقيق وتنفيذ السياسة العامة للدولة، وقد صيغت ثلاث اتجاهات وفقا لهذا المدخل<sup>1</sup>.

1- الاتجاه الذي يربط التسيير العمومي بالسياسة: يقوم أنصار هذا الاتجاه بربط التسيير العمومي بالسياسة العامة كما تحدها الأجهزة التشريعية في الدولة فيعرف White التسيير العمومي بأنه "جميع العمليات التي تهدف إلى تحقيق أو تنفيذ السياسة العامة"، ويقصد بالسياسة العامة مجموعة القواعد والبرامج الحكومية التي تشكل قرارات أو مخرجات النظام السياسي بصدد مجال معين<sup>2</sup>.

يغطي هذا التعريف مجموعة ضخمة من أنواع النشاط في ميادين مختلفة منها على سبيل المثال: بيع الأراضي والأملاك العامة، إبرام المعاهدات، الخدمات الصحية، والتعليمية، وحتى إنتاج الصواريخ. أما Phiffner فيعرف التسيير العمومي بأنه تنسيق الجهود المختلفة بقصد تحقيق السياسة العامة، وبالتالي يختص التسيير العمومي بتنظيم الأعمال الحكومية، بمعنى تنظيم وتوجيه الموارد المتاحة بقصد تحقيق السياسة العامة.

في حين يعرف Wilson التسيير العمومي بأنه الغاية أو الهدف العملي للحكومة إذ أن موضوعه هو إنجاز المشروعات العامة بأكبر قدر ممكن من الفاعلية والاتفاق مع رغبات الأفراد واحتياجاتهم، فعن طريق التسيير العمومي توفر الحكومات حاجات المجتمع التي يعجز النشاط الفردي عن الوفاء به.

ما يمكن ملاحظته من التعريفات السابقة أنها بينت دور التسيير العمومي في تنفيذ السياسات العامة، إلا أن هذه التعريفات قد ركزت على الجانب المتعلق بالهدف من التسيير العمومي دون تركيزها على الجوانب الفنية والتي تميزها عن أنواع النشاط الأخرى، حيث أنها عجزت عن وضع ضابط يميز التسيير العمومي

محمد السعيد عبد الفتاح، ص 191

<sup>2</sup> محمد عبد السميع، أحمد طيبة، أساسيات التسيير العمومي، دار جليس الزمان، 2010 عمان، ص 192

عن منظمات الأعمال، فتحقيق السياسة العامة ليست حكرا على منظمات التسيير العمومي، وإنما تساهم فيها كافة المنظمات بما فيها منظمات الأعمال.

**2-الاتجاه الذي يربط التسيير العمومي بالنشاط الاداري:** يتضمن هذا الاتجاه ربطا بين التسيير العمومي والنشاط التسييري، فيرى أنصاره أن التسيير العمومي هو النشاط الذي تقوم به جهة التسيير العمومي. فيعرفه Simon أنه يتضمن أنواع النشاط الذي تقوم به الحكومة وإدارتها التنفيذية والمشروعات العامة، أما Gladen فيعرفه على أنه يختص بالأنشطة الادارية الحكومية. غير هذه التعريفات ووجهت لها عدة انتقادات، كونها استخدمت بعض المصطلحات مثل الأنشطة الادارية وموظفوا الحكومة وهذا دون تحديد لمفهومها.

**3-الاتجاه الذي يربط التسيير العمومي بالأجهزة الادارية:** يركز بعض الباحثين على الكيان المؤسسي أو الهيئة التي تدبر النشاط، فيعرف Debbasch التسيير العمومي بأنه وسيلة إدارة الأعمال العامة، وهي تتمثل في مجموعة المرافق العامة التي تعمل على تحقيق الأهداف المرسومة أو المحددة بواسطة السلطة السياسية. هذا التعريف يركز على الجانب العضوي للإدارة أي الجهاز الاداري أو المنظمة العامة التي تقوم بالعملية التسييرية.

#### **ثانيا- المدخل الحديث: التسيير العمومي كأداة للمساهمة في تشكيل السياسة العمومية وتنفيذها**

يركز المدخل الحديث في النظر إلى التسيير العمومي من زاوية الدور الذي يلعبه في المجتمعات المعاصرة. فيرى Fesher أن التسيير العمومي هو علم وفن وضع وتنفيذ السياسة العامة، رغم ان هذا الدور هو تقليدي بالنسبة للتسيير العمومي إلا أن هذا الكاتب يقول أن الاتجاه الحديث هو نحو تحديث دوره ليشمل المساهمة في وضع وتشكيل هذه السياسات.

إن الاتجاه نحو توسيع الدور الذي يلعبه التسيير العمومي ليشمل المساهمة في وضع وتشكيل السياسات العامة للدولة بالإضافة إلى تنفيذها، يؤدي بالضرورة إلى اختلاف النظرة إلى هذا النشاط وإلى دخول متغيرات أخرى ينبغي أخذها بالحسبان عند دراسة التسيير العمومي ومعرفة أبعاده وحدوده، وبالتالي فإن التسيير العمومي يتأثر بالنظام السياسي، والاقتصادي، والاجتماعي المطبق في الدولة. ومن ثم فإن الدراسة المعاصرة للتسيير العمومي تقتضي الاهتمام بالإضافة إلى العمليات الادارية والمجالات الوظيفية المختلفة داخل المؤسسات العامة بالإطار المؤسسي للمجتمع ويقصد به الهيئة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وكذلك سلوك الأفراد العاملين في الجهاز الاداري الحكومي.

**إن الدور الحديث للتسيير العمومي يمكن النظر إليه من زاويتين:**

**أ: المساهمة في وضع وتشكيل السياسة العامة للدولة.**

**ب: التحقق من تنفيذ هذه السياسات**

يرى الاتجاه الحالي أن عملية وضع السياسة وتنفيذها هما عمليتان مستقلتان، رغم أن هناك بعض الآراء التي تنادي بضرورة الفصل بينهما باعتبار أن العملية الأولى يغلب عليها الطابع السياسي، بينما يغلب على عملية التنفيذ الطابع الإداري التسييري. غير أن هناك الكثير من الأسباب التي تؤكد على أهمية مشاركة منظمات التسيير العمومي في وضع وتشكيل السياسة العامة ثم القيام بتنفيذها من ضمن هذه الأسباب:

1- أن الأجهزة الإدارية تساهم باستمرار في اقتراح هذه السياسات، حيث أن القطاع التنفيذي لديه الكثير من الخبرة والممارسة العملية خاصة ما تعلق بوسائل التنفيذ وامكانياته، في حين وازع السياسات (السلطة التشريعية) غالباً ما يكون بعيداً عن الواقع ومشاكله، وبالتالي لا بد أن تأخذ السياسات امكانيات التنفيذ حتى تحقق أهدافها.

2- أن أجهزة التنفيذ لا بد أن تشارك أجهزة وضع السياسات تصورها حول الدوافع التي تملي عليها الأخذ بسياسة دون أخرى، والأهداف المتوقعة من وراء تنفيذها.

3- إن مشاركة السلطة التنفيذية في اقتراح السياسات العامة يسمح لها بزيادة ارتباطها بأهداف تلك السياسات، فإذا اعتبرت أجهزة التنفيذ مشارك مسؤول هذا ما يؤدي إلى الاعتراف بكيانها وينمي فيها القدرة على الاقتراح والمبادرة، وتحاول بذل كل الجهود في الاتجاه الذي يضمن تحسين الأداء وترقيته إلى أعلى مستوياته. أما في الحالة الثانية فيكون الاتجاه نحو تجاهل دور هذه الأجهزة ووضع العديد من العراقيل في طريق التنفيذ.

4- لا بد من تحقيق التجانس في نمط الايديولوجية السياسية والاجتماعية بين أجهزة وضع السياسة وأجهزة التنفيذ، وذلك من خلال مشاركة مؤسسات التسيير العمومي في وضع وتشكيل تلك السياسات. ويمكن لمؤسسات التسيير العمومي أن تقوم بدورها في كل من المساهمة في وضع وتشكيل السياسات العامة ثم القيام بتنفيذها كما يلي:

أولاً- المساهمة في وضع وتشكيل السياسات العامة للدولة: يتم هذا الدور على مرحلتين من عملية تشكيل السياسة:

- قيام واضعي السياسة بتشكيل السياسات العامة؛
- بعد سن القوانين وقبل القيام بالتنفيذ.

بالنسبة للمرحلة الأولى يتم تشكيل السياسات العامة بناء على العديد من الاقتراحات والمعلومات من مصادر متعددة، وتبقى المؤسسات العامة المصدر الرئيسي لهذه المعلومات بسبب أن الإداري أو المسؤول الحكومي في مجال معين يمتلك عادة المعلومات الهامة والمؤثرة على الاحتياجات المقدرة والاتجاهات المطلوبة في هذا المجال، إضافة إلى توافر الخبراء الإداريين القادرين على تحليل البيانات واكتشاف أوجه القصور الموجودة في مشكلة ما والمعرفة الكاملة بأهداف البرامج. ومما يزيد من أهمية الوكلاء الحكوميين كمصدر

رئيسي للاقتراحات والمعلومات في هذه المرحلة من إعداد وتشكيل السياسات العامة ظهور اتجاهين رئيسيين وهما<sup>1</sup>:

أ- إن دخول الحكومات في مجالات اقتصادية، واجتماعية جديدة تغطي احتياجات أفراد المجتمع أدى إلى ضرورة توافر المتخصصين الذين يوفرّون المعلومات في هذه المجالات، فسياسات الاستقرار الاقتصادي يجب أن تعزز عند وضعها بمعلومات تفصيلية وتحليل من قبل اقتصاديين متخصصين. فالخبرة والمعرفة ضرورية في تنمية السياسات الخاصة بالدفاع الوطني مثلا، الصحة، التعليم والعديد من البرامج المطبقة على مستوى الحكومة.

ب- التوسع الملحوظ في دور رئيس الحكومة كقائد يقوم بالمبادأة في مجالات متعددة، ومن ثمّ لفت نظر المشرعين إلى السياسات والبرامج المختلفة التي يمكن اتباعها بناء على المعرفة بالاحتياجات المختلفة لأفراد المجتمع.

أما بالنسبة للمرحلة الثانية لمساهمة مؤسسات التسيير العمومي في تشكيل السياسات العامة فتتم بعد أن تكون القوانين أصبحت مكتوبة وجاهزة للتنفيذ، ويختلف الدور الذي يلعبه الإداري في هذه المرحلة حسب العديد من المواقف والحالات على النحو التالي:

- يقوم المشرع بوضع تعبيرات عامة عند سن بعض القوانين خاصة إذا تعلق الأمر بمجالات جديدة ويترك للإدارات الحكومية مسؤولية تفسير هذه التعبيرات؛
- في الحالات التي يتوقع فيها المشرع حدوث تغييرات سريعة في التكنولوجيا المستخدمة مثلا، فإنه يسمح بالتصرف المرن من خلال الإدارات الحكومية بدلا من العودة المتكررة إلى الأجهزة التشريعية؛
- هناك بعض الحالات التي تتطلب اتخاذ بعض القرارات التفسيرية للقوانين من جانب الإدارات الحكومية، وذلك بناء على واقع التنفيذ واكتشاف المشاكل في هذا الصدد.

ثانيا- تنفيذ السياسات العامة : وتعني هذه المهمة قيام السلطة التنفيذية بأحد أو كل الخطوات الآتية:

- إمداد أفراد المجتمع بخدمات من نوع معين وتوفير الحماية لهم؛
- وضع القواعد التي تحكم حرية بعض الأفراد، عن طريق تحصيل الضرائب أو فرض رسوم معينة أو منع نشاطات غير مرغوبة؛
- إدارة الحكومة لبعض المؤسسات سواء كمحتكرة أو كمنافسة للمؤسسات الخاصة مثل خدمات البريد، الضمان الاجتماعي، المدارس العامة والجامعات.

ويلاحظ أن دور مؤسسات التسيير العمومي في هذا الصدد هو ترجمة التشريعات المكتوبة إلى تصرفات وتعديل حقيقي في سلوك المواطنين اتجاه تأكيد الأمر الرسمي، وكذا التأكد من انتفاع المواطنين بالخدمات المختلفة.

<sup>1</sup> محمد السعيد عبد الفتاح، مرجع سابق، ص 25

## 1-2 -مراحل تطور حقل التسيير العمومي: إن التسيير العمومي قديم قدم الحضارة الإنسانية، بداية من

الحضارة السومرية حيث كانت الكتابة والتدوين إلى الحضارة الإسلامية من خلال تشريع القوانين والأنظمة ورسم سياسات الدولة بالشورى والخلافة إلى الحضارة الغربية وما تمخض عنها من نظريات ونظم سياسية، وأنظمة إدارية ورفع شعار الحرية والسعي إلى تطبيق العدالة الاجتماعي. ويمكن تقسيم مراحل تطور التسيير العمومي عموماً إلى 5 مراحل:

**المرحلة الأولى:** يعد توماس ولسون أستاذ علم السياسة بالولايات المتحدة الأمريكية الرائد الأول لحقل التسيير العمومي، حيث نشر مقاله سنة 1887 بعنوان «دراسة التسيير العمومي» مضمونه أن الهدف من التسيير العمومي هو اكتشاف ما يكون ملائماً للحكومة ويجعلها تعمل بنجاح، وكيف تعمل هذه الأشياء بأقصى كفاءة وبأقل تكلفة ممكنة سواء من جهة المال أو الطاقة، وقد تناولت مقالاته أربع مواضيع أساسية<sup>1</sup>:

- طالب بالقيام بحقل مستقل للإدارة العامة، وبضرورة الفصل بين السياسة وبين التسيير العمومي، حيث يرى أن الخلط بينهما أدى إلى الفساد والرشوة، والمسائل الإدارية ليست بالضرورة مسائل سياسية تقرر للإدارة مهامها، ولكنها تنفذها بنفسها.
  - الاهتمام بالحكومة من منظور تجاري، والتأكيد على الصلة بين التسيير العمومي والمشروعات الخاصة، وأن على الإدارة أن تستعين بخبرات الإدارة وتجارها القائمة في إدارة المشروعات الخاصة.
  - تحليل مقارن بين منظمات سياسية وخاصة، ومواضيع سياسية مختلفة.
  - يتم الوصول إلى الإدارة الفعالة بتدريب موظفي الخدمة المدنية وقياس جودة أدائهم.
- المرحلة الثانية:** يعد عالم الاجتماع الألماني ماكس ويبر رائداً من رواد التسيير العمومي، حيث كتب عن النموذج البيروقراطي للتنظيم بين عامي 1905-1915 ، أراد هذا الكاتب أن يحدد التنظيم الأمثل للأجهزة الإدارية في دولة القانون محددًا خصائص البيروقراطية كالآتي:
- الشكل الهرمي للتنظيم البيروقراطي؛
  - نظام من اللوائح المعيارية والمحددة في الأداء؛
  - التصرف الرسمي غير الشخصي؛
  - التوظيف على أساس المؤهلات الفنية، والترقية على أساس الأقدمية والكفاءة.

شهدت هذه الفترة أيضاً انبثاق حركة الإدارة العلمية التي قادها تايلور، والذي حاول أن يبحث عن أفضل أسلوب للأداء لزيادة مستوى الكفاءة الانتاجية، وقد تضمن كتابه مبادئ الإدارة العلمية سنة 1911 أهم تلك المبادئ، أما الرائد الفرنسي فايول فقد توصل إلى أن هناك علماً إدارياً واحداً تطبق مبادئه في جميع مجالات الإدارة

نعمة عباس الخفاجي، تحليل أسس التسيير العمومي منظور معاصر، دار البازوري، عمان، ص 28<sup>1</sup>

سواء كانت عامة أو خاصة، فهي تصلح للتطبيق حتى في الجهاز الإداري للدولة، وقد وضع 14 مبدأ من مبادئ التسيير العمومي نشرها عام 1916 .

وفي الربع الأول من القرن العشرين برز اتجاهها جديدا في حقل الإدارة حيث أظهرت تجارب مايو بمصانع هوثورن أهمية الجوانب النفسية والاجتماعية ودور التنظيم غير الرسمي، وعمل على تطوير ما يسمى بالمبادئ الاجتماعية للإدارة ومهد بذلك لظهور اتجاهات العلاقات الانسانية. واستمر التسيير العمومي للفترة التي دامت بين 1890-1920 يدرس بأسلوب تقليدي وصفي معتمدا على النواحي القانونية حتى سنة 1926 حيث نشر العالم السياسي وايت كتابه مقدمة لدراسة التسيير العمومي والمتضمن مواضيع في ادارة الأفراد، والقانون الإداري ونظم الرواتب والضبط الإداري والتقاعد، ثم جاء بعد ذلك برنارد بكتابه وظائف الرؤساء مؤكدا على أن دراسة السلطة الادارية لا تتم على أساس تقليدي بإصدار الأوامر وإنما تعتمد على مستوى قبول المرؤوسين لها وعلى وضوح قنوات الاتصالات بين مختلف المستويات.

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

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

**المرحلة الخامسة:** في أواخر عقد التسعينات وأوائل القرن الواحد والعشرين ظهر نموذج Denhard et Janet ، حيث ركز هذين الباحثين على أن الافراد لابد ان يعاملوا كمواطنين وليس كزبائن، ولهم دور رئيسي في المشاركة في الحكومة وبشكل فاعل من خلال عملية تنفيذ السياسة.

ولازالت الدراسات والأبحاث قائمة في حقل التسيير العمومي إلى يومنا هذا.

**1-3 مبادئ التسيير العمومي، خصائصه، وأهم مسؤولياته:** سوف نتناول في هذا الجزء أهم الأسس التي بني عليها التسيير العمومي، إضافة إلى الخصائص التي تميزه، وأهم المسؤوليات الملقاة على عاتقه:

**أولاً- مبادئ التسيير العمومي:** تسمح مبادئ التسيير العمومي بتفسير الظواهر الادارية المختلفة والعلاقة بينها والنتائج المتوقع حدوثها، والمبدأ عموماً ليس بالقانون الذي هو مطلق وجامد، بل يتسم بالمرونة بحيث يأخذ بعين الاعتبار الظروف الخاصة والمتغيرة والمحيطية بكل عمل<sup>1</sup>.

ويمكن تلخيص مبادئ التسيير العمومي التي بموجبها تتم تسيير المؤسسات بما يأتي<sup>2</sup>:

- مبدأ الشرعية القانونية: بمعنى استناد ممارسة كافة الأعمال والأنشطة إلى القوانين والأنظمة.
- مبدأ المؤسسية: وهي سيادة العمل التنظيمي القانوني المنضبط بالاجراءات والقواعد المحايدة البعيدة عن التأثيرات والأحكام والأمزجة الشخصية، مما يتضمن درجة مقبولة من الاستمرارية، والثبات والموضوعية .
- مبدأ المسؤولية العامة: ويقصد بهذا المبدأ الالتزام الموضوعي بأهداف، ومتطلبات، وواجبات محددة بموجب القوانين والأعراف التي تحكم العمل العام.
- مبدأ المساءلة: بيان مسؤولية الأفراد والمؤسسات وتحديد الأخطاء لاتخاذ الاجراءات المناسبة.
- مبدأ الخدمة العامة: النظر إلى العمل الحكومي باعتباره خدمة عامة وواجباً مجتمعياً، وليس باعتباره منصبا لممارسة النفوذ واستغلال المنصب.
- مبدأ المهنية: اعتبار التسيير العمومي حقلاً مهنيًا متميزًا بمتطلبات والمهارات، والتأهيل العلمي والفني والسلوكي.
- مبدأ نظام الجدارة: أي وضع الشخص المناسب في المكان المناسب، تبعاً لمؤهلاته وخبراته ضمن إطار المعايير القانونية والموضوعية المتبعة.
- مبدأ النظرة النظامية المفتوحة: أي الاهتمام بالعلاقات البيئية المحلية والخارجية.
- مبدأ الاستشراف: استشراف المستقبل بناء على نظام معلومات معاصر وشامل.
- الإبداع في المفاهيم والأساليب واستخدام التكنولوجيا المناسبة لإنجاز أفضل ومميز<sup>3</sup>.

**ثانياً- خصائص التسيير العمومي:** من أهم خصائص وميزات التسيير العمومي نذكر ما يلي<sup>4</sup>:

1- التسيير العمومي ذو طابع سياسي: تمثل الحكومة أعلى المؤسسات السياسية، فهي المؤسسة التي يتحول عن طريقها تسيير الجماعة إلى قواعد شرعية عامة ملزمة للحكومة، وفي داخل الحكومة يبرز دور التسيير العمومي كأداة منبثقة من التسيير العمومي لتضع سياسات وأهداف الجماعة السياسية والتي تشكلت عن طريق الحكومة موضع التنفيذ. فالتسيير العمومي هو الأساس لتحقيق وتنفيذ السياسات وصنع القرارات واقتراح القوانين.

2- الشكل التنظيمي: ويقصد به هياكل تنظيم التسيير العمومي بمختلف صورها ومستوياتها وما تتضمنه

عبد العزيز صالح بن حبتور، مرجع سابق، ص 62<sup>1</sup>

فاطمة بكدي، التوجهات الحديثة في التسيير العمومي، منشورات المنظمة العربية للتربية الادارية، جامعة الدول العربية، 2020، ص 43<sup>2</sup>

<sup>3</sup> مريزق عدنان، التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة، جسر للنشر والوزيع، الجزائر، 2015، ص 39

نعمة عباس الخفاجي، تحليل أسس التسيير العمومي منظور معاصر، دار البازوري عمان، ص 42- 44<sup>4</sup>



من مؤسسات وعلاقات، فالتنظيم يشمل: السلطة، القوى البشرية والمادية والعلاقات التي تحكمها  
3-التسيير العمومي ذو شكل معقد التركيب: الهياكل التنظيمية معقدة، والتسيير العمومي نظام متشابك  
ومتفاعل مع الكثير من النظم الفرعية.

4-تحقيق المنفعة العامة: يسعى التسيير العمومي إلى تحقيق المنفعة العامة من خلال التخفيف من المعاناة  
الاجتماعية والاقتصادية لأفراد المجتمع وتوفير حياة كريمة.

5-تركيز التسيير العمومي على البعد الإنساني: يعتبر العنصر البشري هو البعد الأساسي في التسيير  
العمومي حيث تتوقف فاعلية هذه الإدارات على الموارد البشرية لا على التنظيمات القائمة.

6-حتمية التسيير العمومي: يعتبر التسيير العمومي حتمية تاريخية وواقعية لا بديل لها في تحقيق  
الأهداف، فهو يتحمل عبء تحقيق التنمية الشاملة خاصة في الدول النامية.

ثالثاً-مسؤولية التسيير العمومي: التسيير العمومي مسؤول بصفة أساسية في المساهمة في وضع السياسات  
العامة للدولة وتشكيلها والمساهمة في تنفيذها، غير أن نطاق عمله لا يتوقف عند دائرة الجهاز الحكومي،  
إنما يمتد ليشمل جميع قطاعات مؤسسات المجتمع، فهو مسؤول عن ما يأتي:

1-تهيئة المناخ ودعم القطاع الخاص لتحمل قدرا من عبء التنمية؛

2-وضع اطار تنظيمي وإداري لمنظمات القطاع العام ليقوم بالأنشطة التي يعجز القطاع الخاص أو لا  
يرغب في القيام بها، وتحديد مجالات عمل هذا القطاع بما ينسجم مع أهداف التنمية والعمل على تحقيقها؛  
3-تحديد أهداف الحكومة والجهاز الإداري للدولة؛

4-تهيئة المناخ للمؤسسات المدنية للدولة واستثمار قدراتها في تهيئة متطلبات التنمية المستدامة.

1-4-التسيير العمومي وادارة الأعمال: إن إجراء مقارنة بين التسيير العمومي وإدارة الأعمال تسمح لنا  
بالكشف عن بعض أوجه التشابه بين كليهما، والعديد من نقاط الاختلاف، نبيها كالتالي:  
أولاً-أوجه التشابه بين التسيير العمومي وادارة الأعمال: تتمثل أوجه التشابه بين التسيير العمومي وادارة  
الأعمال في النقاط التالية<sup>1</sup>:

- العملية الادارية بمراحلها المختلفة من تخطيط، تنظيم، توجيه، ورقابة لا تختلف باختلاف نوعية  
الادارة سواء كانت عامة أو خاصة.
- كل من التسيير العمومي وإدارة الأعمال تسعى إلى تحقيق أهداف معينة بأعلى درجة من الكفاءة  
والفعالية.
- المنظمات العامة والخاصة تقوم بانتاج سلع وخدمات لاشباع حاجات ورغبات انسانية.
- تعمل كل من ادارة الأعمال والتسيير العمومي على زيادة انتاجية المجتمع الذي تعمل فيه وتساهم  
في رفع مستوى معيشة افراده.

ثابت عبد الرحمان ادريس، المدخل الحديث في التسيير العمومي، الدار الجامعية، القاهرة، 2001، ص 391

ثانياً-أوجه الاختلاف بين التسيير العمومي وادارة الأعمال: يمكن تلخيص أوجه الاختلاف بين التسيير العمومي وادارة الأعمال في الجدول أدناه.

الجدول رقم 1: أوجه الاختلاف بين التسيير العمومي وادارة الأعمال

التسيير العمومي	ادارة الأعمال
يرتبط التسيير العمومي بالقطاع الحكومي وبتنفيذ السياسة العامة	يرتبط بالنشاطات الفردية أو الجماعية الخاصة المتعلقة بقطاع الأعمال الخاص، وتخضع بدرجة أساسية لظروف السوق.
يرتبط بوظيفة الخدمات العامة (قطاع الخدمات)	يرتبط بالقطاع الصناعي أو الزراعي أو التجاري الذي يتم بالصفة التجارية البحتة
يستهدف تحقيق المصلحة العامة	يستهدف تحقيق المنافع الخاصة أي تعظيم الأرباح
يقوم على ديمومة الوظيفة العامة	تظل الوظائف فيها ذات طابع مؤقت
تنمو وتزدهر في ظل مناخ التعاون والمشاركة العامة	تفترض مناخ المنافسة وربما الاحتكار كأساس للإزدهار

المصدر: محمود خضر، الإدارة العامة المقارنة، الطبعة الأولى، دار البداية، عمان، 2015، ص26.

1-5 علاقة التسيير العمومي بالعلوم الأخرى: ما من شك أن العلوم الانسانية تشترك مع بعضها في الكثير من الأهداف، وبالتالي فإنها تتلاقى في العديد من المجالات ولكن مع احتفاظ كل حقل من حقول المعرفة بخصائصه المميزة، ومن ثم فإن التسيير العمومي شأنه شأن باقي العلوم المعرفية لا بد أن يتقاطع مع باقي العلوم الأخرى في بعض القواسم المشتركة، وسوف نتناول في هذا المحور أهم نقاط التقاطع بين التسيير العمومي والعلوم الأخرى.

أولاً- علاقة التسيير العمومي بالسياسة: يعد علم السياسة من أكثر العلوم ارتباطاً بالتسيير العمومي حيث نشأ التسيير العمومي كامتداد ونمو لميدان علم السياسة، فأجهزة التسيير العمومي تقوم على فكرة ارتباطها بتنفيذ السياسة العامة وحتى المشاركة في تشكيل ورسم هذه السياسات، كما أنه لا يمكن فهم وتحليل أداء أجهزة الحكومة والعوامل والمتغيرات التي تحكمها إلا بفهم وتحليل القوى السياسية والاجتماعية وطبيعة النظام السياسي والاجتماعي الذي تعمل فيه هذه الأجهزة<sup>1</sup>.

ثانياً- علاقة التسيير العمومي بالقانون: يعتبر التسيير العمومي جزء مكمل للدراسات القانونية الادارية التي تضعها فروع القانون العام وعلى وجه الخصوص القانون الاداري، والعلاقة التي تربط بينهما أن كليهما

محمد سعيد عبد الفتاح، محمد فريد الصحن، التسيير العمومي المبادئ والتطبيق، الدار الجامعية، القاهرة، 2003، ص 51

يتخذ من الإدارة مجالاً للدراسة مع فارق أساسي هو أن التسيير العمومي يركز على النواحي الفنية التنفيذية، في حين يهتم القانون بالجوانب القانونية منه<sup>1</sup>. بمعنى آخر يتضمن التسيير العمومي المعنيين، المعنى الوظيفي أي النشاط الذي تمارسه المنظمة وعلى المعنى العضوي أي الهيئة الإدارية وموظفيها الذين يزاولون الأنشطة الإدارية، أما القانون الإداري فيتضمن مجموعة القواعد القانونية التي تطبق على ذات الإدارة سواء قصد بذلك مدلولها العضوي أو الموضوعي.

**ثالثاً- علاقة التسيير العمومي بالاقتصاد:** يحتل علم الاقتصاد أهمية بالغة في مجالات مؤكدة في الإدارة الحكومية مثل الميزانية العامة، المالية العامة، الفروض وغيرها من المجالات إلا أن الدراسات والبحوث وأساليب التحليل الاقتصادية خاصة ما تعلق بالجانب الكمي تساهم بشكل ملموس في دراسة ظاهرة التسيير العمومي، فالتحليل الاقتصادي يعتمد على الأساليب الكمية والأدوات التحليلية للوصول إلى تنبؤات محددة بالاتجاهات الاقتصادية المختلفة، وبالتالي تمكين الحكومة من وضع السياسات والأهداف الاقتصادية المرجوة<sup>2</sup>

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

**خامساً - علاقة التسيير العمومي بعلم الاجتماع:** يهتم علم الاجتماع بدراسة الجماعات وتكوينها ووظائفها وعلاقتها ببعضها البعض، والإدارة تتفاعل مع المجتمع على اعتبار أنه عنصراً مهماً من عناصر بيئتها الخارجية تتبادل معه المنافع لتستمد قوتها واستمراريتها<sup>3</sup>. ولعلم الاجتماع إسهامات كبيرة في جوانب من التسيير العمومي مثل دراسة البيروقراطية ومعرفة القواعد والتقاليد التي تحكم العلاقات بين الأفراد داخل المنظمات، مما يسهل على المدراء معرفة ما يدور ويحكم عمل الجماعة خاصة ما تعلق بالتنظيمات الرسمية وغير الرسمية.

**سادساً- علاقة التسيير العمومي بعلم الإحصاء:** هناك صلة وثيقة تربط علم الإدارة العامة بعلم الإحصاء، فهذا العلم يبحث في طريقة جمع الحقائق الخاصة بالظواهر الحقيقية وفي كيفية تسجيل هذه الحقائق في صورة قياسية رقمية وتلخيصها بطريقة يسهل معها معرفة اتجاهات هذه الحقائق وعلاقتها ببعضها والقوانين التي تسير تبعاً لها، والإصلاح الإداري يصبح ممكناً في ضوء تشخيص مكامن العلل التي تظهرها هذه الأرقام، فالخطوة الأولى في علة الإدارة العامة هي اكتشاف الأرقام وعلم الإحصاء هو

<sup>1</sup> محمود خضر، التسيير العمومي المقارنة، الطبعة الأولى، دار البداية، عمان، 2015، ص 27

<sup>2</sup> ثابت عبد الرحمان، مرجع سابق، ص 49 .

<sup>3</sup> عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار همة، 2005، ص 15 .

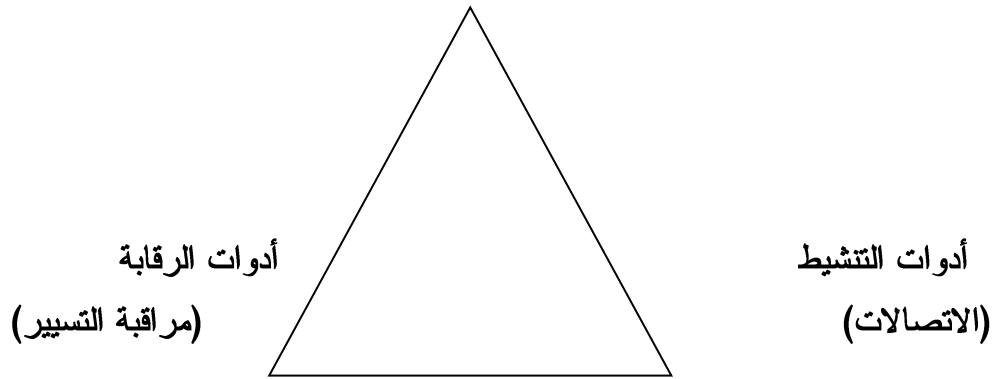
الذي يساعد على اكتشاف الأرقام الصحيحة التي ينتجها العلم والتي تعطينا صورة واضحة عن حقائق الدولة الاقتصادية، الاجتماعية، المالية، السياسية، والتنمية<sup>1</sup>

**الفصل الثاني: أدوات التسيير العمومي:** إن تسيير المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري يرتكز على تعظيم الوسائل المالية والبشرية والمادية التي هي بحوزة المؤسسة من أجل بلوغ المهام المسندة إليها، وتتمثل أدوات التسيير المعاصرة في ثلاث<sup>2</sup>:

- 1- أدوات تحديد الأهداف: وعلى رأسها الإدارة بالأهداف، والاستراتيجية
  - 2- أدوات التنشيط: ومن أبرزها الاتصالات
  - 3- أدوات الرقابة: من أهمها مراقبة التسيير
- يمكن تمثيل هذه الأدوات في الشكل الموالي

الشكل رقم 1: أدوات التسيير المعاصرة

#### أدوات تحديد الأهداف (الإدارة بالأهداف، الاستراتيجية)



Source : Viriato–Manuel Santo, Pierre–Eric Verrier, Le Management public, presse universitaires de France, 1993, p19.

وسوف نحاول توضيح هذه الأدوات كالتالي:

- 1- **أدوات تحديد الأهداف:** تهدف هذه الأداة إلى تحديد الأهداف على كل المستويات ومع مجموع الوظائف التي تشملها هذه المستويات، يجب أن تشكل أهداف المؤسسة مجموعة هرمية متناسقة، حيث قاعدة الهرم تتكون من مجموعة من الأهداف الكمية والمحددة حتى يمكنها أن تؤثر على نشاط المتعاملين ثم في المستوى الوسيط لا بد أن تصاغ المحاور الاستراتيجية بشكل نوعي ويكون هدفها

<sup>1</sup> طارق المجذوب، الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة، والإصلاح الإداري، الدار الجامعية، 2000، ص 158 .

<sup>2</sup> Viriato-manuel Santo, Pierre-Eric Verrier, Le management public, Presse universitaire de France, 1993, p 17 .

