

الفصل الأول

أساسيات حول قطاع الخدمة العمومية و التسيير العمومي

تمهيد :

ينصب التسيير العمومي (بما في ذلك الجديد) على نشاطات تقوم بها منظمات و مرافق تقع تحت وصاية الهيئات العامة للدولة، سواء المركزية أو المحلية. للبحث في موضوع التسيير العمومي الجديد، بدا لنا من المنطقي الإهتمام أولاً بموضوع التسيير العمومي أو بصورة أوضح النشاطات التي تخضع لقواعد التسيير العمومي. من هذا المنطلق سنقوم في هذا الفصل بمحاولة التعرف على ماهية الخدمات التي تقدمها المنظمات و الهيئات المشار إليها أعلاه و المبادئ التي تحكمها و الخصائص التي تتسم بها ثم نعرض موضوع التسيير كنشاط في حد ذاته و خصوصيته في المجال العمومي و منطلقاته النظرية و التجريبية. إذا تم لنا ذلك سيمكننا حينها الإهتمام بطبيعة التطورات و الأسباب التي دفعت إلى تغيير فلسفة التسيير العمومي السائدة إلى وقت قريب بفلسفة جديدة تقوم على محاكاة أسلوب تسيير المنظمات الإقتصادية .

المبحث الأول: ماهية الخدمات العامة

مع التقدم السريع للعالم الإقتصادي، أصبح قطاع الخدمات يشغل إهتمام العديد من المنظمات نظراً للدور الذي يلعبه في دعم الإقتصاد كونه مورد هام لدخل الدولة، و تعتبر الخدمة العامة من خصوصيات السياق العمومي، هذا الأخير الذي أصبح يحظى باهتمام الباحثين و الدارسين فيما يخص مردودية القطاع العام و دراسة الجدوى الإقتصادية للمشروعات العامة.

و من هذا المنطلق و نظراً لأهمية الخدمات العمومية في دراسة التسيير العمومي سنحاول التطرق لعرض ماهية الخدمة العمومية، من خلال عرض الخدمة و خصائصها و من ثم الخدمة العامة.

المطلب الأول: مفهوم الخدمة

إن مفهوم المنتج يضم في فحواء السلعة - الفكرة و كذلك الخدمة و هي بدورها لها مفاهيم واسعة و أشكال متنوعة وهو ما أدى إلى اختلاف الكتاب في تحديد مفهومها. يعود ظهور الخدمة إلى أزمان بعيدة قد نرجعها إلى تاريخ ظهور البشرية. **الخدمة لغة:** مأخوذة من اللاتينية (Servitium) و أخذ هذا المفهوم بعدا في الأدبيات بداية من الثورة الصناعية وما أفرزته من دراسات ميدانية حول واقع العمل والإنتاج و الاستهلاك... الخ¹.

من بين التعاريف التي وردت لتحديد مفهوم الخدمة نذكر:

- **تعريف جمعية التسويق الأمريكية:** التي عرفت الخدمة على أنها:

"الأنشطة أو المنافع التي تعرض للبيع أو تقدم مرتبطة مع السلع المباعة"²

إلا أن هذا التعريف لم يميز بصورة كافية بين السلعة و الخدمة فهو يفسرها على أنها:

أ - منافع غير ملموسة تعرض للبيع دون ارتباطها بالسلع كخدمات التأمين والخدمات الصحية.

ب- أنشطة غير ملموسة والتي تتطلب استخدام السلع الملموسة مثل إيجار عقار

ج- خدمات تشتري مرافقة مع السلع مثل شراء حاسوب ترافقه خدمات الصيانة.

- **تعريف فيليب كوتلر:** يعرف كوتلر الخدمة على أنها:

" أي عمل أو أداء غير ملموس يقدمه طرف إلى طرف آخر دون أن ينجر عن ذلك ملكية

أي شيء، وإنتاجية الخدمة يمكن أن تكون مرتبطة أو غير مرتبطة بالسلع المادية"³.

استنادا للتعريفين السابقين يتضح بأن الخدمة هي :

عبارة عن أنشطة غير ملموسة، تهدف إلى إشباع حاجات و طلبات العملاء

و إرضائهم ، وعند استهلاك الخدمة أو الإنتفاع بها لا ينتج عن ذلك بالضرورة نقل الملكية

إلا أنه يتطلب في غالب الأحيان استخدام السلع الملموسة

¹ سيد عبد المقصود : "محاضرات غير منشورة لطلبة الماجستير في مقياس الخدمة العامة"، قسم علوم التسيير ،جامعة محمد خيضر ، 2003-2004.

² محمود جاسم الصميدعي ، بشير عباس العلق : " أساسيات التسويق الشامل و المتكامل"، دار المناهج للنشر و التوزيع ، عمان ، 2002 ،ص 391.

³ Philip KOTLER:"Marketing Management", 10th ed, Prentic Hall International editions,USA, 2000, p428.

المطلب الثاني: خصائص الخدمات

لقد أظهرت العديد من الدراسات و الأبحاث الخصائص المميزة للخدمات خاصة من الناحية التسويقية و فيما يلي إستعراض لأهمها:¹

1/ اللاملموسية

تتصف الخدمات بكونها غير ملموسة، حيث أن المستهلك لا يمكن أن يلمسها أو يتذوقها أو يراها، وتعتبر اللاملموسية من أهم الصفات التي تميز الخدمات عن السلع ونستطيع القول أن هذه الخاصية جعلت الإعلان عن الخدمات وترويجها أقل استعمالاً مقارنة بالإعلان على المنتجات لذا فإن الاهتمام بتطوير أهمية الخدمة يكون من خلال إظهار المنافع التي ستعود على المستفيدين من استخدامها.

وينتج عن هذه الخاصية صعوبة التمييز بين الخدمات المتنافسة قبل الحصول عليها كالخدمات الفندقية و بالتالي يصبح سعرها عند الرغبة في الحصول عليها هو معيار جودتها مثل الفنادق المصنفة والفنادق غير المصنفة.

2/ التلازمية

نعني بالتلازم ذلك الارتباط الموجود بين الخدمة وبين مقدمها، حيث يصعب في بعض الأحيان الفصل بينهما، إذ هناك تزامن لحظي لعملية تقديم الخدمة واستهلاكها، وهذا الأمر لا ينطبق على السلع التي يتم إنتاجها بعيداً عن السوق والمستهلكين غير أننا نستثنى في هذه الخاصية بعض الخدمات التي أصبحت تقدم دون أن يكون للطرف الإنساني أي أثر أو دخل في تقديمها ونذكر كمثال على ذلك بطاقات الائتمان، ويعود هذا بطبيعة الحال إلى التطورات التكنولوجية وما أحدثته من تغيير في الواقع التعاملى للأفراد، كما أن تواجد مقدم وطالب الخدمة معا يؤثر على النتائج المتوقعة من الخدمة (مثل الحلاقة-الطب) وهذا ما جعل منظمات الخدمات تسخر إمكانياتها لتطوير مهارات مقدمي الخدمة لتنعكس إيجاباً على عملية تقديمها ولتحقيق ميزة تنافسية لخدمته

3/ التباين في تقديم الخدمة

¹Jacques LENDREVIE, Denis LINDON: " Mercator-Theorie et Pratique du Marketing ", 5^{ème} edition ,ed DALLOZ , Paris,1997,p p 699-700.

إن خاصية التباين موجودة مادامت الخدمات تعتمد على مهارة و أسلوب و كفاءة مقدميها و مكان و زمان تقديمها، وهذا ما يعطيها ميزة عدم الثبات و أحيانا يكون التباين في تقديم الخدمة من قبل نفس الشخص، و يرجع توفر هذه الخاصية إلى:

- اشتراك العميل في إنتاج الخدمة باحتياجاته الخاصة و المميزة.
- اختلاف مهارات و قدرات المنتج في إنتاج ذات الخدمة من عميل إلى آخر.
- إن عنصر الخطأ في إنتاج الخدمات يكون بدرجة أكبر من حالة إنتاج السلع المادية.

4/ عدم قابلية الخدمة للتخزين (سرعة الاستهلاك):

تمتاز الخدمات بكونها غير قابلة للتخزين و هي مربوطة بدرجة اللاملموسية ، فكلما توفرت هذه الأخيرة في الخدمة كلما انخفضت فرصة تخزينها و بهذا تقل تكلفة التخزين و هي نتيجة ايجابية لهذه الخاصية.

من الشائع أن الخدمات تنتهي منفعتها بتقديمها في كل مرة حيث يصعب الاحتفاظ بها و تخزينها ، و قد تتعرض بعض المنشآت الخدمائية إلى الخسارة لعدم الاستفادة الكاملة من تقديمها للخدمات.

5/ عدم الملكية

لا يمكن امتلاك الخدمة و بالتالي لا يمكن نقل ملكيتها من المقدم إلى المستهلك أو المرتفق باعتبار أن هذا الأخير يحق له استعمال الخدمة لفترة زمنية معينة (كاستئجار غرفة في فندق أو استعمال مقعد في طائرة)، أما ما يقابله في حالة شراء سلعة ما فإن المستهلك له الحق في استعمالها و امتلاكها و التصرف فيها.¹

المطلب الثالث: تعريف و أنواع الخدمة العمومية

الخدمة العمومية هي محصلة نشاطات المنظمات العمومية المرتبطة غالبا بالدولة و من هذا المنطلق يرتبط تعريف و تنوع الخدمة العمومية بالنظام و السياسات الحكومية التي تحدد نطاق و مجال هذه الأخيرة ، و سنحاول في هذا المطلب عرض بعض تعاريف و أنواع الخدمة العمومية .

¹ Jacques LENDREVIE, Denis LINDON :Op.Cit, pp699-700.

1- تعريف الخدمة العمومية

لا توجد هناك تعاريف دقيقة ومحددة لمفهوم و نطاق الخدمة العمومية، إذ أن أغلب التعاريف تربطها بالصالح العام أو بالسياسة الحكومية، و من بين هذه التعاريف نذكر:

- " الخدمة العمومية هي ضمان الصالح العام للمجتمع عن طريق الإستجابة لحاجاته العامة " ¹.

- " تمثل الخدمة العامة أقصى حدود السلطة العمومية " ².

- وفقا للقانون الإداري الفرنسي " الخدمة هي تلك التي تعد تقليديا خدمة فنية، تزود بصورة عامة بواسطة منظمة عامة كاستجابة لحاجة عامة و يتطلب توفيرها أن يحترم القائمين على إدارتها مبادئ المساواة والإستمرارية و التكيف لتحقيق الصالح العام " ³.

من خلال التعاريف السابقة نستطيع أن نقول أن الخدمة العمومية هي محصلة كل نشاط عمومي هدفه تلبية حاجيات الأفراد في إطار تحقيق المصلحة العامة و يسير هذا النشاط بصورة مباشرة أو غير مباشرة من طرف السلطات العمومية.

وفي هذا السياق هناك من يرى أن الخدمة العامة يمكن أن توكل إلى منظمات القطاع الخاص، و تبقى تحت إشراف و رقابة الدولة، و من هذا المنطلق نورد التعريف التالي:

"يمكن أن ينظر للخدمة العامة من وجهة نظر التنفيذ على أنها اختيارات عمومية (أوسياسية) بينما ينظر لها بأبعادها الثقافية فيما يتعلق بالغايات التي تستهدفها" ⁴

2- أنواع الخدمة العمومية

هناك تقسيمات مختلفة للخدمات العمومية إلا أن جميعها يشترك في كثير من المحاور، و من بين هذه التقسيمات نجد التقسيم التالي ⁵ :

▪ خدمات ضرورية لبقاء المجتمع و سلامته و تقدمه مثل الخدمات التعليمية و الصحية و هي خدمات يفترض أن تقدمها و توفرها الدولة مهما ارتفعت تكلفتها.

