

فهرس

الصفحة	المحتوى
2	تمهيد
3	المبحث الأول: المدخل إلى الإدارة العمومية
3	المطلب الأول: الأطر والمداخل النظرية لدراسة الإدارة العمومية
3	1.I. مفهوم الإدارة العمومية
7	2.I. خصائص الإدارة العمومية وأهدافها
9	3.I. مداخل دراسة الإدارة العمومية
13	المطلب الثاني: بيئة، مكونات وموارد الإدارة العمومية
13	1.II. التوصيف البيئي للإدارة العمومية
17	2.II. المكونات الهيكلية للإدارة العمومية
21	3.II. موارد الإدارة العمومية
23	المطلب الثالث: حركة الإدارة العمومية
23	1.III. وضع السياسات العامة
27	2.III. صنع القرارات في أجهزة الإدارة العمومية
31	3.III. تنفيذ البرامج والرقابة الإدارية في الإدارة العمومية
34	المبحث الثاني: التسيير والأداء المنظمي في الإدارة العمومية
34	المطلب الأول: وظيفة التسيير وقضايا التنظيم في الإدارة العمومية
34	1.I. مجالات تطبيق التسيير في الإدارة العمومية
36	2.I. وظائف التسيير في الإدارة العمومية
40	3.I. قضايا التنظيم المتعلقة بالبناء والتصميم والتحديث في الإدارة العمومية
43	المطلب الثاني: مفاهيم حول الأداء المنظمي وتقييمه
43	1.II. الأداء المنظمي
47	2.II. المفهوم الإداري والمالي لتقييم الأداء المنظمي في الإدارة العمومية
49	المطلب الثالث: المداخل والأساليب التطبيقية لتقييم الأداء المنظمي في الإدارة العمومية
49	1.III. مداخل تقييم الأداء المنظمي في الإدارة العمومية
55	2.III. الأساليب التطبيقية لتقييم الأداء المنظمي للإدارة العمومية
62	خلاصة

تكميل

أصبحت الإدارة العمومية وتوازنتها من أهم الموضوعات التي التفتت إليها المقاربات الاجتماعية، والاقتصادية، والإدارية في المجتمعات المعاصرة بعد نهاية الحرب العالمية الثانية خاصةً، وذلك لإصلاح ما أفسدته الحرب، وفي البحث عن الأنظمة والآليات الجديدة ذات الطابع العمومي لتحقيق التنمية والتطور، مع التفكير في تنظيم نقل الموارد والتكنولوجيا من المجال العسكري إلى الحياة المدنية، فلقد تغير مفهوم الإدارة العمومية من المفهوم الكلاسيكي في المحافظة على الأمن وتطبيق القوانين وتوفير الخدمات الأساسية كالصحة والتعليم إلى المفهوم المعاصر بأبعاده الجديدة مثل: دولة الخدمات العمومية ودولة الرفاهية والتكنولوجيا ودولة المؤسسات ودولة السياسات العامة والاهتمام بشؤون المواطن والمواطنة، وهذا ما يبين التعقيد وعدم الوضوح الذي أصبح يميز الإدارة العمومية في مجالاتها، ووسائلها، ومهامها، ومناهجها في تنفيذ نشاطاتها، وفي توجيه أدائها... الخ، فهذه النقاط المذكورة ستحتم على الباحث النقاش المفصل حول أهم المفاهيم المتعلقة بموضوع الإدارة العمومية في هذا الفصل الأول.

إذًا، ستخصّص هذه المطبوعة للكشف عن مفاهيم الإدارة العمومية ومجالاتها ووسائلها، ومهامها ومناهجها في توجيه أدائها، وذلك ضمن المبحث الأول الذي سيتطرق إلى المفاهيم والمبادئ الأساسية في مجال الإدارة العمومية، في محاولة لتبيين أهم الأطر والمداخل النظرية لدراسة الإدارة العمومية والاختلاف فيما بين هذه الأطر والمداخل، وتوصيف بيئة الإدارة العمومية، ومواردها والجوانب الحركية لها من مختلف ومجمل الأنشطة الإدارية والعمليات التنفيذية، أما المبحث الثاني فسيكون من أجل التعريف بالمفاهيم المتعلقة بوظيفة التسيير في الإدارة العمومية من خلال التطرق إلى العناصر الوظيفية للتسيير وتحليل قضايا التنظيم في الإدارة العمومية، ثم عرض المقاربات النظرية والتطبيقية التي تُعنى بالأداء المنظمي في الإدارة العمومية، وذلك بتقديم أهم الشروح حول مفاهيم الأداء المنظمي ومسألة تقييم هذا الأداء حسب المداخل والأساليب التطبيقية الشائعة الاستخدام في الإدارة العمومية.