الكشف عن الخيارات الكبرى والتي لا بد من تنفيذها من أجل بلوغ غايات المؤسسة. يعد تحديد الأهداف مرحلة حاسمة فيما يخص العملية التسييرية، ومن أهم هذه الأدوات: الإدارة بالأهداف والاستراتيجية. وسوف نركز في دراستنا على الإدارة بالأهداف

**أولاً- مفهوم الإدارة بالأهداف:** شاع استخدام أسلوب الإدارة بالأهداف في وظائف التخطيط والرقابة وتقييم كفاءة أفراد التنظيم منذ بداية الستينات، حيث يعد الكاتب والاداري الأمريكي بيتر درايكر من أوائل المفكرين الذين كتبوا عن الإدارة بالأهداف، وذلك في كتابه الذي صدر سنة 1954 بعنوان ممارسة الإدارة. وقد وردت عدة تعاريف للإدارة بالأهداف فقد عرفها الكاتب أوديورن بأنها طريقة لتوليد التعاون بين الرئيس والمرؤوس، وتحديد الأهداف العامة عن طريق الحوار والنقاش والاتفاق على صلاحيات ومهام الرئيس والمرؤوس وضبط مقاييس العمل التي يتم على أساسها تقييم النتائج، والمساهمات الإيجابية التي قدمها كل مسؤول في منصبه<sup>1</sup>. كما تعرف على أنها فلسفة إدارية ترمي إلى زيادة التحفيز الداخلي للأفراد من خلال اشتراك المرؤوسين مع الرؤساء في تحديد الأهداف واتخاذ القرارات<sup>2</sup>. فهي إذن سيرورة يقوم من خلالها الرئيس ومساعدته بتسطير الأهداف وتخصيص الوسائل، والفترات اللازمة من أجل إنجازها. هذه الأهداف تسجل داخل التوجهات الكبرى للمنظمة، حيث تجسد أولويات وحدة العمل المعنية أثناء الفترة ومع نهايتها، كما يتم تحليل الفروقات بين النتائج المحققة والأهداف المسطرة، ومن ثم إجراء التعديلات اللازمة، وتقييم النتائج بصورة دورية لوضع أهداف جديدة. وعليه فإن الإدارة بالأهداف هي:

- ✓ أداة تخطيطية، لأنها تعنى بتحديد الأهداف وبحث أفضل الطرق لبلوغها ودراسة للإمكانيات اللازمة لتنفيذ هذه الطرق.
- ✓ أداة تنظيمية، إذ يسند المدير العمل للشخص المناسب، ويوفر له الإمكانيات المطلوبة للأداء، ويحدد العلاقات بينه وبين العاملين بعضهم ببعض.
- ✓ أداة قيادية، لأن المدير يشرك مرؤوسيه في اتخاذ القرارات واختيار البدائل المناسبة لبلوغ الهدف، وهو كذلك يدرس قدراتهم ويفحص دوافعهم وطموحهم، وهو يدرّبهم ويرفع من مستويات مهاراتهم لكي تكون لمشاركتهم أكبر درجة من الفعالية، وبعد أن يتفق معهم على جدول الأعمال فهو يتابعهم، ويوجههم.
- ✓ أداة رقابية، يقوم المدير بعد أن يتم الأداء المطلوب بقياس النتائج مع مرؤوسيه تبعاً للمعايير التي حددها معاً عند وضع الخطة، ويفحص معهم نقاط القوة والضعف في الأداء، وكيفية تفادي المشكلات في المستقبل.

1. عمار بوحوش، الإدارة بالأهداف والنتائج، حوليات جامعة الجزائر، العدد 1، 1986، ص 102.

2. زهوة حلوط، التحول نحو أسلوب الإدارة بالأهداف كمدخل للرفع من أداء المؤسسات الجزائرية دراسة حالة مؤسسة اتصالات الجزائر البويرة، المحلة الدولية للأداء الاقتصادي، العدد 2، ص 93.

أ-المبادئ المشتركة لهذه الأداة: تتضمن الإدارة بالأهداف أربعة مبادئ أساسية<sup>1</sup>:

1-المشاركة الجماعية بين الرئيس والمرؤوس في وضع الوظائف والمهام الأساسية ومجالات مسؤولية عمل الفرد العامل؛

2-يضع الفرد بنفسه أهداف قصيرة المدى بالتعاون مع رئيسه قصد تحسين الأداء؛

3-يتمثل دور الرئيس في توجيه عملية وضع الأهداف الفردية قصد ضمان ارتباط تلك الأهداف مع أهداف واحتياجات المنظمة؛

4-موافقة الرئيس والمرؤوس على معايير محددة لتقييم الأداء.

ب-خصائص الإدارة بالأهداف: من أهم خصائص هذه الأداة نذكر ما يلي:

1- تقوم الإدارة بالأهداف على مبدأ التشاور والمشاركة بين المرؤوسين والرؤساء، لتحديد الأهداف الجزئية والتي تتكامل لتحديد الهدف العام للمؤسسة؛

2-يعمل هذا النمط من الإدارة على تنمية العلاقات بين أعضاء المؤسسة، ورفع الروح المعنوية لدى العاملين من خلال في مساهمتهم في الإدارة؛

3-التحديد المسبق للأهداف ومعرفة كل عضو في المؤسسة لمهامه يساعد المسير في أداء وظائفه، لأن كل فرد قد ساهم في التخطيط والتنظيم من خلال مشاركته في وضع الأهداف، مما يجعله قادرا على التوجيه والرقابة الذاتية؛

4-يعتمد قياس فاعلية أداء المنظمة والأفراد على وضع خطط والتنسيق بينها وبين الخطط الأخرى، وعلى متابعة ورقابة وتنفيذ هذه الخطط، وعلى تنمية علاقات تعاون طيبة بين الأفراد والمستويات التنظيمية بالمشروع<sup>2</sup>.

ج-تعريف الهدف وأهم عناصره: يمثل الهدف صورة لحالة مستقبلية مرغوبة تحاول المنظمة تحقيقها، ويعرف على أنه مقياس لمردودية العمليات الخاصة بواسطة تحويل الموارد<sup>3</sup>. فهو نتيجة قابلة للقياس يتم الحصول عليها من قبل المسؤول أو وحدة العمل في فترة معينة، مع توفير الإمكانيات اللازمة.

أما عناصره فتتمثل في الآتي:

✓ صفة القياس

✓ سلم التقييم

✓ المعيار

✓ البعد الزمني

<sup>1</sup> هشام سفيان صلواتشي وآخرون، أثر الإدارة بالأهداف على أداء وظائف وأنشطة المؤسسات الاقتصادية دراسة آراء عينة من مدراء الملبات والمحبات في ولايات

الوسط الجزائري ، ، مجلة الإصلاحات الاقتصادية والاندماج في الاقتصاد العالمي، الحجم 12 العدد ، 24 ، 2017 ، ص 252

<sup>2</sup> نعيم إبراهيم الظاهر ، أساسيات إدارة الأعمال ومبادئها، عالم الكتب الحديث، الأردن، 2010 ، ص 31 .

<sup>3</sup> عبد الرزاق بن حبيب، اقتصاد وتسيير المؤسسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001 ، ص 119 .

## د- أهمية الأهداف: تتمثل أهمية الأهداف في الآتي<sup>1</sup>:

- عنصر أساسي لتحقيق الاستقرار الشخصي والوظيفي، لأنه بلا هدف لا معنى لحياة الفرد أو المؤسسة؛
- تحدد الاتجاه الذي يرشد كافة الرؤساء والمرؤوسين؛
- تسمح بتحقيق التعاون والتنسيق والتكامل بين مختلف الأطراف
- تساعد في تحديد المسؤوليات والسلطات، وكذا مجال تفويض السلطة؛
- تساهم في بيان نوعية العلاقات الممكنة السائدة بالمنظمة وعلاقتها ببيئتها؛
- تسمح بتحديد معايير التقييم والرقابة والتقييم
- تحديد سلم الأولويات وتعد أداة للتحفيز،
- تساعد في تخصيص الموارد وتوصيف وتصميم الوظائف.

## ه- أنواع الأهداف: يمكن تلخيصها في النقاط التالية<sup>2</sup>:

- 1- الأهداف الكمية التي تميز حجم إنتاج الوحدة (عدد القطع)
- 2- الأهداف النوعية التي تترجم جودة المنتجات وسير عمل الوحدة (فترة الإنتاج، عدد الوحدات المعيبة..)
- 3- أهداف التكلفة أو الفاعلية وتكون إما على الوسائل المستخدمة (تكلفة الهاتف مثلا..) أو من خلال العلاقة بين الإنتاج والوسائل المستخدمة
- 4- الأهداف الهامشية: وهو الفرق بين الإيرادات والنفقات فالأهداف لا تكون لها معنى إلا إذا كانت الوحدة تمتلك الاستقلالية الكافية فيما يخص الإيرادات والنفقات (مراكز المسؤولية)
- 5- أهداف المشروع: ويتعلق الأمر إما بإجراء تغيير في طريقة العمل مما يؤدي إلى إجراء قطيعة مع الماضي، أو استثمار يسمح بزيادة الطاقة الانتاجية .

## و- مراحل تحديد ومتابعة الأهداف: تتمثل مراحل تحديد ومتابعة الأهداف في التالي<sup>3</sup>:

- 1- تحليل السياق: ويتعلق الأمر بتحليل سياق وحدة العمل (مواردها، أدواتها، نقاط قوتها) بالنظر إلى التوجهات العامة والأولويات لهذه الوحدة،
- 2- تحديد الأهداف المسطرة: بمعنى انتقاء ثلاث إلى خمس أهداف الضرورية، قابلة للتطبيق، محفزة، قابلة للقياس
- 3- تحرير وكتابة الأهداف من خلال:  
- حصر مجال التطبيق؛

<sup>1</sup> نيبيل أثر الإدارة بالأهداف على صياغة رسالة المؤسسة، مجلة التنمية البشرية

<sup>2</sup> Serge Alecian, Dominique Foucher, Le management dans le service public, editions d'organisation, 2005, p309.

<sup>3</sup> Ibid, p 317.

-تحديد مؤشر للقياس؛

4-تقديم وتفسير الأهداف؛

5-تحديد مؤشرات لبلوغ الأهداف: مؤشر البلوغ عبارة عن رقم أو نسبة تسمح بقياس وبشكل دقيق درجة بلوغ الأهداف.

إذا وصلنا إلى المرحلة الخامسة وتبين أننا غير قادرين على تحديد مؤشر أو عدة مؤشرات لبلوغ الهدف، في هذه الحالة لا بد من إعادة صياغة الهدف المختار، فالهدف هو دائما قابل للتحقيق والقياس.

6-تحديد الوسائل: ما هي الوسائل الضرورية لبلوغ الهدف ( بشرية، مادية، كفاءات، الميزانية) وما المدة اللازمة لذلك

7-برمجة المتابعة: يعني برمجة وتاريخ الميزانيات الوسيطة والنهائية بمجرد ما يتم تحديد الأهداف.

8-قياس النتائج وتحليل الفروقات وأسبابها، التحليل يتم بشكل مستمر من أجل:

- تصحيح الهدف أو مؤشرات البلوغ؛

-إعادة النظر في الوسائل؛

-تجنيد الوسائل وتعزيز حوافز الأفراد.

إن تحليل أسباب الفروقات يسمح لكل من المسؤول والمساعد بـ:

- تطوير قدرات التحليل؛

- الكشف المسبق للخلل الذي يحدث في سير العمل؛

- تعظيم تفاعل النظام.

- أثناء إعداد الميزانية النهائية فإن قياس النتائج يسمح بتقييم بلوغ الأهداف، وحل المشاكل بشكل تشاوري.

ثانيا-مقومات الادارة بالأهداف: يعتمد نجاح تطبيق نهج الادارة بالأهداف على ما يلي:

1- القدرة على تحديد الأهداف؛

2- كفاءة وعدالة واستقامة الادارة العليا في عملية تحديد الأهداف وممارسة العملية الإدارية؛

3- ملائمة الظروف والحالات التي تمر بها المنظمة قبل وبعد تحديد الأهداف؛

4- الثقة، والتعاون، والتنسيق بين الأطراف المعنية بنتائج الأهداف وقناعتها وتفاعلها خلال كافة مراحل تنفيذ الأهداف؛

5- وضع نظام تعيين ومتابعة مناسبين؛

6- وضع نظام حوافز ومتابعة مناسبين؛

7- وضع نظام اتصال فعال.



### ثالثاً- ميزات وعوائق الإدارة بالأهداف

أ- ميزات الإدارة بالأهداف: إذا تمّ استخدام الإدارة بالأهداف بشكل سليم، فإنها تحدث في المؤسسة العمليات المستمرة التالية:

- مراجعة الخطط الرئيسية والفرعية للمنظمة.
- تحديد النتائج ومعايير القياس التي يسأل عنها كل مدير، وبالتساوي مع أهداف المؤسسة وكسب تأييده والتزامه
- الاتفاق على خطة للتحسين والتطوير لكل مدير والتي تساهم في تطوير الأداء الكلي للمؤسسة.
- توفير الظروف الملائمة لتنفيذ هذه الخطة وتحقيق النتائج المطلوبة، وأهم هذه الظروف بناء تنظيمي يعطي للمدير مرونة وحرية في ممارسة أعماله، ونظم معلومات دقيقة كافية تمكن المديرين من اتخاذ القرارات وممارسة الرقابة الذاتية.
- تقييم الأداء لقياس التقدم نحو الهدف والتعرف على الأفراد الذين يتطورون.
- وضع خطة تدريب للمديرين لتنمية نقاط القوة عندهم وعلاج نقاط الضعف ومساعدتهم على التطوير الذاتي.
- تنشيط دوافع المديرين عن طريق خطة فعالة للاختيار والرواتب والترقية، ومن المزايا أيضاً التي تنجم عن تطبيق الإدارة بالأهداف ما يلي:
- تقوي الإدارة بالأهداف روح المشاركة بين الرؤساء والمرؤوسين، ويساعد استخدامها على تكوين التزام وحماس بين الأفراد بتحقيق الأهداف والسعي في سبيل تحقيقها، وذلك يعود إلى رغبة الفرد في أن يحقق الأهداف التي وضعها بنفسه. ومادام استخدام الإدارة بالأهداف يفسح المجال أمام الأفراد بالاشتراك في وضع الأهداف فإن الرغبة في تحقيقها ستكون هدفا لهم.
- تساعد الإدارة بالأهداف على تحسين عملية التخطيط، لأن الخطط لا تكون للأنشطة، ولكنها تكون تخطيطاً للأنشطة التي ستوصل إلى أهداف معينة.
- تدفع الإدارة بالأهداف المديرين إلى وضع أولويات وأهداف يمكن قياسها .
- تساعد الإدارة بالأهداف على تحديد أدوار ومسؤوليات وسلطات العاملين في المؤسسات.
- تسهل الإدارة بالأهداف عملية المراقبة والتأكد من تحقيق الأهداف، والكشف عن الانحرافات، حيث تتم الرقابة من خلال مقارنة أدائهم الفعلي ومدى ما توصلوا إليه من أهداف فعلية بالأهداف التي سبق تحديدها باستخدام أسلوب الإدارة بالأهداف.
- تهيبّ الإدارة بالأهداف الفرصة للعاملين في المؤسسات للتطوير والنمو الذاتي، وتساعد على تقويم أداء أفضل وعلى نظام ثواب وعقاب أكثر فعالية.

• تساعد الإدارة بالأهداف على توليد معنويات أفضل للعاملين وحفزهم على العمل، حيث أن استخدامها يشبع حاجات الأفراد الاجتماعية وحاجات احترام الذات، وحاجات تحقيق الذات، كما أنها تساعد على تحسين عملية الاتصال بين العاملين في المؤسسة.

وعموما وحسب ريتشارد شيل فإن الإدارة بالأهداف تحقق الميزات التالية<sup>1</sup>:

-بالنسبة للمنظمة: تحقق قوة التخطيط والرقابة، وتولد الالتزام الدائم لدى المشرفين.

-بالنسبة للرؤساء: تقدم معايير تقييم أفضل، وتوفر الوقت من خلال تفويض المهام، والالتزام الدائم من قبل المرؤوسين.

-بالنسبة المرؤوسين: توفير رقابة ذاتية مستمرة وتحسين عملية الارشاد والتوجيه ورفع معنويات الأفراد

ب-عوائق الإدارة بالأهداف: هناك بعض العوائق التي تعترض تطبيق الإدارة بالأهداف نذكر من ضمنها ما يلي<sup>2</sup>:

• صعوبة دمج أهداف الادارات والأقسام مع الأهداف الكلية للمؤسسة.

• شعور الادارة التنفيذية في المستويات الادارية الدنيا بعدم الاشتراك في وضع الأهداف التي تخصهم.

• صعوبة وضع الأهداف وتحديدها وقياسها، مما يؤدي إلى شعور العاملين بالاحباط وال فشل.

• تقصير الادارة في دراسة ظروفها الخاصة، ووضع برنامج الادارة بالأهداف الذي يتلاءم مع هذه الظروف والتزام المديرين بهذا البرنامج والحرص عليه، بدل من افتراض نظام أو برنامج آخر تطبقه مؤسسة أخرى لها ظروف مغايرة.

• شعور المرؤوسين بضغط الرؤساء عليهم بقبول أهداف معينة فرضت عليهم.

• عدم توفر القدرة الابتكارية لبعض المديرين وعدم تشجيع المؤسسة للأفكار الجديدة والابتكار، وبالتالي قلة الحوافز لأفراد التنظيم.

• قصور المعلومات خاصة التغذية العكسية.

• عدم الالتزام والحماس بين أفراد التنظيم (رؤساء ومرؤوسين) بتحقيق الأهداف<sup>3</sup>.

وسوف نبين من خلال الجدول أدناه ميزات وحدود الإدارة بالأهداف

<sup>1</sup> هشام صفوان صلوتشي، 253

<sup>2</sup> نفس المرجع، ص 255 .

الجدول رقم 2: ميزات وحدود الإدارة بالأهداف

الميزات	الحدود
الهدف يوجه ويوضح (فهو يسمح بتحديد الأولويات والرجوع إليها من أجل إجراء الخيارات)	الهدف يمكن أن يكون صارما (إذا كان التركيز على هدف ضيق قد تضع المرونة والقدرة على الابتكار)
الهدف يحفز (كلما علمنا وجهتنا كلما كنا أكثر تحفيزا)	الهدف يمكن أن يكون مصدر قلق حيث أن تحديد الهدف يولد ضغوطات يحول دون انجاز العمل
الهدف يعطي التوافق (يسجل ضمن سياسة ترتيب أهداف المنظمة)	قد يترتب عن الهدف خيبة أمل
(يصف الهدف قابل للتطبيق والتجسيد نتيجة لابد من بلوغها وإعداد تقارير النشاط الحقيقي)	الهدف يمكن أن يمتص القدرات الحية (تجنيد الموارد والطاقات لبلوغ النتائج على حساب نشاطات أخرى)

Source : Serge Alecan, Dominique Foucher, Le management dans le service public, editions d'organisation, 2005, p310

2- أدوات الرقابة: من أهم أدوات الرقابة ما يعرف بمراقبة التسيير

أولاً- مفهوم وأهمية مراقبة التسيير: وردت عدة تعاريف لمراقبة التسيير من أبرزها تعريف الكاتب Bergeron حيث يرى أنها تلك العملية التي تسمح للمسيرين بتقييم أدائهم ومقارنة نتائجهم مع الخطط والأهداف المسطرة، وبتخاذ الإجراءات التصحيحية لمعالجة الوضعيات<sup>1</sup>. كما تعرف بأنها العملية التي من خلالها يتحصل المسيرون على ضمان أن الموارد تم الحصول عليها واستعمالها بفعالية وفاعلية بغية انجاز أهداف المؤسسة<sup>2</sup>. فهي إذن أداة تهدف إلى تحقيق الفعالية، الفاعلية والملائمة في التسيير، عن طريق التأكد من استغلال الموارد بشكل جيد، وبأسلوب عقلاني وفقاً للأهداف المسطرة من طرف هذه

<sup>1</sup> سليمة مباري وآخرون، استخدام أدوات مراقبة التسيير في تفعيل عملية مراقبة التسيير لدى المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الجزائرية -دراسة عينة من المؤسسات الصغيرة والمتوسطة لولاية البلدة، مجلة الاقتصاد والتنمية البشرية، المجلد 11 العدد 3، ص286

<sup>2</sup> Assad Idrissi Maha, et autres, les pratiques du système de contrôle gestion au niveau du secteur public, revue internationale des sciences de gestion, volume 3 N°1, 2020, P310

الإدارات.

**أهمية مراقبة التسيير:** تستمد مراقبة التسيير أهميتها من العوامل التالية:

- 1- تغيير الظروف:، تكمن أهمية مراقبة التسيير في توقع التغيير والاستجابة له.
- 2- تراكم الأخطاء: أهمية مراقبة التسيير تتمثل في معالجة الأخطاء مهما كان حجمها
- 3- التعقد التنظيمي: تسمح بمتابعة وقيادة مختلف الأعمال كما خطط لها وتنفيذها في أحسن الظروف

يتضمن مراقبة التسيير إذن توفر معلومات مستمرة تخص ثلاث عناصر أساسية:

الأهداف: ماذا نريد أن نفعل أو الوصول إلى؟

الوسائل: ما الموارد والطرق المستعملة من أجل الوصول إليهم؟

النتائج : على ماذا نتحصل فيما بعد؟

**ثانياً-أهداف مراقبة التسيير:** تسعى مراقبة التسيير إلى تحقيق جملة من الأهداف نبينها كالتالي<sup>1</sup>:

- التوفيق بين استراتيجية مراقبة التسيير وعملية مراقبة التسيير وتصحيح التأثيرات والانحرافات الموجودة في أساليب قياس الأداء؛
- تصميم ووضع نظام المعلومات والاستغلال الجيد له ومساعدة المسؤولين العمليين على التعلم والتدريب وتحسين الأداء؛
- تصحيح الأخطاء المرتكبة في النشاطات السابقة ومساعدة المدراء في اتخاذ القرارات؛
- تحقيق الفعالية ؛
- تحقيق الملائمة أي التأكد من أن الأهداف المسطرة تتماشى مع الوسائل المتاحة وذلك بتبني استراتيجية مدروسة وتسيير أمثل للأفراد.

**ثالثاً-تكييف مراقبة التسيير مع الوظيفة العمومية:** في القطاع الخاص حيث الموارد مصدرها السوق فإن قياس النجاح يكون من خلال رقم الأعمال، تكاليف النشاط، الأرباح، لكن في القطاع العمومي حيث الموارد تأتي من الميزانية أي من الضريبة فإن قياس النجاح هو جد معقد، فالأهداف تتغير، التقييم عادة ما يكون غير موضوعي(انطباعات الجمهور)، كما أنه يختل مع الوقت، لأنه لا يوجد كما في المؤسسات ذات الطابع الربحي أداة القياس الآني والدائم والمتمثل في السوق، لذلك فإن مراقبة التسيير في الوظيفة العمومية عادة ما كانت ولوقت طويل محدودة في مدى مطابقة الاستهلاك الميزناتي، وفي ظل منطلق الالتزام بالوسائل لا بالنتائج.

<sup>1</sup> هاشيم مريم نبيلة، أدوات مراقبة التسيير ودورها في استدامة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، مجلة الابتكار والتسويق، المجلد 10 العدد ، 2023، ص97

## كيف تخدم مراقبة التسيير الوظيفة العمومية ؟

إن مراقبة التسيير تسمح بتقييم، وقياس، ومراقبة أحسن للفعل الحكومي على ثلاث مستويات<sup>1</sup> :

- 1- الأخذ بعين الاعتبار تطلعات الجمهور: في ظل عمل قبلي، وفي سياق محدودية وسائل الميزانية، فإن مراقبة التسيير تساهم في توضيح الخيارات الأساسية انطلاقاً من تحليل احتياجات الجمهور وهذا ما يمكن أن يترجم من خلال المعاينة والتوصيات والمتمثلة أساساً في:
  - تحديد الخدمات (تدفق الخدمات، والمعلومات)؛
  - التكيف الهيكلي والجغرافي للمنظمة؛
  - التوقيت.

2-ملائمة التوجهات : أي التأكد مسبقاً من ملائمتها السياسية وواقعيتها الاقتصادية

- 3-الفعالية والفاعلية: إن دور مراقبة التسيير يكمن في التحليل الدائم من مدى بلوغ الأهداف، ومدى توافق الوسائل مع الأهداف: من بين التساؤلات التي غالباً ما تطرح:
  - هل تتلاءم الوسائل والأهداف المبدئية التي تمّ تسطيرها؟
  - موارد الميزانية هل هي مستغلة بشكل جيد؟
  - هل كان بإمكاننا أن نعمل أحسن بنفس هذه الموارد ، أو بأقل منها؟

كيف ندخل مراقبة التسيير في الوظيفة العمومية: يفترض توفر سلسلتين من الإجراءات المرافقة

- 1 - ما تعلق بالمنظمة: ضرورة إلزام المؤسسة أن تهيكل بشكل تدريجي إلى مراكز وسائل، مما يستلزم تحديد بشكل أكثر دقة الأهداف، الوسائل، المسؤوليات والنتائج.
  - 2- ما تعلق بتسيير المعلومة: حيث يفترض
    - تقييم تكاليف مراكز المسؤولية
    - تقييم تكاليف النشاطات والخدمات المقدمة
    - هذه الممارسات الجديدة تترجم عادة بـ:—
    - التحكم بشكل أحسن في التكاليف الداخلية ؛
    - تحسين الإجراءات؛
    - محاربة التبذير
    - زيادة التوافق بين الأعمال والقرارات؛
    - تجنب الأخطاء والخلل في سير العمل.
- رابعاً-أدوات مراقبة التسيير في القطاع العمومي: من أهم أدوات مراقبة التسيير نجد:

<sup>1</sup> :Serge Alecan, Dominique Foucher, Le management dans le service public, editions d'organisation, 2005,

1- المحاسبة التحليلية: تعد المحاسبة التحليلية أداة تسيير هامة تلعب دورا أساسيا في مراقبة التسيير كونها تمد المؤسسة بمختلف المعلومات اللازمة لاتخاذ القرارات، حيث تقوم بحساب التكاليف الخاصة بكل منتج أو خدمة، وحساب النتائج المحققة، وتساهم كذلك في وضع الموازنات التقديرية.

2- الميزانية التقديرية: تمثل الموازنة التقديرية أداة لتقييم الأداء، فالتقديرات التي تتضمنها تمثل معايير يمكن الاعتماد عليها في الحكم على الأداء الفعلي، وذلك بمقارنتها مع ما تم تنفيذه ليتم تحديد الانحرافات وأسبابها

3- لوحة القيادة: تساعد لوحة القيادة على اتخاذ القرار فهي تمثل نشاطات ونتائج المؤسسة تأخذ شكل مؤشرات تسمح للمسؤولين بمراقبة مدى بلوغ الأهداف المسطرة، واتخاذ القرارات المناسبة في ظل فترة مناسبة ومحددة. من خلال بأنها مجموعة من المؤشرات المختارة والمصممة للسماح للمسير أن يكون على علم بالأداء السابق والحاضر للأنشطة التي تدخل ضمن حقل مسؤولياته، والأحداث التي يمكن أن تؤثر على هذا الأداء في المستقبل.

**كيف يتم ممارسة مراقبة التسيير في الوظيفة العمومية؟** لنأخذ المثال التالي زيادة في موارد الميزانية خصصت لتحسين الأمن داخل المدن.

الهدف واضح : تكثيف الأمن داخل المدن، لكن في المقابل الهدف واسع ومن الصعب قياسه كنتائج نتحصل عليها. وعليه كيف يمكن للمسير أن يقيس أثر زيادة الوسائل المخصصة؟ تقليديا يتم ترجمة النتيجة بعدد مراكز الشرطة التي تم خلقها ، عدد سيارات العمل وغيرها من أجل تبرير وتفسير استهلاك الموارد، بينما القياس الحقيقي للفعالية يفسر بشكل مختلف:

-نقص الجرائم

-نقص الشكاوي

هذا المثال يوضح جيدا الخصوصيات الأساسية لمراقبة التسيير في الوظيفة العمومية بمعنى:

-ضرورة الموضوعية فيما يخص التحكم في التكاليف الداخلية،

-ضرورة قياس النتائج انطلاقا من الاثار الملموسة التي تم تحليلها تبعا للمعلومات الخارجية.

**خامسا-صعوبات تطبيق مراقبة التسيير في المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري:** هناك صعوبات

تواجه تطبيق مراقبة التسيير في المؤسسات العمومية نذكر من أبرزها مايلي<sup>1</sup>:

1-صعوبة قياس الأهداف؛

2- صعوبة قياس النتائج وتحليلها؛

3- صعوبة قياس المخرجات؛

<sup>1</sup> بوعيانة فتحية، دراسة تقييمية لواقع مراقبة التسيير في المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري-دراسة حالة المؤسسة الاستشفائية لزرادة، متوفر على الموقع: <https://univ-blida2.dz>

4- تحفظ النقابات العمالية؛

5-ضعف الجهاز التسييري؛

6-مشكلة كفاءة مراقب التسيير.

سادسا-شروط نجاح مراقبة التسيير : لا بد أن تتوفر بعض الشروط لنجاح مراقبة التسيير، يمكن حصرها في النقاط التالية<sup>1</sup>:

✓ جودة المعلومة ومرونتها وقدرتها على التكيف؛

✓ توزيع الأدوار على العناصر المتحكمة؛

✓ البنية واضحة وسهولة الاتصال.

يمكن حصرها كالتالي<sup>2</sup>:

-تحديد الأهداف مع تقييم مسبق لاحتياجات الجمهور والبحث عن إرضائهم؛

-دراسة مدى ملائمة الأهداف مع الوسائل المتاحة؛

-تقييم مدى تناسق الأداء المقدم مع احتياجات واستهلاك الموارد؛

-البحث عن فاعلية الخدمات المقدمة ؛

-تقييم النتائج ومدى تأثيرها على محيط الإدارة العمومية.

3-أدوات التنشيط: سوف نتناول أهم أدوات التنشيط والمتمثلة في الاتصالات

أولا-مفهوم الاتصال: يعتبر الاتصال الداخلي دعامة أساسية للتسيير، كونه يمثل حلقة الوصل بين الادارة العليا في المنظمة وموظفيها في كافة مستويات الهيكل التنظيمي، فاستمرار العمل داخل المنظمة يتطلب وجود اتصال بين أعضائها من تبادل للآراء والمعلومات والأوامر والتعليمات وغيرها من الأساليب. فهو عملية إدارية بجوانبها الاجتماعية السلوكية، تتضمن انتاج أو توفير او تجميع البيانات والمعلومات الضرورية لاستمرار العملية الادارية، ونقلها أو تبادلها أو إذاعتها، بحيث يمكن للفرد أو الجماعة إحاطة الغير بأمر أو أخبار أو معلومات جديدة أو التأثير في سلوك الأفراد و الجماعات أو التغيير أو التعديل من هذا السلوك. فهو قبل كل شيء تفاعلي، تشاركي ، يأخذ شكل حوار أو محادثة ، ويختلف عن المعلومة، والتي تتضمن ارسال بيانات ومعطيات تسمح بتوضيح وضعية معينة.

ويعرف الإتصال على أنه العملية التي تتضمن ترتيب واختيار وارسال الرموز بالطريقة التي تساعد المستمع على الاستقبال وإعادة تكوين المعاني داخل عقله لنتناسب مع المعاني التي قصد المرسل<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> نعيمة يحيوي، زكية مقري، التحولات الكبرى في أنظمة مراقبة التسيير والموازنات التقديرية، دار الرابطة للنشر والتوزيع، الأردن، 2015، ص 46

<sup>2</sup> نفس المرجع

<sup>3</sup> محمد الفاتح محمود بشير المغربي، الاتصال التنظيمي، دار حميثرا للنشر، ط1 ، القاهرة، 2020 ، ص 12.

أما Schermerhorn فيعرف الاتصال بأنه عملية ما بين الأشخاص إرسال واستلام رموز تتضمن رسائل<sup>1</sup> . والعناصر الرئيسية في هذه العملية هي:

أ- المرسل: وهو المسؤول عن تشفير أو صياغة الرسالة المقصودة برموز ذات معنى لفظي أو غير لفظي أو كتابي.

ب- الرسالة: رموز تحمل معنى الرسالة لخدمة الهدف الذي من أجله أعدت الرسالة (موضوع الاتصال)  
ج- قناة الاتصال: وهي المجرى أو الطريق الذي تسلكه الرسالة من المرسل إلى المستقبل بما فيها من أساليب ووسائل.

د- المستقبل: وهو المسؤول عن إجابة الرسالة وعن فهم وتفسير معناها.

هـ- التغذية العكسية: وهي الرسالة الجوابية التي يبعثها المستقبل للمرسل أو رد فعل المستقبل على رسالة المرسل.

و- تقييم وتقويم عملية الاتصال: ويقوم المرسل بهذه الخطوة بعد تلقيه الرسالة الجوابية على النحو التالي:

- هل حققت عملية الاتصال هدفها أم لا ولماذا؟

- هل ثمن تحقيق هذا الهدف وهل يمكن تخفيضه مستقبلاً؟

فالاتصالات بالنسبة للإطار تمثل تبادل كم هائل من المعلومات مع فريقه من أجل السير الأمثل لوحدة عمله، فهي أحد أهم المهارات التي لا بد للإطار أن يتحكم فيها، إذ تسمح بـ<sup>2</sup>:

- أعلم وأعلم الآخرين؛

- إعطاء رأيه

- الإجابة عن رأي الآخر؛

- اقناع، وحث؛

- تنشيط، تحفيز المساعدين؛

- حل الخلافات؛

- تعلم ونقل بشكل بيداغوجي المهارات.

ثانياً- أهمية الاتصال: تتمثل أهميته في النقاط التالية:

1- الحاجة إلى معرفة معنى المهام العامة للإدارة، وللمصلحة التي ينتمي إليها الموظف؛

2- الحاجة إلى الاعتراف من جهة بواقع العمل الذي يتم يومياً، وبالنتائج المحصلة من جهة أخرى؛

3- الحاجة إلى تعارف الأفراد مع بعضهم البعض، ومهام المسندة لكل مصلحة أو مديرية؛

<sup>1</sup> صبحي جبر العتيبي، تطور الفكر والأساليب في الإدارة، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2005، ص187

<sup>2</sup> Serge Alecan, Dominique Foucher, Le management dans le service public, editions d'organisation, 2005, p252.



4- تلعب الإتصالات دورا هاما فيما يخص وظيفة التنظيم، إذ أن شبكة الإتصالات نفسها تعتبر عنصرا أساسيا في تنظيم المنظمة من ناحية، كما أن حيوية التنظيم الإداري وفعاليتها تتوقف إلى درجة كبيرة على مدى دقة وسهولة نظام الإتصال الموجود في داخله من ناحية أخرى<sup>1</sup>.

ثالثا- أهداف الاتصال: يسعى الاتصال إلى تحقيق الأهداف التالية:

1- تحقيق التكامل بين أجزاء المنظمة حيث تقوم بنشر قيمها عبر قنوات الاتصال، فهذا الأخير 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 أعمالهم؛

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

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

خامسا- خصائص الاتصال: من أهم ما يميز الاتصالات ما يلي:

1- أنه أداة تسيير : فالفعالية الفردية والجماعية تتم خاصة بتوضيح الكفاءات، مساءلة الأفراد، ومعلومة عن حياة المصلحة،

2- تشجع التفتح الأفقي على مستوى المصالح ، كما تضمن أحسن ادماج ممكن لكل واحد في عمله،

3- عامل حوار اجتماعي: من خلال تسهيل فهم أحسن للتطلعات المتبادلة .