¹ Didier LINOTTE et Raphaël ROMI : " Service public et Droit Administratif et Economique", 5^{ème}, édition, Juris -Classeur, Paris, 2003,p 43.

²Ibid :p 47.

³ المرسي السيد حجازي : " اقتصاديات المشروعات العامة (النظرية و التطبيق) "، الدار الجامعية ، الإسكندرية ، 2004 ، ص 29.

⁴ Annie BARTOLI:"Le Management Dans Les Organisations Publiques" ,2^{ème} édition, ed Dunod, Paris, 2005, pp54 -55.

⁵ عيد المطلب عبد الحميد: " التمويل المحلي "، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001، ص 62.

- الخدمات الضرورية لأفراد المجتمع باختلاف قطاعاته و مستوياته (خدمات لا يمكن الإستغناء عنها) مثل التموين بالماء، الكهرباء، الغاز و النقل... إلخ ، و ما يلاحظ على هذا النوع من الخدمات أنها لم تعد حكرا على الدولة أو المشروعات العامة وإنما أصبحت قابلة للتقديم من طرف المشروعات الخاصة و تتم إدارتها على أسس تجارية حيث تطبق عليها معايير الربحية التجارية .
- خدمات ذات منفعة اجتماعية و ثقافية يستفيد منها أفراد المجتمع، إلا أن هذه الخدمات قد لا تكون ذات أهمية بالنسبة لبعض الأفراد أو المجتمعات و من بين هذه الخدمات نذكر مثلا: المكتبات العامة، المتاحف و المنتزهات العامة.
- خدمات ذات طبيعة اجتماعية، يمكن للأفراد أن يؤديها بأنفسهم عن طريق إمكانياتهم الخاصة، إلا أن القصور في تأدية هذا النوع من الخدمات على أكمل وجه قد يؤثر على المجتمع، و هو ما يستدعي تدخل السلطات العمومية في أداء و توفير هذه الخدمات و من بين هذه الخدمات نذكر بصورة أساسية الإسكان مثلا .
- خدمات رأسمالية مكلفة لا تقتصر منفعتها على الجيل الحالي و إنما تمتد إلى الأجيال المقبلة، مثل: بناء المدارس ، المستشفيات ، الجامعات و غيرها . و قياسا على التقسيم الفرنسي للخدمة العمومية نستطيع تمييز ثلاثة أنواع لهذه الأخيرة لا تختلف عن التقسيم السابق و إنما هو تقسيم أكثر اختصارا، حيث نجد:
- خدمات عامة ترتبط بسيادة الدولة :
- و هي خدمات مرتبطة أساسا بالدور التقليدي للدولة، وذلك في مجال العدالة ، الأمن الدفاع الوطني و المالية العامة... إلخ .
- خدمات اجتماعية و ثقافية :
- و التي تطورت بصورة ملحوظة منذ منتصف القرن التاسع عشر، و التي تشمل عموما التعليم، الصحة، المساعدات الإجتماعية . إلخ.
- الخدمات ذات الطابع الإقتصادي:

و التي يطلق عليها عموما خدمات عامة صناعية أو تجارية، ظهرت هذه الخدمات بشكلها المذكور في القرن العشرين مع التطور الملحوظ لدور الدولة في الحياة الاقتصادية و في تحقيق رفاهية المواطن في مجال احتياجاته الأساسية في مجال النقل، الاتصالات الطاقة.... إلخ.¹

إن النشاط الحكومي الذي ينسب إليه تقديم الخدمات العامة بشكل مستمر لإشباع الحاجات العامة للمواطنين لا يهدف إلى تحقيق الربح في هذا النوع من المشاريع، حيث لا تخصص الموارد عادة في مشروعات الخدمات العامة من أجل تقديم سلع و خدمات ضرورية للمواطنين دون النظر إلى قدرتهم على الدفع، إلا أن غياب هدف الربح في هذه المشروعات التي تؤديها الوحدات الحكومية لا يعني أنها تعمل بخسارة و إنما يغيب هنا مقياس الربح الناشئ عن المقارنة بين النفقات و الإيرادات.²

المطلب الرابع: المبادئ الأساسية لتقديم الخدمة العمومية

هناك من يعتبر هذه المبادئ أنها خصائص تميز الخدمة العامة عن غيرها من الخدمات، و قد ينظر إلى هذه المبادئ - التي تعتبر تقليدية عند بعض الباحثين - وفقا لجانبين منها ما يتعلق بالجانب القانوني و الإداري لتقديم الخدمة العامة و منها ما يتعلق بطبيعة المشاريع الهادفة إلى تقديمها³، و يمكن أن نعرض هذه المبادئ بصورة عامة، فيما يلي :

1/ الإستمرارية : la continuité

يجب أن يتسم تقديم الخدمة العمومية بالإستمرارية و الإنتظام و ذلك بإتاحة الخدمة لأي فرد يحتاجها في ظل ظروف محددة، إلا في حالات يتعذر على هيئات تقديم الخدمة أن تستمر في تقديمها.⁴

2/ المساواة⁵: l'égalité

¹A. BARTOLI: Op.Cit .p 54.

² محمد جمال علي هلالي: " المحاسبة الحكومية "، دار صفاء للطباعة و النشر و التوزيع، عمان، 2002، ص ص 22-23.

³A. BARTOLI: Op.Cit .p 45.

⁴René CHAPUS: "Droit Administratif Général", Tome I, 15ème édition, ed Montchrestien, Paris, 2001, p608.

⁵A. BARTOLI :Op.Cit , p 77.

هي مبدأ أساسي في تقديم الخدمة العامة كما أنه عامل من عوامل الديمقراطية الإدارية ، مضمون هذا المبدأ أنه ينبغي أن يحصل جميع أفراد المجتمع على الخدمة العامة و أن تتشابه الضريبة أو الرسم في المواقع المتشابهة، و أن يدفع الجميع بنفس الطريقة و يحصلوا على جميع الضمانات، هذا المبدأ يتضمن ضرورة توفير الخدمة العامة بدون عوائق و إتاحتها لجميع المواطنين دون استثناء و بصورة عادلة.

3/ الموائمة : la mutabilité

إن المنفعة العامة و من ثم الخدمة العامة تتطور مع مرور الزمن وتطور المجتمعات و من ثم فمن الضروري وفقا لهذا المبدأ أن تقدم الخدمة بكفاءة، و أن يساير تقديمها تطور حاجات المواطن – الزبون على اعتبار أن هذه الحاجات تتغير و تتطور مع الزمن خاصة و أن المحيط بجميع مجالاته ، يتميز بالتغير و عدم الثبات .¹

على غرار هذه المبادئ نجد أن الخدمة العامة تجمع بين عنصرين أساسيين هما الطابع الخدمي و العمومي و اللذان تحكهما الميزات التالية:

أ/ علاقة عدم البيع: تتميز الخدمات العامة المقدمة من طرف الهيئات العمومية بالمجانبة عموما أو بسعر يؤول الربح فيه إلى الصفر فقد يدفع المرتفق مبلغ رمزي في صورة رسم أو ضريبة في أغلب الأحيان، حيث يتم الحصول على الخدمة دون توفر خاصي التبادل المباشر الذي تتميز به النشاطات الإقتصادية الأخرى (كبيع السلع، أو الخدمات المقدمة من طرف القطاع الخاص) أين يتم دفع الثمن بشكل مباشر.

ب/ المنفعة العامة كهدف أساسي للخدمة العامة: إن الهدف الأساسي للنشاط الحكومي و من ثم المنظمات المقدمة للخدمة العمومية هو المنفعة العامة.

ج/ الرقابة العامة: تخضع أنشطة الهيئات العمومية و من ثم الخدمة العامة إلى رقابة متعددة الأطراف منها الوصايا المباشرة، هيئات الدولة فضلا عن المجتمع المدني على أساس أنه الممول الأساسي و الفعلي لنشاط هذه المرافق، ومع تعدد هذه الأطراف التي تتميز

¹ Maris CHristoneROUANT : "Droit Administratif", Gualino Edition, Paris, 2001, pp 234-235.

أهدافها أحيانا بالتعارض فإنه كثيرا ما تكون هذه الرقابة فعالة أحيانا و فاشلة أحيانا أخرى حسب الهدف منها و حسب مصلحة كل طرف.¹

المطلب الخامس: المنظمات العمومية

يعتبر تحقيق المنفعة العامة من بين أهداف منظمات القطاع العام التي تمثل الركيزة الأساسية في خدمة المجتمع وتحقيق ما قد يعجز القطاع الخاص عن توفيره على اعتبار أن نشاطها يوكل بصورة مباشرة إلى الدولة بمختلف هياكلها، خاصة وأن دور هذه الأخيرة قد تعاضد في جميع المجالات بما فيها المجال الاقتصادي إذ أصبح القطاع العام يستحوذ على نسب هامة من الناتج القومي الإجمالي.²

و قبل أن نعرض مفهوم و تصنيف منظمات القطاع العام، سنحاول أن نقدم مبررات وجودها.

1/ مبررات وجود المنظمات العمومية

✓ الاعتبارات التمويلية:

إن وجود المشاريع العمومية واحتكار الدولة لبعض المجالات يسمح لها بأن تحصل على موارد مالية كبيرة، كإنشاء المطارات و الموانئ التي تحقق إيرادات مالية كبيرة من تأجير مكاتب شركات الطيران و الملاحة مثلا ، و من جانب آخر قد يكون ارتفاع تكلفة إنجاز هذه المشاريع من بين عوائق دخول القطاع الخاص في هذا المجال من الاستثمار.

✓ الاعتبارات الإستراتيجية:

في هذا السياق يمكن أن نذكر سيطرة الدولة التامة على الصناعات الضرورية اللازمة لسلامة الأمن القومي (كصناعة الأسلحة)، كما يمكن أن ندرج هنا تقديم الحكومات لخدمات معينة لا ترغب الدولة في تركها للقطاع الخاص خوفا من استغلال أفراد المجتمع (كبنوك البنوك، شركات التأمين).³

✓ الاعتبارات الاقتصادية و الإجتماعية :

¹ عبد الرزاق بن حبيب و صحراوي بن شبيحة: " توجيه التنمية المحلية إلى إطار الأسلوب الجديد للتنظيم و التسيير و المهام و الموارد في الجماعات المحلية (إدخال لتسويق في الجماعات المحلية) ، الملتقى الدولي حول الحكم المحلي و التنمية الإقليمية - حالة الدول المغاربية - جامعة قسنطينة ، أبريل 2003 ، ص ص 381-383.

² المرسي السيد حجازي : مرجع سابق ، ص 15.

³ المرجع السابق: ص ص 35-36.

وفقا لهذا العنصر فإن الدولة تحاول تحقيق أهداف رفع كفاءة الإقتصاد القومي من خلال المساهمة في تحقيق التخصيص الأمثل للموارد الإقتصادية و تحقيق الإستقرار الإقتصادي (محاربة التضخم و الإنكماش) و ذلك على النحو الذي يفرض عليها اتباع سياسات معينة كسيطرتها على بعض أوجه الإقتصاد الأساسية كالمواصلات و أعمال المصارف و الصناعات الأساسية التي تساعد على تكوين أساس صناعي جيد. كما ندرج هنا ضمن الإعتبارات الإجماعية سعي الدولة لتوفير السلع و الخدمات الضرورية لأفراد المجتمع التي يتعذر عادة توفيرها بالقدر الكافي خصوصا لذوي الدخل الضعيفة، و في هذه الحالة فهي تقوم بتوفيرها مجانا أو بأسعار تقل عن تكلفة إنتاجها و هو ما قد لا يستطيع القطاع الخاص القيام به.