المبحث الأول: المدخل إلى الإدارة العمومية

من الضروري والمفيد قبل الدخول في الدراسة والتحليل المعمق لأحد المواضيع التي تهتم بحقل الإدارة العمومية، أن يتم استعراض وتوضيح المفاهيم والمبادئ الأساسية وأهم النظريات في مجال الإدارة العمومية على شكل مدخل، وهذا ما سيتناوله المبحث الأول في هذا الفصل، وذلك من خلال الأطر والمداخل النظرية لدراسة الإدارة العمومية، ووصف بيئتها، ومكوناتها ومواردها والجوانب الحركية (الديناميكية) التي تميزها.

المطلب الأول: الأطر والمداخل النظرية لدراسة الإدارة العمومية

سيتم في هذا المطلب العمل على تقديم المفهوم من الإدارة العمومية وأهم المراحل التي مر بها تطورها، وما يظهر فيها من خصائص وأهداف، بالإضافة إلى سرد الممكن من التفاصيل حول ما جاءت به المداخل والمقاربات النظرية التي تعالج القضايا الإدارية البارزة في مجال هذا النوع من التخصص الإداري.

1.1 مفهوم الإدارة العمومية

إذا كانت الإدارة، كمفهوم عام، تعني تعبئة جهود الأفراد والجماعات والتنسيق بينها لغرض تحقيق الأهداف والغايات المسطرة، فهل ينطبق هذا المفهوم على الإدارة العمومية؟ أم هناك تفاسير أخرى؟ وما هي أهم المحطات التطورية للإدارة العمومية؟

1.1.1 تعريف الإدارة العمومية

تقتضي محاولة التعريف، بنحو شامل وواف للإدارة العمومية من الناحية النظرية، وعلى الرغم من صعوبتها، بيان المعنى اللغوي لعبارة الإدارة العمومية والمقصود بعبارة "العمومية" ثم عرض التعاريف القصيرة المختلفة من الناحية الاصطلاحية وصولاً إلى استنتاج العناصر الأساسية المكونة لمفهوم الإدارة العمومية.

1. المعنى اللغوي

تنحدر العبارة "Administration publique" من أصل لاتيني، أين تتألف من كلمتين، وهما: "Administration" و"publique"، فلفظة "Administration" جاءت من الجذر اللاتيني "Administrare"، المعبر عن معنيين، المعنى الأول يقصد به: الحاكم أو الإدارة؛ أما الثاني: يكون متمم للمعنى الأول، فيقصد به: مقدم الخدمة، بما يشكل معنى معقد، هو: الحاكم/ الإدارة مقدمة الخدمة. وبالموازاة مع ذلك يصبح معنى عبارة "Administration": الإدارة مقدمة الخدمات، أي الإدارة المسؤولة عن تقديم الخدمات. أما لفظة "publique"، فمعناها هو: عامة الناس، وعند إدماج هذه اللفظة الأخيرة باللفظة الأولى "Administration"، تنتج عبارة "Administration publique"، والتي تعني الإدارة مقدمة الخدمة العمومية، أي: الإدارة المسؤولة عن تقديم الخدمات العمومية.

2. المقصود من عبارة "العمومية"

بشكل أولي، وطبقاً للسياق اللغوي، يمكن القول أن هذه العبارة تعني الشمول أو العامة، فإذا كان الحديث

عن مصلحة عامة أو منفعة عامة لجماعة ما مثلاً، فإن المقصود بذلك تلك المصلحة العامة أو المنفعة العامة التي تهم كل أفراد تلك الجماعة كافة، وليس جزءاً منهم أو أحدهم فقط. ومع وجود الدولة والحكومة كأعلى وأكبر مؤسسة اجتماعية في المجتمع تمثل عامة أفراد المجتمع وتضطلع بشؤونه المرتبطة بحاجاته العامة (مثل: الأمن والصحة...)، أصبحت كلمة عمومية تنصرف بالدرجة الأولى إلى ما يتعلق بمؤسسات الدولة والحكومة.