فالاتصال الداخلي هو قبل كل شيء حوار ، تبادل ولا يمكن تضييقه إلى مجرد نفل بسيط للرسائل،

فهو يتضمن أولا الاستماع، حيث تعد الأداة المفضلة بالنسبة للمسیر حتى يستمع إليه الآخرون

فهو تبادل في الاتجاهين؛

4- إن الإتصال إذ يوفر للمفوض إليه المعلومات اللازمة عن ما فوض فيه من اختصاصات فإنه يرفع

من كفاءته ويكفل له حرية التعبير عن ما يدور في ذهنه، كما يمكن الاتصال من جهة أخرى للمفوض

صاحب الاختصاص الأصيل بأن يكون على علم أول بأول بمدى التقدم في العمل الذي فوض فيه،

والذي يظل شريكا في المسؤولية في انجازه<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> زكريا المصري، أسس الإدارة العامة، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2007، ص 1055 .

<sup>2</sup> حسين عثمان محمد عثمان، أصول علم الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، 2007، ص 455 .

5-الاتصال يتم بشكل يومي فهو يسمح بنشر الرسائل ، والاستماع، وكذلك رفع الحاجات والرغبات إلى المستويات الادارية العليا، فالاتصالات هي شرط ضروري لفعالية مصلحة معينة، هناك دراسة حديثة بينت أن الإطار يمضي حوالي 70 % من وقت عمله في وضعيات اتصال. والإطار بصفته في تداخل للعديد من التدفقات المعلوماتية التي تحدد الاتصالات الداخلية لابد أن يحرص على التداول الجيد لـ:

-المعلومة النازلة،

-المعلومة الصاعدة،

-المعلومة الأفقية.

المعلومة النازلة في العادة المعلومة الأكثر تطبيقا وممارسة، فالرسائل تأتي من أعلى السلم الهرمي وهي تخص المساعدين، باعتبارها أداة تسيير تقليدية، فإن وظيفتها هي إعلام وتوجيه الأفراد، في شكل تعليمات، ملصقات، اجتماعات، محادثات.

المعلومة الصاعدة تأخذ الطريق المعاكس فهي تنطلق من الأسفل نحو الأعلى، فإذا كان التحكم فيها بشكل جيدا تسمح بمعرفة تطلعات المستخدمين والحد من الخلافات، مما يساهم في توفير بيئة عمل مواتية، كما أنه عامل تحسين لأداء المؤسسة، من بين الدعائم التي تستعمل: صندوق الأفكار، محادثات ، اجتماعات جمع المعلومات، سبر الآراء، كما أن هذه المعلومة قد تتبع طرق غير رسمية : مناقشات في المدخل، الكفتريا، أو أثناء الوجبات.

المعلومة الأفقية هي تبادل للمعلومات بين مختلف المكاتب ، المصالح، والمديريات تسمح بالتنسيق الجيد لمجمل النشاطات، وهي تتم عادة في الهياكل الصغيرة، لأن الجميع يعرف بعضه وبالتالي فإن مناسبات الحوار هي متكررة.

سادسا-مبادئ الاتصال: من بين أكبر المبادئ التي تحكم الاتصال الداخلي هناك أربع لابد ان تحترم من أجل تسيير حسن للمعلومة داخل مصلحته:

-مبدأ الشمولية: الاتصالات شاملة فهي تعمل في كل الاتجاهات (صاعدة، نازلة، أفقية) وتتمثل شموليتها أيضا أن الاتصالات الداخلية والخارجية ذات علاقة وثيقة؛

-مبدأ الضبط: الاتصالات هي مجموعة مناهج وتقنيات التي تتطلب الدقة، وتنظيم دائم؛

-مبدأ التنسيق: الحرص على أن يكون كل عمل يسجل ضمن استراتيجية شاملة تدمج الاتصال الداخلي والخارجي؛

-مبدأ الشفافية: كل ما هو غير شفاف يفضي إلى الاشاعات.

1-الوسائل الكتابية: تسمح للمعلومات أن تكون مدونة ومكتوبة وتأخذ الأشكال التالية:

- جريدة المنظمة هي وسيلة دقيقة توضح للموظفين الفلسفة التي تقوم عليها المنظمة، مشاريعها،

انجازاتها، كما تعرض دور كل قسم من أقسام المنظمة، وحدود مهمته، ومهمة ودور كل موظف قد تكون سنوية، شهرية، أسبوعية ،

- لوحة الإعلانات: تهدف إلى النقل السريع للرسائل الموجزة

والموجهة لمجموعة الأفراد العاملين بالمنظمة، قد نجدتها في مدخل المنظمة، الجدار المقابل للمصعد.. وعادة ما تحمل قرارات جديدة للمنظمة، أهداف ونتائج شهرية أو سنوية، عرض لائحة الموظفين الجدد.

-التقارير: هي وسيلة ممتازة للاتصال تلخص عادة النتائج المتعلقة بمشروع معين، أو توضيح التقدم في موضوع ما، كما تتضمن معلومات يمكن استخدامها في اتخاذ القرارات

- الكتيبات: قد تكون ارشادية، تشغيلية،

- النماذج: تشمل وثائق نمطية تدون عليها معلومات التقارير، وتقدم النماذج محاولات لجعل الاتصال أكثر فعالية وكفاءة وتوضيحا، ويمثل نموذج تقييم الأداء واحدا من النماذج المستخدمة بالمنظمة.

2-الوسائل الشفوية: تتميز بالسرعة والتفاعل المباشر من أهمها

-الاجتماعات: ذات أهمية كونها تعبر عن وجهات نظر بين ؛

الأفراد المجتمعين ؛

-اللجان: هي شكل متخصص من جماعات العمل تعقد بصفة رسمية تتناول موضوعات معقدة ومتخصصة أو مطلوبة على وجه السرعة ؛

- المقابلات: هي احدى وسائل الاتصال المباشرة يتم من خلالها المواجهة بين اثنين أو أكثر يدور بينهم حديث أو نقاش حول موضوع ما تسمح بإقامة تفاهم مثمر من خلال تبادل الآراء والخبرات والتعرف على انفعالات ومشاعر المتقابلين؛

-سياسة الباب المفتوح: يستمع من خلالها الرئيس للمرؤوس دون أية قيود.

3- الوسائل التكنولوجية: تساعد هذه الوسائل في توفير الوقت للمسير نظرا للسرعة الفائقة التي تتميز بها في مجال تبادل ونقل المعلومات من بينها:

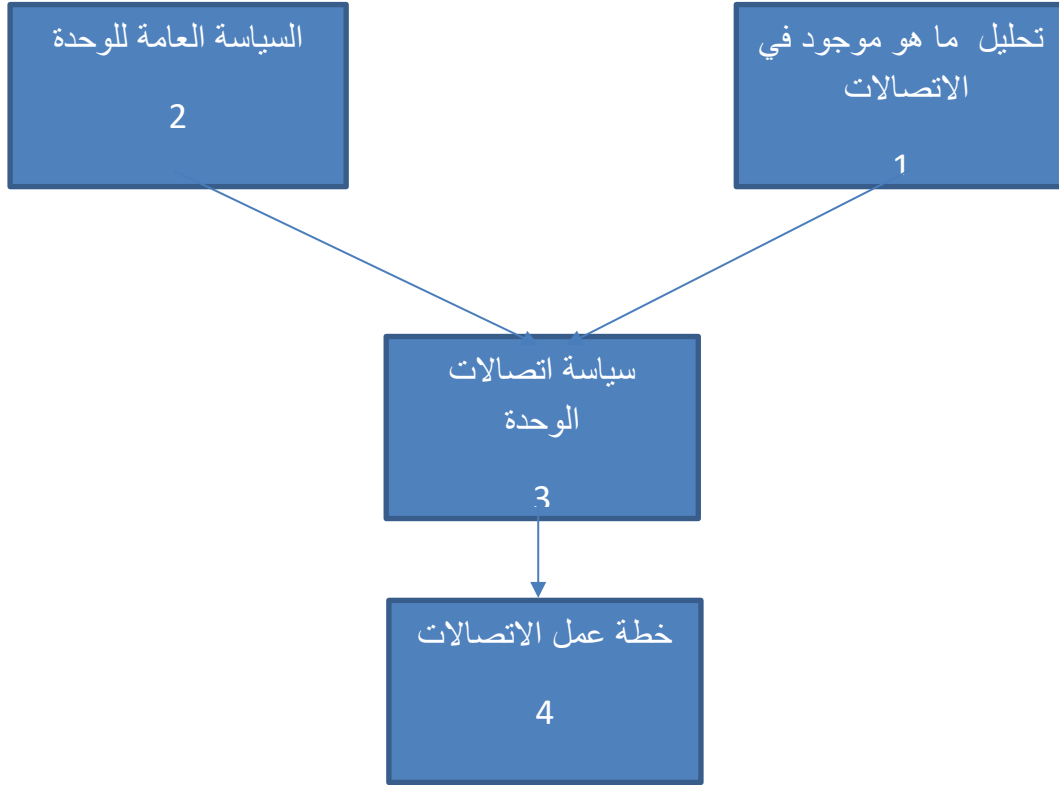
-الأنترنت: هي شبكة خاصة بالمنظمة تزود أعضائها بالمعلومات في الحين

- فيديو المحاضرات: توفر شروط للإجتماع بين الكثيرين حتى وإن تباعدوا جغرافيا، فهي إذن تسمح بتوفير الجهد واختصار الوقت.

سابعاً-سياسة الاتصالات: لابد أن تنبثق سياسة الاتصالات من السياسة العامة للمديرية حتى تكون

فعالة، وحتى نتعرف أكثر على هذه السياسة لابد من اتباع الخطوات التالية:

الشكل رقم 2: خطوات تحديد سياسة الاتصالات



Source : Serge Alecan, Dominique Foucher, Le management dans le service public, editions d'organisation, 2005, p106.

ويمكن توضيح هذه الخطوات كما يلي:

- 1-تحليل ما هو موجود في الاتصال الداخلي: حيث يتطلب التركيز في هذه الخطوة على:
  - الممارسات الحالية في مجال الاتصال؛
  - كفاءة الإطارات في الاتصال؛
  - الدعائم المتوفرة؛
  - الوسائل حيز التنفيذ(بشرية، مادية، مالية)
- 2-السياسة العامة للوحدة: وتشمل
  - التحديات الكبرى التي تواجه المديرية والمصالح؛
  - الأهداف ذات الأولوية للفترة؛
  - الاستراتيجية المطبقة
  - العقبات التي يجب تجنبها.

3- سياسة اتصالات الوحدة : وتتضمن مايلي:

- ما الرسالة الموجهة ومن هم المعنيين من أجل الوصول غلى أهداف السياسة العامة؛

-كيف ننظم الاستماع؛

-كيف ننظم نشر الرسائل؛

-توضيح الاتصالات الداخلية والخارجية؛

-اهمية الوسائل المخصصة للإتصال؛

-طبيعة دعائم الاتصالات.

4- خطة عمل الإتصالات: حيث يتطلب التعرف على:

- طبيعة الاتصالات التي نقوم بها؛

-متى؛

-من المسؤول

-الوسائل المخصصة؛

-مؤشرات وأنظمة متابعة الأعمال.

ثامنا-معوقات الاتصال: يقصد بمعوقات الاتصال كافة المؤثرات التي تمنع عملية تبادل المعلومات، أو تعطلها، أو تؤخر استلامها، أو تشوه معانيها، أو تؤثر في كميتها. وهناك بعض العوامل التي تؤثر في فاعلية الاتصال، وتحول دون تحقيق الاتصال الجيد منها:

1- مشكلة اللغة: ان تتم كتابة الرسالة بلغة لا يفهما الطرف المستقبل وفي هذه الحالة لا يمكن

الاستجابة أو التفاعل معها، أو أن تتم كتابتها باستعمال مفاهيم ومصطلحات غير دقيقة الأمر الذي يؤدي إلى فهم مغاير؛

2- الانطباعات والآراء السابقة : كثيرا ما يلاحظ ان الأفراد يتصرفون ويفهمون ما يريدون هم فهمه فقط، لأنهم يكونون متأثرين بانطباعات مترسخة تسيطر عليهم أثناء فهمهم للأمور؛

3-غموض الرسالة: إن استخدام الكلمات من قبل المتكلم، ربما يختلف عن استخدامها بواسطة المستقبل، والأسباب في ذلك تعود إلى أن كل فرد يختلف عن الآخر، ولما كانت العوامل الفردية تختلف بين الأفراد فإنه من المتوقع أن يتباين إدراكهم وأن تختلف معاني الكلمات لديهم فتصبح أمام عقبة في سبيل الاتصال، إذ كثيرا ما توجد اختلافات في وجهات النظر بين المستويات الادارية في المنظمة تعود إلى الاختلاف في فهم أو في تفسير الأمور وحكمهم على الأشياء<sup>1</sup>.

4-التخصص: قد يكون التخصص وهو أساس التنظيم من معوقات الاتصال، وذلك في الحالات التي يشكل فيها الفنيون والمتخصصون جماعات متباينة لكل منها لغتها الخاصة، واهدافها الخاصة، فيصعب

<sup>1</sup> محمد عيد الفتاح باغين مرجع سابق، ص 178

عليها الاتصال بغير الفنيين المتخصصين. هذا بالإضافة إلى تحيز الفرد المتخصص إلى تخصصه مما يضر بمصالح المنظمة كلها، إذ يهتم بمصالح قسم أو إدارة واحدة لا مصالح المنظمة كلها عند معالجة المشاكل واتخاذ القرارات؛

5- ضغوط الوقت: قد يلجأ المديرون بسبب ضيق الوقت إلى تقصير قنوات الاتصال الرسمية كأن يصدر المدير أمراً لأحد الموظفين بإنجاز عمل معين بحجة انتهاء فترة الدوام ومن ثم لا يسجل هذا الأمر في السجلات الرسمية لتحديد من خلاله المسؤوليات ، إضافة إلى أن الموظف بسبب ضيق الوقت قد ينفذ هذا الأمر بشكل لم يكن أصلاً في ذهن المدير<sup>1</sup>.

6- كبر حجم المنظمة وكثرة الرسمية: إن كبر حجم المنظمات يضاعف عدد المستويات الإدارية، مما يعقد عملية الاتصال بين أجزاء المنظمة ، وتزداد هذه الصعوبة مع أجزاء المنظمة في ظل الالتزام المعهود بالاتصالات الرسمية، التي تجعل الرسائل تمر عبر مختلف المستويات الفاصلة بين المرسل والمستقبل في معظم الحالات؛

7- الإفراط في الاتصال: كثير من المديرين في المنظمة يتعرضون لتدفق معلومات لهم أكثر من طاقتهم الاستيعابية، أو أكثر من مقدرتهم لتصنيف هذه المعلومات أو الاستفادة منها، إن الإفراط في الاتصال يعيق الاتصال؛

8- عدم الإصغاء: هناك فرق بين السمع والإصغاء، فالإصغاء يتطلب من المستقبل فهم ما يسمعه، وفن الإصغاء مستلزم القيادة الجيدة، كما لا يمكنك أن تكون قائداً ناجحاً إذا لم تصغ للآخرين، فالإصغاء يسمح للمدير أن يكسب نفوس العاملين، ويدفعهم إلى التعبير عن آرائهم والأفصاح عما يعانوه بحرية كاملة مما يساعد في حل مشاكلهم وبالتالي كسب ودهم واحترامهم. "فالإصغاء لا يزال أرفع فن يجب على الإنسان أن يتقنه."<sup>2</sup>

### الفصل الثالث: سيرة اتخاذ القرارات في الإدارة العمومية

أولاً- مفهوم القرار: تعد عملية اتخاذ القرار من المسائل الإدارية الأساسية حيث يعتبرها البعض بأنها روح الإدارة والدينامية الفاعلة في حيويتها. فهو مسار فعل يختاره متخذ القرار بوصفه أنسب وسيلة متاحة أمامه لإنجاز الأهداف التي يبتغيها. وعملية صنع أو اتخاذ القرار في المنظمة من اختصاص الإدارة العليا وهو وظيفة إدارية وعملية تنظيمية ، تقوم على الاختيار المدرك بين عدد من البدائل المحتملة لتحقيق هدف معين مع إجراءات التنفيذ. وعموماً يعرف القرار بأنه سلوك ارادي واعى ومنطقي ذو طابع جماعي إلى حد كبير ويقوم على أساس المفاضلة بين عدة بدائل متاحة لمواجهة مشكلة ما<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> نعيم ابراهيم الظاهر، اساسيات ادارة الأعمال ومبادئها، ص281

<sup>2</sup> محمد عبد الفتاح باغي، مرجع سابق، ص180

<sup>3</sup> عبد المعطي عساف، مبادئ التسيير العمومي، دار زهران للنشر والتوزيع، الأردن، 2013، ص122

ويتطلب القرار وجود عدة بدائل يتم من خلالها اختيار بديل من إحدى البدائل الموجودة. والجدير بالذكر أن هناك فرق بين القرار وصنع القرار حيث أن<sup>1</sup> :

**القرار:**

- يقوم به شخص واحد مخول لهذه المسؤولية
- هو المرحلة النهائية في عملية صنع القرار

### صنع القرار

- عملية يقوم بها عدة اشخاص ذات صلة بالموضوع
- تشبه غرفة العملية التي تسبق القرار

**ثانياً-خصائص عملية اتخاذ القرار:** من أهم الخصائص التي تميز صنع القرار ما يلي:

- ✓ أنها عملية قابلة للترشيد بنسبة عالية؛
  - ✓ تتأثر بعوامل ذات طبيعة انسانية واجتماعية؛
  - ✓ عملية متواصلة مع الماضي وترتبط بالمستقبل؛
  - ✓ تقوم عملية اتخاذ القرار على الجهود الجماعية المشتركة؛
  - ✓ تتصف بالشمول والعمومية (تمس جميع المؤسسات، وجميع المستويات الادارية)؛
  - ✓ عملية ديناميكية مستمرة، فهي متحركة تنتقل من مرحلة إلى أخرى وصولاً إلى الهدف المنشود
- لحل المشكلة محل القرار؛
- ✓ عملية معقدة وصعبة، فهي تتضمن نشاطات متعددة تقتضيها مراحلها المتعددة من قدرات ومهارات لإنجازها.

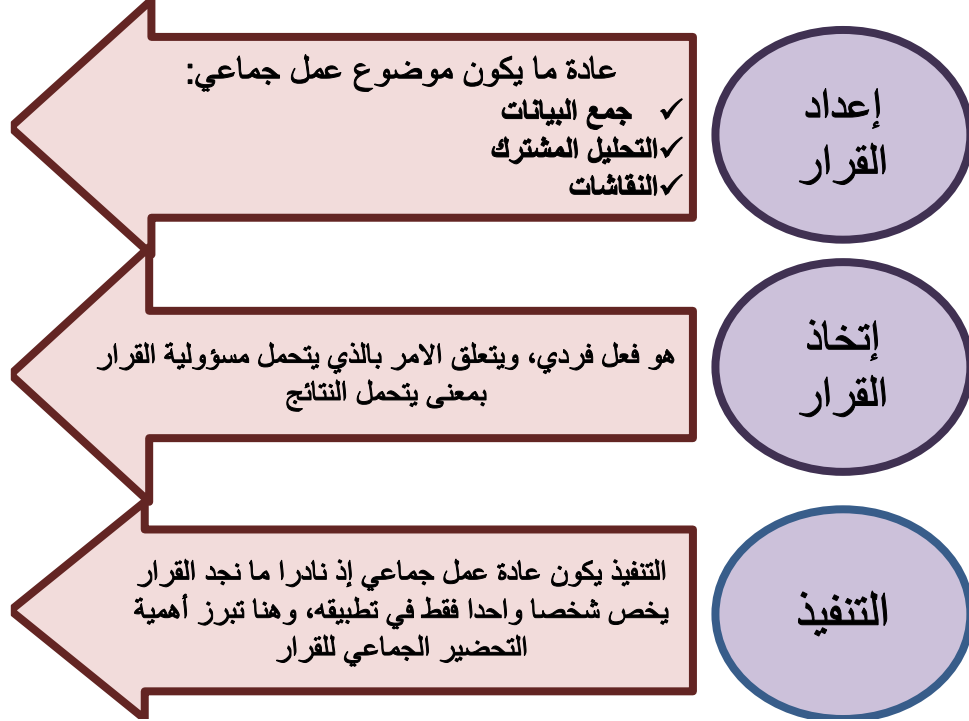
**ثالثاً-مراحل القرار:** هناك ثلاث مراحل أساسية يمر بها القرار وهي:

- 1-مرحلة إعداد القرار: عادة ما يكون العمل فيها جماعي، حيث يشتركون في جمع البيانات، تحليلها ومناقشتها
- 2-مرحلة اتخاذ القرار: وهو عمل فردي ويتعلق الأمر بالذي يتحمل مسؤولية القرار أي النتائج
- 3-مرحلة التنفيذ الذي يتبع القرار: ويكون عادة نتاج عمل جماعي

<sup>1</sup> نعيم ابراهيم الظاهر، ص 173

ويمكن توضيح ذلك من خلال الشكل الموالي:

### الشكل رقم 3 : مراحل القرار



المصدر: من اعداد الباحثة

### رابعا-أنواع القرارات: تنقسم القرارات إلى ثلاث أنواع

- 1-قرارات استراتيجية: وهي القرارات التي تحدد أين نذهب (الأهداف)، كيف نذهب (الاستراتيجية)، بأي الوسائل، وما العقبات التي يجب اجتنابها. هذا النوع من القرار يتضمن الملفات الحساسة أو الخطيرة والتي تعالج على أعلى مستوى اداري. من أهم خصائصه: المركزية، عدم التأكد، عدم التكرار.
- 2-القرارات من نوع المشاريع أو المشاريع الكبرى: وهي القرارات التي تخص الجهاز الانتاجي والمتمثل في المنظمة: إعادة التنظيم، نشر الرقمنة، تهيئة المقرات، إدخال طرق جديدة، من خصائصه أنه يستهلك الكثير من الموارد من حيث ( الوقت، الأموال ، والتجهيزات)
- 3-القرارات العملية : وهي التي تسمح بالإنتاج بشكل يومي لوحدة العمل، فهي تتضمن القيام بمهام هذه الأخيرة من أجل الوصول إلى الأهداف المحددة في الإستراتيجية.

خامسا-معايير القرار الرشيد: توجد بعض المعايير والتي من الضروري أن يتقيد بها القرار حتى يكون رشيدا تتمثل في الآتي<sup>1</sup>

<sup>1</sup> عبد المعطي عساف، مرجع سابق، ص 122



## 1- معيار القبول: وله وجهان

- قبول العاملين والمعنيين بتنفيذ القرار على وجه الخصوص
- قبول المجتمع صاحب المصلحة

## 2- معيار الكفاءة او القدرة على تحقيق الأهداف المطلوبة بأفضل الشروط

3- معيار السلامة والأمن : وهو يركز على الجوانب الفنية التي تمنع أو تحد من وقوع الحوادث وتحقق السلامة؛

## 4- مساهمة القرار في تحقيق الأهداف؛

## 5- توافر عدة بدائل للاختيار

## 6- توافر معايير صحيحة ودقيقة<sup>1</sup>.

سادسا- معوقات عملية اتخاذ القرار: قد توجد بعض الصعوبات والعراقيل التي تحول تعيق عملية اتخاذ القرار نذكر من أهمها ما يلي :

1- عدم وضوح السياسات والأهداف المراد الوصول إليها وهذا ما يميز العمل في الأجهزة الحكومية والتي عادة ما تصاغ أهدافها في قوالب عامة وبلغة فضفاضة مما يصعب على الموظفين فهمها واستيعابها وتحويلها إلى برامج عمل منطقية وقابلة للتنفيذ والقياس والتقييم والمتابعة؛

2- عدم توافر المعلومات المتاحة وفي الوقت المناسب حول المشكلة المراد معالجتها وذلك لصعوبة جمع المعلومات وتصنيفها وتخزينها واسترجاعها بالشكل المطلوب؛

3- انشغال المسؤولين بالأمر الفرعية ومتابعتهم لكل صغيرة وكبيرة؛

4- عدم تمتع بعض متخذي القرارات بروح المبادرة والابتكار مما يحول دون اثناء بدائل قرارات والتوصل إلى بديل أمثل فعال؛

5- تهرب المسؤولين من اتخاذ القرارات الصعبة خوفا من المساءلة فيما لو فشل القرار وانقيادهم للتوجهات والضغوط التي تأتي من جانب أصحاب السلطة في المجتمع؛

6- تدخل السلطات العليا في إلغاء القرارات التي تم اتخاذها بواسطة القيادات الادارية ارضاء لبعض العناصر أصحاب السلطة؛

7- كثرة القوانين واللوائح والنظم تحد كثيرا من سرعة اتخاذ القرارات وتنفيذها في الوقت المناسب، لاسيما القرارات التي يحتاج تنفيذها إلى توفير بعض الاعتمادات المالية؛

8- التسرع في اتخاذ القرار؛

9- انعدام المتابعة؛

<sup>1</sup> زيد منير عبوي، سامي محمد هشام حريز، مدخل إلى التسيير العمومي ص84

## 10- عدم قابلية القرار للتنفيذ.

وقد عالجنا حديثا الكثير من إصلاحات الخدمة العامة تخصيص وتوزيع صلاحية صنع القرار في المنظمات العامة، بمعنى هل يتحسن الأداء إذا تمّ تناغم صنع القرار بدرجة عالية بالمنظمات العامة مع الاستراتيجية. إن المركزية واللامركزية في صنع القرار تعني مؤشرا بالأسلوب الذي تخصص فيه المنظمة الموارد وتقرر السياسات والأهداف. وعموما لدى المنظمة ذات المركزية درجة عالية من السلطة الهرمية ومستويات متدنية من المشاركة في صنع القرارات الخاصة بالسياسات والموارد. في حين أن لدى المنظمة التي تتمتع باللامركزية درجة متدنية من السلطة الهرمية ومشاركة عالية في صنع القرار<sup>1</sup>.

سابعاً-- مفهوم التفويض، أسبابه ومميزاته: هو الفعل الذي من خلاله يقوم المتحكم في السلطة (المفوض) بتفويض هذه السلطة إلى شخص آخر (المفوض إليه). فالتفويض هو أن يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته التي يستمدّها من القانون إلى أحد مرؤوسيه<sup>2</sup>. ويعرف كذلك أنه نقل أو تحويل بعض المرؤوسين التابعين للرئيس الأعلى صاحب السلطة الأصلية في القيام ببعض التصرفات نيابة عنه. وهذا التحويل في القيام ببعض التصرفات لا يعفي صاحب السلطة الأصلية المسؤولية عن هذه التصرفات في النظام الأساسي الذي تدير عليه المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، لذلك فإن الإشراف المباشر لهذا الرئيس لا يقطع طوال فترة التحويل<sup>3</sup>.

لكن لا بد من التأكيد على ما يلي:

- 1- يبقى المفوض مسؤول إلى جانب المفوض إليه في تنفيذ المهام أو ممارسة السلطة، لكن يمنع عليه التدخل خارج عملية الرقابة التي تمّ تحديدها مسبقاً
- 2- التفويض هو عبارة عن عقد بين شخصين ومن ثم لا بد أن يكون العقد واضحاً وأن يكون لدى المفوض الوسائل للقيام بمسؤولياته
- 3- في الوسط الإداري لا بد أن نميز بين:
  - التفويض بالإمضاء
  - تفويض المسؤوليات

أ- أسباب تفويض السلطة: من أهم أسباب تفويض السلطة نذكر ما يلي<sup>4</sup>:

- اتساع سياسة اللامركزية؛
- توافر الكفاءات في المنظمة يسهل عملية تفويض السلطة؛

<sup>1</sup> الإدارة الاستراتيجية واداء الخدمة العامة، تأليف رايز أندروز- جورج أ. بوين، جنيفر لو-ريشارد م. ووكر، ترجمة منصور بن عبد العزيز المشوق، معهد التسيير

العمومي، مركز البحوث، 2014، ص 153

<sup>2</sup> ماجد راغب الحلو، 2007، ص 304 .

<sup>3</sup> أحمد محمد المصري، مفاهيم التسيير العمومي بالدول العربية، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر والتوزيع، مصر، 1996، ص 122

<sup>4</sup> أمين ساعاتي، أصول علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1997، ص 148 .

- تطبيق أساليب الرقابة الجيدة أمر مشجع لتفويض السلطة، حيث تقوم الرقابة الجيدة بمتابعة وترصد جميع قنوات العمل.
- ب-مميزات التفويض: يتسم التفويض بعدة ميزات سواء بالنسبة للمفوض، أو المؤسسة، أو المفوض إليه<sup>1</sup>.
  - بالنسبة للمسؤول
    - بإمكان المسؤول التقليل من حمل العمل والتفرغ لمهام خصوصية مرتبطة بوظيفته؛
    - ربط علاقات ثقة مع مساعديه؛
    - حسن استعمال موارد فريقه مما ينتج تآزر أحسن؛
    - يشارك المفوض إليه أثناء مراقبة النتائج.
  - بالنسبة للمؤسسة
    - يسمح التفويض بتحقيق المرونة ودينامكية الهياكل التنظيمية؛
    - مشاريع الأفراد واهداف المنظمة تصبح أكثر تشاركية.
  - بالنسبة للمفوض إليه
    - يسمح التفويض للمفوض إليه الحصول على مؤهلات عالية وخبرات خاصة؛
    - توسيع مهامه وإثرائها؛
    - إذا قام بها على أكمل وجه، فهي بمثابة ترقية خاصة ومهنية؛
    - إذا تم استخدام كفاءة المفوض إليه بشكل جيد، فإن التفاوض يعظم التزامه في العمل وبالتالي تحقيق الرضى الخاص .

### الفصل الرابع : إجراءات المراقبة والمتابعة

تعد المراقبة أو الرقابة إحدى الوظائف الأربع للتسيير، وهي مرتبطة بجميع مكونات العملية الادارية من تخطيط، تنظيم، توجيه، ورقابة حيث تبدأ وتستمر مع كل مرحلة من تلك المراحل، فهي مكون أساسي لأي نظام إداري أو مالي. فالرقابة هي التحقق من أن تنفيذ العمل يتم وفقا لما هو مقرر له في الخطة، وفي ضوء القواعد والتعليمات الموضوعة بقصد اكتشاف نقاط الضعف ومعالجتها وتفاذي تكرارها.

**أ-تعريف الرقابة:** ظهرت تعريفات عديدة للرقابة الادارية نذكر منها تعريف وينز كتلير بأنها عملية مراقبة النشاطات لضمان انجازها حسب ما هو مخطط، وتصحيح الانحرافات<sup>2</sup>، كما تعرف الرقابة على أنها عملية ملاحظة الشخص أو الموضوع أداء وسلوكا وفق معايير تعتمد على خطة العمل وأسلوب تنظيمه، ومقارنة واقع الأداء والسلوك بما هو مطلوب في الخطة والتنظيم الخاص بذلك، وتسجيل الانحراف وإبلاغ ذلك للمعنيين بالأمر<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Serge Alecan, Dominique Foucher, Le management dans le service public, editions d'organisation, 2005, p 295.

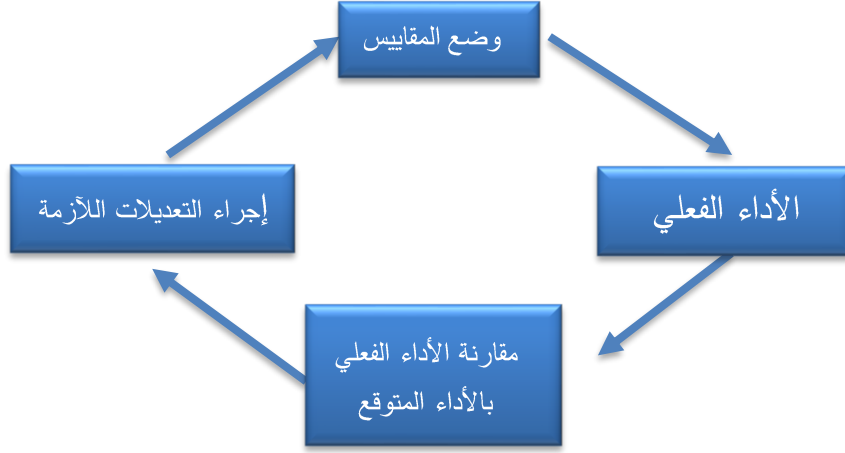
<sup>2</sup> محمد عيد الفتاح ياغي، مرجع سابق، ص 430 .

<sup>3</sup> صبحي جبر العتيبي، مرجع سابق، ص 197 .

ويتم تنفيذ الرقابة عبر أربع خطوات أساسية

حيث يمكن توضيحها بالشكل الموالي:

الشكل رقم 4: خطوات تنفيذ الرقابة



المصدر: محمد عبد الفتاح ياغي، ص 430

ثانياً-أهداف الرقابة: من أهم أهداف الرقابة مايلي:

- 1- تنظيم عمل الأفراد والجماعات لقواعد سلوك موحدة من خلال اللوائح، والقوانين والتعليمات؛
- 2- التأكد من أن طرق اتخاذ القرار والتوجيه والإشراف تعمل على تحقيق الأهداف؛
- 3- التأكد من الاستخدام الأمثل للموارد المادية، البشرية، والمالية؛
- 4- الكشف عن الجوانب الإبداعية وتحفيزها؛
- 5- تقليل المشاكل الناجمة عن الانحرافات السلبية؛
- 6- تفعيل نظام الاتصال بالمؤسسات العمومية.

ثالثاً-أهمية الرقابة: تعد الرقابة من أهم وظائف المسؤول الإداري، تسمح له التحقق من مدى تنفيذ الأهداف المرسومة للمؤسسة، فهي إذن وظيفة مراجعة، كما أنها تعمل على إبراز نقاط الضعف وكشف الأخطاء الموجودة بالتنظيم حتى يمكن إصلاحها والعمل على عدم تكرارها. والرقابة وظيفة إدارية يفترض أن توجد في كل المستويات الإدارية، وتبرز أهميتها في صلتها الوثيقة بباقي مكونات العملية التسييرية.

فالرقابة لها صلة وثيقة بوظيفة التخطيط، حيث تسمح للمدير بالكشف عن المشاكل والعوائق التي تقف إزاء تنفيذ الخطة مع ضرورة تعديلها أو العدول عنها في الوقت المناسب، كما أن لها علاقة بالتنظيم فهي تكشف للمدير الخلل الذي يسود بناء هيكل تنظيمي لوحدته الإدارية. وفي مجال التفويض لا يمكن للمدير أن يفوض واجباته إلا إذا توفرت لديه وسائل رقابية فعالة لمراجعة النتائج لأن المفوض يظل مسؤولاً عن إنجاز المفوض إليه للواجبات التي فوضها . كما أن الرقابة لها صلة بإصدار الأوامر وبعملية التنسيق إذ يستطيع

المدير عن طريقها التعرف على مدى تنفيذ قراراته، ومدى فعاليتها ومدى قبولها من جانب أعضاء التنظيم، وهي التي تمكن المدير من معرفة أوجه القصور في التنسيق في منظمته الإدارية فيعمل على تذليلها.

رابعاً-خطوات عملية الرقابة: قبل التطرق إلى خطوات الرقابة لابد أن نتناول بشيء من التفصيل ما المقصود بالأداء، المعايير، ومعايير الأداء

أ-تعريف الأداء: الأداء هو القدرة على تحقيق الأهداف باستخدام الموارد المتاحة بأسلوب يتصف بالفعالية والفاعلية.

ب-معايير الأداء: يقصد به مستوى الأداء المطلوب تحقيقه لهدف معين.