و على العموم نستطيع أن نبرز خصائص المنظمات العمومية فيما يلي:

- أنشطة هذه المنظمات تقوم على تقديم الخدمة أكثر منها على إنتاج السلعة.
- تمتاز بكونها مشاريع ضخمة.
- تهدف إلى تحقيق منفعة عامة.
- لا يمثل الربح الهدف الأساسي لهذه المنظمات
- يتميز هذا النوع من المنظمات بتواجده في مجالات أو قطاعات تتميز عموما بحواجز دخول مرتفعة.¹

2/ تصنيف و تعريف المنظمات العمومية

نجد في الأدبيات الإقتصادية و القانونية تصنيفات مختلف للمنظمات العمومية أو لمصادر تقديم الخدمة العمومية التي يرجع سبب وجودها إلى الإحتكار الطبيعي وأسباب سياسية و إيديولوجية، غير أن هذه التصنيفات و إن اختلفت في الاصطلاح أو المعيار المتبع في التعريف (قانوني أو اقتصادي) ، فإنها تشترك في المضمون و ذلك من حيث طبيعة ملكية هذه المنظمات ، طبيعة الرقابة عليها و الهدف من وجودها، كون هذه الأخيرة يجب أن تعود كلياً أو جزئياً للدولة و أن هدفها الأساسي هو تقديم خدمة عامة . و من بين أهم التصنيفات الواردة في الأدبيات الإقتصادية و القانونية نجد التصنيفين التاليين:

¹A. BARTOLI : Op. Cit, p 60.

- المرفق العام و المشروع العام.

- المرافق الإدارية (الإدارات) و المؤسسات العمومية.

و سعياً منا لتوضيح تصنيف المنظمات العمومية سنحاول تقديم أهم التعاريف الواردة في التصنيفين السابقين.

✓ المرفق العام و المشروع العام

أ/ المرفق العام:

يطلق مصطلح المرفق العام على "كل نشاط اقتصادي تباشره الدولة بغرض تحقيق النفع العام، سواء كانت هذه الأنشطة مملوكة للدولة و تديرها بصفة مباشرة أو كانت في يد القطاع الخاص و تخضع لإشرافها و رقابتها و سواء أطلق على هذه الأنشطة إدارة عامة هيئة عمومية، أو مؤسسة عامة"¹، و نذكر هنا أن المرافق العامة قد تأخذ ثلاثة أشكال :

- مرافق عامة اقتصادية.

- مرافق عامة إدارية.

- مرافق عامة تنظيمية.

ب/ المشروع العام:

يعرف المشروع العام على أنه: "وحدة اقتصادية تملكها الدولة كلياً أو جزئياً، مستقلة عن الجهاز الإداري للدولة تتولى إنتاج سلع و خدمات قد تكون خاصة أو جديرة بالإشباع و تعمل في نطاق الأهداف الاقتصادية و الإجتماعية التي تسعى الدولة لتحقيقها"². كما يعرف المشروع العام على أنه: "مجموع المنشآت التي تمتلكها و تديرها الدولة بطريقة مباشرة لإنتاج سلع و خدمات تشبع حاجات خاصة للأفراد"³.

من خلال التعريفين نستطيع أن نميز أنه في المشروعات العامة قد تأخذ الملكية طابع الشراكة بين القطاع الخاص و الدولة دون غياب رقابة هذه الأخيرة على إدارة المشروع

¹ المرسي السيد حجازي : مرجع سابق ، ص ص 27-28.

² سعيد عبد العزيز عثمان: " إقتصاديات الخدمات و المشروعات العامة " ، ط2، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2000، ص 33.

³ المرسي السيد حجازي: مرجع سابق، ص 25.

كما أن المشروع العام يتمتع بالإستقلالية المالية و الشخصية المعنوية و يجب أن يخدم هذا المشروع الخطة الإقتصادية و السياسة العامة للدولة.

✓ المرافق الإدارية (الإدارات) و المؤسسات العمومية

هذا التصنيف نجده بصورة خاصة في الأدبيات الإقتصادية و القانونية الفرنسية

حيث ينظر للمنظمات العمومية بأنها تصنف وفقا للمعيارين القانوني و الإقتصادي إلى :¹

- مرافق إدارية (إدارات) Les Administrations

- المؤسسات العمومية Les Entreprises Publiques.

و سنحاول فيما يأتي إعطاء تعريف و خصائص هذا التصنيف وفقا للمعيارين المستند إليهما.

■ وفقا للمعيار القانوني :

ا/ المرافق الإدارية

يستند تصنيف المنظمات العمومية وفقا لهذا المعيار إلى أسس عامة، تتمثل أساسا في طبيعة الملكية و طبيعة التسيير الذي يكون خاصا في أغلب الحالات، من حيث الميزانية الرقابة، التوظيف... إلخ، و الإدارات وفقا لهذا المعيار هي " منظمات ممثلة للسلطة العمومية

و يوكل لها تقديم خدمات عامة، من خلال تطبيق قوانين و مراسيم و لوائح تنظيمية"² كما تعرف الإدارة بأنها" شخص معنوي يخضع للقانون العام، يقوم بتقديم خدمة عامة ذات طابع إداري"³.

من خلال التعريفين نستطيع أن نقول أن ملكية الإدارات العمومية يجب أن تكون تابعة للدولة أو هيئاتها العمومية أو إلى أحد أشخاص القانون العام، كما يفترض أن يرتبط تقديم الخدمة العامة باحتياجات المجتمع و أن يراعى تطبيق لوائح و مراسيم القانون العام الذي يسري على هذا النوع من المنظمات.

ب/ المؤسسات العمومية

¹Dominique ROUX, Daniel SOULIER : "Gestion", Edition presse Universitaires de France, Paris, 1992, pp 469-470.

² Ibid:p 468.

³Didier LINOTTE et Raphaël ROMI : Op.Cit p206.

تعرف المؤسسة العمومية -وفقا للقانون الفرنسي - بأنها " شخص معنوي يتمتع بالإستقلال المالي و يخضع للقانون العام أو الخاص " ¹، كما أن تمويل و تسيير هذه المنظمات لا يتم وفقا لرقم أعمال محدد و إنما يتم بطرق أخرى كالإقتطاع الضريبي و الإعانات الممنوحة من طرف الدولة أو الهيئات المحلية ² على العموم هناك ثلاثة أطر قانونية لتصنيف المؤسسات العمومية:

- مرافق عمومية ذات طابع تجاري و صناعي E.P.I.C ، و التي تتبع في تطبيقاتها التسييرية المحاسبة الخاصة.

- شركات مختلطة S.Mixtes : التي تكون غالبية الحصة فيها للدولة

- شركات المحاصة أو الشركات المغفلة Les Sociétés Anonymes.

■ وفقا للمعيار الإقتصادي :

وفقا لهذا المعيار لا تراعى طبيعة الملكية و إنما تراعى طبيعة النشاطات التي تقوم بها المنظمة العمومية، فبالنسبة للإقتصاديين فإن كل المنظمات العمومية تنتج خدمات و سلع، إلا أن الفرق بين الإدارات و المؤسسات العمومية هي أن هذه الأخيرة تتبع

منتوجاتها في حين الإدارة لا تتبع ، و بتعبير آخر فإن المؤسسات العامة

سلعية، (marchandes) بينما الإدارات غير سلعية (Non marchandes) .

/فبالنسبة للإدارات أو المرافق الإدارية.

فإن عدم توجه هذه المنظمات للسوق يعود لطبيعة الخدمات التي تقدمها و التي يصعب طرحها في السوق لأنها (الخدمات) ذات منفعة عامة، تقدم مجانا لمختلف الطبقات الإجتماعية و ذلك وفقا لخصائص المنظمات و الخدمات العمومية المذكورة آنفا .

ب/ المؤسسات العمومية

بالنسبة للإقتصاديين، المؤسسة هي كل منظمة تنتج و تباع سلع يتم تسعيرها وفقا

لتكلفة إنتاجها ³، فالمؤسسة العامة وفقا لهذا المعيار هي وحدة اقتصادية (صناعية، تجارية...)

¹Ibid, p206.

²Dominique ROUX, Daniel SOULIER: Op. Cit, p 471.

³ Ibid: p 472.

تملكها الدولة إما كلياً أو جزئياً و تتولى إنتاج السلع و الخدمات التي قد تكون خاصة و يتم نشاط المؤسسة العمومية في نطاق السياسة العامة للدولة.¹

إن المعايير التي يستند إليها لتحديد طبيعة نشاط و تصنيف المنظمة العمومية (إداري صناعي، تجاري) هي موضوع و هدف نشاط المنظمة – مصادر تمويلها - طريقة تنظيمها و تشغيلها، و عليه يكون نشاط المنظمة العمومية صناعي أو تجاري عندما تتشابه معطياته في المعايير الثلاثة السابقة مع تسيير المؤسسات الخاصة، فإذا اختلفت معها في معيار واحد يأخذ النشاط الطابع الإداري.²

مهما اختلف تصنيف المنظمات العمومية ، إلا أن هذا لا ينفى ضرورة تحقيق هذه الأخيرة لأهدافها التي أنشأت من أجلها ، و هو ما يتطلب الإلتزام بمبادئ و أسس التسيير هذا الأخير له خصوصيته و معالمه في المجال العمومي و هو ما سنحاول عرضه في المبحث الموالي .

المبحث الثاني: التسيير في القطاع العمومي

إن ما سبق ذكره بشأن خصائص الخدمات العمومية عن الخدمات بصورة عامة قد يكون أحد مبررات خصوصية التسيير العمومي بالنظر إلى موضوع التسيير في المنظمات ذات الطابع الإقتصادي و التجاري البحت.

إن هذا المبرر لا يكفي كمدخل للبحث في التسيير العمومي بل علينا أن نحدد موقع هذا الأخير من موضوع التسيير كأحد فروع المعرفة و الممارسة.
هذه المرحلة من البحث تأخذ أهميتها من عاملين اثنين:

- كون التسيير العمومي لا يعدو أن يكون أكثر من ممارسة خاصة لقواعد عامة في التسيير و عليه لا يمكن البحث في التسيير العمومي بمنأى عن البحث في علوم التسيير.

¹ René CHAPUS : Op.Cit,p 588.

² Maris CHristone ROUANT : Op.Cit, 230.

• كون التسيير العمومي الجديد (و هو موضوع بحثنا) يقوم على مبادئ من شأنها التوحيد في مبادئ تسيير المنظمات ذات الطابع العمومي بكل خصوصيتها.

بناءا عليه سنهتم في هذا المبحث بتقديم نظرة توضيحية مختصرة لمفهوم التسيير بصورة عامة ثم نتطرق إلى مفهومه ووظائفه في القطاع العمومي أو ما يعرف بالتسيير العمومي، لنصل في الأخير إلى محاولة عرض الفرق بين التسيير في القطاع العمومي و القطاع الخاص.

المطلب الأول: مفهوم التسيير

يعتبر التسيير علم له أصوله و مهاراته، يجسدها المسيرون في الواقع انطلاقا من قدراتهم على الإبداع و التكيف مع محيط منظماتهم، التي و على اختلاف أنواعها خاصة كانت أو عمومية لا تستطيع بلوغ أهدافها و غاياتها إلا باعتماد التسيير.

وقد تعددت تعاريف التسيير بتعدد التيارات الفكرية، و يرجع ظهوره بالمفهوم العلمي ابتداء من مساهمات فريديريك تايلور و هنري فايول نحو إدخال الأساليب العلمية على مختلف الوظائف بالمنظمة.