3. الناحية الاصطلاحية

إن الحقول المعرفية المهمة بالإدارة العمومية عديدة متباينة ومتشابكة، كالعلوم السياسية، القانونية، والاجتماعية، مما تسبب في تعقد موضوع الإدارة العمومية، وتأثيره على وجهة نظر الباحثين، وبالتالي ستتعدد التعاريف المقدمة للإدارة العمومية كل حسب زاوية نظره إلى الموضوع، فمثلاً: الزاوية السياسية تركز على ما ينبغي أن تقوم به الحكومة من خدمات، على المستوى الوطني والمحلي، سواء بصورة مباشرة أم بصورة غير مباشرة*؛ ودورة صنع السياسة العامة وكيفية تطبيقها لتحقيق مصلحة المواطنين. والزاوية القانونية تتضمن الجوانب المرتبطة بإبراز دور الإدارة العمومية في تكوين القوانين والأنظمة ومن ثم تحويلها إلى سلوك مؤسساتي؛ وتحكم القوانين والأنظمة في حركة الدولة وسياساتها وعلاقتها مع المواطنين والمؤسسات؛ كما تكون أداة كبح للفساد الإداري والفساد المالي، عن طريق المؤسسات القضائية والتنفيذية**. أما الزاوية الإدارية، فتتصرف إلى وظائف الرؤساء التنفيذيين بالحكومة مثلاً (الوزراء، محافظين، نواب...); والإدارة الخاصة للمنظمات العمومية. وتهمم الزاوية المهنية للإدارة العمومية بمجموعة الوظائف والمهن العمومية المختلفة.

وبالنسبة إلى إدارة الأعمال والاقتصاد، تمثل الإدارة العمومية مجموعات من الأنشطة المتعلقة بتنفيذ خيارات إدارية حسب معيار الكفاءة، وخيارات اقتصادية متعددة يراعى فيها المفاضلة على أساس التكلفة والعائد.

ويرى "موفق حديد محمد" أن المؤلفين يختلفون في نظرهم إلى تعريف مصطلح ومجال الإدارة العمومية، من الناحية العملية والعلمية والمهنية، حيث يقول في كتابه (الإدارة العامة "هيكله الأجهزة وصنع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية"): " ... هناك من ينظر إلى الإدارة العامة [العمومية] كنشاط أو عملية وهناك من ينظر إليها كأداة للتنفيذ، وهناك من يعتبرها مؤسسة وينظر إليها الآخرون كنظام...".
فحسب ما أورده "موفق حديد محمد"، يراها كل من:

. "ويليام جونسون" (William Johnson)، كنشاط أو عملية، وتعني نشاطات الدولة في تقديم السلع والخدمات للمواطنين.
. "دافيد روزنبوم" (David Rosenbloom)، كأداة، هي الأداة التي بواسطتها تستطيع الحكومة تنفيذ السياسة العامة للدولة وتحقيق متطلبات المجتمع.

. "جيفري ستروسمان" (Jeffrey straussman)، كمجموعة من الوظائف، هي الوظائف الرئيسية التي يقوم بها أي مدير في الإدارة العليا في أي منظمة والتي تشمل التخطيط والتنظيم والتوظيف والتوجيه والتنسيق وإعداد التقارير والتمويل.

* ليس مشروطاً قيام الدولة والحكومة بتقديم كل الخدمات للمواطنين بوسائل تمتلكها، فقد تكون هذه الوسائل مملوكة من قبل الأفراد، المهم أن أهداف توظيفها تكون عمومية، مثل النقل الجامعي للطلبة...
** لهذا تسمى الدولة وفقاً للزاوية القانونية، بدولة القانون المجسدة لمبادئ العدالة والأخلاق.

"موفق حديد محمد"، كنظام، وتعني مجموعة من القوانين والأنظمة واللوائح، والممارسات والعلاقات والتقنيات والعادات التي تظهر في أي وقت وفي أي اختصاص من اجل تنفيذ السياسة العامة.

ومن المؤلفين من صرّحوا في كتاباتهم بأن مجال الإدارة العمومية يعتبر احد موضوعات التنظيم الإداري، وهناك من يعتبرها كعلم وفن معا، ف:

"ميلاكوفيش، غوردون" (Milakovich , Gordon) يعتبرانها كتّظيم، بمعنى تنظيم وتنسيق مجموعة الأجهزة والأفراد بمقتضى الوظائف والإجراءات، بشكل يسمح بلعب الدور التنفيذي، من اجل تحقيق الأهداف المسطرة من قبل الجهات التشريعية والقانونية.

"والدو" (Waldo)، يراها كعلم وفن، هي علم وفن الإدارة كما يطبق في شؤون الدولة.