الإجراءات التي يجب أن تراعى عند وضع المعايير: من بين أهم الإجراءات التي لابد أن تراعى مايلي:

1- صياغة المعيار بصورة جيدة لا تحتمل اللبس؛

2- أن يتم بناء المعيار على التحليل المقارن الذي تقوم به المؤسسة مسبقاً.

ج-أنواع المعايير: تقسم المعايير إلى ثلاث أنواع:

أ- المعايير حسب النشاط، وتقسم إلى:

1- معايير المدخلات: وهي المعايير المصممة لقياس جهود العاملين الواجب بذلها لأداء المهمات

التي يتطلبها التنفيذ، مثل مدى التزام الموظف بالقوانين والاجراءات المحددة من قبل المؤسسة عند قيامه بالمهام المطلوبة منه، أو مواصفات المواد التي تدخل في الانتاج.

2- معايير المخرجات: هي معايير تصمم لقياس نتائج الأداء من حيث التكلفة، والوقت، والكمية..إلخ

ب-المعايير حسب أسلوب التقييم، وتقسم إلى:

1- معايير تاريخية: تقوم المعايير التاريخية على مقارنة معايير الأداء الحالي بالأداء السابق.

2- معايير مقارنة: في هذا النوع من المعايير يتم الاعتماد على الدراسات والوسائل الحالية لأداء

المؤسسة بمعدلات الأداء في المؤسسة المنافسة أو المشابهة لها.

3- معايير فنية: وهي معايير تعتمد على الدراسات والوسائل العلمية في احتساب الوقت والحركة

اللازمين لأداء كل نشاط.

ثانياً-قياس الأداء الفعلي: بمجرد وضع معايير الأداء فلا بد أن تهتم المؤسسات العامة ذات الطابع

الإداري بقياس الأداء باستمرار، فالمنظمات يمكن أن تقيس رد فعل المستفيدين فيما يتعلق بخدماتها

باستمرار، وتتوقف الاستمرارية هذه على مدى أهمية ما يقاس وظروف المؤسسة<sup>1</sup>. في هذه الخطوة

يقوم المدراء المسؤولون عن عمليات الرقابة بقياس الانجاز الفعلي، ليتسنى لهم أن يقرروا ما إذا كان

الانجاز يتماشى والمعايير الموضوعه، وكلما كانت معايير القياس واقعية ومناسبة كلما كانت عملية قياس

الأداء الفعلي سهلة، ويتم قياس الأداء عن طريق البحث مختلف المصادر والوسائل التي تسمح بقياس

أداء الأفراد، مثل التقارير المكتوبة، والتقارير الشفوية.

<sup>1</sup> عبد الحميد مصطفى أبو ناعم، الإدارة العامة، مطابع دار الهندسة، ص 218

ثالثاً-المقارنة وتقييم الانحراف: إن مقارنة الأداء الفعلي بالأهداف والمعايير المحددة تكتسي أهمية بالغة حيث تسمح هذه الخطوة بما يلي:

- 1- اختبار كفاءة العملية الرقابية وقدرتها على ضبط أي انحرافات بين مستويات الأداء الفعلي والمتوقع؛
  - 2- تتطلب الكفاءة في تحديد التصرف لمواجهة الفجوة بين النتائج الفعلية والمخطط لها في الأداء؛
  - 3- المعادلة الرقابية التي تستخدم في احتساب درجة الانحراف بين الأداء الفعلي والأداء المتوقع.
- رابعاً-اتخاذ الإجراءات التصحيحية: حيث أنه كلما زاد الفرق بين مستويات الانجاز المتوقع، ومستويات الانجاز الفعلي، كلما زادت الحاجة إلى الاجراءات التصحيحية وازدادت أهميتها، والتي يمكن حصرها في الآتي:

- 1- تمكن الإدارة من تصحيح الانحرافات وتصويب الأخطاء وسد الفجوة بين الانجاز المتوقع والفعلي؛
- 2- الرقابة تعد وسيلة وليس غاية في حد ذاتها؛
- 3- الرقابة وسيلة تؤكد والتزام بالمعايير الموضوعية، والقيام بالإجراءات التصحيحية في حالة الانحراف عن المعايير.

خامساً-أنواع الرقابة الادارية: تمارس السلطة الرقابية نوعين من الرقابة:

أ-رقابة إدارية من الداخل: وهي الرقابة التي يمارسها الرئيس الاداري على مرؤوسيه، حيث يمكنه تصحيح القرارات إذا ما شككت مخالفة للقانون أو كانت غير صائبة.

ب-رقابة الرئيس لمرؤوسيه: ترتبط بالنواحي القانونية، وتتضمن مدى ملائمة قرار المرؤوس لأهداف الدائرة، ومدى توفر الشروط اللازمة، ومدى إتباع المرؤوس للقواعد، والأسس المحددة له. وتتخذ رقابة السلطة الرئاسية على أعمال مرؤوسيه داخل الهرم التنظيمي للمنظمة الادارية صورتين هما:

- 1- الرقابة على الأشخاص وتتمثل في ممارسة الرئيس الاداري لسلطة التأديب وسلطة إصدار التعليمات.
- 2- الرقابة على الأعمال وتهدف إلى ضمان المشروعية أو الملائمة للأعمال الادارية الصادرة عن المرؤوس.

2-رقابة سابقة أو رقابة لاحقة

أ-الرقابة السابقة: هي الرقابة التي تتم قبل إصدار القرارات واتخاذ الإجراءات من قبل المرؤوسين بقصد ضمان سلامة الإجراء، وتجنب الأخطاء، فهي رقابة وقائية تكشف الأخطاء التي بالقرار قبل صدوره.

ب-الرقابة اللاحقة: وهي التي تحدث بعد إصدار القرار، ويتمتع الرئيس الاداري بصلاحيات واسعة في التعقيب على أعمال مرؤوسيه، وله الحق في إلغاء القرار أو تعديله.

3-الرقابة الادارية من الخارج: يمارس هذا النوع من الرقابة الادارية بصورتين وهما:

أ-رقابة السلطة المركزية لأعمال الهيئات اللامركزية؛

ب-رقابة الأجهزة المركزية المتخصصة لأعمال الهيئات الادارية في الدولة كافة.

أما رقابة السلطة المركزية للهيئات اللامركزية الإقليمية فهي محددة بالقانون، وهو الذي ينظمها لحماية استغلال الهيئات اللامركزية بمواجهة السلطة المركزية من جهة، ولضمان عدم تفتيت وحدة الدولة الادارية من جهة أخرى، وعلى ذلك تمارس الهيئات اللامركزية<sup>1</sup>.

سادسا-**خصائص الرقابة الفعالة:** حتى تكون الرقابة فعالة لا بد أن تتسم بما يلي<sup>2</sup>:

- ✓ أن يكون الجهاز الرقابي ذا كفاءة وخبرة في مجال النشاط المراقب؛
- ✓ يجب أن تكون الرقابة واقعية بحيث يمكن ممارستها دون الإساءة إلى الأطراف المراقبة أو النشاط المراقب؛
- ✓ أن تكون الرقابة اقتصادية وغير مكلفة نسبيا إذا قورنت بنتائجها؛
- ✓ أن تكون الرقابة محددة وسهلة الفهم بالنسبة للمراقب والمراقب؛
- ✓ أن ترتبط الرقابة بسلطة وظيفية متصلة بمراكز اتخاذ القرار كي تكون فعالة في ممارستها ونتائجها؛
- ✓ يجب أن الرقابة متناسبة مع طبيعة عمل المنظمة وأهدافها؛
- ✓ يجب أن تركز الرقابة على نظام اتصال فعال بجانبه الرسمي وغير الرسمي لفهم الانحرافات التي قد تحدث وإمكانية تفسيرها؛
- ✓ يجب أن تكون الرقابة مرنة وأن تستوعب الظروف والمستجدات أثناء الممارسة.

## الفصل الخامس: التسيير العمومي الحديث

أولا-**مفهوم التسيير العمومي الحديث:** يعتبر تطور التسيير العمومي الحديث خلال العشرين سنة الماضية واحد من أكثر الاتجاهات الدولية المعاصرة اللافتة للنظر في التسيير العمومي، فقد هيمن التسيير على أجندة الإصلاح الاداري في العديد من دول العالم، وقد أوضح Menning أن التسيير العمومي الحديث قد تم تطبيقه بصورة كاملة في كل من المملكة المتحدة ، نيوزلندا، استراليا، هولندا السويد، كندا والولايات المتحدة الأمريكية، وقد ظهر بمسميات مختلفة، منها التسيير العمومي الجديد، نموذج ما بعد البيروقراطية، التسيير العمومي بناء على نظام السوق، وإعادة اختراع الحكومة. لكن وعلى الرغم من اختلاف هذه المسميات، فقد حاول الباحثون التعرف على الخصائص العامة للتسيير العمومي، هذا الأخير الذي يدعو إلى أن الإدارة هي أساس البرامج العمومية الفعالة، وأنه إذا كان على الحكومات أن تتبنى التسيير العمومي الجديد الإصلاحات

<sup>1</sup> أسامة خيرى، ص ص 259، 269.

<sup>2</sup> صبحي جبر العتيبي، مرجع سابق، ص 200 .

المواتية (معظمها مشتق من القطاع الخاص) ، فإن المواطنين سوف يحصلون على حكومة أفضل مقابل تكلفة أقل<sup>1</sup>.

ثانياً- خصائص التسيير العمومي الحديث: قد حدد Kernaghan et Charih ثلاث خصائص التي تميز التسيير العمومي الحديث وهي<sup>2</sup>:

- 1- التغيير في آلية الحكومة.
- 2- تغيير في أسلوب الإدارة.
- 3- تقليص دور الدولة.

وسوف نحاول شرح هذه الخصائص على النحو التالي:

1- تغيير في آلية الحكومة : يتضمن التسيير العمومي الحديث تغييراً في البناء الهيكلي للحكومة، والذي يشمل على ما يلي:

- إعادة الهيكلة للأقسام والإدارات؛
- إنشاء وحدات لتقديم الخدمة،
- اللامركزية في السلطة والمسؤولية من خلال إعطاء الصلاحيات للمستويات الإدارية الدنيا؛
- الفصل بين السياسة وتقديم الخدمة؛
- تغيير الثقافة التنظيمية؛
- تحسين الجودة؛
- الاستجابة للعملاء؛
- ممارسة المشاركة الإدارية؛
- الاتجاه نحو آلية السوق؛
- استخدام الموارد بكفاءة وفاعلية.

وقد اتجهت العديد من الدول ومنها بريطانيا، كندا وأستراليا على الاستخدام الأمثل للمدخلات المستخدمة في تقديم الخدمات بما قد يؤدي إلى ترشيد وتقليل النفقات، ففي المملكة المتحدة جاءت الإصلاحات تحت اسم

مبادرات التسيير المالي financial management initiative

وفي مجال الأمركية وإعطاء صلاحيات أكبر للمستويات الإدارية اتجهت بريطانيا لإصلاح إداري يعرف ببرنامج الخطوات التالية next step program، وقد بدأ تطبيقه سنة 1988 ويهدف إلى تقليل التحكم المركزي فيما يتعلق بالرقابة الإدارية والمالية، وإعطاء المزيد من المسؤوليات والصلاحيات للعاملين في المستويات الإدارية الدنيا.

<sup>1</sup> لورانس أوتول، كينيث مالير، ترجمة عبد الحكيم أحمد الخزامي، التسيير العمومي، المنظمات، الحوكمة والأداء، دار الفجر للنشر والتوزيع، 2013، ص13

<sup>2</sup> محمد سعيد نمر، الاتجاهات الحديثة والتكنولوجيا في التسيير العمومي الحكومة الإلكترونية، زمزم ناشرون وموزعون، ط 1، 2018، ص 259



2- التغيير في أسلوب الإدارة: يتضمن التغيير في أسلوب الإدارة العناصر التالية:

- تبني القطاع العام لممارسات الإدارة المطبقة في القطاع الخاص، والتي تتضمن استخدام نموذج التمييز، إعادة الهندسة، إدارة الجودة الشاملة، القيمة مقابل النقود، قياس الأداء والحوافز، خدمة العملاء، الربحية وتقليل العمالة؛
- التركيز على الكفاءة والفاعلية؛
- الانتقال من التحكم في المدخلات، والاجراءات، والأنظمة إلى قياس المخرجات؛
- تفضيل الملكية الخاصة، أسلوب التعاقد للخدمات العامة، واتباع أسلوب المنافسة لتقديم الخدمات؛
- تفويض الصلاحيات، والسلطات للمستويات الادارية الدنيا.

3- تقليص دور الدولة: يشمل تقليص الدولة وفقا للتسيير العمومي الحديث الاتجاه نحو التخصيص، برامج

تخفيض الميزانية، تشغيل الخدمات بأسلوب تجاري، تخفيف القيود الحكومية على القطاعات الاقتصادية.

وقد حدد Hood مجموعة من السمات المميزة للإدارة العامة الحديثة تتمثل في:

- تجزئة فعاليات القطاع العام وتحويلها إلى هيئات عامة؛
- وضع معايير واضحة لقياس الأداء؛
- التركيز على رقابة الأداء؛
- اطلاق حرية المديرين للإدارة؛
- تشجيع المنافسة؛
- تبني أساليب القطاع الخاص في التسيير؛
- التأكيد على مزيد من الانضباط في استغلال الموارد.

ترتكز القاعدة الأساسية للتسيير العمومي الحديث على تبني نظام السوق كإطار للعلاقة بين الإدارة والسياسة،

وقد تأثر التسيير العمومي الحديث بدرجة كبيرة بنظرية الاختيار العام، ونظرية الوكيل، وتحويل التكلفة

الاقتصادية، ويمكن النظر إلى التسيير العمومي الحديث كنموذج معياري لإدارة القطاع العام، وقد برز هذا

النموذج للاستجابة للحقائق الاقتصادية والاجتماعية التي واجهت الحكومات في مختلف دول العالم خلال

العقدين الماضيين. ويمكن تلخيص تلك الحقائق في الآتي<sup>1</sup>:

- 1- أن القطاع العام يتسم بكونه الحجم وضخامة التكاليف؛
- 2- الحاجة للاستفادة من تكنولوجيا المعلومات لتحسين الكفاءة؛
- 3- الاحتياجات المتزايدة للمواطنين للحصول على الخدمة تتميز بالجودة؛
- 4- التحول من الاقتصاد القائم على التخطيط المركزي إلى الاقتصاد الحر القائم على نظام السوق.

<sup>1</sup> محمد عبد السميع، أحمد طيبة، أساسيات الإدارة العمومية، دار جليس الزمان للنشر والتوزيع، عمان، ط1، 2010، ص ص 19-22

ومع التغييرات المتسارعة التي يشهدها القطاع العام كان لابد من ادخال مفاهيم تتلاءم وتلك التغييرات والتي تتضمن القيم والمعتقدات التالية:

- 1- خدمة المواطنين وليس العملاء، يجب على الموظفين العموميين ليس فقط الاستجابة لمطالب العملاء، ولكن الاهتمام ببناء علاقة تسودها الثقة والتعاون مع المواطنين؛
  - 2- جعل الخدمة العامة الهدف النهائي، يجب أن يساهم المدراء العموميون في بناء وحدة تعاونية مشتركة لخدمة المصلحة العامة، والتي يمكن أن تساهم في بناء مصالح ومسؤوليات مشتركة؛
  - 3- التفكير بأسلوب استراتيجي، فالبرامج والأهداف التي تسعى إلى تحقيق احتياجات المواطنين يمكن تحقيقها وبطريقة مبتكرة تتميز بالفاعلية من خلال جهد جماعي تعاوني؛
  - 4- لابد للموظف العمومي أن يقدم الخدمة للمواطن ويحقق له مطالبه بدلا من محاولة التحكم وادارة المجتمع؛
  - 5- المساواة، فالموظف العمومي لا يجب مساءلته فقط وفقا لنظام السوق، ولكن لابد من ان يتم مساءلتهم طبقا للأنظمة والقوانين وقيم المجتمع والمعايير المهنية؛
  - 6- الاهتمام بالأفراد وتقديرهم وعدم التركيز فقط على الانتاجية، فالمؤسسات العامة يمكن أن تنجح في تحقيق أهدافها إذا قامت بإدارة مشاريعها من خلال الأسلوب التعاوني والقيادة المشتركة المعتمدة على أسلوب المشاركة واحترام وتقدير الأفراد؛
  - 7- تقدير المواطنين وإعطائهم الأولوية في الخدمة، ووضع مصالح المواطنين قبل مصالح المستثمر.
- وقد تم تطبيق سمات التسيير العمومي الحديث في الكثير من الدول، ونظرا لأن الدول تستخدم اجراءات الاصلاح الاداري لاعادة النظر في دورها في المجتمع وعلاقتها مع المواطنين، فقد لخص Kettle تلك الاجراءات في ست عناصر جوهرية<sup>1</sup>:

- الإنتاجية : كيف يمكن للحكومة أن تقدم خدمات إضافية وبأقل التكاليف المالية؟
- التسويق: كيف يمكن للحكومة استخدام الحوافز وأسلوب السوق وذلك لاستئصال الأمراض البيروقراطية؟
- الاتجاه نحو الخدمة: كيف يمكن للحكومة أن تكون على اتصال أفضل بالمواطنين وذلك لجعل الخدمات العامة أكثر استجابة لمطالبهم؟
- اللامركزية: كيف يمكن للحكومة أن تجعل البرامج والخدمات العامة أكثر كفاءة من خلال تحويل إدارة تلك الخدمات بأسلوب لامركزي؟
- السياسة العامة: كيف يمكن للحكومة من تحسين قدراتها في تسيير ومتابعة السياسة العامة؟
- المساواة عن النتائج: كيف يمكن للحكومة من تحسين قدرتها في الوفاء بالتزاماتها؟

<sup>1</sup> أسامة خيرى، الإدارة العامة ، دار الراجحة للنشر والتوزيع، ط1، عمان، 2013 ، ص ص 79، 80 .

إن هذه الخصائص والسمات تبين أن التسيير العمومي الحديث يركز بصورة استثنائية على المشاكل التي تتعلق بالتعامل مع التسيير العمومي، فالتسيير العمومي الحديث يمثل تحولا في علاقة القطاع الحكومي مع كل من الحكومة، والمجتمع بدلا من أن تكون فقط عملية إصلاح<sup>1</sup>.  
يعتمد التسيير العمومي الحديث في سبيل البحث عن تحسين الأداء العمومي على خمس آليات أساسية تتمثل في الآتي<sup>2</sup>:

- التخطيط الاستراتيجي؛
- التسيير التشاركي؛
- إدارة الجودة؛
- ادخال تكنولوجيا الاعلام والاتصال؛
- مراقبة التسيير.

وبغرض تحديد مفهوم التسيير العمومي الجديد بشكل أكثر وضوحا، سوف نبين أهم جوانب الاختلاف بينه وبين التسيير العمومي التقليدي في الجدول ادناه.

الجدول رقم 3: مقارنة بين التسيير العمومي التقليدي والحديث

العناصر	التسيير العمومي التقليدي	التسيير العمومي الحديث
الأهداف	- احترام القوانين والاجراءات - التوجه نحو العمليات	- تحليل النتائج ورضا العملاء - التوجه نحو النتائج والتغيير
التنظيم	- المركزية، سلم اداري وظيفي - التركيز على اللوائح - الهيمنة الاحتكارية	- اللامركزية (تفويض الصلاحيات، بنية شبكية) - التركيز على الأشخاص - الهيمنة التنافسية
تقاسم المسؤولية بين السياسيين والاداريين	يشوبها الخلط وعدم الوضوح	واضحة
تنفيذ المهام	التقسيم، التجزيء والتخصص	استقلالية

<sup>1</sup> محمد عبد السميع، أحمد طيبة، أساسيات الإدارة العامة، دار جليس الزمان للنشر والتوزيع، عمان، ط1، 2010 ص 19-22

<sup>2</sup> YVON PESQUEUX, Le nouveau management public, HAL Id, 2010, P4

التوظيف	المسابقات	التعاقد
الترقية	عن طريق الأقدمية دون محسوبية	التقدم على أساس الجدارة، بحسب المسؤولية، وبحسب الأداء
الرقابة	مؤشرات المتابعة	مؤشرات الداء
نموذج الميزانية	-تركز على الوسائل -الشكل المرتكز على تقسيم الإدارات -التمسك بضوابط الميزانية	-تركز على الأهداف - الشكل المرتكز على عدم تقسيم الإدارات -التمسك بفعاليات الإيرادات
تنظيم الحكومة	للخدمات المقدمة أساس موحد تعمل بوصفها وحدة واحدة مجتمعة	تفكيك الإدارة التقليدية إلى هياكل شبه مستقلة الوحدات
مراقبة المنظمات العامة	التحكم في المقر الرئيسي من خلال تسلسل هرمي	التدريب العملي على الإدارة المهنية مع بيان واضح الأهداف وقياس الأداء
تدابير مراقبة الانتاج	السيطرة على المدخلات والاجراءات	مراقبة الانتاج بدلا من الاجراءات
ممارسات الادارة	نموذج اجراءات قياسية في كامل أجزاء الادارة	استعمال أسلوب ادارة القطاع الخاص
الانضباط في استخدام الموارد	عمليات متوقعة ومؤهلات سياسية	التحقق من الموارد المطلوبة وانجاز الكثير بامكانيات قليلة ( تحقيق الكثير بالقليل)

المصدر: نادية عطار، التسيير العمومي الجديد كأداة لتحسين القطاع العام-التجربة الجزائرية في مجال تفويض تسيير المياه، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، 2014-2015، ص100.

ثالثا-نظريات التسيير العمومي الحديث: من أهم النظريات التي يركز عليها التسيير العمومي الحديث نذكر ما يلي:

1-نظرية الخيارات العمومية: طور هذه النظرية كل من جيمس بوكنان وجوردون تولوك عام 1954

في محاولة لشرح كيفية اتخاذ القرارات العامة ، هذه النظرية تعد أهم النظريات المطبقة على البيروقراطية والسياسة، ويعرف بوكنان الخيار العام على أنه السياسة بدون رومانسية.

تقوم هذه النظرية على الفرضيات التالية:

- السلوك السياسي والاداري يمكن تفسيره وتوقعه؛

- السياسيون البيروقراطيون يسعون لتعظيم مصلحتهم الخاصة.

ترى هذه النظرية أن الشركات الكبرى والصناعات تتفق للدفاع عن مصالحها الاقتصادية، وأنها تصوت للناخب الذي يحقق لها أكبر فائدة اقتصادية، كما أنها تستند إلى تطبيق التحليل الاقتصادي لدراسة القرارات الحكومية، وتفترض أن الحكومات تتكون من الأفراد وأن الاجراءات الحكومية هي نتيجة القرارات التي يتخذها الأفراد في أدوارهم كمسؤولين منتخبين أو معينين أو بيروقراطيين. وتتجم عن تلك القرارات مجموعة من التكاليف والعوائد، فيتم تحديد أفضل توليفة من التكاليف والعوائد، تستمد هذه النظرية ايديولوجيتها من مركزية السوق، فهي ترى أن البيهيات والتأكدات التي ينطوي عليها نموذج السوق تنطبق على الاقتصاد العام.

كما تنص النظرية على أن سلوك الفرد في النظام السياسي تحفزه نفس المحفزات في النظام الخاص، فالمكافآت النقدية تؤثر على قرارات المسؤولين الحكوميين، وأن المنتخبين يفكرون كغيرهم في العديد من الحوافز الأخرى، وأن البيروقراطيين يرون توسيع الميزانيات للمشروعات المفضلة، والترقية وتوسيع النفوذ لدى صانع القرار كأهم المحفزات لاتخاذ قراراتهم لأن مثل هذه الحوافز تؤثر على قرارات القادة السياسيين. وبذلك يمكن توقع الاجراءات التي يتخذونها.

ولا تقتصر المنافسة على القطاع الخاص، بل القطاع العام كذلك يواجه منافسة حيث يتنافس المترشحون للمناصب للحصول على مناصب نادرة، وبمجرد انتخابهم يتنافسون للحصول على الموظفين ودعم الزملاء للسياسات المناسبة للحملة، بينما يتنافس المسؤولون غير المنتخبون على السلطة وزيادة الميزانية والترقيات. ومن أوجه الاختلاف الأخرى في القرارات، أن النظام الحكومي يحتاج إلى تصويت ويتم اتخاذ القرار بناء على رأي الأغلبية، في حين أن النظام الخاص يعبر عن الصوت بالدولار، ولا ينتظر السوق موافقة الأغلبية.

تكمن أهمية هذه النظرية في كونها:

✓ تشجع التفكير النقدي للمشكلات الاقتصادية واستخلاص الدروس من الماضي للتطلع للمستقبل

✓ الأفكار الأساسية بسيطة لكنها قوية

✓ تطوير مهارة التفكير الاقتصادي.

تؤيد هذه النظرية بقوة مبادئ التسيير العمومي الحديث القائمة على المنافسة والتحفيز تماما كما في القطاع الخاص.

2-نظرية تكاليف المعاملات أو الصفقات: يرجع أصل هذه النظرية إلى الكاتب كواس Ronald coase حيث نشر مقاله حول التكلفة الاجتماعية سنة 1937 حيث أشار إلى امكانية إجراء المنظمات الحكومية عقد صفقات داخلية دون اللجوء إلى ميكانزمات السوق، وذلك باللجوء إلى عملية مقارنة تكاليف إجراءاتها. وفي سبعينات القرن الماضي طور وليامسون williamson هذه التخمينات النظرية لتصبح نظرية تكاليف عقد الصفقات أحد أهم الموضوعات التي يتعرض لها الباحثون في مجال سلوك المنظمات، لاسيما علاقاتها بآليات السوق. تجد نظرية تكاليف 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 بمفهومها الضيق، وهو ما يبرر تفضيل لجوء الدولة إلى العمل بهذه النظرية لاسيما أن هذا الاتجاه العام نحو ضبط العلاقات السوقية في أشكال تعاقدية تمّ التأسيس لها وتبريرها من خلال مساهمات أخرى كنظرية الاتفاقات ونظرية العقود<sup>1</sup> .

تتمثل تكاليف نظرية التكلفة الفعلية نتيجة الاستعانة بمصادر خارجية لإنتاج السلع والخدمات في الآتي:  
✓ تكاليف المعاملات إجراء الصفقات وتنشأ عند التعامل مع أطراف خارجية والبحث عن أفضل مورد أو شريك أو عميل؛

✓ تكاليف التعاقد والتفاوض وتكاليف القرار: من أجل التوصل إلى اتفاق يرضي الطرفين؛

✓ تكاليف التنسيق والتنفيذ وتنظيم ومراقبة المشروعات (مراقبة الجودة)؛

✓ تكاليف البحث وجمع المعلومات للعثور على المورد.

تعتبر هذه النظرية أن المدراء قد يقومون بترتيب المعاملات بطريقة انتهازية.

3-نظرية الوكالة: في الواقع هذه النظرية غير موجهة للمنظمات والمرافق العامة، بل وضعت خصيصا للمنظمات الخاصة، لكن طبيعة علاقات الدولة مع ممتلكاتها وضرورة رفع كفاءة المرافق العامة يتطلب مراجعة هذه العلاقات على ضوء المساهمات الجديدة في مجال المنظمات عموما. تفترض هذه النظرية أن هدف المنظمات هو تعظيم ثروة المساهمين، هذا الهدف لم يمثل مشكلة عندما كان المالك هو نفسه المدير، لكن تغير العلاقة بينهما بحيث يطرح التساؤل عن المدى الذي يمكن من خلاله للمديرين التصرف نيابة عن المالكين. فالمديرون يملكون معلومات عن الشركة ويسيطرون على اجراءات انتخاب مجلس الادارة ، وأن المساهمين موزعون على نطاق واسع فهنا تنشأ مشكلة الفصل بين المديرين والمالكين.

أشار آدم سميث في كتابه ثروة الأمم إلى مشكلة الوكالة، إذ توقع أنه إذا تمت ادارة المنظمة من طرف شخص أو مجموعة أشخاص غير المالكين أو المساهمين الحقيقيين فإنهم قد لا يعملون لصالح أصحابها (فرضية الانتهازيين حيث تخلق حالة من عدم اليقين في التعامل وانعدام الثقة بين الأطراف). كما أكد

<sup>1</sup> بن عيسى إيلي، التسيير العمومي الجديد، المقاربات النظرية والتجارب الدولية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، العدد 16 جوان 2007 ، ص 10 .

على ذلك كل من بيرل ومينز سنة 1934 حيث أن الوكلاء قد يستخدمون ممتلكات الشركة لمصالحهم الخاصة والتي ستخلق الصراع بين المالكين والوكلاء.

أما مجال تطبيقها في الإدارة العمومية، ففي الأنظمة الديمقراطية فإن الناخبين أو السياسيين الذين يسرون المؤسسة العمومية كالوزارة أو الولاية ليسوا هم أصحاب هذه المؤسسات ولا مالكو أصولها وبالتالي فهم وكلاء للجماهير، وهؤلاء هم المالك السيادةي لأصول الجماعة فيتطلب الموافقة على استخدام أصول الإدارة أو الميزانية التصويت البرلماني أي المصادقة من طرف الممثلين المنتخبين من السكان، وبالتالي فهناك أشبه بالعقد بين الشعب والسياسي المنتخب الذي ينتظر منه تنفيذ البرنامج الانتخابي<sup>1</sup>. كما أن تطبيق هذه النظرية على المرافق العمومية والمنظمات العمومية قد يساعد على إعادة تنظيمها من خلال تحقق عنصرين اثنين<sup>2</sup>:

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

## الفصل السادس : تسيير الخدمات العمومية

أولاً-تعرف الخدمة العمومية: وفقا للقانون الإداري الفرنسي على أنها تلك التي تعد تقليديا خدمة فنية تزود بصورة عامة بواسطة منظمة عامة كاستجابة لحاجة عامة. ان استخدام مصطلح الخدمة العمومية يعبر عن الأنشطة والأعمال التي تقوم بها الأجهزة الحكومية سواء المركزية او المحلية في مسيرتها نحو تحقيق المنفعة العامة لأفراد المجتمع، سواء كان بصورة مباشرة أم غير مباشرة أي باستخدام الحكومة الموارد والوسائل التي تمتلكها أو بالرجوع إلى اسناد المهام التنفيذية للقطاع الخاص بالنسبة لتلك الخدمات التي يستطيع القيام بتأديتها.

كما تعرف الخدمة العامة على أنها تلك المنفعة الغير قابلة للتجزئة والغير المقصية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> فاطمة بكدي، مرجع سابق، ص

<sup>2</sup> بن عيسى أيلي، مرجع سابق، ص 11 .

<sup>3</sup> سلوى تيشات، آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية(نيوزلندا،فرنسا، و الولايات المتحدة الأمريكية، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير،جامعة بومرداس الجزائر، 2014-2015 ، ص 22

ثانياً-طبيعة الخدمات العمومية: إن خصوصية الخدمات العمومية يمكن تسليط الضوء عليها من خلال التدقيق في الخصائص البحتة للسلع والخدمات الخاصة، والمتمثلة أساساً في المنافسة في الاستهلاك من جهة، وإمكانية الإقصاء من جهة أخرى:<sup>1</sup>

-نقول عن سلعة أنها منافسة أو قابلة للإقسام إذا كان شراؤها من طرف شخص ما يبعد أو يقصي وبشكل نهائي استهلاكها من طرف شخص آخر، وعليه فإن هناك علاقة فردية بين كل وحدة منتجة أو معروضة، وبين كل وحدة مستهلكة أو مستعملة.

-ونقول عن سلعة أنها مستبعدة أو مقصاه أو تنهياً للإستبعاد إذا كان منتج هذه السلعة بإمكانه منع دخول كل فرد يرفض شراؤها بالسعر الذي يفرضه المنتج. مالك هذه السلع المستبعدة يتمتع بحق الملكية الذي منحه إياه القانون أو العادات والتقاليد. إمكانية الاستبعاد تضمن لمالك هذه السلعة التعويضات اللازمة في حال التنازل عن حقه. وهناك أربع أصناف للسلع والخدمات يمكن توضيحها في الجدول التالي:

الجدول رقم 4 : أصناف السلع والخدمات

الخصائص	الاستبعاد التوزيع ممكن	اللااستبعاد التوزيع غير ممكن
وجود منافسة في الاستهلاك التوزيع مرغوب فيه التكلفة الحدية أكبر من 0	أ	د خدمات جماعية
عدم وجود منافسة التوزيع غير مرغوب فيه التكلفة الحدية تساوي 0	ج	ب خدمات جماعية صافية

Source : <sup>1</sup> Luc Weber, L'état acteur économique , analyse économique du rôle de l'état, édition economica, 3<sup>e</sup> édition 1997, p42

من خلال هذا الجدول يمكن تحديد وبشكل رسمي أربع أصناف من السلع والخدمات، وهذا حسب طبيعة الاستهلاك هل هو تنافسي أم لا وهل الإقصاء أو الاستبعاد ممكن أم غير ممكن.

أ-السلع والخدمات الخاصة تجمع الخاصيتين معا (المنافسة، وإمكانية الإقصاء)، وعليه فإن توزيعها ليس فقط ممكناً بل مرغوب فيه من وجهة نظر تخصيص الموارد لأن التكلفة الحدية للإنتاج أكبر من 0 .

ب-الخدمات الجماعية الصافية تختلف تماماً عن الصنف الأول لأن استهلاكها غير تنافسي والإقصاء مستحيل.

<sup>1</sup> Luc Weber, L'état acteur économique , analyse économique du rôle de l'état, édition economica, 3<sup>e</sup> édition 1997, p42



فكونها غير تنافسية تعني أنه بعد انتاج هذه الخدمات الجماعية لصالح فرد أو عدة أفراد فإن هذه الخدمات الجماعية يمكن استهلاكها من طرف عدد كبير من المستهلكين دون تحملهم لتكاليف انتاج اضافية، فاستهلاكها من طرف فرد ما لا يقلل تماما من الكمية المتوفرة بالنسبة للآخرين والتكلفة الحدية الناتجة عن وجود مستهلك اضافي تساوي 0، كما أن التوزيع بواسطة السعر أي وسيلة أخرى غير مبرر من وجهة نظر شروط التخصيص الأمثل.

اللااستبعاد يتطلب أن مالك تلك الخدمة الجماعية لا يمكنه تخصيص استعمالها على الأشخاص الذين هم فقط مستعدون لتعويضه شراؤهم إياها. عدد كبير من الأفراد بإمكانهم التمتع أو الانتفاع من هذه الخدمات الجماعية دون دفع ثمنها عند انتاجها فهي في متناول الجميع، وبعبارة أخرى فإن التوزيع بواسطة السعر ليس فقط غير مرغوب فيه بل هو مستحيل، ومن أمثلة الخدمات الجماعية الصافية الانارة العمومية، البث الاذاعي، الدفاع الوطني.

ج- الخدمات الجماعية المختلطة يتميز بعدم المنافسة وامكانية الاقصاء أو الاستبعاد والأمثلة هنا عديدة كالجسور، الطريق السيار، قاعات الرياضة. فاستهلاك هذه الخدمات من قبل المستعملين الأوائل لآتمنه استهلاكها من قبل الآخرين، غير أن مالك ذلك الانجاز ليست لديه أي صعوبة في تخصيص الخدمة التي يقدمها للذين هم مستعدون لدفع ثمن استبعادي أو حصري.