حيث حاولت المدرسة العلمية (التقليدية) إتباع المنهج العلمي لدراسة التسيير وهذا ما أدى إلى وضع بعض الأطر العامة و التي من بينها تقسيم و تحليل العمل و دراسة الحركة و الزمن من أجل البلوغ بالعامل إلى أقصى كفاية إنتاجية و التقليل قدر الإمكان من الإسراف في الجهود و الطاقات و التكاليف¹.

و قد عرف F. Taylor التسيير بأنه :

" علم مبني على قواعد و أصول علمية قابلة للتطبيق على مختلف أوجه النشاط الإنساني "

كما عرف H. Fayol التسيير من خلال تعريفه للمسير ، حيث ذهب إلى أن التسيير هو أن نتنبأ ، نخطط ، ننظم و نصدر الأوامر ثم نراقب .²

¹ Dominique ROUX, Daniel SOULIER:Op.Cit, p 21.

² أحمد محمد غنيم:"سياسات وإستراتيجيات الإدارة" ، المكتبة العصرية، مصر، 2004، ص ص 24-25.

على غرار مساهمات مؤسسي المدرسة العلمية (تايلور و فايول) لإعطاء مفهوم التسيير، فقد كانت هناك العديد من المحاولات و من ثم العديد من المدارس التي حاولت تقديم تعريف للتسيير كل حسب منهجه و نظراته للعوامل المؤثرة في العملية التسييرية، حيث نجد مساهمات المدرسة السلوكية (إلتون مايو، ماسلو)، المدرسة الإجتماعية (ماكس فيبر) المدرسة الكمية، المدرسة القرارية...وأخيرا المدرسة العملية للتسيير؛ هذه الأخيرة اهتمت بوضع إطار تحليلي شامل للتسيير بجميع العوامل المؤثرة فيه ؛ من خلال إعطاء إطار نظري يضم المبادئ و التقنيات التي يقوم عليها التسيير و مختلف النظريات و العلوم التي تساهم و تؤثر في العملية التسييرية¹

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

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

الطريقة العقلانية للتنسيق بين الموارد البشرية، المادية و المالية حسب السيرورة المتمثلة في التخطيط، التنظيم، الإدارة و الرقابة على العمليات، قصد تحقيق أهداف المنظمة و المجتمع بالتوفيق بين مختلف الموارد²

المطلب الثاني: تعريف التسيير العمومي

إن التسيير هو وظيفة أساسية في كل مستوى من مستويات المنظمات سواء التجارية منها أو الحكومية (جامعات، مستشفيات، بنوك... إلخ)³

¹ H. KOONTZ et C. O'DONNELL : "Management:Principes Et Méthodes De Gestion ",Edition MC Grow-Hill ,Canada,1980, p 19.

² عبد الرزاق بن حبيب: "اقتصاد و تسيير المؤسسة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 103.

³ KOONTZ et C. O'DONNELL : Op.Cit, p 24.

و جدير بالذكر هنا أن التسيير في المؤسسات العامة له خصوصيات ترتبط بطبيعة هذه الأخيرة و ما لها من مهام و أدوار مشتقة من مهام الدولة لتحديد في الأخير الإطار الذي يسري عليه هذا النوع من التسيير و هي إدارات القطاع العام أو ما يعرف بالإدارة العامة.*

يرى بعض المنظرين أن مصطلح التسيير العمومي (الإدارة العامة) لم يظهر ببعده الحالي و كميدان يستحق الدراسة إلا في النصف الثاني من القرن التاسع عشر(19) مع أستاذ علم السياسة الأمريكي **توماس وودرو ويلسون Thomas Woodrow Wilson**، أستاذ القانون الدستوري بالولايات المتحدة الأمريكية، و الذي أصبح رئيسا لها سنة 1913، فقد نشر هذا الأخير بحثا بتاريخ 1887 تحت عنوان " دراسة الإدارة العامة"³

و يعرف Wilson التسيير العمومي بأنه " الغاية أو الهدف العملي للحكومة موضوعه هو إنجاز المشروعات العامة بأكبر قدر ممكن من الفعالية و الإتفاق مع رغبات الأفراد و حاجاتهم، فعن طريق الإدارة العامة توفر الحكومات حاجات المجتمع التي يعجز النشاط الفردي عن الوفاء بها "¹

كذلك هو الأمر بالنسبة لجيلينيي Gélilier. الذي يرى أن التسيير العمومي هو " تنفيذ السياسة العامة للدولة عن طريق الإدارات العمومية "²

ويعريف فوزي حبيش التسيير العمومي على أنه:

" مجموعة نشاطات و أعمال منظمة تقوم بأدائها قوى بشرية تعينها السلطات الرسمية العامة و توفر لها الإمكانيات المالية اللازمة، بهدف تنفيذ الخطط الموضوعة لها و بالتالي تحقيق الأهداف العامة المرسومة لها، بأكبر كفاية إنتاجية و أقصر وقت و أقل تكلفة"³. كما نجد أن Mc Namara يعرف التسيير بأنه:

* الإدارة هنا تعادل التسيير

³ مصطفى أبو زيد فهمي، حسين عثمان: " الإدارة العامة- الإطار العام لدراسة الإدارة العامة- فن الحكم و الإدارة في السياسة و الإسلام - العملية الإدارية "، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2003، ص20.

¹ طارق المجذوب: " الإدارة العامة - العملية الإدارية و الوظيفية العامة و الإصلاح الإداري "، الدار الجامعية للطباعة و النشر، بيروت، 2000، ص 119.

² T. HAFSI: " La Gestion De L'Entreprise Publique En Algérie ",vol II , OPU , Alger, 1988 ,p294.

³ فوزي حبيش: "الإدارة العامة و التنظيم الإداري"، دار النهضة العربية، بيروت، 1991، ص 15.

"هو الوسيلة التي يتم من خلالها التنظيم العقلاني لكل التغيرات الإنسانية الإجتماعية الإقتصادية، التكنولوجية و السياسية، حيث يتم نشر هذا التنظيم في المجتمع من خلال إدارة المنظمات العمومية"⁴.

نلاحظ من خلال التعاريف السابقة أن التسيير في القطاع العام هو مزيج من القوانين و اللوائح التنظيمية و العلاقات التي تساعد على تنفيذ السياسة العامة للدولة ، كما أن ممارسة هذا النوع من التسيير لا تتم بصورة عشوائية و إنما يجب مراعاة عنصرين أساسيين هما:

- الإهتمام بالموارد البشري، إذ أن ترشيد الأداء هو من الأهداف التي تعنى لتحقيقها الإدارة العامة لذا يجب أن تتضمن اللوائح و القواعد التي تحددها هذه الأخيرة ما يعين موظفيها على حسن الأداء على إعتبار أن عملية إختيار الموظفين و تعيينهم، و تفويض الصلاحيات إليهم قياس كفاءاتهم ، تدريبهم و تحفيزهم على العمل تعتبر عناصر أساسية تدخل ضمن مفهوم الوظائف الإدارية.

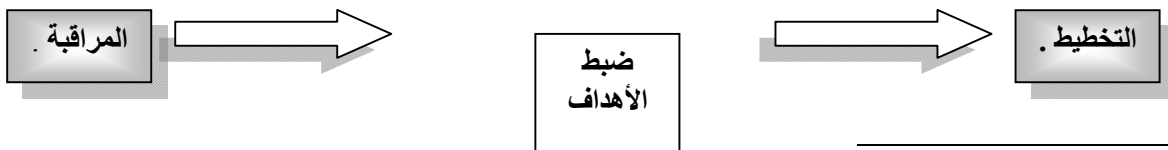
- الإهتمام بالموارد المالي بإعتباره الركيزة الأساسية لتنفيذ المشاريع.

المطلب الثالث: وظائف التسيير العمومي

يقوم التسيير العمومي على مجموعة من الوظائف المتداخلة و المتزامنة (تتمثل في التخطيط، التنظيم، التوجيه، الرقابة) التي إختلف علماء الإدارة في تحديدها و يجدر بنا قبل تقديم تعريف موجز لوظائف التسيير أن نشير إلى أن التقسيم السائد لوظائف التسيير و المتمثل في (تخطيط، تنظيم، توجيه، رقابة) ما هو إلا حصيلة تراكم المعارف و الممارسات العلمية و أن هذا التقييم و هذه التجربة و تناولها ضمن تسلسل معين يهدف إلى تسهيل دراستها لأنه كما سبق الذكر فإن هذه الوظائف متداخلة و متزامنة.¹

تظهر هذه الوظائف في الشكل الموالي:

الشكل رقم 01 : وظائف التسيير

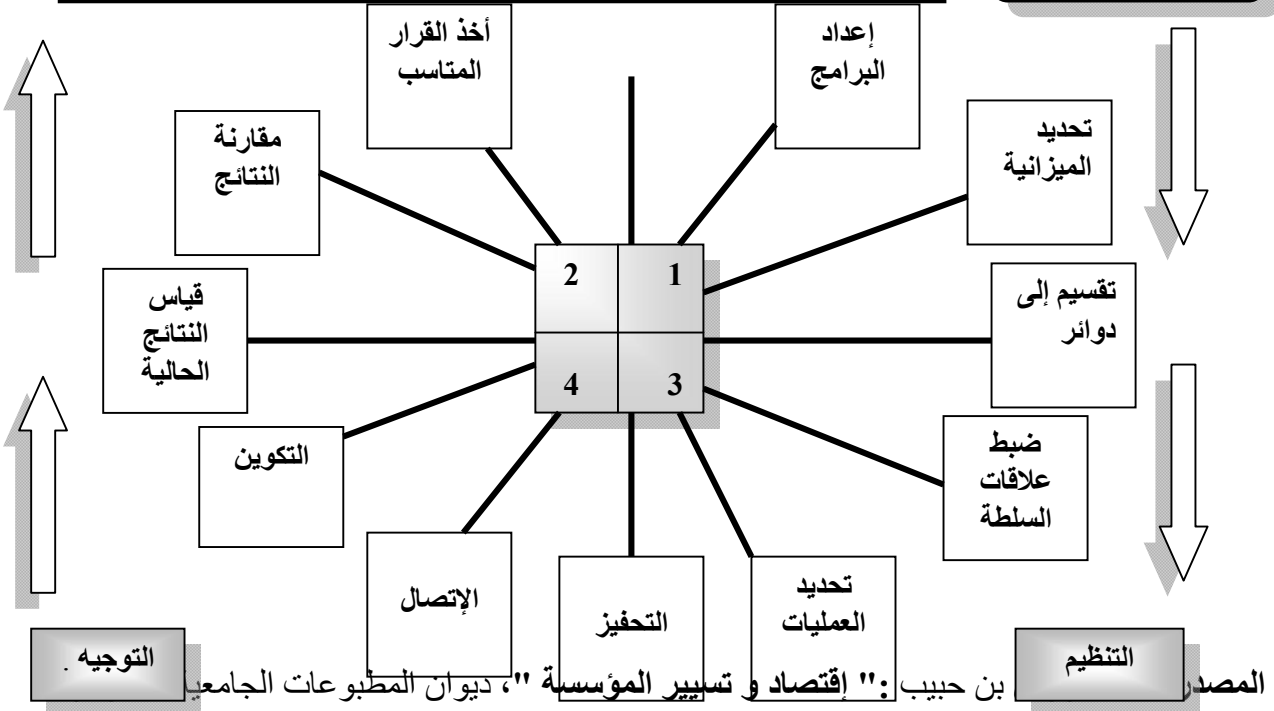


⁴ AbdElaziz SEGHIR " LE Management De Services Publics", communication au colloque national sur : " Le Management Et La Formation En Gestion " Institut Sup De Gestion Et De Planification, Alger, 27-29/06/99.

¹ محمد رفيق الطيب: مرجع سابق ص 18.

الفصل الأول

أساسيات حول قطاع الخدمة العمومية و التسيير العمومي



2000، ص 103.