د- الصنف الثاني من الخدمات الجماعية المختلطة تحمل الخصائص المناقضة للصنف ج ، فهي تتميز بالمنافسة وعدم امكانية الاستبعاد وتنتج هذه الوضعية عندما تكون حقوق الملكية غير محددة تماما أو غير دقيقة ومثال ذلك في حال التقيب عن البترول أو الذهب أو الموارد البحرية (السلك) مثلا فعملية الاستغلال هذه بلا شك هي تنافسية غير أن المستغلين الأوائل لا يمكنهم تخصيص هذه الثروات لأنفسهم فقط لأنهم لا يملكون الوسائل الشرعية لمنع قدوم مستغلين جدد.

ثالثا-المبادئ الأساسية لتقديم الخدمة العمومية: تركز عملية تسيير الخدمة العمومية على مجموعة من المبادئ والقيم، يمكن توضيحها كالتالي:

1-مبدأ الاستمرارية: يجب أن تقدم الخدمة العمومية بصفة مستمرة ومنتظمة، وذلك باتاحة الخدمة لأي فرد يحتاجها في ظل ظروف محددة، إلا في حالات يتعذر على الهيئات استمرارية تقديم الخدمة.

2-مبدأ المساواة: ويقصد به أن يحصل جميع أفراد المجتمع على الخدمة العامة، وأن تتشابه الضريبة والرسم في المواقع المتشابهة، وأن يدفع الجميع بنفس الطريقة، ويتحصلوا على جميع الضمانات. هذا المبدأ يتضمن ضرورة توفير الخدمة العامة دون صعوبات أو عوائق، واثاحتها لجميع المواطنين دون استثناء وبصورة عادلة.

3-مبدأ القابلية للتكيف: إن المنفعة العامة ومن ثم الخدمة العامة تتطور مع مرور الزمن وتطور المجتمعات، ومن ثم من الضروري وفقا لهذا المبدأ أن تقدم الخدمة بكفاءة، وأن يساير تقديمها تطور حاجات

المواطنين على اعتبار أن هذه الحاجات تتغير وتتطور مع الزمن خاصة، وأن المحيط بجميع مجالاته يتميز بالتغير وعدم الثبات.

4- مبدأ المجانية النسبية: امتدادا لمعيار المساواة بين المواطنين في حالة ما إذا كانت وضعياتهم متباينة (من حيث مستوى الدخل)، يتم اعتماد سلم يبين هذا التباين، بحيث يدرج في أعلى هذا السلم الخدمات العمومية التي يكون الوصول إليها مجانيا للجميع كخدمة الصحة والأمن وغيرها، ثم ترتب الخدمات تنازليا حسب نوعية الخدمة ومستوى دخل المستفيد، بحيث تتعدد التسعيرات وتندرج إلى غاية أسفل السلم، أين يقتضي معيار المساواة في التعامل الحصول على الخدمة العمومية بمقابل، كالسكن، السياحة والتأمين وغيرها . ويكون هذا التسعير خاضعا لثمن تقريبي قابل للمراجعة دوريا. (مريزق، ص 19)

5- مبدأ الشمولية: يقصد بهذا المبدأ أن يستفيد من الخدمة العمومية جميع المواطنين، انطلاقا من ان هذه الخدمة هي ضرورية في أغلب الأحيان، وأساسية ومن ثم فإن حق الاستفادة منها مكفولا لكل المواطنين.

6- مبدأ الفعالية: إن توفير بعض الخدمات العمومية الجوارية في مجال النقل، أو التعليم أو الصحة مثلا يساهم في انشاء التوازن الجهوي والحفاظ على مزاوله النشاطات الاقتصادية خارج التجمعات السكانية الكبرى، وعليه فإن مثل هذه الخدمات تجعل تهيئة وتنمية هذه المناطق أكثر فعالية

7- مبدأ التضامن: الخدمة العمومية تعبر عن التضامن الاجتماعي بين المواطنين، حيث تتولى الدولة قيادته وتجسيده ميدانيا من خلال محاربة ظاهرة ظاهرة الفقر والحرمان والمساهمة في تقليص الفوارق الاجتماعية بين المواطنين بسبب الدخل أو الاعاقة الصحية والمادية، لذا تصنف مهام الخدمة العمومية إلى ثلاثة أصناف وفق معيار التضامن الاجتماعي والمتمثلة في:<sup>1</sup>

• مهام تهدف إلى جعل الخدمة العمومية مادية، ومالية في متناول المواطنين المهدين بالفقر والتهميش (الفئات المعوزة)؛

• مهام تهدف إلى المحافظة على الانسجام الاجتماعي والشعور بالمواطنة؛

• مهام تهدف إلى المساهمة في تشجيع الاستعمال الفعال والعادل للموارد المشتركة

رابعا- أنواع الخدمات العامة: تصنف الخدمات العامة إلى عدة تصنيفات أو أنواع، من أبرزها ما يلي:

• خدمات ضرورية لبقاء المجتمع وسلامته وتقدمه، مثل الخدمات التعليمية، الصحية، وهي خدمات يفترض أن تقدمها الدولة مهما بلغت تكلفتها.

• الخدمات الضرورية لأفراد المجتمع باختلاف قطاعاته ومستوياته (خدمات لا يمكن الاستغناء عنها) مثل التزود بالماء والكهرباء، والغاز والنقل.

• خدمات ذات منفعة اجتماعية وثقافية يستفيد منها أفراد المجتمع، مثل المكتبات العامة، المتاحف والمنزهات.

<sup>1</sup> عدمان مريزق، مرجع سابق، ص 20 .

- خدمات ذات طبيعة اجتماعية يمكن للأفراد تأديتها بأنفسهم بواسطة امكانياتهم الخاصة ، إلا أنه قد يحدث قصور في تأدية هذا النوع من الخدمات يؤثر بدوره على المجتمع مما يستدعي تدخل السلطات العمومية لتوفير مثل هذا النوع من الخدمات، كخدمة الاسكان مثلا .
- خدمات رأسمالية مكلفة لا تقتصر منفعتها على الجيل الحالي وإنما تمتد إلى الأجيال المقبلة مثل بناء المدارس، المستشفيات، الجامعات وغيرها.
- وعموما يمكن تقسيم الخدمة العمومية إلى ثلاثة أنواع رئيسية:
- خدمات عامة ترتبط بسيادة الدولة: وهي خدمات مرتبطة أساسا بالدور التقليدي للدولة وذلك في مجال العدالة، الأمن، الدفاع الوطني.
- خدمات اجتماعية وثقافية: تتضمن عموما التعليم، الصحة، المساعدات الاجتماعية، وغيرها.
- الخدمات ذات الطابع الاقتصادي: ظهر هذا النوع من الخدمات مع التطور الملحوظ لدور الدولة وتدخلها في الحياة الاقتصادية من جهة، ومن جهة أخرى بهدف تحقيق الرفاهية لأفراد المجتمع فيما يخص تلبية حاجاته الأساسية كالنقل، والاتصالات والطاقة.

#### خامسا-تحسين جودة الخدمة العمومية

مصطلح الجودة كثير التداول في الأدبيات الاقتصادية وحتى في الحياة اليومية، وله مفاهيم مختلفة ، فالمفهوم الكلاسيكي للجودة يبين أنها التعبير عن قيمة عالية للشيء الذي يوصف به، وعن مؤهلات وكفاءات عالية إذا كان الأمر يتعلق بشخص معين. أما المفهوم العلمي للجودة فهو في تطور دائم تماشيا مع تطور الدراسات والأبحاث في هذا المجال.

#### 1-تعريف الجودة

أ-التعريف اللغوي: نشأ مصطلح الجودة لغة من الجودة أي الجيد وهي نقيض الرديء و أصله جيود من جودة أي صار جيدا بمعنى ما جاء بالجيد من القول والفعل. أما من اللاتينية فأصله qualis والتي تعني الشيء كما هو في الواقع.

ب-تعريف الجودة اصطلاحا: هناك عدة تعاريف للجودة فالبعض يعرف الجودة حسب طرفين وهما المنتج والمستهلك. ويضيف البعض في التعريف تحديد السعر والوقت الملائم للتسليم. أما Deming يعرفها بأنها تتوجه لإشباع حاجات المستهلك في الحاضر والمستقبل. أما المفهوم الحديث الذي تم أخذه في التعريف الحديث لإدارة الجودة الشاملة وهو تعريف المنظمة العالمية للتقييس international organisation for standardization ISO وفق الإيزو 9000 إصدار 2008 بأنها قابلية مجموعة من الخصائص الباطنية والميزات الخاصة لمنتوج أو نظام أو سيرورة لإرضاء متطلبات الزبائن وبقية الأطراف المعنية.

سادسا- تطور الاهتمام بتسيير الجودة: إن الاهتمام بالجودة قديم للغاية وعرف منذ الحضارات القديمة، ففي الحضارة البابلية في العراق كانت القوانين تنص على معاقبة كل فرد الذي لا يحسن عمله، وفي ظل

الحضارة الفرعونية كان العمال أحدهما يعمل والآخر يقيس جودة العمل، أما في الحضارة اليونانية فكان الاهتمام كثيرا بجودة العمل واتقانه.

والتراث الإسلامي زاخر بالكثير فيما يخص جودة المنتج أو اتقان العمل، وقد أكدت الكثير من الأحاديث على ذلك يقول رسول الله صلى الله عليه وسلم إن الله يحب إذا عمل أحدكم عملا أن يتقنه.

في منتصف القرن 20 بدأت ثورة الجودة التي زكتها المنافسة بين م أ واليابان، فبينما انصب اهتمام الغرب بالمنافسة السعرية كمدخل أساسي للسوق، ركز اليابانيون على ثورة الجودة، فقد بدأوا منذ أواخر سنوات 40 بعد خسارتهم في الحرب العالمية الثانية وإدراكهم بأهمية بناء صناعة قوية معززة بجودة عالية تساهم في بناء اقتصاد متطور. ظهر في عام 1955 في اليابان مفهوم الجودة على نطاق الشركة بمعنى أن الجودة تمس كل أنشطة الشركة من إنتاج، تسويق تصميم وغيرها، وتتمثل فلسفة هذا المفهوم في التأكيد على الجودة ضمن برنامج تطوير المنتج من خلال مراحل التصميم والصنع. وأنه لا توجد إدارة بالذات مسؤولة عن الجودة ، وإنما هي مسؤولية كل فرد بالمنظمة من الإدارة العليا إلى الدنيا.

وفي عام 1962 ظهر مفهوم حلقات الجودة الشاملة في اليابان الذي تبناه الاتحاد الياباني للعلماء والمهندسين نقلا عن أسلوب مراقبة الجودة الذي اتبعه الأمريكيون وهو عبارة عن مجموعة تطوعية صغيرة من العاملين من 7 إلى 12 فردا من عمال ، مهندسون، فاحصون رجال بيع، تجمعا دوريا غالبا أسبوعيا مع المشرف أو القائد منسق الحلقة لمناقشة وحل المشكلات العملية في مجال الجودة والتكلفة الانتاجية مما يتيح فرصة المشاركة والتأثير المتبادل وإشباع الحاجات الاجتماعية بما يساهم في تحسن الأداء ومستوى الجودة، بعد ذلك تطور مفهوم جديد للجودة وتلقى صدى واسعا وهو الجودة الشاملة، وهي تخص جميع وظائف الجودة وليس فقط المنتج أو الخدمة ويتم إدارتها من طرف كل افراد المؤسسة وليس فقط المختصين

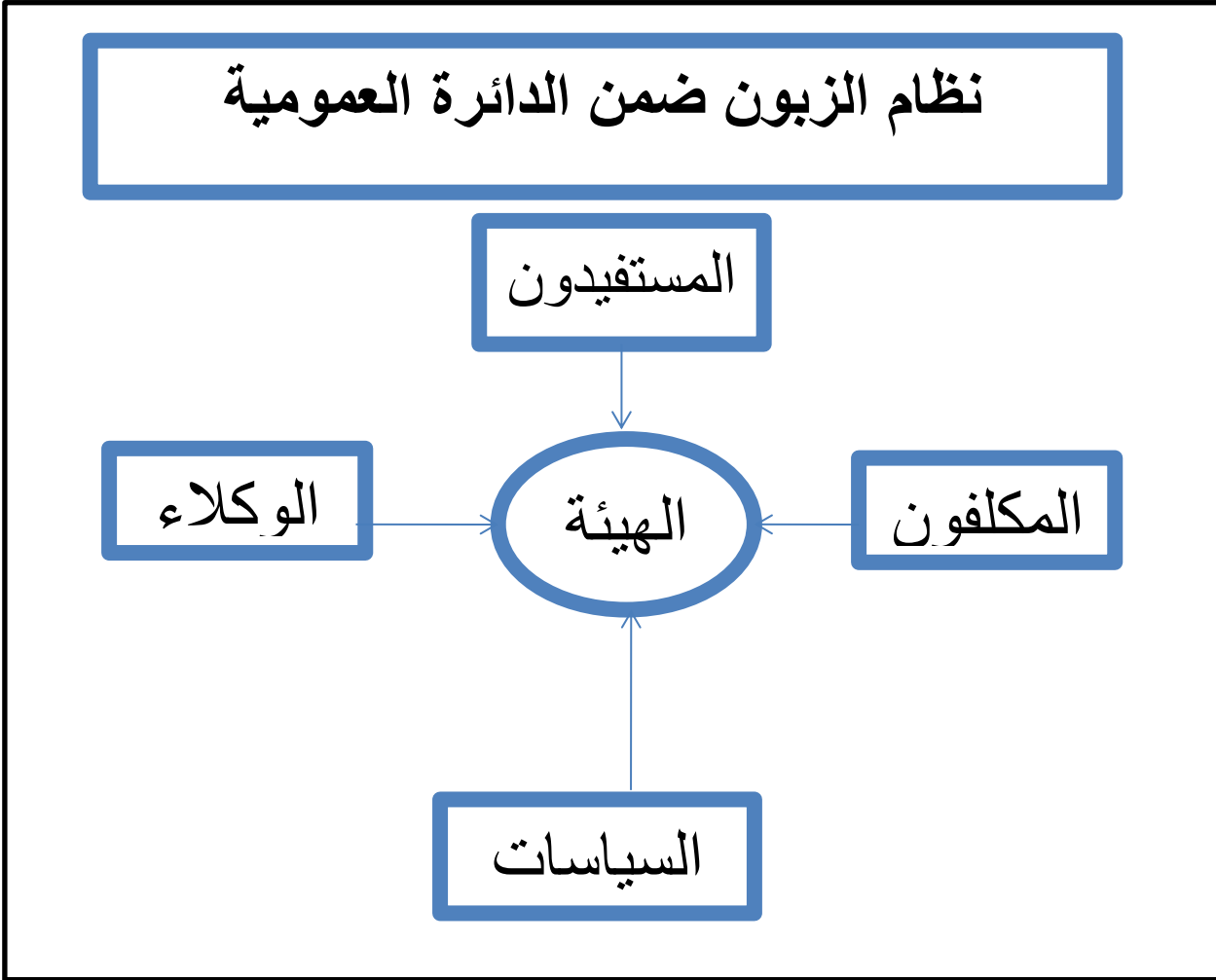
**سابعاً-جودة النشاط العمومي:** ان الصورة التقليدية للنشاط العمومي والمغروسة في اذهان المجتمع مغايرة تماما لصورة الجودة. ونلاحظها خاصة إذا كان المستهلك في موضع خيار بين خدمة عمومية أو خدمة خاصة حيث تؤكد العديد من نتائج سبر الآراء أن جل الخيارات كانت لصالح القطاع الخاص عندما يتعلق الأمر بالجودة، حيث يوجد الكثير من المرافقة، الاستماع للآخر، وتوفير وسائل الراحة الحديثة بخلاف القطاع العام رغم أنه يضمن توفير المنتج أو الخدمة بتكلفة أقل.

وتجدر الإشارة كذلك إلى وجود فروقات أساسية مرتبطة بقانون الزبون، فزبون هيئة عمومية يمكن أن يكون مستهلك لتلك الخدمة العمومية وكذلك مساهما في تلك الهيئة (بفعل الضريبة) ، وبطبيعة الحال يختلف الأمر تماما إذا تعلق الأمر بمؤسسة خاصة. هذه الخصوصية للمستعمل تجعل هذا الأخير أكثر حساسية إزاء مفهوم الجودة إذا كان أمام هيئة عمومية فهو يحس أنه معني بشكل مباشر باعتباره ناخبا ومكلفا أي دافع للضريبة في ظل الديمقراطية.

لقد تغير مفهوم الجودة ليترجم عن مجموعة من الخيارات الصريحة لهيئة ما بهدف تطوير سلوكياتها لتلبية بعض حاجات زبائننا. في هذه الحالة فإن الجودة لا تمثل مقياسا لابد من بلوغه ولكن نتيجة قرارات متخذة

من قبل الكيان المعني بعد سماع وتحليل حاجات ورغبات زبائنها، لذلك لا بد من فتح الاتصال مع مختلف فاعلي المحيط وهم على اربع مستويات.

الشكل رقم 5: فاعلي المحيط



Source : Bartoli, A. op.cit, p117.

- 1- المستفيدون: وهم المستعملون النهائيون للخدمة العمومية، وقد يتعلق الأمر في بعض الأحيان بالمرافقين لهم (الأولياء، المستشارون)
- 2- المكلفون: المجتمع ككل، الراي العام، المواطنون
- 3- الكفلاء: الذين يعلنون عن انطلاق بعض نشاطات الهيئات العمومية مثل المنتخبون المحليون
- 4- السياسات: الحكومة والمصالح الحكومية الذين يترجمون السياسات العمومية

لابد من تطوير الاستماع شيئاً فشيئاً من خلال عقد الاجتماعات مع الفاعلين، أو إجراء حوار رسمي أو غير رسمي أو تحقيقات مختلفة كالقيام بسبر الآراء حول مدى رضى الزبون عن الخدمة المقدمة.

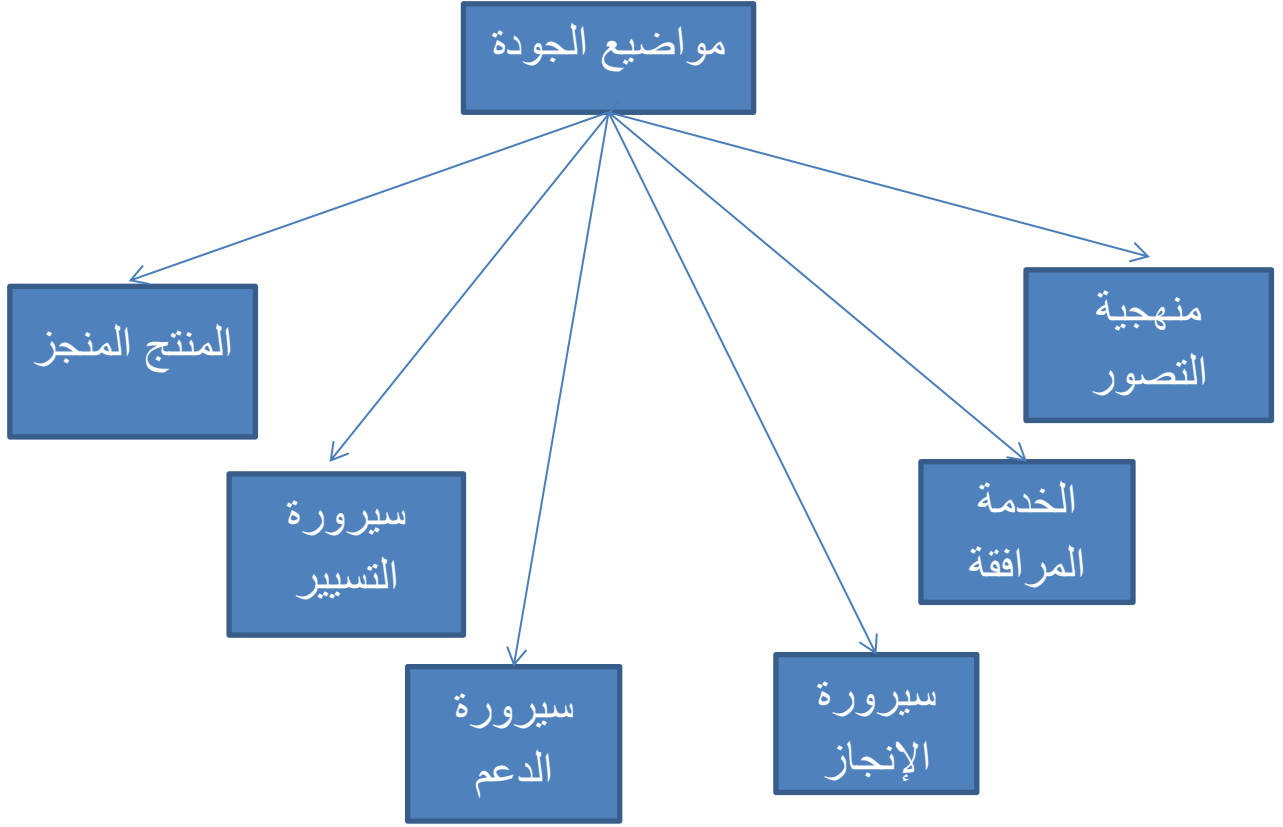
**ثامناً-تقييم رضى المستفيدين/زبائن الخدمة العمومية:** إن تقييم رضى المستفيدين هي جزء لا يتجزأ من منهج تطوير الجودة ، فالمرجع ISO يدل على قياس احساس المستعمل والناجح من الفارق بين ما يحصل عليه من خدمة وبين ما كان ينتظره، فالرضى إذن هو ذاتي ونسبي، كما أن قياس الرضى يأخذ أشكالاً متعددة وبمعايير قد تمس النتيجة (المحتوى، السرعة، الضمان...) كما تشمل الكيفية التي تمت بها تأدية الخدمة (توفر المعلومات، الإستقبال، كفاءة معالجة الملفات) وقد تمس أيضاً بيئة الخدمة (عصرنة الأماكن مثلاً)

ومثال ذلك توزيع استمارة على بعض المواطنين تحليل نتائجها، أو إعداد بعض التحقيقات يقوم بها رؤساء البلديات مثلاً لقياس مدى رضى المواطنين .

ورغم وجود بعض مؤشرات الجودة مثل سبر الآراء والاتصال مع الزبائن غير أن هذا لايسمح بتغطية كل أبعاد مفهوم الجودة، يتعلق الأمر بمد هذا المفهوم إلى مفهوم أوسع كما يوضحه HERMEL لتمس على الأقل 3 مستويات:

- ما تعلق بالمنتج أو الخدمة النهائية (مثلاً ضمن الدائرة العمومية نجد العناية الصحية)، والذي يمكن ان نلمسه اما من خلال رضى المستعمل او انعكاسات ذلك على المجتمع او التوافق مع السياسات؛  
- ما تعلق بالأعمال الوسيطة والتي تنجز في ظل النشاط اليومي للوحدات العمومية(الاستقبال في الشباك استلام الملفات، تحضير وسائل وتجهيزات العمل) والتي يفترض توفر فاعلية ازاء الوسائل المستخدمة؛  
ما تعلق بالعلاقات التي تخص التدرج الوظيفي والمهني داخل المنظمة (طبيعة التسيير، سيرورة التنسيق، العمل ضمن الفريق ) والتي تعنى بحسن اداء العمل الاجتماعي-التنظيمي.  
وعليه فان الجودة بمفهومها الشامل لا تخص فقط المنتجات ولكن ايضا السيرورة ومشاريع المنظمة كما يوضحه الشكل التالي:

الشكل رقم 6 : مواضيع الجودة



source : Bartoli.A, op.cit, p120.

فالجودة إذن تشمل تفاعل خارجي (وضع المنتج أو الخدمة في متناول الزبون) وتفاعل داخلي (سيرورة التسيير).

على المستوى الداخلي كل خصوصيات العمل الحكومي (الهيكلية والثقافية) لا بد أن تؤخذ بعين الاعتبار للحصول على الجودة المطلوبة وتجاوز السير السيء الناتج عن ممارسة البيروقراطية.

-الخدمة الأساسية والخدمة المرافقة: قد يحدث وأن لا تحقق الخدمة الأساسية رضى الزبون، بسبب عدم تحديدها تبعا للطلب ولكن لضمان تنفيذ سياسة مشتركة باسم المصلحة العامة، كما هو الحال بالنسبة للإدارة العمومية حيث مهمتها ليس إرضاء المكلف. هنا تتدخل الخدمة المرافقة فإذا كانت الخدمة الأساسية لا تحقق رضى الزبون، فإن طرق التوزيع، ظروف الاستماع للطلب، آليات الاستقبال، فترات المنح، وضوح المعلومات التي تخص الخدمة، حفاوة الاستقبال هي كلها عناصر تشكل ما يسمى بالخدمة المرافقة والتي يمكن أن تعمل كل الفارق،

ففي ظل زوج خدمة أساسية/خدمة مرافقة هنا تكمن كل الرهانات حول جودة الخدمة العامة.

#### تاسعا-تقييم الأداء في الإدارة العمومية

يعد الأداء مؤشرا هاما تبنى عليه العديد من القرارات الهامة وتصاغ على أساسه الكثير من السياسات سواء على المستوى الكلي والجزئي، أو على مستوى المؤسسات العامة أو الخاصة، الإنتاجية منها أو الخدمية، مما يستدعي التعريف بالأداء وإبراز أهمية قياس الأداء العمومي.

أ- مفهوم الأداء: اختلف الباحثون في تحديد مفهوم الأداء وهذا راجع لتعدد واختلاف مؤشرات قياسه، وكذلك لاختلاف طبيعة عمل المؤسسات الاقتصادية وأهدافها والجهات التي تقيسه. والأداء من الناحية الإدارية هو القيام بأعباء الوظيفة من مسؤوليات وواجبات وفقا للمعدل المفروض أدائه من العامل الكفاء المدرب. ويمكن معرفة هذا المعدل عن طريق تحليل الأداء، أي دراسة كمية العمل والوقت الذي يستغرقه وإنشاء علاقة عادلة بينهما<sup>1</sup>. ومن التعاريف الشائع تداولها في الأدبيات الاقتصادية، أن الأداء هو البحث عن تعظيم العلاقة بين النتائج والموارد بغرض تحقيق الأهداف المسطرة<sup>2</sup>. فهذا التعريف ربط الأداء بمفهوم الفعالية والفاعلية، حيث ترمز الفعالية على أنها القدرة على تحقيق الأهداف مهما كانت الإمكانيات المستخدمة في ذلك، ويعبر عن هذا التعريف من خلال العلاقة التالية<sup>3</sup>:

<sup>1</sup> إبراهيم بدر شهاب الخالدي، معجم الإدارة، دار أسامة للنشر والتوزيع، الأردن، 2011، ص 31 .  
<sup>2</sup> محمد الرحمان العايب، التحكم في الأداء الشامل في الجزائر في ظل تحديات التنمية المستدامة، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة فرحات عباس سطيف، 2010-2011، ص 143 .

<sup>3</sup>عبد الرزاق بن حبيب، اقتصاد وتسيير المؤسسة، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 127



$$\frac{\text{الأهداف المحققة}}{\text{الأهداف المحددة}} = \text{الفاعلية}$$

أما العلاقة بين الأهداف المحققة والوسائل المستخدمة أو ما يعرف بالفاعلية فتمثل بالعلاقة التالية:

$$\frac{\text{الأهداف المحققة}}{\text{المستعملة<sup>1</sup> الوسائل}}$$

إن هذا التفاعل بين الفاعلية والفاعلية هو الذي يحدد مستوى أداء أي نشاط أو عملية. يقصد بالأداء العمومي أو الحكومي إدارة الموارد المادية والبشرية للمؤسسات الحكومية بالطريقة التي تمكنها من تحقيق أهداف وتطلعات المواطنين انطلاقاً من معايير الفاعلية والفاعلية والمساواة. ويقصد بقياس الأداء التقييم المنظم لمعرفة إلى أي مستوى قدمت الخدمات إلى المواطنين أخذاً بعين الاعتبار معايير الفاعلية والفاعلية أو العمليات المنظمة لقياس المخرجات والنتائج لمعرفة ما تم انجازه واثراً ذلك على المستفيدين، حيث يساعد في معرفة التقدم نحو تحقيق الهدف وإبراز نقاط القوة والضعف، كما يعد قياس الأداء وسيلة أساسية لبناء منظمة ذات جودة عالية في تقديم خدماتها. هناك أربع صعوبات أساسية تظهر باستمرار حول مفهوم تحسين الأداء<sup>2</sup>:

- 1: الصعوبة تكمن في المعنى الذي نعطيه لهذا المفهوم بذاته
  - 2: تحديد الأداء المتوقع بالنسبة للمنظمة المعنية
  - 3: طرق الحصول على الأداء
  - 4: تحديد معايير ومؤشرات الأداء وبالتالي التطرق إلى مسألة التقييم
- عاشرا- أهمية قياس النشاط العمومي

تحتاج أي هيئة مهما كان نشاطها وطبيعتها عملها إلى أداة تستطيع على أساسها الحكم على فاعلية العمليات والنشاطات التي تمارسها، ويشير بعض رواد الإدارة إلى أنه حين تستطيع قياس ما تحدث عنه وتعبّر عنه بالأرقام فمعنى ذلك أنك تعرف شيئاً عنه، ولكن حين تعجز عن قياسه والتعبير عنه بالأرقام فإن معرفتك ستكون ضئيلة وغير مرضية، فالقياس إذن يمكننا من معرفة ما يحدث في الواقع بشكل رقمي أو كمي ومن ثم الحكم على الأمور. ويعبر قياس الأداء عن عملية اكتشاف وتحسين الأنشطة من خلال مجموعة من المؤشرات، فهو طريقة منظمة لتقييم المدخلات والمخرجات والعمليات الإنتاجية في المنظمات الصناعية وغير الصناعية<sup>3</sup>.

أما ما تعلق بتحسين الأداء في القطاع الحكومي فيتضمن أساساً الاستخدام الأمثل لموارد القطاع العمومي، إضافة إلى أهداف عملية أخرى يمكن تلخيصها كالتالي:

<sup>2</sup> Annie Bartoli, management dans les organisations publiques, dunod, paris, 2005,

عبد الرحيم محمد، قياس الأداء: النشأة والتطور التاريخي، والأهمية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2008، ص 499.

أ-أهداف تحسين الأداء: يتضمن تحسين أداء الادارة العمومية عدة أهداف تتمثل في<sup>1</sup>:

✓ تحسين عمل الادارات العمومية من جانب اقتصاد الموارد، الفاعلية، العلاقة تكلفة /فاعلية، وجودة الخدمة المقدمة؛

✓ تحسين ميكانزمات الرقابة والمسؤولية

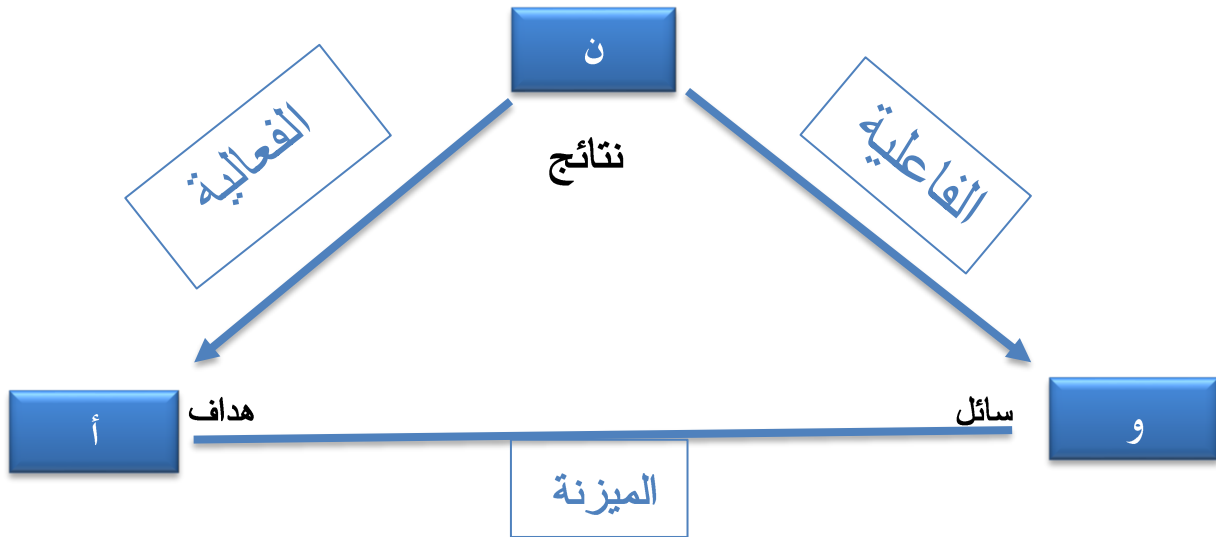
✓ توضيح سيرورة الميزانية وذلك بوضع تحت تصرف المقررين معلومات تسمح بربط القروض بالأداء،

✓ حفز المورد البشري نحو تحسين النتائج؛

✓ الفاعلية الاقتصادية والاجتماعية والذي يشير إلى أثر الادارة العمومية على المحيط الاقتصادي، الاجتماعي، البيئي، الصحي، وكذا الثقافي<sup>2</sup>.

ب-مؤشرات قياس أداء الادارة العمومية: سوف نتناول مسألة تحسين الأداء بالنسبة للقطاع العمومي انطلاقا من بعض المفاهيم القاعدية والمتمثلة أساسا في: النتائج، الوسائل، والأهداف كما هو الحال بالنسبة لأيئة منظمة العلاقة بين هذه المفاهيم الثلاث (نتائج، وسائل، وأهداف) يفرض نفسه مما يستلزم ثلاث أفكار منطقية ممكنة: منطق الفاعلية، منطق الفاعلية، ومنطق الميزنة. كم هو موضح فيما يطلق عليه بمثلث الأداء

الشكل رقم 7 : مثلث الأداء



Source : Bartoli.A, p104

1

<sup>2</sup> Jim lapin, performance et fonction publique de l'état, in revue francaise d'administration publique : les recentes reformes, N° 131,2009, p601

والجدول أدناه يوضح بشيء من التفصيل أهم مؤشرات قياس الأداء

#### الجدول رقم 5: مؤشرات قياس أداء الإدارة العمومية

المؤشرات	الوصف	أمثلة
المدخلات	موارد تم استخدامها خلال فترة معينة	موارد مستخدمة (عمال، تجهيزات، قروض) بغية إنجاز طريق في فترة ما (مثلا شهر)
المخرجات	كمية الخدمات المنتجة خلال فترة محددة	عدد الكلمات المنجزة أثناء فترة معينة
الفاعلية	قياس العلاقة بين الموارد المستخدمة (المدخلات) والخدمات المنتجة (المخرجات) أو كذلك تكلفة لكل وحدة خدمة منتجة	تكلفة بناء كلومتر واحد طريق
الفعالية	قياس العلاقة بين النتيجة المحققة والنتيجة المقدره أو قياس بلوغ الأهداف المسطرة في البرنامج	تخفيض حقيقي لعدد الحوادث الممينة مقارنة بالهدف المسطر

#### الفصل السابع: تسيير الموارد البشرية في الوظيفة العمومية

يعد العنصر البشري أحد أهم العناصر التي تمتلكها كل منظمة مهما كان نشاطها أو طبيعتها، وأصبحت إدارة الموارد البشرية وظيفة رئيسية في المنظمات المعاصرة بالنظر لتأثير العنصر البشري على تحديد

فرصها في البقاء والنمو.

وفي حقل التسيير العمومي حيث تناقص الحاجات والطلبات في زيادة بالنسبة للخدمات الحكومية تزداد أهمية هذا المورد في توجيه العالم نحو عهد الحكم الصالح والتنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة. وعلم الإدارة العامة يستهدف بصفة أساسية تنظيم وإدارة القوى البشرية، والمادية لتحقيق الأهداف العامة<sup>1</sup>.

**أولاً-تعريف ادارة الموارد البشرية:** هي مجموعة الانشطة الادارية (التسييرية) المتعلقة بحصول المنظمة على احتياجاتها من الموارد البشرية وتطويرها وتحفيزها والحفاظ عليها بما يمكن من تحقيق الأهداف التنظيمية بأعلى مستويات أدائها. وتعرف إدارة الموارد البشرية بأنها نموذج متميز لإدارة البشر تسعى إلى تحقيق الميزة التنافسية من خلال وضع استراتيجية للحصول على موارد بشرية متميزة بالكفاءة والولاء<sup>2</sup>.

لا تخلو أي ادارة متخصصة بشؤون الأفراد من وضع سياسات للأفراد تستند إلى ما يأتي:

1-تحديد احتياجات المؤسسة من الموارد البشرية اللازمة والتي تختلف نشاطاتها من حيث الكم والاختصاصات ولمختلف المستويات التي يضمها هيكل المنظمة.

2-توفير الاحتياجات وتنميتها، ووضع هيكل لأجور وفق أسس محددة واضحة وشفافة.

3-دراسة المشكلات التي يواجهها الموظفون خلال أدائهم المهام المناطة بهم، وتوفير مناخ من العلاقات الانسانية فيها.

4-تحقيق التكامل بين مصالح الأفراد وأهدافهم ومصالح المؤسسة؛

5-تنظيم الحياة الوظيفية للأفراد بصورة حسنة.

**ثانياً-الوظيفة العمومية والموظف العمومي:** ان انتقال دور الدولة من دولة حارسة إلى متدخلة استدعى

ذلك انشاء مجموعة كبيرة من المرافق العمومية وأدى ذلك إلى توظيف مجموعة كبيرة من الموظفين

التابعين للوظيفة العمومية وأضحى الموظف العمومي هو من يجسد سلطة الدولة بحيث يعتبر الركيزة

الأساسية لتحقيق اهدافها. وكان على الدولة ان تشرع قانونا يحكم ويسير هذا الموظف حسب رغباتها بما

يسمى بقانون الوظيفة العمومية .

ويقصد بالوظيفة مجموعة من المهام أو الأعمال المتشابهة في المنظمة لها كيان وموقع في الهيكل التنظيمي

يؤدي تنفيذها إلى الإسهام في الوصول إلى أهداف المنظمة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>سليمان محمد الطاوي، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2000، ص 19 .

<sup>2</sup> تيسير مقادي وآخرون، مقدمة في إدارة الموارد البشرية، دار الرنيم للنشر والتوزيع، المملكة العربية السعودية، 2016 ، ص 19 .

<sup>3</sup> نجم عبد الله العزاوين عباس حسين جواد، تطور إدارة الموارد البشرية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2010 ، ص99 .

ومن بين أهم مظاهر الاهتمام بإصلاح أي نظام حديث للموارد البشرية في المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري تتجلى في الآتي<sup>1</sup>:

أ- إصدار الأنظمة واللوائح التي تنص على مبدأ الجدارة والكفاءة، وذلك في الاختيار والتعيين في الوظيفة العامة، أو في أسلوب إدارة الموارد البشرية في الدولة عن طريق الاهتمام بتصنيف الوظائف وتقويمها وتقويم الأداء والترقية والتدريب، بحيث يكون التقدم للوظيفة مرتبطا بالكفاءة، بمعنى إصدار الأنظمة واللوائح التي تنص على مبدأ الجدارة في كل شؤون الوظيفة العامة.

ب- الاهتمام بالأجهزة والتنظيمات التي تضمن تطبيق هذه الأنظمة واللوائح عن طريق إنشاء أجهزة ووحدات لتنفيذها سواء كانت أجهزة مركزية أو لامركزية.  
وتجدر الإشارة إلى التنويه هنا إلى ما يلي :

- ✓ أن السياسات والأنظمة العامة تحدد المبادئ العامة والاتجاهات التي تتبعها الدولة فيما يتعلق بالقضايا العامة لشؤون الموظفين.
- ✓ اللوائح تبين تفاصيل تطبيق هذه الأنظمة والسياسات على موظفي الأجهزة الحكومية؛
- ✓ والتنظيمات هي الأجهزة وإدارات وأقسام الموارد البشرية أو شؤون الموظفين التي تساعد على تطبيق هذه الأنظمة والسياسات واللوائح.

**تعريف الوظيفة العمومية:** هي كيان قانوني قائم في إدارة الدولة وهي تتألف من مجموعة أعمال متشابهة توجب على القائم بها التزامات معينة مقابل تمتعه بحقوق محددة ويطلق على شاغل الوظيفة اسم الموظف العام. تظبط هذه الالتزامات (الحقوق) والواجبات في قانون يسمى **قانون الوظيفة العمومية**  
**تعريف الموظف العمومي:** هو كل شخص يساهم بصورة دائمة في تنفيذ نشاط مرفق عام اداري.  
كما جاء في الأمر رقم 06-03 في المادة الرابعة منه والمؤرخ في 19 جمادى الثانية 1427 الموافق لـ 2006/7/15 والذي يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية: "يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري"<sup>2</sup>. أما الترسيم فهو الاجراء الذي من خلاله يتم تثبيت الموظف في رتبته.

عرف المشرع قانون الوظيفة العمومية في المادة رقم 01 من الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية على أنه مجموعة من القواعد القانونية المطبقة على الموظفين والضمانات الأساسية الممنوحة في تأدية مهامهم في خدمة الدولة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> محمد سيد حمزاوي، الإدارة الحديثة للموارد البشرية في المنظمات العامة، دار المريح، الرياض، ص 25 .  
<sup>2</sup> الأمر رقم 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، جمادى الثانية 1427 الموافق لـ 16 يوليو 2006  
<sup>3</sup> نفس المرجع

## مقارنة بين الوظيفة العمومية ووظائف القطاع الخاص

أ-أوجه التشابه: تخضع لنفس المعايير التي تطبقها مديرية الضمان الاجتماعي ومديرية الضرائب في نسب الاشتراك والاقتطاع.

ب-أوجه الاختلاف: يمكن تلخيص أوجه الاختلاف بين الوظيفة العمومية ووظائف القطاع الخاص في الجدول التالي:

الجدول رقم 5 : أوجه الاختلاف بين الوظيفة العمومية ووظائف القطاع الخاص

وظائف القطاع الخاص	الوظيفة العمومية
تقديم خدمات كثيرة ومتنوعة لأفراد المجتمع، والغاية منها الحصول على الأرباح	هدف الوظيفة العمومية تقديم خدمات لأفراد المجتمع مجانا أو بأجور رمزية أكثر بكثير من التكلفة الحقيقية لهذه الخدمات
لا تمتلك مثل هذه السلطات والامكانيات المتمثلة في الإلزام على تنفيذ قراراتها ومساءلة المتجاوزين	تمتلك السلطة العامة، مما يجعل صفة الإلزام ووجوب التنفيذ ومساءلة المخالفين والمتجاوزين
لا يستلزم إجراءات ومراحل معقدة ومطولة لأنها توضع من قبل مجلس الإدارة الذي يعد جزءا منها	القوانين والإجراءات التي تخضع لها الوظيفة العامة تستوجب إجراءات ومراحل متعددة ومعقدة تأخذ وقتا ليس بالقصير بسبب مرورها على جهات تشريعية وتنفيذية عديدة لإقرار أو إلغاء ذلك التحليل
تنفذ سياسات تتعلق بجهة معينة في القطاع الخاص وتترجم عمليا فلسفة تلك الجهة.	ارتباط الوظيفة العمومية بالسلطة السياسية في الدولة والتزامها بتنفيذ خططها وبرامجها، فهي أداة لتنفيذ القوانين والأنظمة والتشريعات المختلفة التي تضعها الدولة لتنظيم شؤون المواطنين

لا تخضع لقوانين عادلة أو موحدة	تخضع لقوانين عادلة وموحدة خاصة في تحديد الأجور والرواتب وفق سلم من الدرجات الوظيفية، وكذلك ما تعلق بالترقية والمكافآت والتقاعد
لا تخضع للرقابة بمثل هذه الصرامة	تخضع للرقابة الشعبية من قبل المواطنين وممثلهم في المجالس البرلمانية والأحزاب السياسية
	تخضع الوظيفة الخاصة في كثير من الأحيان إلى الوظيفة العامة حيث تشرف هذه الأخيرة على الوظيفة الخاصة وتلزمها بتطبيق أساليب عمل واتباع سياسات معينة(أنظمة العمل والأجور، الشروط الصحية والوقائية، الحفاظ على البيئة...)

المصدر: نجم عبد الله العزاوي، تطور إدارة الموارد البشرية، ص100

إن جودة الخدمات العمومية التي تقدمها الإدارة العمومية مرتبطة بجودة وكفاءة المورد البشري الذي يسهر على تقديمها ، وعلى هذا الأساس كان من الضروري أن تولي مسألة تنمية المورد البشري العمومي أهمية أكبر خاصة من الناحية العملية وذلك من خلال ما يلي:

1-تحسين مستوى التعليم والتركيز على التكوين الإداري: ان تتكفل الإدارة العمومية بضمان التكوين والنمهيين الإداري الدوري على اختلاف أنواعه ومستوياته من أجل تكييف هذا التكوين مع متطلبات التنمية الإدارية(التسيير العمومي، المحاسبة، تعليم الموظفين فن الاتصال مع المستفيدين، تدعيمهم بأخلاقيات الوظيفة العمومية من نزاهة وصدق الفعالية الاحترام

2-توفير الحوافز المادية والمعنوية

3-الاستغلال الأمثل للكفاءات البشرية

4-التركيز على تحسين أداء الموظف العمومي: و يتم من خلال

أ-الاعتراف بمجهود الموظف في الإدارة الجماعية (الاخذ بعين الاعتبار أرائهم ومقترحاتهم وفرص

الاتصال . لذلك يتطلب تفعيل المشاركة المتبادلة أو ما يعرف بالإدارة بالمشاركة

ب- وضع نظام لتقييم الموظفين مبني على أساس النتائج المحققة أي مبدأ الإدارة بالأهداف مما يستوجب

جعل الرقابة على أداء الموظفين أكثر فعالية( الانتقال من التأكيد على مدى الالتزام الموظفين بتطبيق

القوانين واللوائح إلى مدى التزامهم بتحقيق الاهداف والنتائج المتفق عليها لضمان تحسين أداء الادارات العمومية.

**الفصل الثامن: التسيير المالي العمومي:** ما من شك أننا عندما نتناول التسيير المالي العمومي فإننا نتطرق إلى الميزانية العامة وعناصرها النفقات العامة والإيرادات العامة، وسوف نتطرق في هذا الفصل إلى مفهوم الميزانية العامة ومبادئها الأساسية:

**1-تعريف الميزانية العامة:** هي نظرة توقعية لنفقات وإيرادات الدولة عن فترة مستقبلية، تخضع لرخصة من السلطة التشريعية. ومن هذا التعريف يتضح أن الميزانية العامة لها خاصيتين أساسيتين وهما: التوقع، والترخيص.

عرف القانون الجزائري الميزانية العامة في المادة 6 من القانون 7 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية الجزائية، على أن الميزانية العامة تتكون من الإيرادات والنفقات النهائية المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها

**2-مبادئ الميزانية العامة:** تتمثل في الآتي

**أ-مبدأ وحدة الميزانية:** يعني مبدأ وحدة الميزانية أن ترد النفقات العامة والإيرادات العامة ضمن وثيقة واحدة تعرض على السلطة التشريعية لإقرارها، مبررات هذا المبدأ

-يسمح هذا المبدأ لكل من يطلع على الميزانية العامة، التعرف وبسرعة على أهداف الدولة المستقبلية؛ يظهر إن كانت الميزانية العامة في حالة عجز أو فائض؛

-يساعد هذا المبدأ في عملية الرقابة على المال العام

**ب-مبدأ شمولية أو عمومية الميزانية:** يعني هذا المبدأ أن تظهر كافة تقديرات الإيرادات العامة والنفقات العامة في الميزانية بصورة تفصيلية دون إجراء مقاصة بينهما

يساعد الأخذ بهذا المبدأ السلطة التشريعية على أعمال الرقابة على كافة الإيرادات والنفقات العامة، بحيث لا يسمح لأي إدارة استعمال إيراداتها لتغطية نفقاتها بعيدا عن رقابة السلطة التشريعية؛

**ج-مبدأ السنوية:** يقصد بقاعدة السنوية أن تكون المدة التي تغطيها الميزانية سنة واحدة، ومن أهم مبررات هذا المبدأ ما يلي:

-صعوبة التقدير والتنبأ بإيرادات الدولة ونفقاتها إذا كانت الفترة طويلة، أي أكثر من سنة؛

-إن إطالة فترة الميزانية إلى أكثر من سنة يقود إلى ضعف الرقابة عليها؛

-ضرورة احتواء الفترة الزمنية القياسية إلى كافة المواسم والمحاصيل، والسنة هي الفترة التي توفر هذا الشرط.



### 3- القيود المترتبة عن تطبيق مبادئ الميزانية العامة:

في البداية كان مبرر هذا المبدأ هو تسهيل تحليل مراقبة التسيير من قبل السلطة التشريعية لكن بالنظر إلى تطور مهام ونشاطات الدولة أصبح هذا المبدأ يمثل قيوداً قويا بسبب تباين الميزانيات ومصادر التمويل أما ما تعلق بمبدأ الشمولية توجد عدة استثناءات على هذا المبدأ لاسيما عندما تضع الحكومات اقتطاع ضريبي جديد للمساهمة في استثمار معين أو بغرض التخفيف من ديون ما. فيما يخص سنوية الميزانية فهي تشكل أكثر المبادئ تقييدا لان منطق السنوية يترتب عليه ثلاث أنواع من المشاكل :

- لتسهيل الاستثمارات التي تتجاوز السنة؛

- لغياب المنطق الاستراتيجي

- لامجال لنفقات استثنائية خلال السنة

### 4- إسهامات وحدود التسيير العمومي التقليدي: إن مبادئ الميزانية العامة تجد شرعيتها في :

- تحقيق المصلحة العامة؛

-التجانس الوطني والرشادة ا

وذلك للحد من مخاطر تجاوزات السلطة ونشر نمط عمل مماثل على مستوى كل الاقليم من أجل أن يستفيد الكل من نفس الخدمة، هناك بعض المبادئ التقليدية التي تحد من نطاق الوظيفة المالية العمومية في أغلب الأحيان ، تواجد هذه المبادئ سببه التخوف الحذر من تعسف السلطة التنفيذية هذا من جهة، وكذلك احتراماً وتحقيقاً للمصلحة العامة.غير أن ما يعاب عليها: المركزية، التثاقل، عدم التكيف

أ-المركزية: المالية العامة جد مركزية فاستقلاليتها محدودة ازاء المصالح المالية للدولة خاصة ما تعلق بالبلديات ضعيفة المداخل، مما يتطلب اللجوء باستمرار إلى السلطات الوصية (وزارة المالية..) وهي بذلك تمنع وبشكل قطعي كل تعديل أو تسوية للسياق الخصوصي والمحيط المحلي . إن غياب المسؤولية الناتجة عن ذلك يؤدي إلى صعوبة دمج المتغيرات الاقتصادية في منطق الوحدات العمومية، مما يؤدي إلى زيادة التكاليف، كما أن الرقابة السابقة تؤدي إلى تنشيط جد محدود للوحدات العمومية في عملها.

2- التثاقل: أن ثقل النظام المحاسبي والمالي العمومي مرتبط أساسا بالمركزية التي تم عرضها آنفا ، هذه الأخيرة ينتج عنها آليات تسيير جد معقدة مما تؤثر على النشاطات (تعدد مستويات اتخاذ القرار والرقابة المركزية تمثل عامل تثاقل معتبر)

3- عدم التكيف: من أبرز مظاهر عدم التكيف مثلا سنوية الميزانية وهذا بالنظر إلى حاجات التسيير

الاستراتيجي للمنظمات العمومية

5-السبل الجديدة للتسيير المالي والمحاسبي: البعض يرفض عصرنة الميزانية العمومية حيث يرون أن أكبر حجة ضد عصرنة التسيير المالي العمومي تكمن في ضعف استقلالية الوحدات العمومية والتي تمنع

انشاء استراتيجية مالية حقيقية وعموما هذه العراقيل تكمن في:  
أ- سنوية الميزانية والتي تمنع كل تسيير تقديري والتي تؤدي عادة إلى ضرورة استهلاك أكثر، خوفا من عدم حصولها على موارد في السنة القادمة؛  
ب- غياب علاقة مباشرة بين تكلفة نشاط ما والأسعار مما لا يشجع على وضع تقنيات متطورة لتعظيم الهامش؛  
ج- الرهان الاقتصادي حول البحث عن موارد مالية جديدة ضعيف مقارنة بالقطاع الخاص، انطلاقا من ميزانيات الجماعات تبنى على أساس تخصيصات الدولة ماعدا بعض الموارد الجبائية المحلية أو بعض الخدمات التي تقدمها الادارات لصالح الجماعات المحلية.  
الذين يعارضون عصرنة التسيير المالي والمحاسبي العمومي يرون أنه ليس من السهل بتاتا البحث أو الابتكار في مجال التسيير المالي.

6- مؤيدي عصرنة القطاع العمومي: يرى هذا التيار ان عصرنة القطاع العمومي يمكن تحقيقها بشرط منح مسؤولية أكبر على المستوى المحلي مع التشجيع على دمج المنطق الاقتصادي في النشاطات . هذه المقاربة تفترض البحث عن الليونة والمرونة والتنسيق في التقنيات المستخدمة.  
من بين أهم التغييرات التي تم اعدادها في الوقت الحالي والتي دعمت بوضع مراكز المسؤوليات والتي تسمح بالتفكير بمنطق مالي لامركزي نذكر مايلي:  
- تطوير الميزانيات الملحقة والتي تسمح للعديد من النشاطات العمومية من التخلص من نقل الاجراءات الميزانية للدولة؛  
- ضرورة وجود ميزانيات البرامج وقوانين المالية المعدلة والتي تسمح خاصة بدمج بعض النفقات التي تزيد عن السنة؛  
- امكانية نقل بعض النفقات الاستثمارية للسنة الموالية لكن تحت شروط  
- امكانية اللجوء إلى الاقتراض؛  
- تكيف بعض قواعد الميزانية العامة.

### ثانيا- إصلاح المالية العامة:

تشكل المالية العامة بمكوناتها الثلاث الأساسية من إيرادات عامة، ونفقات عامة، وميزانية عامة الآليات التي تعتمد عليها الدولة في تقديم خدماتها إلى المواطنين، والذي من المفروض أن تقدم بكفاءة وفعالية بغية إرضاء المستفيدين هذا من جهة، كما أن ترشيد النفقات العامة ومحاولة الحفاظ على المال العام وتقليل الهدر المالي ومحاربة الفساد يقتضي العمل على إصلاح الأنظمة المالية بشكل مستمر من جهة أخرى. فالمالية العامة لطالما عانت من قصور وعجز كبير في مضامينها ومبادئها المطبقة ترتب عليها

فساد مالي كبير، من أجل ذلك تحاول شتى حكومات الدول ادخال إصلاحات مالية جذرية، وعموما تكمن أهم أهداف الإصلاح المالي في النقاط التالية<sup>1</sup>:

أ- تخصيص واستخدام الموارد المالية بمزيد من الكفاءة والفعالية والشفافية؛  
ب- قياس وإدارة المالية العامة؛

ت- تحسين صياغة السياسات المالية العامة والإدارة العامة

عوامل نجاح خطط الإصلاح المالي: هناك مجموعة من العوامل التي تساهم في إنجاح خطط الإصلاح المالي وعلى رأسها ما يلي<sup>2</sup>:

1- أن يكون الإصلاح شامل للأنظمة المالية وغير المالية: إن نظام المالية العامة بما تتضمنه من ميزانية هي جزء من منظومة حكومية تشمل مجموعة من الأنظمة الأخرى التي تؤثر وتتأثر بأداء أنظمة المالية العامة، فمثلا نظام الخدمة العامة ونظم الرقابة المالية والإدارية وغيرها من الأنظمة الحكومية تلعب دورا مهما في الكيفية التي تدار بها موارد الدولة من تخصيص النفقات للبرامج والمشاريع العمومية، لذا فإن الإصلاح الشامل للقوانين المالية وغير المالية عنصر أساسي للحصول على النتائج المرجوة من خطط وعمليات الإصلاح المالي، كما أن الأنظمة الفرعية المتعلقة بإدارة المالية العامة لا بد يتم تحديثها وتطويرها مثل أنظمة المشتريات الحكومية، وأنظمة ترقية المشاريع والبرامج العامة، فهي الوسيلة الأساسية في صرف النفقات المخصصة للمشاريع والبرامج العامة، كما أن إصلاح النظام الجبائي كأداة لجباية الإيرادات العامة يعد عامل مهم في إصلاح أنظمة المالية العامة.

2- أن يتزامن إصلاح المالية العامة مع إصلاح العملية المؤسساتية والتي تعد إطارا عاما لأي إصلاح مالي: إن الإصلاح المالي والإداري في القطاع العام تتم ضمن الأطار المؤسساتي، حيث أن وضوح إجراءات العمل وتحديد المسؤوليات والمهام بين المستويات الإدارية المختلفة وكذا تعزيز اليات الرقابة كل ذلك يدعم استخدام المالية العامة وادواتها لتحقيق اهداف وخطط الحكومة الاستراتيجية، كما يفترض أن العمل المؤسساتي يشمل القطاعات الحكومية كافة ولا يقتصر على القطاع المالي فقط، كما أن طرق الإصلاح المالي من الضروري ان تشمل على تحديث وتطوير المؤسسات عن طريق رفع مستوى الأطر التنظيمية وتبسيط الإجراءات وتنفيذ نماذج أكثر تطورا فضلا عن تفعيل استخدام تكنولوجيا الاعلام والاتصال، كما ينبغي التذكير أن إصلاح المالية العامة لا يقتصر على جانب النفقات بل للإيرادات العامة أيضا نصيب من الإصلاحات المالية.

3- تبني وتطبيق عناصر الحوكمة والذي يعد محور مهم في تعزيز كفاءة عملية إدارة المالية العامة: تعتبر الحوكمة في القطاع العام عنصر مهم في تحقيق الاستقرار الاقتصادي والتنمية الاجتماعية والبشرية ، أما ما تعلق بالمالية العامة فإن الحوكمة في القطاع العام تدعم المساءلة والمحاسبة وتعزز الشفافية

<sup>1</sup>بسام بن عبد الله البسام، إدارة المالية العامة، حوكمة وتخطيط مالي، دار الفجر للنشر والتوزيع، ص 177 .

<sup>2</sup> بسام بن عبد الله البسام، مرجع سابق، ص 179 .

واستقلالية المؤسسات المالية الحكومية، هذه المبادئ هي أساسية لضمان كفاءة وفاعلية إدارة المالية العامة وعملية الميزانية العامة، وفي هذا الصدد الكثير من الدراسات خلصت في نتائجها على وجود علاقة قوية بين مبادئ الحكم الراشد وجودة إدارة المال العام، حيث أن تبني الحكومات لمبادئ الحوكمة دعمت الإيرادات وساهمت في تعزيز كفاءة وفاعلية البرامج العامة عن طريق تخصيص النفقات وفق آلية تضمن تحقيق الهدف بأقل التكاليف ووفق أفضل الممارسات الإدارية، لذا يمكن القول أن التطوير المؤسسي يشمل : بناء حوكمة جيدة، محاسبة، شفافية ووضوح عنصر مهم للوصول إلى جودة عالية في إدارة المال العام.

4-مراعاة البيئة المحلية والتركيبية الاقتصادية: تعد من أهم العوامل التي تهيئ بيئة خصبة لنجاح خطط الإصلاح المالي. حيث يرى أن أغلب تجارب الدول المتميزة في تبني إصلاحات مالية تتفق على ان العناصر الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والتنظيمية تؤثر على اتجاهات الإصلاح وسرعته.

ثالثاً-دليل إحصائية مالية الحكومة 2014 : تبعا للتغيرات الاقتصادية العالمية وسعيها إلى الاستخدام الأمثل للموارد الاقتصادية المتاحة، وتقليل الهدر في الميزانية العامة واحكام الرقابة على النفقات العامة أصدر صندوق النقد الدولي دليل إحصاءات مالية حكومة 2014 سنة 2014 ، حيث يعتمد هذا التصنيف على المستفيد من النفقة وليست النفقة ذاتها كمعيار أساسي في تحديد البند الذي يتم استخدامه لصرف نفقة معينة، ومن أهداف التصنيف الجديد كذلك حصر الإيرادات بشكل دقيق مع إمكانية اجراء الدراسات التحليلية لبيانات الميزانية كنتيجة للتصنيف القائم على الفصل الدقيق بين الإيرادات العامة والنفقات العامة للدولة.

يركز هذا التصنيف الجديد على الجانب المحاسبي والاحصائي اكثر من الجانب الإداري والاقتصادي للميزانية العامة، غير ان هذا التصنيف يعد خطوة مهمة نحو اصلاح وتطوير المالية العامة وأسلوب ادارتها بهدف تعزيز شفافية وكفاءة وفاعلية إدارة المالية العامة. هذا التصنيف يركز على تصنيف نوعي اقتصادي وتصنيف وظيفي. وقد قامت العديد من الدول بتبني هذا التصنيف ليشكل احد ابرز إصلاحات المالية العامة في السنوات الأخيرة.

وسوف نستعرض أبرز نواحي التطوير في المالية العامة في ضوء هذا الدليل:

التصنيف الاقتصادي: وفقا لدليل إحصاءات مالية الحكومة 2014 يقسم التصنيف الاقتصادي إلى ثلاثة أقسام رئيسية على النحو التالي: الإيرادات العامة، النفقات العامة، الأصول والخصوم على النحو التالي القسم الأول الإيرادات : ويقسم إلى أربع مجموعات رئيسية الباب الأول- الضرائب: تمثل جميع التحويلات الاجبارية التي تحصل عليها الحكومة بموجب النظام، باستثناء مساهمات الضمان الاجتماعي(التقاعد، والتأمينات الاجتماعية) وبعض التحويلات الاجبارية مثل الغرامات التي يتم تصنيفها بشكل مستقل تحت بند الإيرادات الأخرى.

الباب الثاني- المساهمات الاجتماعية: وهي مدفوعات من المستفيدين أو من أرباب العمل نيابة عن المستفيدين، تضمن في المقابل لهؤلاء الحق في الحصول على منافع اجتماعية، وقد تكون هذه المساهمات اجبارية او اختيارية بحكم النظام

الباب الثالث- المنح : وهي تحويلات بدون مقابل اختيارية أو الزامية تتلقاها وحدات حكومية فيما بينها قد تكون محلية او خارجية أو من منظمات دولية تكون جارية أو برأسمال  
الباب الرابع: إيرادات أخرى تتألف أساسا من دخل لمكيات أو مبيعات السلع والخدمات التي تنتجها الدولة، إضافة إلى الغرامات والمصادرات والتحويلات الطوعية.

القسم الثاني النفقات: ويقسم إلى ثمانية أبواب  
الباب الأول- تعويضات العاملين: يشمل كافة النفقات التي تخص تعويضات العاملين في الحكومة مثل الرواتب والأجور والمساهمات الاجتماعية التي تدفعها الحكومة مقابل حصة صاحب العمل لمؤسسات التكافل الاجتماعي

الباب الثاني- السلع والخدمات: تشمل كافة النفقات التي تخص مدفوعات الحكومة لانتاج السلع والخدمات مثل النفقات الإدارية والاستهلاكية

الباب الثالث- استهلاك الرأسمال الثابت: ويقاس الانخفاض في القيمة الحالية للأصول الثابتة بفعل التدهور المادي والتقاعد المعتاد

الباب الرابع- نفقات التمويل: وهي المبالغ التي تدفعها الحكومة مقابل الفروقات المترتبة على تأجيل الدفع النقدي

الباب الخامس- للإعانات:

الباب السادس- المنتج وهي تحويلات جارية أو رأسمالية بدون مقابل تقدمها وحدة حكومية إلى وحدة أخرى أو إلى مشروعات سوقية سواء عامة أو خاصة.

الباب السابع- المنافع الاجتماعية: وهي منافع تقدم إلى العائلات لحمايتهم ضد مخاطر اجتماعية

الباب الثامن- يتألف هذا البند من النفقات على الممتلكات والتحويلات الأخرى الجارية والرأسمالية التي لا يتم تصنيفها ضمن البنود السابقة

القسم الثالث : الأصول والخصوم

ويقسم إلى ثلاث أبواب : الباب الأول الأصول غير المالية والتي تشمل أربع فئات رئيسية

أصول ثابتة، مخزونات، نفائس، أصول غير منتجة

الباب الثاني الأصول المالية وتشمل الذهب النقدي، وحقوق السحب لدى صندوق النقد الدولي والودائع وسندات الدين والقروض والمشتقات المالية.

الباب الثالث: الخصوم.

أما التصنيف الوظيفي فهو تصنيف للوظائف والأهداف الاجتماعية والاقتصادية التي تسعى وحدات الحكومة العامة لتحقيقها من خلال الانفاق العام : ويتكون التصنيف من عشرة تصنيفات أساسية:

1-خدمات عمومية عامة

2-الدفاع

3-النظام العام وشؤون السلامة العامة

4-الشؤون الاقتصادية

5-حماية البيئة

6-الإسكان ومرافق المجتمع

7-الصحة

8-الترفيه والثقافة والدين

9-التعليم

10-الحماية الاجتماعية.

### الفصل التاسع: تسيير الوقت

يعد الوقت مصدرا هاما من عناصر الانتاج إن لم يكن اهمها ، فالحكم على انجازات الأمم والدول والمؤسسات والافراد مرتبط بالإطار الزمني، وإذا ما ادركنا ان الوقت أحد الموارد المحدودة وغير المتجددة تتضح لنا العلاقة بين احترام الوقت وتقديم المجتمعات .

ولقد ازداد الاهتمام بموضوع إدارة الوقت بشكل كبير في السنوات الماضية باعتباره التحدي الأساسي الذي يواجه المجتمعات الانسانية. وقد كانت أولى المحاولات للكاتب جيمس مكي James mckay عام 1958 عندما وضع كتابه إدارة الوقت The management of time ، وبعد ذلك ازداد اهتمام الباحثين بشكل كبير بمفهوم الوقت.

أولا-مفهوم الوقت وأهم خصائصه:

أ-مفهوم الوقت: يمثل الوقت وحدة القياس لدوران الأرض حول محورها وحول الشمس، وقد اتفق على تحديد وحدة القياس بالساعة أو أجزاءها. ويتمثل الوقت في وجود العلاقة الارتباطية بين نشاط أو حدث معين بنشاط أو حدث آخر. ويعبر عنه بصيغة الماضي، الحاضر والمستقبل. ويمثل مفهوم الوقت أحد الموارد

أحد الموارد المهمة والثرينة في هذا العالم الذي يجب أن يستغله بطريقة فعالة للوصول إلى تحقيق الأهداف بمختلف أشكالها.

ب-خصائص الوقت : هناك جملة من الخصائص تميز الوقت نذكر منها:

1-لاشيء أطول من الوقت لأنه مقياس الخلود، ولا أقصر منه لأنه ليس كافيا لتحقيق جميع ما يريده المرء ولا يمكن استعادته؛

2-الوقت لا يحترم أحدا فلا يمكن لأحد تغييره أو تحويله؛

3-الوقت مورد نادر لا يمكن تجميعه وهو أنفس ما يملك الانسان لأنه وعاء لكل عمل أو إنتاج؛

4-الوقت يختلف عن الموارد الأخرى كالمال والقوى العاملة والأجهزة لأنه لا يمكن تجميعه، لا يمكن إحلاله، يتخلل كل جزء من أجزاء العملية التسييرية، لايمكن شراءه أو بيعه أو تأجيله أو سرقة أو مضاعفته، أو تغييره وكل ما يمكن أن يفعله الفرد هو أن يقضيه؛ كما أنه مورد محدد يملكه جميع الناس بالتساوي؛

5-الوقت يحاسب عليه الله جل شأنه يوم الحساب، الإنسام فيما أفناه من عمره في دنياه.

ثانيا- مفهوم إدارة الوقت: يقصد بإدارة الوقت قدرة المسؤول أو المدير على التحكم في توزيع وقت العمل على المهام التي يمارسها حسب أهميتها، وتعتبر تلك القدرة من بين العناصر الأساسية الواجب توافرها في المدير نظرا لأن وقته يعد أثمن رأسمال في المؤسسة التي ينتمي إليها. ويمكن تعريف إدارة الوقت في العملية الإدارية بأنها العلم أو الفن المشتمل لمعاني الإدارة الأساسية وهي: التخطيط، التنظيم، التوجيه، والرقابة، لاستغلال الوقت باعتباره مورد نادر ونفيس بأكبر قدر من الفاعلية والكفاءة للوصول إلى الأهداف<sup>1</sup>. كما يعرفها Stewart بأنها عبارة عن توجيه القدرات الشخصية للأفراد وإعادة صياغتها لإنجاز العمل المطلوب في ضوء القواعد والنظم المعمول بها، ووفقا للزمن والوقت المحدد<sup>2</sup>.

يعد مفهوم إدارة الوقت من المفاهيم المتكاملة والشاملة لأي زمان ومكان، ويتضمن حسن تخطيط وتنظيم ومراقبة واستعمال الوقت المتاح أثناء العمل. ويقصد بإدارة الوقت كذلك الطرق والوسائل التي تعين الفرد على الاستفادة القصوى من الوقت في تحقيق أهدافه وخلق التوازن في حياته بين الواجبات والرغبات والأهداف، وهي إحدى العمليات التي نستطيع بها أن ننجز المهام والأهداف التي تمكّنك من أن تكون فعالا في العمل، وتشمل العملية على مراحل ضرورية تستهدف تحديد احتياجاتك ومتطلباتك مع الوقت والمصادر المتاحة أو المحتملة.

إن إدارة الوقت هي فن الاستخدام الرشيد للوقت، وهي علم استثمار الزمن بشكل فعال، وهي عملية قائمة على التخطيط، والتنظيم، والتنسيق، والتحفيز، والتوجيه، وهي عملية كمية ونوعية معا، لا تنظر إلى الماضي أو ترتبط بالحاضر، وإنما هي أساسا موجهة للمستقبل.

<sup>1</sup> عبد العزيز أحمد داوود، إدارة الوقت والجودة النوعية في المؤسسات التربوية، دار المعرفة الجامعية للطبع والنشر والتوزيع، جمهورية مصر العربية، 2013، ص 28 .