و سنحاول فيما يلي تقديم عرض موجز عن هذه الوظائف:

1- وظيفة التخطيط:

هذه الوظيفة ~~تعتبر~~ ^{تعتبر} حاسمة لرفعا ^{لرفعا} إذا أهمية خاصة بين الوظائف الأخرى، و ذلك لأن التسيير الفعال هو الذي يبدأ عمله عادة بالتخطيط و الذي يعتبر وسيلة هادفة لتطبيق السياسات و بصفة خاصة التعرض للقرارات الإقتصادية التي تؤثر على المدى الطويل في واقع المجتمعات بالإضافة إلى أن التخطيط يساعد على عملية إتخاذ القرارات و ذلك في حالة تقييم البدائل التي تعترض الدولة للوقوف على آثار السياسات.

و يعرف جورج تيري التخطيط على أنه:

" الاختيار المرتبط بالحقائق ووضع و إستخدام الفروض المتعلقة بالمستقبل عند

تصور و تكوين الأنشطة المقترحة و التي يعتقد بضرورتها لتحقيق النتائج المنشودة." ¹

كما يعرف التخطيط بأنه:

" دراسة و إختيار وسائل التنظيم و توجيه الموارد البشرية و المادية لتحقيق هدف

معين في فترة زمنية محددة " ².

¹ طارق المجذوب: مرجع سابق ص 226.

² منال طلعت محمود: "أساسيات في علم الإدارة"، دار المكتب الحديث، الإسكندرية، 2003، ص 59.

من خلال التعريفين نستطيع أن نستنتج أهمية التخطيط في نجاح المنظمات عمومية كانت أو خاصة على اعتبار أن كل منظمة تنشأ لتحقيق غاية أو هدف معين، و إذا ما أريد لهذه المنظمة النجاح فإنه لابد من التعبير عن هذه الغاية بالإستراتيجيات و السياسات و الخطط فنشاط أي منظمة عمومية و قيامها لا ينشأ من العدم و إنما هو نتيجة دراسات تضم في فحواها التخطيط .

و تقوم عملية التخطيط على المراحل التالية:

✓ تحديد الأهداف: إن تحديد الأهداف في القطاع العمومي (التسيير العمومي) من مهام السلطة السياسية عموماً، إلا أن هذا لا ينفي مساهمة الإدارة العمومية بمختلف هياكلها حيث يكون لهذه الأخيرة عادة قدر معين من السلطة التقديرية في تحديد الأهداف الجزئية التي بتحقيقها يتم بلوغ الأهداف الكلية.

✓ تحديد الوسائل و الإمكانيات: و ذلك يتحقق بدراسة القوانين و الأنظمة المتعلقة بالهدف المراد تحقيقه، و مدة تنفيذ المشروع، و تحديد قيمة الأموال اللازمة و دراسة كيفية تأمينها و أوجه أنفاقها، ثم تحديد الجهاز البشري اللازم لتنفيذ الخطة، و يفترض أن يتم وضع عدد من الخطط البديلة، بالإضافة إلى هذا يستلزم التخطيط إعداد جدول زمني للتنفيذ فغالبا ما يكون إختيار خطة معينة راجعا في الأصل إلى رغبة السلطات العمومية من تنفيذ المشروع خلال فترة زمنية معينة كالرغبة مثلا في إنجاز مجمع بيداغوجي بالجامعة قبل الدخول الجامعي.

✓ توزيع الخطة على الأعوان العموميين و الإدارات الفرعية المطلوب منها تنفيذ ما تم تخطيطه.

✓ متابعة الخطة و تقويمها: إذ يقع على عاتق السلطات العمومية المختصة في الدولة مسؤولية متابعة و تنفيذ الخطة وفقا للتقديرات المحددة سلفا، و الأساس في ذلك إكتشاف الإختلالات و تعديل الخطة إن تطلب الأمر ذلك.¹

2- وظيفة التنظيم:

¹ طارق المجذوب: مرجع سابق، ص ص 233-235.

هذه الوظيفة لا تقل أهمية عن وظيفة التخطيط، فقد أطلق بعض علماء الإدارة العامة علم التنظيم على علم التسيير العمومي نظرا لأهمية التنظيم في إطار العملية الإدارية على اعتبار أن التنظيم هو حلقة الربط بين جميع مراحل التسيير من تخطيط، توجيه و رقابة. يثير تعريف وظيفة التنظيم الإداري خلافا بين علماء الإدارة العامة، و ذلك لاختلاف المنطلق الفكري المستند عليه في تعريف التنظيم، فهناك من يعرف التنظيم انطلاقا من التنظيم الرسمي* و الجهاز الإداري (هيكله، تصميمه...) فيتم التعريف انطلاقا من تحديد المهام الإدارية، الإجراءات و القواعد الرسمية إذ يعرف التنظيم وفقا لهذا المنطلق على أنه: "عملية إدارية أساسية تقتضي دراسة هيكل الإدارة و أهدافها و مهامها و مسؤولياتها

* التنظيم الرسمي هو تنظيم ذو الصفة الشرعية المستمدة من القوانين و اللوائح، أما الغير رسمي فهو تنظيم اجتماعي ينشأ بصورة تلقائية بين العاملين في الوحدة الإدارية.

وأساليب و طرق العمل فيها، و ذلك بهدف تمكينها من تقديم الخدمات التي أوجدت من أجلها بأقل تكلفة ممكنة و أقصر وقت و أكبر فعالية " ¹

و هناك من يعرفه انطلاقا من مفهوم العلاقات الإجتماعية والإنسانية التي يجب أن تحكم هذه الوظيفة الإدارية، حيث يولى الإهتمام هنا بالتنظيم غير الرسمي، و هو ما ذهب إليه هيربرت سيمون حين اعتبر أن التنظيم هو:

" هيكل مركب من اتصالات و علاقات بين مجموعة من الأفراد و هذه العلاقات و ما تحتويه من معلومات و قيم واتجاهات هي التي تحكم عملية اتخاذ القرار " ².

نستطيع أن نقول أن التنظيم هو وظيفة تقوم على تحديد مكونات الجهاز الإداري وتحديد مسؤوليات و صلاحيات كل وحدة إدارية و علاقة هذه الوحدات ببعضها البعض و هو ما يظهر في الأخير مكونات الهيكل التنظيمي للإدارة العامة، حيث يعتبر الهيكل التنظيمي الوسيلة و الأداة المساعدة على تحقيق أهدافها من حيث إحداث الوظائف العامة* ، تصنيفها شغلها، مهامها... و غيرها من العناصر الأخرى المساهمة في قيام وظيفة التنظيم، وذلك لأن الهيكل التنظيمي حسب ما قدمه John Child أحد المختصين في هذا المجال يشتمل على الجوانب التالية :

- ✓ توزيع الأعمال و المسؤوليات بين الأفراد.
- ✓ تحديد العلاقات لمن يتبع كل شخص، و من هم الأشخاص الذين يتبعون له، و تحديد عدد المستويات التنظيمية .
- ✓ تجميع الأفراد في أقسام و الأقسام في دوائر و الدوائر في وحدات أكبر و هكذا .
- ✓ تفويض السلطات و تصميم الإجراءات لمراقبة التنفيذ.
- ✓ تصميم الأنظمة و الوسائل لضمان تحقيق الإتصال الداخلي الفعال و المرדودية في العمل لتقديم خدمات / منتجات جيدة بتوفير القواعد و الوسائل اللازمة لتقييم الأداء ³

¹ المرجع السابق: ص ص، 280-281.

² فوزي حبيش : مرجع سابق ، ص 65.

* الوظيفة العامة: هي كيان قانوني قائم في إدارة الدولة تتألف من أعمال متشابهة و متجانسة توجب على القائم بها إلتزامات معينة مقابل تمتعه بحقوق معينة.

³ حسن حريم: "إدارة المنظمات - منظور كلي -"، دار الحامد للنشر و التوزيع، عمان، 2003 ، ص 104.

3- وظيفة التوجيه :

هناك من يعتبر التوجيه عنصر مكمل للعملية التسييرية، و هناك من يعتبره محورها، لأنه يمثل عملية اجتماعية سلوكية مستمرة نسبيا بين من يمارس التأثير القيادي و من يتلقى هذا التأثير¹، فهو وظيفة تسييرية خاصة بالمستويات العليا متمثلة في إصدار الأوامر و تحديد السلطات و المسؤوليات و القواعد و إجراءات العمل ، و بمعنى آخر هي العمل على توفير بيئة عمل مناسبة على ضوء فهم طبيعة سلوك و تصرفات الأفراد داخل التنظيم .

فقد نتج عن اتساع نطاق المنظمات و الإدارات العمومية تضخما في جهازها الإداري و من ثم تضاعفت أهمية التوجيه الذي يعرف بأنه :

" التوفيق بين نشاط الجماعة التي تعمل على تحقيق غرض مشترك و بث الإنسجام

بين أفرادها و و الوظيفة التي بمقتضاها يستطيع الإداري أن ينمي هيكله " ²

فمن خلال وظيفة التوجيه و إضافة إلى الهدف العام الذي ترمي الإدارة العمومية تحقيقه يهدف التوجيه عن طريق المسيرين إلى تحقيق أهداف أخرى كمنع الإزدواج في الأنشطة الإدارية ، تجنب التنازع في الاختصاصات و منع المنافسة غير الهادفة بين الوحدات الإدارية . و نذكر هنا أن وظيفة التوجيه يندرج تحتها ثلاث عناصر تشكل القاعدة الأساسية في ممارسة هذه الوظيفة ، و هذه العناصر هي³ : الإتصال – التحفيز – القيادة .

3- وظيفة الرقابة :

تعتبر الرقابة وظيفة ضرورية في جميع مستويات التسيير، تقوم على أدوات و أساليب كمية و وصفية يتم من خلالها التحقق من مدى تحقيق الأهداف و السياسات العمومية هو مخطط و إذا كان هناك خطأ ما فيجب تصحيحه في الوقت المناسب، لذا لا تعني الرقابة تصحيح الأخطاء و إنما تعني على وجه الدقة تصحيح مسار العمل لرفع الكفاءة و الفعالية.

¹ منال طلعت محمود: مرجع سابق، ص ص 111-112.

² طارق المجذوب: مرجع سابق، ص 513.

³H. KOONTZ et C O'DONNELL: Op.Cit ,p 423.

و قد عرفها هنري فايول بأنها " تنطوي على التحقق عما إذا كان كل شيء يحدث طبقا للخطة الموضوعة و التعليمات الصادرة و المبادئ المحددة و أن غرضها هو الإشارة إلى نقاط الضعف و الأخطاء بقصد معالجتها و منع تكرار حدوثها.¹

تتمثل الأهداف الأساسية للرقابة في :

- مراقبة مدى سير الخطة الموضوعة و مستوى تحقيق الإنجاز في كل مرحلة.
 - السعي لتحقيق الجودة في العمل و التنسيق بين مختلف الوحدات الإدارية.
 - البحث عن تحقيق أفضل النتائج و مواجهة الصعوبات و المشاكل بأقل خسائر.
 - تقييم مدى رضا المواطن، أو الزبون على مستوى الخدمة / المنتج .
- من هذا المنطلق، فإنه ينظر للرقابة على أنها وظيفة أساسية تتضمن العناصر التالية:
- الهدف.

- المعالجة (كيفية و مدى تنفيذ الخطة).

- مراعاة الأنماط و دراسة مستوى الأداء .

- التقييم العام و معالجة الانحرافات.²

المطلب الرابع : الفرق بين الإدارة العامة و إدارة الأعمال

بالنظر إلى تطور المجتمعات، و تطور دور المنظمات، الهياكل و الهيئات الحكومية في تحقيق الرفاهية الإقتصادية و الإجتماعية فيما يخص ضرورة إعتداد أساليب فعالة في تسيير هذه الأخيرة.