<sup>2</sup> قاسم نايف علوان، نجوى رمضان أحمد، إدارة الوقت، مفاهيم، عمليات وتطبيقات، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص88 .

## 1- آليات ادارة الوقت: هناك بعض الآليات التي تساهم في ادارة الوقت منها<sup>1</sup>:

-الكفاءة الادارية وخاصة ما تعلق بتفويض السلطة وتحديد المسؤولية؛

-قوة الارادة في تنفيذ العمل؛

-الايمان بجدوى العمل؛

-الثقة بالنفس.

## 2-مشكلات إدارة الوقت لدى الإداريين: من ضمن أهم مشكلات إدارة الوقت لدى الإداريين نذكر:

أ-فقدان الاداري لإدراك واجبات الوظيفة ومستويات الصلاحيات والمسؤوليات، عندما يؤدي الإداري الأعمال الخطأ وغير الهامة أو التي لا تشكل جزءا من وصفه الوظيفي، وعندما لا يستخدم وقت ومهارات الآخرين بشكل سليم؛

ب- عدم أداء المهام حسب الأولويات حيث يجب تقسيم الواجبات إلى مجموعات ينبغي انجازها فورا وأخرى واجبة الانجاز وثالثة مرغوب في ادائها ولكن يمكن آدائها وعليه أن يؤديها بنفسه، والواجبات التي يمكنه أن يؤديها وعليه تفويضها؛

ج-سارقي الوقت مثل الزوار الاجتماعات، المكالمات الهاتفية؛

د-عدم رغبة الفرد في أداء العمل بسبب غياب الدافعية أو عدم التوافق بين مهاراته وحاجاته وقدراته ومتطلبات العمل.

## 3-تخطيط الوقت وتنظيمه : سوف نحاول توضيح سبل تخطيط وتنظيم الوقت في الإدارات العمومية

أ-تخطيط الوقت: يقصد بتخطيط الوقت عملية تحديد دقيقة لكيفية استخدام الوقت في العمل لفترة زمنية محددة في المستقبل، قد تكون ليوم أو لأسبوع أو لشهر، ويتم ذلك من خلال سجل مكتوب يومي أو أسبوعي أو شهريا ليكون دليلا أثناء القيام بالعمل. بدون خطة لاستخدام الوقت سيجد الإداري نفسه أمام خسارة كبيرة للوقت، لأن الوقت المتوفر للإداري إذا ترك للصدفة فستعمم الفوضى في العمل، فكل إداري ناجح لابد له أن من وضع خطة لتنظيم وقته وعمله للتحكم في الوقت وليس العكس، والقصور الشائع لدى الاداريين في تعاملهم مع الوقت هو غياب خطة لاستعمال الوقت تبين للإداري أين يبدأ وكيف يسير وأي الأعمال تحتل الأولوية وأيها أقل أهمية. إن وجود خطة للعمل يوفر وقتا كبيرا يضيع أثناء التفكير في تقرير ماذا يعمل في غياب هذه الخطة.

-إن تخطيط الوقت يقلل من الوقت الضائع ويقضي على التأجيل؛

-تزداد أهمية التخطيط كلما صعدنا في السلم الإداري؛

-لا تستطيع تحقيق الأهداف دون تخطيط مسبق؛

-الذي يخطط يواجه مشكلات أقل من الذي لا يخطط؛

<sup>1</sup> صبحي جبر العتيبي، تطور الفكر والأساليب في الإدارة، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2005 ، ص 83 .



- يحتاج التخطيط للوقت غير أنه يوفر الكثير من الوقت للقيام بالأنشطة؛
- التخطيط للوقت يعني وضع إطار مسبق للوقت ووضع حدود له؛
- نقطة البداية في تخطيط الوقت هي تحديد الأهداف بدقة ووضع للوقت القادر، وأن يتم ذلك في اليوم الذي سبقه، أو الأسبوع أو الشهر، وعند وضع الأهداف يجب أن نسأل الأسئلة التالية ونجيب عليها:
  - ماذا يجب أن أعمل؟
  - متى يجب أن أعمله؟
  - أين يجب أن أعمله؟
  - من الذي يجب أن يعمله؟
  - ماهي الأولويات؟
- ما مقدار الوقت المطلوب لتمام العمل؟
- وممكن تسهيل عملية تخطيط الوقت من خلال إعداد خطة أسبوعية تتضمن ما يلي:

### الخطة الأسبوعية

اليوم	الوقت	الأنشطة الأهداف	المطلوبة	لتحقيق الأولوية

يجب إعادة مراجعة الخطة وتأجيل تنفيذ بعض الأنشطة للأسبوع التالي أو تفويض بعض المهام أو العمل لساعات أطول. وإذا احتاجت الخطة لوقت أطول فإن الشخص لم يسيطر على الوقت. ونشير في الأخير أن السبب في إخفاق الكثير من الخطط هو سوء الإعداد، فالخطة المعدة مسبقاً تتيح للمدير مراجعة أدائه اليومي والأسبوعي وما تم وما لم يتم إنجازه، وتشجع المدير على البدء بالتنفيذ. فالتخطيط هو الحل الأمثل لمشكلة قلة الوقت وازدحامه، وهو الطريق إلى المستقبل، وله خاصيتان تعيدان النظام لحياة الفرد: أولاًهما أنه يقودك من حيث أنت الآن إلى حيث تود أن تكون فيه، وثانيهما أنه يحدد الموارد المطلوبة لتحقيق ذلك. فالتخطيط إذاً تستطيع بواسطته أن تنجز المشروع في الوقت المحدد وبالتكلفة المقدرة<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> ماريون هاينز، ترجمة عبد الله بلال، إدارة الوقت، دار المعرفة للتنمية البشرية، الرياض، 2002 ص 39.

**جدولة الأنشطة:** تأتي جدولة الأنشطة للإجابة على السؤال متى، وتقوم الجدولة على اعتقاد مفاده أن هناك وقتاً ومكاناً لكل شيء وأنها تسمح باختيار الوقت والمكان الملائمين للقيام بالأنشطة. فهي تسمح للمدير أن يعمل بصورة لا عشوائية وتحقيق إنجازات أكبر في وقت أقل، مما يوفر الوقت لإنجاز أعمال أخرى.

**ب- عملية التنظيم:** تأتي عملية التنظيم بعد وضع الخطة، وأول خطوة تكون في اتباع سجل مكتوب يخصص لرصد تنفيذ الوقت الفعلي، قد يقوم المدير بتدوين الأعمال المطلوبة والأوقات المخصصة لها أو السكرتيرة، ويجب أن يوظف سجل الوقت للإجابة على الأسئلة التالية:

- ماهي الأشياء التي يعملها المدير والتي لا ضرر أن يقوم بها غيره؟

- ماهي الأعمال التي يمكن أن يفوضها لغيره؟

- ماهي الأعمال التي يقوم بها هو وتؤدي إلى تضييع أوقات الآخرين؟

إن الإجابة على هذه الأسئلة الثلاث تساعد في عملية تنظيم واستغلال الوقت بشكل كبير، وتقليل الأعمال التي يقوم بها المدير وتحديدها من خلال تفويض السلطات للآخرين.

ويجب على الإداري بعد تنظيم الوقت ان يراعي ويراقب تنفيذ الخطة، من خلال متابعة سجلات العمل اليومي ليقوم بتحليلها ومقارنتها بالخطة المرسومة في ضوء اهداف العمل .

إن ما سبق من تخطيط وتنظيم ومراقبة لوقت الإداري شرط أساسي للتغلب على الوقت واستغلاله غير أنه غير كاف إذا لم يكن هناك التزام بالتطبيق فالإداري هو نفسه المفتاح الحقيقي لحل مشكل الوقت.

**ج- ما ينبغي للإداري مراعاته من أمور عند تخطيط وتنظيم أعماله ليضمن الاستغلال الأفضل للوقت:**

1- وضع جدول الأعمال اليومي حسب الأولويات، على أن يتضمن بعض الوقت للظروف الطارئة؛

2- تفويض الصلاحيات لمساعديه للقيام ببعض الأعمال؛

3- إعادة النظر في بعض العمال وكيفية القيام بها وهل يمكن دمج بعضها أو حذفها؛

4- تحديد التقارير والأوراق والمنشورات التي يعتقد أن اطلاعه عليها ضروري؛

5- وضع قواعد واسس للزيارات والمكالمات الرسمية وغير الرسمية.

**4- تحليل الوقت:** إن تسجيل الوقت وحده لا يكفي لحل المشكلة ولكنه يوضح كيفية استخدام الوقت لذلك

بعد تسجيل الوقت لابد من تحليله، وهي الخطوة الأولى لإدارته، لأنها تهدف إلى التعرف على الأنشطة غير المنتجة التي تستنفذ الوقت ، والأنشطة التي تسبب ضياعاً له ويمكن التخلص منها أو السيطرة

عليها. ويجب أن يكون واضحاً أن تحقيق الفعالية في استخدام الوقت تتطلب توفر القناعة لدى الفرد بإمكانية زيادة فعالية توظيفه للوقت وأنه هو وحده الذي يستطيع أن يزيد من هذه القناعة وعليه ان يكون

مهيباً لاستقبال النتيجة، والهدف من تحليل الوقت:

أ- التعرف على الأنشطة التي لا حاجة للمدير أن يقوم بها وليس لها نتائج مفيدة، فهي مضيعة للوقت؛  
ب- ما المهام التي يقوم بها المدير حالياً ويستطيع تفويضها للآخرين؛  
ج- ماهي الأنشطة التي تؤدي إلى ضياع وقت المدير ويستطيع السيطرة عليها وماهي التي يقوم بها وتؤدي إلى ضياع وقت المرؤوسين.

#### 4-1 أسباب ضياع الوقت: من أهم الأشياء المضيعة للوقت ما يلي<sup>1</sup>:

- 1- عدم وجود أهداف واضحة، أو غير واقعية أو غير قابلة للقياس؛
- 2- عدم وجود خطط محددة بزمن؛
- 3- التسويف: وهو اترك المهام الصعبة ذات الإنتاجية العالية والانشغال بالمهام السهلة ذات الإنتاجية المنخفضة؛
- 4- لا توجد أولويات للمهام المطلوب إنجازها؛
- 5- فقدان الإدارة الحقيقية لإدارة الوقت.

#### 4-2 سبل تحسين ادارة الوقت: يمكن حصرها في النقاط التالية:<sup>2</sup>

- 1-العنصر الانساني ويشمل:  
أ- الإدارة العليا: تلعب كفاءة الإدارة العليا وخبرتها دوراً هاماً في حسن استخدام الوقت من خلال وظائفها الإدارية وعلاقتها على كافة المستويات، وينطبق هذا على المستويات والوظائف الإدارية الأخرى.  
ب- العاملون: ان كفاءة العامل وخبرته ورغبته في العمل بالاضافة إلى جو العمل تساعد بلا شك في استغلال العامل لوقته بشكل أفضل.  
ج- العملاء: للعملاء دوراً هاماً في عملية استخدام الوقت بالنسبة للعاملين في المنظمة خاصة الذين لهم علاقة مباشرة بهؤلاء العملاء وما يثيرونه من تساؤلات وتردد وأحياناً مشاكل تشغل وقت هؤلاء العاملين في المنظمة.  
د- الموردون: وينطبق على الموردين بشكل عام ما ينطبق على العملاء بالاضافة إلى أن دورهم يؤثر مباشرة على الانتاج وبالتالي على نشاط المنظمة ككل.  
هـ- آخرون: ويمثل كافة الأشخاص الذين تكون لهم علاقة طارئة أو عادية مع المنظمة من غير ما ورد في البنود السابقة كموظفي الضرائب والجمارك والرقابة والمنافسين وغيرهم.  
-العنصر المادي: وأهم هذه العناصر المادية عناصر الانتاج كالمواد الخام، والآلات والمعدات والطاقة، والمرافق والتسهيلات المادية... إلخ. إن توفرها وفعاليتها أو عدم ذلك يؤثر مباشرة في وقت الانجاز.

<sup>1</sup> عبد العزيز أحمد داوود، مرجع سابق، ص 83

<sup>2</sup> صبحي جبر العتيبي، مرجع سابق، ص 85 .

-العنصر المالي: إن سهولة وجود مصادر تمويل ميسرة وسريعة وكذلك توفر السيولة النقدية لدى المنظمة لتغطية تكاليف الانتاج والصيانة والتطوير تلعب دورا هاما في استغلال الوقت بشكل أفضل دون انتظار توفر المال.

-العنصر التكنولوجي: ان التكنولوجيا المتطورة سواء أكان بالنسبة لبرامج الانتاج ووسائله أو بالنسبة للاتصال وأساليبه توفر الوقت سواء في سرعة الانتاج أو سرعة الحصول على المعلومة والاستفادة منها -القوانين والأنظمة والتعليمات: سواء ما تعلق بالنظام الداخلي للمنظمة أو بالنسبة لقطاع النشاط أو حتى بالنسبة لسياسة وإجراءات الدولة التي تخص نشاط المنظمة وتحكمه، وكذلك قيم وعادات وتقاليد مجتمع المنظمة.

-العناصر الطبيعية المعيقة لنشاط المنظمة: منها الأحوال المناخية السيئة والهزات والبراكين -الاستقرار الاجتماعي والسياسي والاقتصادي: إن الاستقرار عامل مهم جدا حتى تمارس المنظمة والعاملون فيها نشاطاتهم بشكل طبيعي دون عاقبة أو تهديد.

5- استراتيجيات إدارة الوقت: يوصي المختصون وعلى رأسهم جيمس ريتشاردسون بالاستراتيجيات التالية للإدارة الوقت:

1-تحديد الأولويات في العمل والبحث عنها وعن مشكلات الوقت مع الآخرين في العمل؛

2-انجاز العمل يكون من خلال التخطيط الفعال والدقيق؛

3-وضع جدولة يتم تسجيل فيها الأعمال الخاصة والأعمال الرسمية؛

4- التخطيط على الورق بدل التخطيط الذهني؛

5-تفويض الصلاحيات؛

6-وضع سجلات وجداول زمنية للأعمال المبنية على الأولويات.

## الفصل العاشر: إدارة التغيير في الإدارة العمومية

أولا - مفهوم التغيير: يعتبر التغيير عملية حتمية في المنظمات العامة، وذلك بغرض تحقيق التكيف مع البيئة المتغيرة داخليا وخارجيا، وهو ضروري لإحداث التطوير في خطط وسياسات المنظمة وهيكلها التنظيمية وسلوكها التنظيمي. ولكن كيف يتم التغيير، وماهي أداة التغيير، في هذا الصدد يشير الباحث الأمريكي درايكر بقوله أنه من الآن فصاعدا أصبحت المعرفة هي المفتاح، فالعالم أخذ ألا يصبح كثيف العمل أو كثيف المواد الخام أو كثيف الطاقة بل كثيف المعرفة، لقد بدأ التحول إلى العمل كثيف المعرفة بهدف تقديم الأساس العلمي لتكوين وتحليل وحل المشكلات الادارية، وأضحت القيادة في الادارة الحديثة وخاصة في المستويات العليا مرتبطة أكثر بالتغيير، وذلك بعد التطورات التكنولوجية وما أدت إليه من زيادة الأعباء على الادارة، وبالتالي أصبحت فاعلية القائد في تحقيق مهمات منصبه تعتمد بشكل أساس على فاعليته في إدارة التغيير.

وإدارة التغيير كأداة لتحقيق الفاعلية الادارية قد تتطلب من القيادة إجراء تغييرات في متطلبات عنصر أو أكثر من عنصر للموقف الاداري، كالاستراتيجيات والخطط، أو إجراءات وقواعد العمل، أو إعادة بناء هيكل تنظيمي، أو نظم الاتصالات المستخدمة... أو غيرها بهدف التكيف وتحسين الأداء التنظيمي. فالتغيير هو عملية لازمة وضرورية للمنظمات العامة طالما أنها تعمل في بيئة تتصف بطبيعتها بالتغيير المستمر والسريع في القوى التي تشتمل عليها والتي يصعب التنبؤ بها أو التحكم فيها. ولذلك فإن السبيل الوحيد لتحسين الأداء في المؤسسات العامة الادارية هو التغيير والابتكار للتكيف مع البيئة المحيطة. وهذا كله يتطلب أن يكون لدى القائد القدرة على وضع استراتيجية للتغيير حتى ينجح بكفاءة، غير أن إدارة التغيير قد تحدث ردود فعل عند الموظفين بين قبولهم للتغيير ومعارضتهم له، والقائد الفاعل بإمكانه التغلب على التيار المعارض من خلال الوسائل التالية:

1- تزويد القائد لموظفيه بمعلومات وافية عن طبيعة التغيير الذي يهدف إليه، بما يبديد مخاوفهم، ويزيد من امكانية قبولهم له؛

2- خلق الجو الملائم لقبول التغيير من خلال محاوره موظفيه وتوضيح لهم أهمية التغيير والمنافع التي تعود عليهم؛

3- إشراك القائد في مسار تنفيذ التغييرين وأهدافه وجعلهم يعيشون أجواء التغيير كمهمة لهم، وكأن القرار قرارهم؛

4- محاولة كسب تأييد المعارضين والعمل على عدم تعرضهم لخسائر مادية جراء تنفيذ التغيير.

1-أسس إدارة التغيير: تركز إدارة التغيير على العناصر التالية:

أولاً- إدراك القائد لردود الفعل للتغيير لدى موظفيه حتى يمكنه تدعيم القوى المؤيدة للتغيير، وتخفي انفاع المعارضة في معارضتها.

ثانياً- مرونة القائد التي تسمح له بالتكيف مع متطلبات التغيير.

ثالثاً-مرتبة القيادة، حيث أن استعداد القيادات ي الادارة العليا لقبول التغيير أكبر من استعداد القيادات في الادارة الوسطى<sup>1</sup>.

2-أسباب التغيير: هناك عدة أسباب تقود الإدارة العمومية إلى تغيير نمط وطريقة سيرها ، يمكن تلخيصها في أربع أسباب:

أ-أسباب اقتصادية: ومن أبرزها بطيء النمو الاقتصادي وبالتالي ركود موارد الوظيفة العمومية، حاجة القطاع التنافسي لإدارة تتكيف والعالم الحالي

ب- أسباب تكنولوجية: إن الثورة التكنولوجية التي أحدثتها نشر الإعلام الجزئي على مستوى الإدارة العمومية يتطلب العمل بشكل مغاير وإلا جزءا كبيرا من ميزاته سوف تضيعها

<sup>1</sup> عبد العزيز صالح بن حبتور، التسيير العمومي المقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، ط1، 2009 ص ص 357، 360

ج-أسباب اجتماعية: لقد تغير كل من العمال، الموظفون، والمستهلكون، كما أن توقعاتهم من الإدارة العمومية تغيرت

د-أسباب مؤسسية: ان: دماج الدول في حقل دولي أكثر تفتحا إن رفع القيود، واللامركزية تجعل الهياكل والأنماط المعتادة لعمل الإدارة العمومية متقدمة.

3-الحاجة إلى التغيير: إن الحاجة إلى التغيير في الجهاز الاداري الحكومي ووحداته تتولد نتيجة العوامل التالية:

- التكيف مع البيئة وتحدياتها داخليا وخارجيا؛
- تجنب التدهور في الأداء التنظيمي؛
- الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة والتي تتسم بالندرة؛
- التخلص من البيروقراطية والفساد الاداري؛
- خلق اتجاهات جديدة نحو الوظيفة العامة وتنمية الولاء لدى العاملين؛
- تحسين الانطباع الذهني لدى الرأي العام عن المنظمات العامة؛
- مواجهة الاحتياجات المستقبلية للتوسع.

4-أهداف التغيير: تتلخص أهداف التغيير المخطط في الآتي:

- زيادة قدرة المؤسسة على التكيف مع البيئة التي تعمل فيها، وذلك من خلال تحقيق الموائمة بين أوضاعها التنظيمية الداخلية والقوى الخارجية المؤثرة؛
- الارتقاء بمستوى الأداء التنظيمي وتطويره والابتكار فيه من أجل تعظيم الفعالية والفاعلية؛
- تطوير القيم والمعتقدات والأنماط السلوكية في المؤسسة لتحقيق رسالتها وغاياتها المنشودة بفعالية؛
- الارتقاء بمستوى جودة الخدمة وزيادة رضا المواطنين.

5-عوامل نجاح التغيير : من أجل إحداث التغيير اللازم، وتحقيق أهدافه بنجاح يستوجب من الادارة في المنظمات العامة توفير المناخ التنظيمي المناسب، والذي يتطلب توفر ما يلي:

- إقناع الادارة العليا بحتمية التغيير وتأييدها وتشجيعها المادي والمعنوي للمجهودات المبذولة لإحداث هذا التغيير؛
- الدور الايجابي للإدارة الوسطى والمباشرة في دعم سياسات التغيير والتعاون مع الآخرين في تطبيقها وجني ثمارها؛
- توفير الدافعية للتغيير لدى جميع الأطراف المسؤولة عن التغيير والتي سوف يقع عليها هذا التغيير؛
- توفير ثقافة تنظيمية موجهة بالتغيير والتطوير؛
- توفير خطط أو مداخل منهجية لإحداث التغيير والذي عادة ما يكون متعدد المراحل وينطوي على دوائر معقدة ومتداخلة لتعديل السلوك؛

• توفير المخصصات المالية والتسهيلات والوسائل لتحويل برامج التغيير إلى واقع ملموس في الوقت المحدد لذلك.

• إعادة تحديد مهام المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، وتحديد قيمها، وأهدافها وإعادة صياغة استراتيجيتها؛

وضع تصور لأنماط سير عمل جديدة من خلال:

- العمل بالأهداف؛
- تحضير نظام قيادة؛
- استخدام مراقبة التسيير؛
- إعادة التفكير في أنظمة التسيير.

هناك مبادئ أكثر شمولية لانجاح التغيير في مقدمتها<sup>1</sup>:

- وضوح الأهداف
- اعتماد فريق عمل لإحداث التطوير المطلوب
- تعرف كل فرد على دوره في عملية التغيير والتطوير
- تدريب المسؤولين عن التطوير ودعمهم بالمعلومات اللازمة
- الاستعانة بالإستشارات ذوو الخبرة في مجال التنظيم والإدارة

**6-أنواع التغيير :** يمكن حصر أنماط التغيير في الآتي:

**أ- التغيير كرد فعل للتغيير:** يحدث هذا النوع من التغيير كرد فعل لأحداث تفاجئ الإدارة، وهو عادة تغيير محدود يتلاءم مع الحدث الذي وقع، في هذا النوع من التغيير تكون الإدارة مضطرة بالقوة إلى التغيير كرد فعل عن أشياء فشلت في التنبؤ بها قد يكون بسبب ضعف التخطيط أو كنتيجة لأحداث غير متوقعة كالتشريعات الحكومية أو الأوضاع الاجتماعية.

**ب-التغيير المحدود والمدروس:** يتسم هذا النوع من التغيير بمحدودية نطاقه، غير أنه مخطط ومدروس من قبل المنظمة، كتغيير يمس سياسة التعيين في الجامعة، او تغيير سياسة التدريب في المؤسسات.

**ج-التغيير الاستراتيجي:** يتم هذا التغيير على نطاق واسع، حيث يتم من خلاله إعادة صياغة للتنظيم من حيث الطرق، والأهداف، والتكنولوجيا المستخدمة، والسلوك والقيم السائدة، يستغرق وقتاً طويلاً، ويتم تنفيذه من خلال دراسة منهجية وباستخدام أساليب مدروسة ومن خلال خبراء متخصصين.

**6-مداخل إحداث التغيير :** يمكن إحداث التغيير من خلال المداخل التالية:

**أ-التغيير من أعلى لأسفل:** تتولى الإدارة في ظل هذا المدخل وفقاً لخطوط السلطة الرسمية وضع سياسات التغيير، وتتخذ القرارات اللازمة لذلك لقيادة وتوجيه هذا التغيير دون تدخل الإدارات الأقل في المنظمة. يطبق هذا المدخل عادة في التغيير الاستراتيجي حيث تكون الإدارة العليا هي المسؤولة عن التغيير، يتسم بالسرعة

<sup>1</sup>سلمان زيدان، استراتيجيات إدارة الوقت والتغيير، دار المناهج للنشر والتوزيع، الأردن، 2017، ص 193 .

والفعالية في إحداث التغيير غير أنه قد يواجه مقاومة من المستويات الادارية الأقل لاسيما إذا كانت هذه المستويات غير جاهزة لتقبل التغيير .

ب- التغيير من الأسفل إلى الأعلى: يفترض في هذا المدخل وجود بيئة تنظيمية مفتوحة للتغيير، حيث يوجد التشجيع الكافي للعاملين لأخذ المبادرة لاقتراح التغيير المناسب على المستويات التشغيلية والتكتيكية.

ج- المدخل المتكامل: يقوم هذا المدخل على المشاركة من جانب جميع المستويات الادارية في تقرير وإحداث التغيير المطلوب، وفي ظل هذه المشاركة يمكن تقديم جماعات عمل من المستويات التشغيلية لتقديم المقترحات ولمتابعة تنفيذ برامج التغيير. ويتميز هذا المدخل المتكامل والقائم على المشاركة بأن الجميع يكون مسؤول عن التغيير وبالتالي تقل احتمالات المقاومة للتغيير نظرا لمشاركة وقبول الغالبية به.

### الفصل الحادي عشر: الإصلاح الإداري

أولا- مفهوم الإصلاح الإداري: يمكن القول أن التغيير هو سمة اساسية أصيلة لأي مجتمع أو منظمة في كل المراحل والعصور، ومن ثمّ يكون التطوير والتحديث والتحسين حتمية استراتيجية لضمان توفر متطلبات فعالية التسيير العمومي، ومن هنا تأتي قضية الإصلاح الإداري المتواصل ليكون الجهاز الإداري مواكبا لمتطلبات التنمية، وقد تعددت تعاريف هذا المفهوم، فبعض الكتاب يعرف الإصلاح الإداري بأنه مجموعة الاجراءات التي تستهدف تحسين وتطوير الأداء بأقل الامكانيات المطلوبة، يسمح هذا التطوير بإحداث تغييرات جوهرية تؤدي إلى تحسين البيئة الادارية للمؤسسة<sup>1</sup>، والبعض يرى أنه مجهود يستهدف تتبع مشكلات الجهاز الإداري، حتى موقعها الاجتماعي، بالاستناد على حقيقة أن الجهاز الإداري في الدول النامية بالذات مظهر من مظاهر التخلف، ومرآة تعكس أوضاعه، ومن ثمّ فإنه في ذاته أحد معوقات التنمية، ولن يكون ممكنا تحقيق التنمية بالجهاز الإداري، إلا لو تمّ تغيير المصادر الاجتماعية لمشكلات هذا الجهاز<sup>2</sup>. وبناء عليه تصبح سياسة الإصلاح الإداري من السياسات الاستراتيجية التي يجب أن توليها الحكومات بالتعاون مع كافة قطاعات المجتمع أولوية دائمة لتمكين القطاعات من القيام بدورها في عملية التنمية بيسر وفعالية. وتظهر أهمية الإصلاح الإداري بدرجة أكبر عند وجود بؤر ومؤشرات فشل الجهاز الإداري وفساده. وقد أثبتت التجارب الإصلاحية أن الإصلاح الإداري لا يتحقق بلمسة سحرية دفعة واحدة بحيث تسيير أمور الإدارة العامة على خير ما يرام بل لابد من متابعة التدابير واستمرار الإجراءات الإصلاحية بشكل متكامل وفق منهجية مدروسة تأخذ بالأولويات، وتعمل على تحقيقها خطوة خطوة في سياسة

"النفس الطويل"<sup>3</sup>

<sup>1</sup> محمود حافظ محمد حتة، التطوير والإصلاح المؤسسي نموذج الإدارة المتكاملة للمنظمات العامة، مركز الدراسات الادارية والعلمية، مصر، ص 3

<sup>2</sup> محمد قاسم القريوتي، الإصلاح الإداري، بين النظرية والتطبيق، دار وائل للنشر، عمان، 2001، ص 17 .

<sup>3</sup> غازي محمد فريج، الإصلاح الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2014 ، ص 16 .



1-مداخل الإصلاح الإداري: من أجل توضيح أكثر لمفهوم الإصلاح الإداري، سوف نتناول المدخلين الشمولي والجزئي.

1-1 المدخل الشمولي: يرى بعض الباحثين أن استخدام منهج مدخل النظم يسمح بتحقيق المنهج الشامل للإصلاح الإداري من خلال دراسة الظواهر الإدارية في تفاعلها مع البيئة المحيطة بها، فاستمرار عمل التنظيم وفاعليته يعتمد بشكل كبير على استمرار حصوله على المدخلات (البشرية، والمادية) من البيئة المحيطة. والتنظيم باعتباره نظاما مفتوحا يتميز بوجود مدخلات، العمليات، المخرجات، والتغذية العكسية. ووفقا لمفهوم المنهج الشامل ينظر إلى عملية الإصلاح الإداري كجزء لا يتجزأ من الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فالإصلاح لا بد أن يكون جزءا من الاستراتيجية الشاملة للإصلاح الإداري، لذلك يرى أنصار هذا المدخل أن الجهاز الإداري وحدة متكاملة لا يمكن تجزئته ومعالجة مشاكله بأسلوب وحلول جزئية، فهو لا يقبل أسلوب التدرج أو عملية الترميم الجزئية للجهاز الإداري.

2-1 الإصلاح الجزئي: بخلاف الإصلاح الشامل، فإن هذا المدخل يركز على إتباع أساليب جزئية ومرحلية لمعالجة المشكلات التي تواجه الجهاز الإداري من خلال التركيز على الهياكل التنظيمية، وتبسيط الإجراءات، يرى أنصار هذا المدخل أن الأخذ بمبدأ التدرج سيؤدي إلى إصلاح الجهاز الإداري بشكله الكلي، ويسعى هذا المدخل لتحقيق العديد من الأهداف منها<sup>1</sup>:

- التعرف على المتغيرات المؤثرة والمسببة للتخلف الإداري؛
- اكتشاف وسائل وأساليب الإصلاح والمقارنة بينها، واختيار الأنسب للمعطيات والظروف السائدة؛
- تحديد مصادر المشكلات، وأسباب التخلف الإداري؛
- الكشف عن الأوضاع الإدارية الحالية، ودراستها، وتحليلها؛
- المتابعة وتقييم نتائج التغيير.

2- أسباب الإصلاح الإداري: تتعدد وتتداخل الأسباب التي تستدعي الإصلاح الإداري وفيما يلي التعريف ببعض منها:

- الأسباب الاقتصادية المختلفة: تتعلق أساسا بالندرة المتزايدة للموارد العامة، وزيادة الضغوط الاقتصادية على المواطنين والعاملين في الأجهزة الإدارية على حد سواء، إضافة إلى ارتفاع الأسعار، انخفاض قيمة النقد، وتزايد المنافسة في الأسواق الدولية، كل ذلك أدى إلى البحث عن وسائل لترشيد الإنفاق الحكومي من خلال تحسين آليات العمل، وزيادة كفاءة العاملين، والحد من تضخم الأجهزة الإدارية والبحث عن وسائل تمكن الاقتصادات الوطنية من القاء والتطور.
- العجز الواضح للإدارة العامة عن تحقيق الأهداف الموضوعية لها؛

<sup>1</sup> محمد سعيد نمر، ص ص 256، 257

- الزيادة السكانية في الكثير من الدول بشكل يفوق الزيادة في معدلات النمو الاقتصادي؛
  - الأسباب الدولية: تتميز الفترة الحالية بفترة العولمة والتي زالت فيها الحدود وأصبحت العلاقات متداخلة بينها، ولم يعد سهلا الفصل بين ما يحدث في أي دولة في العالم ودول أخرى في أي بقعة من العالم؛
  - التطور العلمي والتكنولوجي المتسارع: مع التطور المذهل في تكنولوجيا الإعلام والاتصال لم تعد الوسائل الإدارية القديمة قادرة على التعامل مع المستجدات، لذلك أصبح من الضروري تطوير أساليب العمل وتطويرها للإستفادة من المبتكرات العلمية، وتطوير القدرات البشرية والامكانيات المادية المتاحة وهي أمور في صلب الإصلاحات الإدارية المطلوب عملها.
  - ظهور أشكال مختلفة من الفساد الإداري في الأجهزة الحكومية وعلى مختلف المستويات
- 3- أهداف الإصلاح الإداري:** تتمثل مختلف الجهود التي بذلتها دول متعددة في مجال الإصلاح الإداري فيتحقيق الأهداف التالية<sup>1</sup>:

- تحسين مستويات الأداء في الجهاز الإداري ورفع الإنتاجية؛
- ترشيد الإنفاق الحكومي والتركيز على اقتصاديات التشغيل من خلال تخفيض حجم البرامج والأجهزة و الأعداد الزائدة من العاملين؛
- تعزيز عملية التحول الديمقراطي ودعم التوجهات نحو اللامركزية الإدارية بهدف تشجيع المشاكة الشعبية في إدارة الشؤون العامة وفي صنع القرارات؛
- تبسيط الإجراءات الإدارية وإصلاح الأنظمة المالية والضريبية بقصد توفير الموارد والعدالة في توزيع الأعباء؛
- تحسين أساليب التعامل مع المواطنين، وتعزيز مفهوم ضرورة الإستجابة لمطالبهم باعتبار أن تقديم الخدمة للمواطنين هو مبرر وجود الأجهزة الإدارية.

#### 4- إستراتيجيات الإصلاح الإداري: يمكن تلخيص أهم إستراتيجيات الإصلاح الإداري في الآتي:

أ- إستراتيجية الإصلاح من خلال التركيز على النواحي الهيكلية والتنظيمية: تنطلق هذه الإستراتيجية من افتراض الثقة بالإدارة وقدرتها على التحسين والإصلاح، وتهدف جهود الإصلاح الإداري وفق هذه الإستراتيجية إلى تحقيق الكفاية في الأجهزة الحكومية، وتقليل النفقات التي تتحملها عند تقديمها للسلع والخدمات، وعموما يمكن تحديد خصائص هذه الإستراتيجية الإصلاحية على النحو التالي:

#### الجدول رقم 6: ملامح استراتيجية الإصلاح الهيكلي

الهدف من الإصلاح	تحقيق الكفاية الإدارية
------------------	------------------------

<sup>1</sup>محمد قاسم القريوتي، مرجع سبق ذكره، ص 45 .

تطبيق ومراعاة مبادئ الإدارة العلمية في التنظيم	المدخل لتحقيق الإصلاح
هياكل تنظيمية جديدة، وقواعد وإجراءات عمل جديدة	النتائج الملموسة
الخبراء والمستشارون الإداريون	أصحاب الدور الرئيس في عملية الإصلاح
الجمعيات الإدارية المتخصصة	المؤيدون لهذا النهج في الإصلاح

ب- إستراتيجية الإصلاح من خلال إنشاء أجهزة التفتيش والرقابة: تركز هذه الإستراتيجية على التقليل من الأجهزة الإدارية من خلال زيادة الرقابة على الإنفاق من خلال إنشاء الأجهزة الرقابية للحد من الهدر والإسراف. وعموماً يمكن تلخيص أهم خصائص هذه الإستراتيجية على النحو التالي:

الجدول رقم 7: خصائص استراتيجية الرقابة والتفتيش

الهدف من الإصلاح	الاقتصاد في الإنفاق
المدخل الرئيس لجهود الإصلاح	التأكد من عدم وجود مخالفات
النتائج الرئيسية المتوقعة	الوصول لمعلومات عن واقع سير العمل من خلال عمليات التحقيق والمراجعة
المؤيدون لهذه الإجراءات	السلطة التشريعية انطلاقاً من دورها الرقابي على الجهاز الإداري

ج- إستراتيجية التركيز على توفير الشفافية والوضوح في الأجهزة الإدارية:

تؤكد هذه الاستراتيجية على أهمية التأكد من ممارسات العاملين في الأجهزة الإدارية تتفق مع الأعراف المهنية ومع معايير وقوانين السلوك العام، من خلال إتاحة الفرصة للجمهور ووسائل الإعلام وجماعات المصالح المختلفة للإطلاع على سير العمل في مختلف الأجهزة، وعموماً يمكن إبراز أهم خصائص هذه الإستراتيجية في الجدول التالي:

الجدول رقم 8: استراتيجية اعتماد الشفافية والوضوح كمدخل للإصلاح

الهدف من الإصلاح	تحقيق العدالة
المدخل الرئيس للإصلاح	تعريف المواطنين بحقوقهم
النتائج الرئيسية	توفير المزيد من المعلومات والتميز بالشفافية
المشاركون في جهود الإصلاح	وسائل الإعلام، جماعات الضغط، أفراد الجمهور
المؤيدون لهذا الإصلاح	البرلمان والقضاء

ومن خلال العديد من الدراسات والأبحاث يتبين أن عملية الإصلاح الإداري في الدول العربية تعاني من عقبات أدت إلى عدم تكامل استراتيجية الإصلاح ومن ضمنها :

أولاً-عقبات أساسية أمام جهود الإصلاح الإداري: تتمثل هذه العقبات في الآتي:

1-الاستيراد غير الواع للنماذج الإدارية في الإصلاح الإداري: اتجهت غالبية جهود التطوير والإصلاح الإداري إلى نقل أنظمة وتجارب خارجية أو تقليدها بحجة عالمية مبادئ وأسس الإدارة ومناهج التطوير والإصلاح الإداري(امتدادا لسياسة أو فكر التبعية الثقافية والتقليد غير المدروس) . إن الاطلاع على تجارب وجهود الآخرين في عملية التطوير الإداري تعد عملية مفيدة إلا أن النقل أو الاقتباس الذي لا يراعي الخصائص البيئية بكافة أركانها والذي لا يؤسس على منظومة من الإبداع والابتكار لإيجاد منهج يتفق وظروف هذه الدول وأهدافها كان سببا في عدم جدوى غالبية جهود التطوير والإصلاح الإداري وفشلها في تحقيق النتائج المستهدفة منها، لذلك لابد من صياغة استراتيجيات للتطوير والإصلاح الإداري تتفق ورؤية هذه الدول لأهدافها ومتطلبات ذلك من سياسات، خطط وبرامج وامكانيات.

2-رسمية وشكلية جهود التطوير والإصلاح الإداري: ركزت جهود التطوير والإصلاح الإداري على جانبين أساسيين وهما تأسيس مؤسسات حكومية تحت مسميات وزارة التنمية أو الإصلاح الإداري وما يرتبط بها من لوائح وأنظمة رسمية من جانب وعلى التدريب المعرفي التثقيفي المعلوماتي من جانب آخر، أي أن هذه الجهود اتخذت المدخل اللأئحي الاجرائي ذي الصبغة القانونية مما نتج عنها قوانين في صفحات معدودة تبعتها مجلدات من القرارات والتعليمات الملحقة لتفسير اللبس والغموض والاجابة على الاستفسارات حول هذه القوانين، يمكن القول أن شكلية جهود التطوير والإصلاح الإداري وتمحورها حول الجانب الرسمي القانوني الاجرائي ترجع أساسا إلى ممارستها بأسلوب مركزي ينفرد بها شاغلو المراكز القيادية ووظائف الإدارة العليا في الجهاز الحكومي مستندين على آراء وتقارير تلك الأجهزة الإدارية ذوي المعرفة الضيقة بشأن احتياجات التنمية في الوحدات اللأمركزية بالجهاز الإداري ومنظمات الأعمال.

3-الرسمية الشكلية وجمود الفكر الإداري: تتسم الهياكل الإدارية لمؤسسات الدولة بالافراط في التمسك بالجوانب الشكلية والاجراءات الرسمية إلى درجة التقديس المصطنع للوائح بحجة احترام هذه الاجراءات والالتزام بالقواعد والتعامل معها كأهداف وليس كأدوات إلى درجة أن يتم الدفاع في حالة الفشل في تحقيق الخطط والأهداف بحجة الالتزام بالاجراءات وتنفيذ اللوائح.

4-السيطرة الوهمية غير المهنية لأجهزة الضبط والرقابة: من العوائق شديدة الأثر على عدم فعالية جهود التطوير والإصلاح الإداري: في الدول النامية تصعيد غالبية الأمور إلى المستويات الإدارية الأعلى وذلك تحت شعار السيطرة والمتابعة والضبط والرقابة أوبحجة تقليل المشاكل والنزاعات دون الاتجاه إلى تحميل المستويات الأدنى بالجهاز الإداري بمسؤولياتها في التفكير والتخطيط واتخاذ القرارات ومواجهة المشكلات وتجنب حدوث الأزمات.

ثانيا-ظواهر جوهرية للخلل بالجهاز الإداري

- 1- إذا اختل ميزان القوى بين المؤسسات المدنية والعسكرية فإن هذا كفيل بإسقاط كافة الجهود والاتجاهات لأي شكل من أشكال التطوير والإصلاح الإداري، ومن الحقائق المستقرة الواضحة في الدول النامية أن المؤسسات العسكرية تتمتع بقوة عالية في مواجهة المؤسسات المدنية وما يرتبط بها من أجهزة تشريعية وقضائية وتنفيذية، كما أنها تلعب دورا عميقا في بناء المناخ السياسي والاقتصادي للمجتمع وتؤثر بقوة في قرارات تخصيص الموارد وتزويج الامكانيات، ويفترن ذلك بضعف الرغبة لإدخال أي تغيير أو تطوير يعالج الخلل في ميزان القوى، وتصبح جهود التطوير والإصلاح الإداري مجرد شعارات ذات أهداف سياسية لاتخدم بتاتا أهداف التنمية.
- 2- المد المؤسسي والخلل الإداري: رغم أن العديد من الدول سعت إلى بناء المؤسسات الحكومية متمثلة خاصة في زيادة الوزارات والمنظمات العامة، فضلا عن استحداث وزارة للإصلاح الإداري، إضافة إلى إنشاء العديد من المعاهد، والمراكز والأجهزة ذات العلاقة بالتنظيم والإدارة إلا أن هذا النمو المؤسسي لم يترتب عليه حلا حقيقيا لمشكلة الإدارة وفي آدائها وإنما ازداد الأمر تعقيدا وتفاقم للمشكلات والصراعات بين وحدات الإدارة الحكومية، ومن بين الظواهر العامة تضخم الجهاز الإداري دون مساهمة حقيقية في تنمية المجتمع.
- 3- التضخم المؤسسي والازدواج في المهام: تعمل الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة من خلال هياكل تنظيمية هرمية كبيرة وهياكل وظيفية متخصصة، وعمالة زائدة غير مؤهلة، وبطالة رسمية معلنة، وأخرى مقنعة ويرتبط ذلك بغياب وضعف التنسيق وتداخل في الاختصاصات وتتازع على السلطات مما ينتج عنه ضعف الرقابة والمساءلة عن النتائج والمحاسبة عليها وساهم كل ذلك في ضعف الامكانيات والموارد وسوء تخصيصها واستخدامها.
- 4- هيمنة الجهاز الحكومي الإداري: أدى تعاظم دور مؤسسات الدولة في الدول النامية إلى نمو النفوذ لدى الجهاز الإداري الحكومي واتسعت سيطرته على الموارد والثروات الوطنية دون ان يرتبط ذلك بوضوح الأهداف المخططة والنتائج المستهدفة من استخدام تلك الموارد، فضلا عن ذلك انعدام أو انخفاض فعالية العملية الرقابية وتركيزها على الاجراءات والنواحي الشكلية.
- 5- تزايد الانفاق غير الفعال على عملية التدريب: من الممارسات الإدارية في جهود تنمية الجهاز الإداري في العديد من الدول النامية تزايد الوسائل والموارد التي توجه للبرامج والدورات التدريبية ، فضلا عن إنشاء مؤسسات ومراكز وطنية مركزية للتدريب والتنمية الإدارية ، إلا أن هذه الجهود ارتبطت بمزيد من المؤشرات السلبية متمثلة خاصة في تدني أداء الأجهزة الحكومية، وارتفاع تكلفة أداء الخدمات وقلة جودتها وطول الفترة الزمنية لتقديمها وشيوع سلوك الإهمال والاستغلال الشخصي للمال العام وتسخير امكانيات الوظيفة العامة لمصالح شخصية زد على ذلك حالات الرشوة واختلاس المال العام. ورغم أن جهود الإصلاح في الدول النامية شهدت دعما ماليا وتنظيما لنشاط التدريب خاصة تلك الموجهة لشاغلي المناصب القيادية والوظائف العليا في البلاد إلا أن، هذه الجهود

تم تنفيذها دون الاعتماد على أسس وأساليب مهنية منهجية لتوصيف حقيقي للاحتياجات التدريبية بصورة حقيقية تأسيسا على أهداف تنموية محددة تصنف على أساس محتويات البرامج التدريبية ودون وجود أسس ومعايير مهنية لقياس كفاءة وفعالية عملية التدريب على عملية التنمية، ليصبح مؤشر الانجاز لعملية التدريب عدد البرامج التدريبية وساعات التدريب وعدد المتدربين وساعات الانفاق دون وجود أي مؤشر لنتائج هذه البرامج التدريبية وجودها ودون وجود معايير للمحاسبة والمساءلة عليها<sup>1</sup>.

## الفصل الثاني العاشر: الحوكمة الالكترونية

1- مفهوم الحوكمة الالكترونية: يقصد بالحوكمة الإلكترونية استخدام تكنولوجيا المعلومات الرقمية في إنجاز المعاملات الإدارية، وتقديم الخدمات المرفقية، والتواصل مع المواطنين بمزيد من الديمقراطية<sup>2</sup>.

2- مزايا الحوكمة الالكترونية: من أهم المزايا التي تترتب عن تطبيق الإدارة الإلكترونية نذكر ما يلي:

- ✓ إيجاد نماذج جديدة لحل المشاكل السياسية: إدارة اللقاءات السياسية عبر الأنترنت .
- ✓ استخدام البريد الالكتروني لإيجاد قنوات اتصال بين الحكومة ومنظمات الأعمال، والمجتمع المدني، وكافة الأطراف المشاركة في صنع القرار السياسي.
- ✓ الشفافية بإتاحة المعلومات التفصيلية على شبكة الأنترنت ، ومن ثم الحد من الفساد الاداري وإعطاء المواطن الحق في مساءلة الحكومة .
- ✓ توفير مصادر تمويل جديدة لمشروعات التنمية تستند على مشاركة منظمات الأعمال.

3- الخدمات التي تقدمها الإدارة الالكترونية: تتمثل الخدمات التي تقدمها الحكومة الإلكترونية في الآتي<sup>3</sup>:

- أ- الخدمة الصماء: وتتمثل في النافذة الالكترونية في تقديم المعلومات عن الخدمات والمعلومات التي تبثها الجهة الحكومية للمواطن، وليس هناك إمكانية للتفاعل مع المستفيد.
- ب- خدمة التلكس: وتحدث عندما يقدم الموقع خدمات متعددة هي أكثر تطورا، مثل رسوم الخدمات التي يمكن أن يسدها المستفيد.

<sup>1</sup> مصطفى محمود أبو بكر، الإدارة العمومية رؤية استراتيجية لحماية الجهاز الاداري من التلخف والفساد، الدار الجامعية الاسكندرية، 2005،

ص ص 216 ، 220

<sup>2</sup> ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة، دار الجامعة الجديدة، 2007 ، مصر ، ص 418 .

<sup>3</sup> محمد القدوة، الحكومة الإلكترونية والإدارة المعاصرة، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص 26 .

ج-الخدمات المتطورة: وهي التطبيق الكامل للحكومة الإلكترونية حيث يمثل الموقع الإلكتروني بيئة عمل داخلية فهي تمثل فعليا بيئة الجهاز الإداري مع القدرة على تلبية جميع طلبات المستفيدين من خلال هذا الموقع.

ويتضح من ذلك أن الحكومة الإلكترونية تتضمن جانبين وهما:

- العمل عن بعد: أي أن العمل ينجز من دون حضور الموظف في مكان العمل؛
- الخدمة عن بعد: يمكن للمستفيد هنا أن يستفيد من الخدمة من دون الارتباط بزمان أو مكان محددين، ومن ثم فإن الخدمة الإلكترونية تتسم باللازمانيّة واللامكانيّة.

4-المجالات الرئيسية لأنشطة الحكومة الإلكترونية : تتوزع أنشطة الحكومة الإلكترونية على ثلاثة مجالات رئيسية تمثل ثلاثة أنواع من العلاقات المهمة وهي<sup>1</sup>:

- علاقة الحكومة بالمواطنين G2C : خاصة بتعامل الحكومة مع المواطنين ، وتضم هذه المنصة أنشطة مهمة ومتنوعة ذات علاقة بالدور الحيوي للحكومة في حياة المواطنين، كالتسجيل المدني، الخدمات الصحية والتربوية، وغيرها من الخدمات الاجتماعية الأخرى التي تقدمها الحكومة لمواطنيها.

-علاقة الحكومة بالحكومة G2G :وهي منصة التعامل الإلكتروني داخل أجهزة الدولة، كاستخدام البريد الإلكتروني بين العاملين في الوزارات والمؤسسات ذات الطابع الإداري لتبادل التعليمات والقرارات.

-علاقة الحكومة بقطاع الأعمال G2B : تتفاعل الحكومة مع قطاع الأعمال من خلال طرق ووسائل متعددة ترتبط بأدوارها وتأثير أجهزتها الإدارية والتنفيذية، فهي تلعب دور المخطط، المنظم، والمشرع والمحفز لمبادرات الأفراد على صعيد التجارة، والأعمال، والأنشطة الاجتماعية المختلفة.

5-مستلزمات الإدارة الإلكتروني: يمكن تلخيص اهم مستلزمات الحكومة الإلكترونية في الآتي:

أ-العنصر البشري المؤهل: يحتاج تطبيق نظام الإدارة الإلكترونية بنجاح إلى إعداد الإطارات البشرية المؤهلة والمدربة على العمل في هذا المجال، وهذا يقتضي من الإدارات المختلفة إدخال التغيير والتطوير على العنصر البشري العامل بها حتى يتمكن من إدارة المشروع بشكل فعال.

ب- تحقيق التفاعل بين الادارة العمومية، المواطن، والأطراف ذات المصلحة ويتحقق ذلك عبر:

- الاعتماد على العلاقات العامة، من خلال كسب ثقة المواطن ورضاه، بإعطاء أهمية للرأي العام وإجراء التصحيحات في حالة الاختلال
- توسيع المشاركة الإلكترونية من خلال تشجيع مشاركة المواطن في المسائل المطروحة، مع اشعارهم بأهمية القضايا المطروحة وإبلاغهم بالاجراءات التي تم اتخاذها
- تعزيز الديمقراطية الإلكترونية من خلال عملية المساءلة والمحاسبة ويتحقق ذلك بتوفير المعلومات الكافية عن أداء الادارة العمومية ككل عبر الأنترنت ومختلف الوسائل التكنولوجية

<sup>1</sup>سعد غالب ياسين، الإدارة الإلكترونية وأفاق تطبيقاتها العربية، مركز البحوث، معهد الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، 2005 ، ص 194 .

• الثقة الإلكترونية: حتى يتحقق النجاح لمشاريع الحوكمة الإلكترونية يجب أن تحظى بالثقة داخل القطاعات الحكومية وفيما بينها ومع المواطن.

ج-تشريعات الإدارة الإلكترونية: ما من شك أن تطبيق نظام الإدارة الإلكترونية وتقديم خدمات مرفقية يحتاج إلى تشريعات خاصة تحكمها، تقدم لها التنظيم القانوني المناسب الذي يكفل تحقيقها لأهدافها على أفضل وجه ممكن. وهنا تجدر الإشارة أنه لا بد من الإطلاع على نظام الإدارة الإلكترونية الذي أصدرته الأمم المتحدة بشأن الإدارة الإلكترونية واتخذته بعض الدول نموذجاً لقانونها.

6-أهداف الحوكمة الإلكترونية: تتمثل أهداف الحوكمة الإلكترونية في هدفين أساسيين وهما<sup>1</sup>:

أ-تقليل تكلفة الإجراءات الحكومية وما تعلق بها من عمليات إدارية؛

ب-زيادة كفاءة عمل الحكومة خلال تعاملها مع المواطنين وقطاع الأعمال.

7-معيقات تبني الحكومة الإلكترونية: من أهم الصعوبات التي تواجه تبني الحكومة الإلكترونية ما يلي:

✓ قلة المشاركة من قبل المواطنين

✓ التكاليف المرتفعة للبنية التحتية

✓ ضعف الرأسمال البشري من حيث الخبرة في مجالات وإ

✓ قلة انتشار المعلومات

✓ غياب اطار قانوني خاص بالحوكمة الإلكترونية.

8-خطوات وضع استراتيجية المؤسسة: تتمثل هذه الخطوات في التالي:

✓ توافق المشروع مع المبادئ والتنظيم الداخلي للهيئات الحكومية

✓ تحسين فعالية العمليات الديمقراطية

✓ ضمان الشفافية والاستمرارية والابتعاد عن التمييز

✓ توسيع شبكة الاتصال بين المستفيدين والمنظمات الحكومية (هاتف، مواقع الأنترنت)

✓ الاستناد الى الشمولية والابتعاد عن التمييز

✓ التنسيق بين مختلف القطاعات والمستويات الحكومية وتعزيز الاندماج بينها

✓ الحفاظ وتعزيز ثقة المواطن وذلك بتوفير حماية البيانات الشخصية

✓ التقييم الجدي وادارة المخاطر

✓ الاهتمام بالتدريب والتكوين للأفراد داخل الهيئات الحكومية واتخاذ التدابير اللازمة إعلام الجمهور

✓ توفير آليات للتقييم والتطور المستمر/

<sup>1</sup> محمود القدوة، مرجع سابق، ص 30 .



## مصطلحات التسيير العمومي

Terminologie	Terminology	المصطلحات
La discipline	Discipline	الإنضباط
La communication	communication	الإتصال
Gestion des affaires	Business management	إدارة الأعمال
L'administration	Public administration	الإدارة العامة
Gestion par objectif	Management by objectif	الإدارة بالأهداف
Reforme administrative	Administrative reform	الإصلاح الإداري
La gestion du changement	Management of change	إدارة التغيير
La performance	performance	الأداء
Prise de decision	Decision making	اتخاذ القرار
La bureaucratie	bureacracy	البيروقراطية
La delegation	delegation	التفويض

Développement administrative	Administrative development	التطوير الإداري
Management publique	Public management	التسيير العمومي
Nouveau Management publique	new Public management	التسيير العمومي الحديث
Gestion du temps	Management of time	تسيير الوقت
Développement des ressources humaines	Human resources development	تنمية الموارد البشرية
Chaine de scalaire	Scalar chain	التسلسل الإداري
La culture organisationnelle	Organizational culture	الثقافة التنظيمية
Qualite	quality	الجودة
Institution administrative	Administrative institution	الجهاز الإداري
e-gouvernement	e-government	الحكومة الإلكترونية
motivation	Incentives	الحوافز
Services sourds	Damp service	الخدمة الصماء
Service telex	Telex service	خدمة التلكس
Service développé	Developping service	الخدمة المتطورة
Prise de decision	Decision making	اتخاذ القرار
La démocratie	Democracy	الديمقراطية
Le controle	control	الرقابة
Politique publique	Public policy	السياسة العامة
Efficiencie	Effectiveness	الفاعلية
Efficacité	Efficiency	الفعالية
Corruption administrative	Administrative corruption	الفساد الإداري
Decision administrative	Administrative decision	القرار الإداري

Mesure de performance	Measure of performance	قياس الأداء
Secteur public	Public sector	القطاع العام
Les règles	Rules	القواعد
	leadership	القيادة
Zero papier	Paper-free	عمل بدون أوراق
G to G	G to G	علاقة الحكومة بالحكومة
G to B	G to C	علاقة الحكومة بالمواطن
G to A	G to B	علاقة الحكومة بقطاع الأعمال
Decocentration	decocentration	عدم التركيز الإداري
Control de gestion	Management control	مراقبة التشغيل
Responsabilite	Accountability	المساءلة
Transparence	Transparency	الشفافية
Authorite	Authority	الصلاحية
Principe de légitimité	Principal of legitimacy	مبدأ الشرعية
Principe de continuité	Principale of continuity	مبدأ الاستمرارية
Principe d'égalité	Principale of equality	مبدأ المساواة
Principe d'adaptabilité	Principale of adaptability	مبدأ القابلية للتكيف
Interet public	Public interest	المنفعة العامة
Service public	Public utility	المرفق العام
Citoyen	Citizen	المواطن
L'utilisateur	user	المستخدم
Centralisation	Centralization	المركزية
Standard	standard	المعيار
Finance publique	Public finance	المالية العامة

Budget public	Public budget	الميزانية العامة
budgetisation	budgetisation	الميزنة
Les qualifications	Qualifications	المؤهلات
Communauté	Community	المجتمع
Resistance aux changements	Change resistance	مقاومة التغيير
Employe publique	Public employee	الموظف العمومي
La décentralisation	decentralization	اللامركزية
Les regulations administratives	Administrative regulations	اللوائح الإدارية
Fonction publique	Public function	الوظيفة العمومية
Les résultats	results	النتائج
Système de merite	Merit system	نظام الجدارة
Theorie de l'agence	Agency theorie	نظرية الوكالة
Theorie des choix publics	Public choice theory	نظرية الاختيار العام
Theorie des couts de transaction	Transaction cost theory	نظرية تكاليف الصفقات

## قائمة المراجع:

### 1-قائمة المراجع باللغة العربية

- 1-عبد الرزاق بن حبيب، اقتصاد وتسيير المؤسسة، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006 .
- 2- علي فلاح الزغبى، عبد الوهاب بن بريكة، مبادئ الادارة، الأصول والأساليب العلمية، الطبعة الأولى، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، 2013
- 3 مصطفى أبو زيد فهمي، حسين عثمان، التسيير العمومي، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2003 ،
- 4-عبد العزيز صالح بن حبتور، الإدارة العامة المقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، ط1،
- 5-محمد عبد السميع، أحمد طيبة، أساسيات التسيير العمومي ، دار جليس الزمان، ، 2010 عمان.
- 6-نعمة عباس الخفاجي، تحليل أسس التسيير العمومي منظور معاصر، دار اليازوري، عمان.
- 7-فاطمة بكدي، التوجهات الحديثة في التسيير العمومي، منشورات المنظمة العربية للتتية الادارية، جامعة الدول العربية، 2020.
- 8-مريزق عدمان، التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة، جسور للنشر والوزيع، الجزائر، 2015 .
- 9-نعيم إبراهيم الظاهر، أساسيات إدارة الأعمال، عالم الكتب الحديث، الأردن، 2010 .

- 10- ثابت عبد الرحمان ادريس، المدخل الحديث في التسيير العمومي، الدار الجامعية، القاهرة، 2001.
- 11- محمود خضر، الادارة العامة المقارنة، الطبعة الأولى، دار البداية، عمان، 2015.
- 12- محمد سعيد عبد الفتاح، محمد فريد الصحن، التسيير العمومي المبادئ والتطبيق، الدار الجامعية، القاهرة، 2003.
- 13- عمار بوحوش، الادارة بالأهداف والنتائج، حوليات جامعة الجزائر، العدد 1، 1986.
- 14- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية، بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار همة، 2005
- 15- طارق المجذوب، الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة، والإصلاح الإداري، الدار الجامعية، 2000 .
- 16- نعيمة يحيوي، زكية مقري، التحولات الكبرى في أنظمة مراقبة التسيير والميزانيات التقديرية، دار الراية للنشر والتوزيع، الأردن، 2015
- 17- محمد الفاتح محمود بشير المغربي، الاتصال التنظيمي، دار حميثرا للنشر، ط1 ، القاهرة، 2020 .
- 18- محمد عبد الفتاح ياغي، مبادئ الإدارة العامة ، ط2، دار وائل للنشر، عمان، 2011 .
- 19- زكريا المصري، أسس الإدارة العامة، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2007 .
- 20- حسين عثمان محمد عثمان، أصول علم الإدارة العامة، منشورات الحلبي، 2007
- 21- رايز أندروز- جورج أبوين، جنيفر لو-ريتشارد م. ووكر، ترجمة منصور بن عبد العزيز المعشوق، الادارة الاستراتيجية واداء الخدمة العامة، معهد التسيير العمومي، مركز البحوث، 2014 .
- 22- أحمد محمد المصري، مفاهيم الادارة العامة بالدول العربية ، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر والتوزيع، مصر، 1996.
- 23- أمين ساعاتي، أصول علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1997 .
- 24- عبد الحميد مصطفى أبو ناعم، الإدارة العامة، دار النهضة،
- 25- محمد سعيد نمر، الاتجاهات الحديثة والتكنولوجيا في التسيير العموميين الحكومة الالكترونية، زمزم ناشرون وموزعون، ط 1، 2018 .
- 26- إبراهيم بدر شهاب الخالدي، معجم الإدارة العامة، دار أسامة للنشر والتوزيع، الأردن، 2011 .

- 27- عبد الرحيم محمد، قياس الأداء، النشأة والتطور التاريخي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2008 .
- 28- سليمان محمد الطاوي، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2000 .
- 29- تيسير مقدادي وآخرون، مقدمة في إدارة الموارد البشرية، دار الرنيم للنشر والتوزيع، المملكة العربية السعودية، 2010 .
- 30- نجم عبد الله الغزاوين، عباس حسين جواد، تطور إدارة الموارد البشرية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2010 .
- 31- محمد سيد حمزاوي، الإدارة الحديثة للموارد البشرية في المنظمات العامة، دار المريخ الرياض
- 32- بسام بن عبد الله، إدارة المالية العامة، حوكمة وتخطيط مالي، دار الفجر للنشر والتوزيع،
- 33- عبد العزيز أحمد داوود، إدارة الوقت والجودة النوعية في المؤسسات التربوية، دار المعرفة الجامعية للطبع والتوزيع، مصر، 2013 .
- 34- قاسم نايف علوان، نجوى رمضان أحمد، إدارة الوقت، دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان، 2009 .
- 35- ماريون هانز، ترجمة عبد الله بلال، دار المعرفة للتنمية البشرية، الرياض، 2002 .
- 36- سلمان زيدان، استراتيجيات إدارة الوقت والتغيير، دار المتاهج للنشر والتوزيع، الأردن 2017 .
- 37- محمد قاسم القزويني، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2001
- 38- غازي محمد فريج، الإصلاح الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2014 .
- 39- أسامة خيرى، الإدارة العامة ، دار الرابية للنشر والتوزيع، ط1، عمان، 2013 .
- 40- محمود حافظ محمد حنة، التطوير والإصلاح المؤسسي نموذج الإدارة المتكاملة للمنظمات العامة، مركز الدراسات الادارية والعلمية.
- 41- ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2007 .
- 42- محمد القدوة، الحكومة الالكترونية والإدارة المعاصرة، دار أسامة للنشر عمان، 2010
- 43- سعد غالب ياسين، الإدارة الالكترونية وأفاق تطبيقاتها العربية، مركز البحوث، المملكة العربية السعودية، 2005
- 44- مصطفى محمود أبو بكر، الادارة العامة رؤية استراتيجية لحماية الجهاز الاداري من التخلف والفساد، الدار الجامعية الاسكندرية، مصر، 2005.
- 45- 2009 .

46-لورانس أوتول، كينيث مالير، ترجمة عبد الحكيم أحمد الخزامى، التسيير العمومي، المنظمات، الحوكمة والأداء، دار الفجر للنشر والتوزيع، 2013 .

-

47-محمد عبد السميع، أحمد طبية، أساسيات التسيير العمومي، دار جليس الزمان للنشر والتوزيع، عمان، ط1، 2010 .

48-عبد الرحيم محمد، قياس الأداء: النشأة والتطور التاريخي، والأهمية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2008

49-صبحي جبر العتيبي، تطور الفكر والأساليب في الإدارة، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2005.

50-نعيم إبراهيم الظاهر، أساسيات ادرارة الأعمال ومبادئها، عالم الكتب الحديث، الأردن، 2010

51-نجم عبد الله الغزاوي، عباس حسين فؤاد، تطور إدارة الموارد البشرية، دار اليازوني للنشر والتوزيع، 2010 .

52-عبد المعطي عساف، مبادئ الإدارة العامة ، دار زهران للنشر والتوزيع، الأردن، 2013 .

53-زيد منير عبوي، سامي محمد هشام حريز، مدخل إلى الإدارة العامة.

## المقالات

1-سليمة مباركي وآخرون، استخدام أدوات مراقبة التسيير في تفعيل عملية مراقبة التسيير لدى المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الجزائرية -دراسة عينة من المؤسسات الصغيرة والمتوسطة لولاية البليدة، مجلة الاقتصاد والتنمية البشرية، المجلد 11 العدد 3.

2-هاشيم مريم نبيلة، أدوات مراقبة التسيير ودورها في استدامة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، مجلة الابتكار والتسويق، المجلد 10 العدد ، 2023.

3-زهوة خلوط، التحول نحو أسلوب الادارة بالأهداف كمدخل للرفع من اداء المؤسسات الجزائرية دراسة حالة بمؤسسة اتصالات الجزائر البويرة، المجلة الدولية للأداء الاقتصادي، العدد 2

4-هشام سفيان صلواتشي وآخرون، أثر الادارة بالأهداف علة أداء وظائف وأنشطة المؤسسات الاقتصادية دراسة آراء عينة من مدراء الملبنات والمجبنات في ولايات الوسط الجزائر، مجلة الاصلاحات الاقتصادية والاندماج في الاقتصاد العالمي، الحجم 12 العدد ، 24 ، 2017 .



5-نبيل أثر الادارة بالأهداف على صياغة رسالة المؤسسة، مجلة التنمية البشرية

القوانين

1--الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46 ،  
جمادة الثانية 1437 الموافق لـ 16 جويلية 2006 .

الرسائل الجامعية

1-نادية عطار، التسيير العمومي الجديد كأداة لتحسين القطاع العام-التجربة الجزائرية في مجال تفويض  
تسيير المياه، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد،  
2014-2015 .

2--سلوى تيشات، آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد بالنظر إلى  
بعض التجارب الأجنبية(نيوزلندا،فرنسا، و الولايات المتحدة الأمريكية، رسالة دكتوراه، كلية العلوم  
الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة بومرداس الجزائر، 2014-2015 .

3-عبد الرحمان العايب، التحكم في الأداء الشامل في الجزائر في ظل تحديات التنمية المستدامة، رسالة  
دكتوراه غير منشورة،كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة فرحات عباس سطيف،  
2010-2011

المراجع باللغة الأجنبية

1-Jim lapin, performance et fonction publique de l'etat, in revue francaise  
d'administration publique : les recentes reformes, N° 131,2009, p601

2- Luc Weber, L'etat acteur economique , analyse economique du role de l'etat,  
edition economica, 3°edition 1997, p42

3-Assad Idrissi Maha, et autres, les pratiques du système de contrôle gestion au niveau du secteur public, in revue internationale des sciences de gestion, volume 3 N°1, 2020, P310

4- Annie Bartoli, management dans les organisations publiques, dunod, paris, 2005,

5-YVON PESQUEUX, Le nouveau management public, HAL Id, 2010

6-Serge Alecan, Dominique Foucher, Le management dans le service public, editions d'organisation, 2005

## الفهرس

رقم الصفحة	العنوان
12-1	الفصل الأول: الاطار النظري والمفاهيمي للتسيير العمومي
5-1	المبحث الأول: مدخل إلى التسيير العمومي
2-1	المطلب الأول: مفهوم التسيير العمومي
7-2	المطلب الثاني: مداخل دراسة التسيير العمومي
12-7	المطلب الثالث: أسس التسيير العمومي
30-12	الفصل الثاني: أدوات وشروط تطبيق التسيير العمومي
19-12	المبحث الأول: الادارة بالأهداف
23-19	المبحث الثاني: مراقبة التسيير
30-23	المبحث الثالث: الاتصال
35-30	الفصل الثالث: سيرورة اتخاذ القرار
31-30	المبحث الأول: مفهوم القرار وخصائصه
31-33	المبحث الثاني: أنواع القرار ومعايير القرار الرشيد
35-34	المبحث الثالث: مفهوم التفويض
-39-35	الفصل الرابع: إجراءات المراقبة والمتابعة
37-35	المبحث الأول: خطوات عملية الرقابة
39-37	المبحث الثاني: أنواعها

47-40	الفصل الخامس: التسيير العمومي الحديث
44-40	المبحث الأول: مفهوم التسيير العمومي الجديد
47-44	المبحث الثاني: نظريات التسيير العمومي الجديد
58-47	الفصل السادس: تحسين جودة الخدمة العمومية والأداء
50-47	المبحث الأول: مفهوم الخدمة العمومية ومبادئها
55-51	المبحث الثاني: سبل تحسين جودة الخدمة العمومية
58-56	المبحث الثالث: تقييم الأداء في الإدارة العمومية
62-59	الفصل السابع: تسيير المورد البشري
60-59	المبحث الأول: مفهوم إدارة الموارد البشرية
62-60	المبحث الثاني: الوظيفة العمومية والموظف العمومي
69-63	الفصل الثامن: التسيير المالي العمومي
64-63	المبحث الأول: تعريف الميزانية العامة ومبادئها
66-64	المبحث الثاني: اسهامات التسيير العمومي المالي وأهم معوقاته
69-66	المبحث الثالث: إصلاح المالية العمومية
76-70	الفصل التاسع: تسيير الوقت
72-70	المبحث الأول: مفهوم الوقت وتسيير الوقت
75-73	المبحث الثاني: تحليل الوقت
76-75	المبحث الثالث: استراتيجيات تسيير الوقت
79-76	الفصل العاشر: إدارة التغيير في الإدارة العمومية
77-76	المبحث الأول: مفهوم التغيير وأساسه
78-77	المبحث الثاني: عوامل نجاح إدارة التغيير
79-78	المبحث الثالث: إدارة التغيير
85-79	الفصل الحادي عشر: الإصلاح الإداري
81-79	المبحث الأول: مفهوم الإصلاح وأهم مداخله
85-82	المبحث الثاني: استراتيجيات الإصلاح
88-85	الفصل الثاني عشر: الحوكمة الالكترونية
87-85	المبحث الأول: مفهوم ومزايا الحوكمة
88-87	المبحث الثاني: خطوات وضع استراتيجية الحوكمة
92-89	المصطلحات
97-93	المراجع