و انطلاقا من أن مبادئ التسيير و أسسه قد تم التوصل إليها أساسا في مجال المشروعات الخاصة من خلال دراسات و تجارب تايلور و فايول، وتم تطبيق تلك المبادئ بعد ذلك على مجال الإدارة العامة (بالرغم من أن هذه الأخيرة أقدم من إدارة الأعمال من حيث الظهور، حيث يعود ظهورها- حسب أحمد مصطفى خاطر و محمد بهجت كشك- إلى القرن 18)¹ من هذا المنطلق كثر الجدل بين الممارسين و الدارسين حول مدى الإختلاف و التشابه بين كل من الإدارة العامة و الإدارة الخاصة، و بهذا الصدد ظهر

¹ بشير عباس العلق : " الإدارة مبادئ و وظائف و تطبيقات " ، الدار الجماهيرية للنشر، ليبيا، 2004، ص 157.
² جاسم مجيد: " أساسيات علم الإدارة "، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 2005، ص ص 212-213.

إتجاهان أحدهما يرى بأن هناك إختلافات مميزة بين الإدارة العامة و إدارة المنظمات الخاصة، و الآخر يدعو بعدم وجود فروق جوهرية أو حدود فاصلة بين النوعين و سنحاول فيما يلي عرض هذين الإتجاهين:

• الإتجاه الأول: الإدارة العامة كحقل دراسي متميز

يرى أنصار هذا المدخل أن هناك عوامل تميز الإدارة العامة عن إدارة الأعمال مما يجعل من الصعب أن يتم التعامل مع كلى النوعين من المنظمات بنفس الأسس و الأساليب العلمية مستنديين في ذلك إلى الفروقات التالية:

1- من حيث الهدف: تختلف الإدارة العامة عن إدارة الأعمال فيم يتصل بالهدف الذي تسعى إلى تحقيقه كل منهما، فبينما تسعى الإدارة العامة إلى تحقيق المنفعة الإجتماعية و المصلحة العامة المترجمة في تقديم خدمات عامة، نجد أن إدارة الأعمال تهدف أساسا إلى تحقيق الربح المادي.

رغم أن الدول أو الحكومات قد تقوم أحيانا بمشاريع عامة (مرافق صناعية و تجارية) لمعالجة القصور في النشاط الخاص و التي قد تتضمن الربح في مضمونها إلا أنه حتى في هذه الحالة تظل المصلحة العامة هي الغاية الأساسية التي تسعى إلى تحقيقها.²

2- من حيث قياس الأداء أو الربح و التقييم: فمؤسسات الأعمال عادة ما تسهل عملية قياس الربح فيها و تقييم الأداء، فالأرباح يعبر عنها عادة بالفرق بين الإيرادات و التكاليف أو استخدام معايير كمية أخرى مثل معدل العائد على الإستثمار.³

كما يمكن لمنظمات الأعمال الإعتماد على مداخل أو طرق تسيير حافظة الأنشطة الإستراتيجية للمنظمة، و تعرف هذه الأخيرة على أنها " مجموعة وحدات النشاط الإستراتيجية بالمنظمة و التي تخدم كل من سوق أو مجموعة منتجات معينة، و يمكن التعبير عن هذه الحافظة في شكل مصفوفة بحيث يتم توزيع وحدات النشاط داخل مربعات المصفوفة وفقا لمحورين هما: مدى جاذبية المنتج/ السوق، الوضع التنافسي"⁴، فمن خلال التحليل الديناميكي و المالي لهذه الحافظة والذي يسمح بتحديد توازنها من خلال تحديد ما

¹ أحمد مصطفى خاطر، محمد بهجت كشك: "إدارة المنظمات الإجتماعية: تقويم مشروعات الرعاية"، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية 1999، ص 34.

² المرجع السابق، ص 35.

³ محمد سعيد عبد الفتاح محمد فريد الصحن: "الإدارة العامة: المبادئ و التطبيق"، الإسكندرية: الدار الجامعية، 2003، ص 32..

⁴ نبيل مرسي خليل: "الإدارة الإستراتيجية، تكوين و تنفيذ إستراتيجيات التنافس"، دار المعارف، القاهرة، 1995، ص 182.

يعرف بـ " دورة النجاح، دورة الفشل " تستطيع المنظمات معرفة وضعها التنافسي في السوق، و من ثم إختيار السياسات أو البدائل التي تسمح لها بالحفاظ أو بلوغ وضعية تنافسية قوية تضمن موارد مالية معتبرة¹، و هو ما لا تطبقه المنظمات العمومية على إعتبار أنها بعيدة على مجال التنافس.

كما ينظر للتقييم من جانب آخر على أساس أنه عملية مقارنة بين المخطط و المنجز و من ثم تحديد الإنحراف و العمل على تصحيحه ، وهو ما يؤدي غالبا إلى إضفاء تحسينات على العملية التسييرية .

إن هذه المرحلة تم اعتمادها بصفة خاصة في منظمات القطاع الخاص لضمان رقابة فعالة للعملية التسييرية ككل، وبالنظر إلى معطيات القطاع العام فإن ممارسة عملية التقييم و الرقابة في هذا القطاع يعتبر أمرا صعبا نوعا ما خاصة من حيث تحديد الإنحراف و قياس الكفاءة والفعالية².

و تعتبر الكفاءة و الفعالية العاملين الأساسيان اللذان يتم من خلالهما تقييم الأداء حيث تمثل (الفعالية) l'efficacité درجة بلوغ الأهداف المسطرة، و تمثل (الكفاءة) l'efficience النسبة أو العلاقة بين النتائج و الوسائل المتاحة لبلوغها³.

و في هذا السياق فإن الإدارات العامة قد يصعب عليها تحديد مدخلاتها بدقة لأنها تستخدم مدخلات مختلفة (موارد بشرية، أموال، مهارات و معارف..إلخ) لتحويلها إلى مخرجات تأخذ الطابع الخدمي و الإجتماعي عموما لبلوغ أهداف عامة صعبة التكميم في غالب الأحيان من بينها مثلا الخدمات الإجتماعية ، تحقيق العدالة الإجتماعية القضاء على الأمية في المجتمع⁴.

و من جانب آخر فإن الإدارة الحكومية و على خلاف منظمات الأعمال فإنها لا تتوفر على نفس الفرص المباشرة لتقييم كفاءة العمل و مردوديته على اعتبار أنها تقدم خدمات للمواطنين قد لا يغطي إيرادها في غالب الأحيان حتى التكاليف¹.

¹ Equipe De Recherches : "Strategor", (Politique Générale De L'entreprise) 3^{ème} édition, Ed Dunod, Paris, 1997, p p 113-114.

² عدنان كركور : " استراتيجية بديلة لتحقيق أهداف جامعة دمشق " مجلة جامعة دمشق – المجلد 18- العدد الأول 2002 ص 127.

³ Bernard MARTORY et Daniel CROZET : "Gestion des Ressources Humaines – pilotage Social Et Performances" 4^{ème} édition, Ed, DUNOD, Paris, 2001, p149.

⁴ C. FAVOREAU: Réflexions Sur Les Fondements De La Stratégie Et Du Changement Stratégique Au Milieux Public, Internet (www.stratégie-aims.com/monreal/favoreau.pdf)consulté le 24/11/2004 .

3- من حيث المرونة : الإدارة العامة لا تتوفر على قدر من المرونة مثلما هو الأمر في إدارة الأعمال، فإذا ما تطلبت الإدارة العامة إدخال بعض التعديلات أو التحسينات ، فإن ذلك يتطلب الرجوع إلى السلطة التشريعية و انتظار ما تقره في هذا الشأن ، كمثال على ذلك تغيير نظام التعليم في الجامعات أو المدارس ، بينما إدارة الأعمال تتوفر لها هذا القدر من المرونة، و ذلك عند الرغبة في التعديل يفصل في الأمر بمجرد الرجوع إلى مجلس إدارة المشروع.

4- و يرى الأمريكي جلادن Gladden أن من بين الفروق التي تميز الإدارة العامة عن الخاصة هو حجم الإدارة العامة أو المشروع العام الذي يمتاز بالضخامة ويحتاج إلى تنظيم يتم على نطاق واسع، في حين فإن المشروعات الخاصة حسب رأيه و في معظم بلاد العالم مهما كبرت لا يمكن أن تصل من جانب ضخامتها إلى حجم مشروعات الإدارة العامة.²

5- من حيث المسؤولية: تخضع الإدارة العامة لرقابة و مسؤولية قانونية متعددة الأشكال منها المسؤولية الإدارية، السياسية، القضائية و قد أشار Gladden إلى ضرورة التزام الإدارة العامة بتزويد المواطنين بالمعلومات التي تمكنهم من استخدام حق الرقابة بينما لا تخضع إدارة الأعمال لمثل هذه المسؤولية المشددة بصورها المتنوعة.³

6- الإحتكار : ظروف الإحتكار هي السمة الغالبة على عمل المنظمات الحكومية في حين تسود روح المنافسة منظمات الأعمال.⁴

• الإتجاه الثاني : تشابه الإدارة العامة مع إدارة الأعمال .

إن هذا الإتجاه سائد في الولايات المتحدة الأمريكية و الدول الأنجلوساكسونية على وجه الخصوص، فالإدارة العامة – حسب رواد هذا الإتجاه ليست سوى مشروع كبير – يشبه أي مشروع ضخم آخر في إدارة الأعمال، وما يسري على الإدارة في المشروع الخاص يمكن أن يطبق في الإدارة العامة.

¹ T. HAFSI : Op.Cit, p 291.

² مصطفى أبو زيد فهمي، حسين عثمان : مرجع سابق ، ص 50.
³ أحمد مصطفى خاطر ، محمد بهجت كشك : مرجع سابق ص 38.
⁴ محمد سعيد عبد الفتاح ، محمد فريد الصحن ، مرجع سابق ، ص 37.

و يستند أنصار هذا الإتجاه على فرضية مؤداها أن تحقيق أي منظمة لأهدافها يستلزم عليها تسيير أنشطتها وفقا لسيرورة الوظائف الإدارية أو وظائف التسيير المتمثلة في التخطيط التنظيم ، التوجيه ، الرقابة وتعتبر هذه الوظائف قاسما مشتركا لأي نوع من أنشطة العمل الجماعي بما فيها المنظمات الحكومية و منظمات الأعمال .

و بهذا الصدد يقول د/ سيد الهواري : " ليس هناك في رأينا فروق استراتيجية بين إدارة الأعمال الخاصة و العامة بالصورة التي أظهرها Gladden " .
بينما يرى د/ عبد الفتاح حسن أن " الفروق بين نوعي الإدارة ليس مرجعها الإختلاف في الجوهر بل إلى الإختلاف في المحيط الذي تعمل فيه كل منهما ، و هذه الوحدة تؤدي إلى التماثل في مبادئ الإدارة و عناصر العملية الإدارية"¹.

و يبدو هذا التقارب واضحا بالأخذ بأسس التنظيم الإداري السليم و بتطبيق قواعد التنسيق و التوجيه و كذا بخلق إتصال جيد بين الوحدات الإدارية للمنظمة و مركزها الرئيسي فالمشكلات لا تقتصر على مجال دون غيره ، فلما تظهر صعوبات أو مشاكل في

¹ المرجع السابق: ص 39.

و يؤكد أصحاب هذا المدخل أن جل الخصائص التي حددها الإتجاه السابق للإدارة العامة لم تعد قائمة اليوم بالنظر إلى التطور الملحوظ الذي عرفته الإدارة العامة في الوقت المعاصر وقد قدم المدخل الحديث مجموعة من الإستدلالات أبرزها:

1 - الهدف الأساسي للمنظمات على اختلاف أنواعها هو الإستمرارية ، وهذه الأخيرة لا تتحقق إلا بدعم المجتمع لهذه المنظمات و ذلك من خلال رضا الزبائن أو المرتفقين بمستوى جودة السلع و الخدمات المقدمة من طرفها ، و بناء على هذا فإن هدف الربح يصبح غير مضمون فقد يتحقق أو لا يتحقق كنتيجة مباشرة للنجاح أو الفشل في تقديم هذه السلع و الخدمات .

و بناء على ذلك فإن هدف الإدارة العامة و إدارة الأعمال هو إشباع حاجات المجتمع و تقديم خدمات أو سلع تحظى برضا المواطن أو الزبون .

2- من خلال هذه النقطة يبرز عنصر آخر استدل به أنصار هذا الإتجاه و الذي يتمثل في أن منظمات الأعمال في الوقت الحاضر لم تعد تسعى إلى تحقيق أهداف اقتصادية تقليدية - هدف الربح - و إنما أخذت هي الأخرى تهتم بمفهوم المسؤولية الإجتماعية .

3 - الكثير من منظمات الأعمال أصبحت تعمل في ظل الحجم الكبير مثلها مثل المنظمات العامة و تتمتع بهيكل إداري و وظيفي ضخم مثل شركة جنرال إلكتريك، الشركات العالمية الصانعة للسيارات.

4 القوة التنافسية لهذه المنظمات و بفضل تمييز منتجاتها جعلتها تحتكر الأسواق العالمية وهو ما يلغي المبدأ الذي اعتمده الإتجاه التقليدي في كون الإحتكار هو صفة تختص بها المشروعات العامة فقط.¹

¹ محمد سعيد عبد الفتاح، محمد فريد الصحن: مرجع سابق، ص ص 39-41.

المبحث الثالث: البيروقراطية و التسيير العمومي

من الطبيعي أن المنظمات العمومية تواجدت منذ فترة طويلة و قد جاءت نظرية البيروقراطية لتطویر و تحسين بنية هذه المنظمات* إلا أن هذه الظاهرة كما يشار إليها في الكتابات الخاصة بالإدارة العامة تختلف في واقع تطبيقها عن المفهوم أو المدلول الذي قدمت به في هذه الكتابات، حيث أنها في الواقع ترادف الفساد و بطء الإجراءات و الوساطة... إلخ و غيرها من المعاني التي لا تتفق بالضرورة مع المفهوم الأصلي لهذه الظاهرة.¹

سنحاول في هذا المبحث التطرق إلى مفهوم و مبادئ البيروقراطية و كذا إختلالات هذه النظرية و النقد الموجه لها.

المطلب الأول: مفهوم البيروقراطية

لا يوجد هناك تحديد دقيق و متفق عليه في أصل هذه الكلمة، و يرجعها مورستين ماركس (Morstin Marx) إلى أصل فرنسي، و يشير إلى أن استعمالها الأول كان من قبل وزير التجارة الفرنسي في القرن 18، حيث كان يقصد بها عمل الحكومة و تسيير مصالح الدولة عن طريق المكاتب، ثم انتقل المصطلح إلى ألمانيا و بريطانيا و دول أخرى.²

و البيروقراطية من الناحية اللغوية مركبة من شقين:

Bureau و تعني مكتب Cracy و تعني القوة، فهي بهذا تعني قوة المكتب، و بمعنى أشمل الأفراد الذين يتولون الوظيفة التنفيذية في الدولة.

أما اصطلاحاً: فترتبط البيروقراطية كموضوع خاضع للبحث العلمي بشكل رئيسي بالمفكر الألماني ماكس فيبر، الذي انطلقا من دراسته العديد من المنظمات العمومية قام بتحليل طرق الإدارة و السلطة فيها و انتهى بصياغة نموذج للتسيير العقلاني في المنظمات شكل في الأخير نظريته المشهورة في البيروقراطية.³

* لا تقتصر نظرية البيروقراطية على المنظمات العمومية فقط بل تخص القطاع العام و الخاص.

¹ محمد سعيد عبد الفتاح محمد فريد الصحن : مرجع سابق ، ص 68.

² فيريل هيد : " الإدارة العامة - منظور مقارن - " ، ترجمة : محمد قاسم القريوتي ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1983 ، ص 42.

³ A. BARTOLI :Op.Cit ,p14.

يرى ماكس فيبر أن البيروقراطية هي " قوة ترشيديّة لأنها تسعى إلى ضبط عالمها الخاص بطريقة منهجية فريدة في حدود قواعد ثابتة و محددة و إجراءات تطبق في جميع المجالات و المواقف المحتملة " .

و قد عرفتها دائرة المعارف البريطانية على أنها " العمل المكتبي الذي يتسم بدرجة عالية من التركيز و يسيطر عليه مجموعة من الإجراءات و القواعد الرسمية " ¹.

و في الإستعمال و المفهوم العام لمصطلح البيروقراطية ، فإنه يستخدم للدلالة على السيطرة و النفوذ الذي يمارسه الموظفون العموميين الذين توظفهم المنظمات الكبرى بناء على مهاراتهم التخصصية ، كما أنه يقابل المنظمات التي يتسم التسيير فيها بالروتين و البطء في التنفيذ و غياب الشفافية وغيرها من المظاهر التي ارتبط وجودها في الحياة العامة بالبيروقراطية ².

أما علماء الإجتماع فينظرون للبيروقراطية بانها تلك الظاهرة التي ترافق المنظمات الكبيرة الحجم المعقدة دون أن يكون لذلك مدلولات ايجابية أو سلبية ، فمن منظور متكامل ينظر للبيروقراطية بواسطة بعض الخصائص الهيكلية الأساسية للتنظيم من جهة و من خلال بعض السمات السلوكية التي تميزها من جهة أخرى ³. و عليه و من كل ما سبق يمكن الإشارة إلى مجموعة الإستعمالات لمفهوم البيروقراطية التي نذكر منها ما يلي:

- ✓ يدل مفهوم البيروقراطية على أنه تكوين حكومي سياسي بطبيعته .
- ✓ يستخدم للدلالة على الدور الممارس من قبل الموظفين العموميين في إطار النظام السياسي للدولة

¹ محمد الصيرفي : " إدارة الأعمال الحكومية " ، مؤسسة الحورس الدولية للنشر و التوزيع ، الإسكندرية ، 2005 ، ص ص 92-93 .
² Jean Yves CAPUL Olivier GARNIER : "Dictionnaire D'Economie et de Sciences Sociales", Edition Hatier ,Paris,2002 , p 179.

³ فيريل هيد : مرجع سابق ، ص 45 .

✓ ينظر لها بأنها مجموعة الإجراءات التي يجب إتباعها في مباشرة العمل الحكومي أو العمومي بصورة عامة .

✓ كما قد تعني النظام الإداري في مجمله و ما يتسم به من ضخامة و تعقد في الإجراءات¹ .

المطلب الثاني : مبادئ البيروقراطية

يقوم نموذج البيروقراطية عند ماكس فيبر على مجموعة من الخصائص وضعت ليحقق التنظيم أهدافه و ذلك من خلال مجموعة من الإجراءات و اللوائح تم إختيارها على أساس أنها أفضل السبل لإنجاز و تحقيق تلك الأهداف ، و هناك تفاوت في تحديد عدد هذه المبادئ عند الكتاب ، إلا أن الملاحظ أن جميعها تتفق في مضمون التنظيم البيروقراطي عند ماكس فيبر و هذه المبادئ هي :

- 1- تقسيم عمل محدود رسمي على أساس التخصص حيث توزع الأنشطة على الأفراد وفقا لمبدأ التخصص، الذي من خلاله يتم تحديد الواجبات و المراكز تحديدا دقيقا ، فكل فرد في التنظيم يشغل مركزا معينا يتناسب و مؤهلاته ، قدراته الفنية و الإدارية² .
- 2- تدرج سلطوي واضح المعالم أو ما يعرف بالهيراركية ، حيث يكون كل فرد في التنظيم خاضع لرقابة و إشراف المسؤول الأعلى منه درجة ، حيث تظهر حدود السلطة الأدنى .
- 3- وضع نظام لقواعد ثابتة وواضحة يتم فيه تحديد مسؤولية كل فرد في التنظيم و كذا علاقات الموظفين فيما بينهم وفقا لنظام قواعد و لوائح تنظيمية³
- 4- الفصل بين الحقوق و الإمكانيات الشخصية و الرسمية بمعنى الفصل بين العمل الإداري و ملكية و مصالح الفرد الشخصية ، و هذا من خلال وضع قاعدة من اللوائح و القوانين

¹ محمد الصيرفي : مرجع سابق ، ص 94 .

² المرجع السابق ص 97 .

³ A. BARTOLI :Op.Cit ,P14

التي تضع الحدود الفاصلة بين الجانبين ، و هو ما يعني ضرورة خضوع الموظف للرقابة المنظمة و التدابير العقابية في حالة الإخلال بهذه المبادئ¹.

5- نظام إنتقائي و ترقية المستخدمين بناء على معيار المؤهلات الفنية و تأمين تدرج مهني حسب الأقدمية دون إغفال هذا المعيار.

6- تخصيص مرتب معاش تقاعدي للموظفين، و يقوم تحديد المرتب حسب أهمية الوظيفة في السلم الإداري و للموظف الحق في ترك الوظيفة كما يمكن إقالته منها².

7- إن شغل الوظائف في التنظيمات البيروقراطية يكون على أساس التعيين و ليس على أساس الإنتخاب، لأنه لا يمكن مباشرة السلطة البيروقراطية في أنقى أشكالها إلا إذا كانت على أساس التعيين و ما كان غير ذلك، فإنه قد يعيق نظام العمل³.

يعتبر ماكس فيبر أن هذه العناصر تجتمع في نموذج مثالي يقوم على أساس سلطة شرعية و عقلانية، و يرى أن مميزات هذا النموذج تتمثل في سرعة التنفيذ الدقة و الإستقرار ، و قد إنتشر هذا النموذج في العديد من المنظمات العمومية و الخاصة على حد سواء ، خاصة خلال النصف الأول من القرن العشرين⁴.

المطلب الثالث : إختلالات النموذج البيروقراطي

يتضح من نموذج البيروقراطية لماكس فيبر ، أن هذا النموذج هو نمط معين لتنظيم الهيكل الإداري ، وفقا له يتم تحديد المسؤوليات و السلطات اللازمة لمختلف الوظائف ثم التنسيق بينها بشكل يمكن معه إنجاز الأعمال على أكمل وجه – حسب صاحب هذا النموذج – لأنه و بدون تحديد للمسؤوليات و السلطات و العلاقات بين الأفراد و الوحدات الإدارية المختلفة في الهيكل التنظيمي تصبح المجهودات و الوظائف متداخلة و ربما متعارضة⁵.

¹ محمد الصيرفي : مرجع سابق، ص 98.

² طارق المجدوب : مرجع سابق، ص 739-740.

³ محمد سعيد عبد الفتاح ، محمد فريد الصحن : مرجع سابق، ص 84 .

⁴ A. BARTOLI:Op.Cit ,P 14

⁵ إبراهيم عصمت مطاوع: " الإدارة التربوية في الوطن العربي - أوراق عربية - " دار الفكر لنشر و التوزيع ، عمان ، 2003، ص 45.

و قد ظلت البيروقراطية مفهوما إيجابيا على المستوى النظري و العلمي حتى منتصف القرن الماضي ، حيث بدأت تظهر بعض من العيوب قد يكون النموذج مسببا لها أو أنه بات لا يستجيب للتطورات التي مست هياكل الدولة و مهامها فقد كتب العديد من الكتاب (الأمريكيين) خاصة من بينهم R.K Merton ، A.W Gouldner ، G .J March ، H.A Simon إلخ على إختلالات النموذج البيروقراطي و التي يمكن إيجازها فيما يلي :

✓ الإستخدام و الإلتزام الحرفي بالقوانين و اللوائح ¹ :

إن هذا المبدأ يضمن التماثل و العدالة في تصرفات الأفراد، إلا أن التشبث بحرفية النصوص و اللوائح التنظيمية دون مضمونها يعتبر من أهم الإنتقادات الموجهة إلى الممارسة البيروقراطية، بحيث تصبح هذه اللوائح هدفا في حد ذاتها وليست وسيلة لتحقيق الهدف فالموظف العام وفقا لهذا النظام لا بد و أن يتماشى مع الضمانات القانونية القائمة و طالما أنه يعمل في ظل القانون فلا بد و أن يكون قادرا على تفسير أعماله بواسطة القانون و اللوائح الإدارية ، التي تتحكم في مجرى العمل الإداري وهو ما ينتج عنه في الغالب أثر عكسي في مباشرة العمل و حدوث اختناقات في مراحل الحصول على الخدمة العامة و من ثم عدم رضا الجمهور المنتفع بها. ²

و هو ما ذهب إليه R.K Merton في نقده لنموذج البيروقراطية ، حيث قام بتحليل الجانب السلبي لسلوك و ظاهرة الإنضباط (La Discipline) ، و السلوكات الموحدة (Les Comportements Standardisés) ، و إستنتج الكاتب أن هذه الآثار تؤدي إلى تحول قواعد العمل إلى غايات في أذهان العاملين تحد من مردود يتهم مع مرور الوقت ، حيث تختلط الوسائل بالغايات، بمعنى أن تلك الإجراءات التي وضعت أساسا كوسيلة تنفيذ أهداف التنظيم تصبح هي الهدف الذي يتمسك به الموظفون في تأدية وظائفهم ³

¹ A. BARTOLI:Op.Cit ,Pp15-16.

² محمد سعيد عبد الفتاح: مرجع سابق، ص ص ، 71-78.

³ A BARTOLI:Op.Cit ,P P 17-18.

✓ إن البيروقراطية بالمبادئ المحددة سلفا تعالج التنظيم كنظام مغلق دون الأخذ بعين الإعتبار المؤثرات الخارجية ، وهو ما يؤثر على فعالية إتخاذ القرارات في المنظمة في مختلف المستويات التسييرية ، فالقواعد ذات الطابع العام التي يتقيد بها الموظفون قد لا تعالج جميع المواقف و الحالات و التطورات أثناء العملية التسييرية و عملية تقديم الخدمة¹ ، و هو ما يتفق مع النقد الموجه من طرف G .J. March و H.A .Simon.

✓ تعقد الإجراءات و كثرة المراحل التي يجب أن يمر بها الإجراء من ضرورة مروره بعدد كبير من المستويات الإدارية وفقا للتسلسل الإداري حتى تتم الموافقة عليه حيث يستغرق بذلك وقتا طويلا لتقديم الخدمة الإدارية للمرتفق في المنظمات العمومية و هو ما يعكس عدم التقدير الكافي لقيمة الوقت كعنصر حيوي من عناصر العملية الإدارية².

✓ الإستخدام الخاطئ للتسلسل الإداري : إن هذا المبدأ يحدث تماسكا في التنظيم ، إلا أن هناك بعض المواقف المرتبطة خصوصا بالمنظمات العمومية أين يستخدم فيها التسلسل الرئاسي و السلطة إستخداما يهدد العملية التسييرية و كذا عملية و مستوى تقديم الخدمة و ذلك لإنتشار الفهم الخاطئ من طرف المسؤولين الإداريين لهذا التسلسل و إعتقادهم بضرورة تنفيذ أوامره و قراراتهم حتى لو كانت خاطئة و إستأثارهم بالفصل في بعض الأمور و القضايا و إتخاذ القرارات دون مشاركة و استشارة الأجهزة التنفيذية.

✓ تفشي ظاهرة اللامبالاة نتيجة الفهم الخاطئ من طرف الموظفين لمعيار ثبات المرتب و دوام الوظيفة³.

مما سبق نستطيع أن نقول أن التطبيق الخاطئ و الإستخدام السيئ لأركان التنظيم البيروقراطي كما وضعه ماكس فيبر جعل الكثير يعتقدون أن البيروقراطية نظام غير

¹ محمد سعيد عبد الفتاح : مرجع سابق، ص ص 71-78 .

² محمد الصيرفي : مرجع سابق ، ص 99.

³ إبراهيم عصمت مطاوع: مرجع سابق ، ص ص 47-48.

مرغوب فيه يعادل الفساد و البطء في التنفيذ ، في حين كان صاحب النموذج عند وضعه لمبادئه يفترض – كما سبق الذكر – بأنه تنظيم نموذجي يؤدي إلى تحقيق تسيير فعال سواء في المنظمات الحكومية أو الخاصة .

المطلب الرابع : إصلاحات النموذج البيروقراطي

منذ نهاية الستينات و خلال السبعينات حصل نوع من التجديد في الفكر الليبرالي مهدت له عدة عوامل نذكر منها بإختصار :

- ✓ تزايد ظاهرة المنافسة .
 - ✓ تضخم إنفاق الدولة و تزايد الطلب الإجتماعي على الخدمات العامة.
 - ✓ نهاية مهام إعادة البناء و التعمير التي تلت الحرب العالمية الثانية .
 - ✓ بلوغ السياسات الإقتصادية المطبقة بعد الحرب الثانية محدوديتها... إلخ .
- هذا التجديد ساعد على كشف الإختلالات التي إتسم بها نموذج البيروقراطية في المؤسسات العامة و مما كرس هذا الإتجاه هو اللجوء إلى إصلاحات في النمط التسييري العام تهدف إلى تعديلات في مفهوم ، أهداف ، هيكل و عمليات المنظمات العمومية و جعل تسييرها أكثر فعالية¹ .
- و لتحقيق هذا التغيير تم اللجوء –كما سبق الذكر – إلى سياسات و أساليب مختلفة لتحقيق إصلاح نمط التسيير في المنظمات العمومية ، و من بين هذه السياسات نذكر :
- ✓ تحليل التكلفة – الميزة ، و ذلك بمحاولة فتح باب المنافسة بين القطاع العمومي و القطاع الخاص للرفع من كفاءة و فعالية التسيير العمومي .
 - ✓ الإعتماد على تطبيق المحاسبة التحليلية في التسيير العمومي² .
 - ✓ إدخال طرق التسيير الفعالة في المؤسسات العمومية بإضفاء درجة من الشفافية على القرارات السياسية و التنسيق بينها و بين عمليات التنفيذ .

¹ Christopher POLLIT and Geert BOUKAERT : " Public Management Reform –A comparative Analysis"Oxford University Press , New York , 2000,pp 6-8.

²Synthèses OCDE : "La Modernisation du Secteur Public : Axer La Gouvernance Sur La Performance" " ,Décembre 2004. (www.oecd.org/publications/pol-brief/ondex-fr.html), consulté le 10/11/2005.

هذا الإصلاح أطلق عليه ترشيد اختيارات الميزانية **La Rationalisation des** " **Choix Budgétaire** " و هو مستوحى من **PPBS - Planning Programming Budgeting System** التي تم اعتمادها في الولايات المتحدة الأمريكية و التي سجلت فشلها سنوات الستينات¹ ، بالنسبة لطريقة ترشيد إختيارات الميزانية (**RCB**) فقد تم اعتمادها في فرنسا في سنوات السبعينات وكانت تهدف إلى الإهتمام بمناقشة ، تحديد وتنفيذ الميزانيات العمومية و تقييمها على أساس النتائج و ذلك بإضفاء درجة من الشفافية على

القرارات المتعلقة بجانب المالية العامة و تم التخلي عن هذه الطريقة سنة 1984 على أساس أنها تتعارض و الواقع العملي للحكومة ، و رغم الإقرار بأن طريقة (**RCB**) لم تنجح في بلوغ الأهداف المنتظرة منها إلا أنها مثلت مرجعية (في فرنسا) كما هو الحال بالنسبة للطرق الأخرى (في دول أخرى) من حيث اعتماد مبادئ تسيير المنظمات بصورة تحاكي ما هو متبع في المؤسسات الإقتصادية ، غير أن الثمانينات كانت الفترة التي مثلت نهاية النموذج البيروقراطي و المحاولات الكثيفة لمحاكاة نمط تسيير المؤسسات ذات الطابع الإقتصادي و التجاري من حيث البحث على الفعالية و الإهتمام بالنتائج.²

يمكننا إيجاز ميزات هذا النمط الجديد الذي يحاكي المؤسسة الإقتصادية في التالي :

- مراجعة بعض من السلوكات و الأنماط المولدة لركود المنظمات العامة .
- تبني الإهتمام بالنتائج يمثل إستدراك لصالح أداء المنظمات التي كانت تهتم بإحترام قواعد العمل .
- إنفتاح القطاع العام على أوساط و أنماط أخرى لم يحصل له في السابق أن إهتم بها .
- إفراز نقاشات حول الفوائد المنتظرة من التسيير (**management**) و محدوديته.³

¹Jean Claude TOEING:"L'Aventure La Réforme Administrative Est Une Affaire De Professionnalisme", Acte de colloque "L'Administration Dans Tout Ses Etats :Réalisation Et Conséquences"Lausanne11-12.02.1999,ed Presses Polytechniques et Universitaires Romandes ,Lausanne 2000,p 163.

²Bernard ABATE : " **La Nouvelle Gestion Publique** " ,Ed LGDJ,Paris 2000, pp 75-76.

³A. BARTOLI: Op.Cit ,P 23.

خلاصة الفصل الأول

يحتل قطاع الخدمات أهمية لا تقل عن غيره من القطاعات، يعود ذلك إلى تطور المجتمعات و زيادة الطلب على الخدمة بجميع أنواعها لاسيما الخدمات المقدمة من طرف الهيئات و المنظمات العمومية التي يطلق عليها خدمات عامة، هذه الأخيرة تقدم وفقا لمبادئ و أسس تميزها عن غيرها، إذ يجب أن يخضع تقديم الخدمة العامة إلى الإستمرارية المساواة و الموائمة، و بالنظر إلى تطور حاجات المواطن و رأس المال الخاص أصبحت بعض الخدمات العامة قابلة للتقديم من طرف منظمات خاصة، إلا أن الهدف الأساسي لهذه الأخيرة يبقى تحقيق الأرباح و هو ما قد يخل بأحد المبادئ السابقة الذكر و غالبا ما يضطلع المنظمات العمومية دون غيرها بمهمة توفير الخدمة العامة نظرا لعدة إعتبارات منها ما يرتبط بالجانب التمويلي، الإستراتيجي، الإقتصادي و الإجتماعي.

لتحقيق نتائج و أهداف المنظمة العمومية يجب أن تسيير هذه الأخيرة بناء على الأصول و القواعد الرئيسية لوظيفة التسيير، التي تأخذ خصوصيات القطاع العام و هو ما يجعل المسير و الموظفين العموميين يخضعون لمزيج من القوانين و اللوائح التنظيمية و ذلك في مختلف مستويات و وظائف التسيير (تخطيط، تنظيم، توجيه و رقابة).

تعتبر البيروقراطية من أهم النتائج التي إقترنت بالإدارة العامة إلا أن سلبيات تطبيقها دفعت الكتاب و الباحثين إلى محاولات تجديد و إدخال طرق تسيير فعالة في المنظمات

العمومية، أهمها ما أطلق عليه بالتسيير العمومي الجديد، و هو ما سنحاول التعرض له بنوع من التفصيل في الفصل الموالي.