4.العناصر الأساسية المكوّنة لمفهوم الإدارة العمومية

انطلاقا مما تم عرضه حول المعنى اللغوي والمقصود من عبارة "العمومية" والتعاريف الاصطلاحية التي ذكرت حول معنى الإدارة العمومية، يمكن تحديد العناصر الأساسية لمفهوم للإدارة العمومية فيما يلي:

أ. عبارة العمومية التي تعني في النهاية الحكومية أو الرسمية المرتبطة بتقديم المصلحة العامة والمنفعة العامة لتمييزها* عن بقية الاختصاصات الأخرى من الإدارة، مثل: إدارة الأعمال، إدارة المنظمات الدولية... الخ؛

ب. نشاط أو أعمال المؤسسة العمومية في تقديم السلع والخدمات للمواطنين، تمثل موضوع العمل في الإدارة العمومية؛

ج. التنظيم أو المنظمة أو الجهاز**، يمثل الجانب العضوي للإدارة العمومية؛

د. القوانين والأنظمة واللوائح عناصر لازمة لتوجيه وضبط المنظمات الحكومية والأفراد في تأديتهم الخدمات العمومية؛

هـ. الإدارة العمومية هي أداة صنع وتنفيذ السياسة العامة؛

و. خدمات الإدارة العمومية تقدم على المستويين الوطني والمحلي***؛

ز. تقديم الخدمات للمواطنين من جانب الموظفين في الحكومة سيأخذ الصبغة الرسمية.

فإذا، بناء على العناصر الأساسية التي تم استنتاجها من التعاريف السابقة يكون تعريف الإدارة العمومية المقترح، كمايلي:

الإدارة العمومية، هي تلك الإدارة الممارسة في المنظمات والأجهزة الحكومية والرسمية التي لا تأخذ الربح هدف أساسي لها، بل تحقيق المنفعة العامة للمواطنين من خلال الأنشطة المتعلقة بتقديم السلع والخدمات العمومية على المستويين الوطني والمحلي، في إطار تنفيذ السياسات العامة. ويغلب على المنظمات والأجهزة الحكومية المسؤولية عن تقديم الخدمات والسلع العمومية الطابع القانوني والاعتماد على الأنظمة واللوائح في توجيهها وضبطها.

* دون الإقصاء الذي قد تفرضه آليات السوق (الطلب الذي يتطلب القدرة الشرائية) و(العرض الذي يتبع الهدف الربحي ومستوياته)، كما سيتم استعراض الفرق بين الإدارة العمومية والإدارة الخاصة لاحقا.

** تعني مجموعة الأشخاص والوسائل المادية والمالية المهيكلية والمخصصة لتحقيق هدف المصلحة العامة والمنفعة العامة.

*** تقديم الخدمات على المستوى الوطني يكون من قبل الإدارة المركزية مثل الخدمات التي تقدمها الوزارات و على المستوى المحلي مثل الخدمات التي تقدمها البلديات.

2.1.1. مراحل تطور الإدارة العمومية

لقد مر حقل الإدارة العمومية بمراحل تطور اتسمت بصفات أساسية أكد عليها رواد الفكر الإداري الذين عايشوا هذه المراحل. وعليه يمكن تلخيص أهم ما جاء فيها وفقاً للجدول (1.1) كالاتي:

الجدول (1.1): مراحل تطور الإدارة العمومية

المرحلة	رواد المرحلة	السمات الأساسية للمرحلة
ما قبل الولادة (الطبيعة المعنوية القضايا السياسية و تنظيم الإدارة العمومية)	أفلاطون أرسطو ميكافليسي فريدريك ويليام الأول	<ul style="list-style-type: none"> التأكيد على دور التفكير والتنظيم بالنسبة للنظام السياسي والنظام الإداري السليم؛ الاهتمام بالظاهرة الإدارية؛ تحديد الوظيفة الحكومية والتدريب على أعمال الحكومة لتولي الوظائف السياسية والإدارية للدولة. دور الدولة في بقاء الإنسان واستمراره؛ ربط عملية اتخاذ القرار بالمصلحة العامة (البرلمان). اعتبار الإداري الكفاء ذلك الشخص المتمكن في السياسة؛ اتصاف الموظف الحكومي بالقوة والسلطة خدمة للمصلحة العامة. إنشاء مناصب الأستاذية في الجامعات للبحث في مجال الضرائب والإحصاء والإدارة.
المرحلة الأولى (الإدارة العمومية، شكل من القانون الإداري، ومحاولة الفصل بين الإدارة العمومية والسياسة)	لورنس فون ستين (أوروبا، 1855)	<ul style="list-style-type: none"> الإدارة العمومية تتشكل من عدة حقول معرفية متكاملة (الاجتماع، والسياسة والقانون الإداري والمالية العامة)؛ الإدارة العمومية يقودها التطبيق وتشكل فيها النظرية الأساس؛ ضرورة تبني الطرق العلمية في الإدارة العمومية.
المرحلة الثانية (الإدارة العمومية محل التنظيم البيروقراطي، والإدارة العلمية، وتحليل السلوك الاجتماعي والفردى، والضبط الوظيفي)	ودرو ويلسون (الولايات المتحدة الأمريكية ، 1887)	<ul style="list-style-type: none"> الفصل بين السياسة (صاحب القرار) والإدارة العمومية (منفذ القرار) للحد من الفساد الإداري؛ الاهتمام بالحكومة من منظور تجاري (الصلة بين الإدارة العمومية والمشروعات الخاصة)؛ القيام بتحليل المقارن بين المنظمات السياسية والخاصة؛ تدريب وقياس جودة موظفي الخدمة العمومية.
المرحلة الثانية (الإدارة العمومية محل التنظيم البيروقراطي، والإدارة العلمية، وتحليل السلوك الاجتماعي والفردى، والضبط الوظيفي)	ماكس فيبر (ألمانيا، 1905.1915)	<ul style="list-style-type: none"> النموذج البيروقراطي للتنظيم (الشكل الهرمي، نظام اللوائح، التصرف الرسمي، التعيين على أساس المؤهلات الفنية، ونظام الترقي على أساس الكفاءة والأقدمية؛ الربط بين النموذج البيروقراطي للتنظيم والسعي لتحقيق أقصى درجات الكفاءة.
المرحلة الثانية (الإدارة العمومية محل التنظيم البيروقراطي، والإدارة العلمية، وتحليل السلوك الاجتماعي والفردى، والضبط الوظيفي)	تايلور، جيلبرت (الو.م.أ، 1911)	<ul style="list-style-type: none"> أسلوب أداء الأعمال لزيادة الكفاءة الإنتاجية؛ إحلال الأسلوب العلمي في الإدارة.
المرحلة الثانية (الإدارة العمومية محل التنظيم البيروقراطي، والإدارة العلمية، وتحليل السلوك الاجتماعي والفردى، والضبط الوظيفي)	فايول (فرنسا، 1916)	<ul style="list-style-type: none"> المبادئ العلمية التي تطبق في جميع المجالات الإدارية؛ تحديد وظائف الإدارة والمدير ووظائف المنظمات خاصة كانت أم حكومية.
المرحلة الثانية (الإدارة العمومية محل التنظيم البيروقراطي، والإدارة العلمية، وتحليل السلوك الاجتماعي والفردى، والضبط الوظيفي)	مايو، وفوليت (الو.م.أ، 1945.1963)	<ul style="list-style-type: none"> أهمية الجوانب النفسية والاجتماعية؛ دور التنظيم غير الرسمي.
المرحلة الثانية (الإدارة العمومية محل التنظيم البيروقراطي، والإدارة العلمية، وتحليل السلوك الاجتماعي والفردى، والضبط الوظيفي)	كيبوليك، هويت، برنارد (الو.م.أ، 1926)	<ul style="list-style-type: none"> وجود "نظرية إدارة شاملة" ما بين القطاع الخاص والقطاع العمومي؛ الاهتمام بإدارة الأفراد، والقانون الإداري، ونظم الرواتب، والضبط الإداري والتقاعد؛ تحديد وظائف الرؤساء، وفكرة قبول السلطة، ووضوح الاتصال بين مختلف المستويات الإدارية.

<ul style="list-style-type: none"> ■ دراسة مواضيع جديدة مثل (إدارة شؤون الموظفين، والميزانية والمالية العامة، والتحليل التنظيمي، والإدارة المحلية؛ ■ دراسة عملية الفصل بين السلطات والمسؤولية الإدارية. 	<p>سامون، والدو، موشر، ابليباي، ويلدافسكي، 1945</p>	<p>المرحلة الثالثة (الإدارة العمومية والاهتمام بجوانب العمليات الإدارية)</p>
<ul style="list-style-type: none"> ■ التركيز على النواحي الوظيفية التي يتضمنها اصطلاح POSDCORB*؛ ■ تأسيس لجنة "هوفر" (Hoover)** لتقديم خدمات استشارية للحكومة في جميع المستويات. 	<p>دروكر، دال، كوتنز (الو.م.أ، بعد 1945)</p>	
<ul style="list-style-type: none"> ■ أهمية استخدام إبداع القطاع الخاص، والموارد، والأفكار التنظيمية من اجل تحسين أداء القطاع العام؛ ■ اعتبار المواطنين مستهلكين أكثر مما هم مواطنون، وأن المستهلكين هم بمثابة مستخدم نهائي للحكومة أكثر من كونهم جزءا من عملية رسم السياسة وصنعها؛ ■ ركز النموذج على الفرد كوحدة في الاقتصاد أكثر مما هو وحدة في المنظومة الديمقراطية. 	<p>أوسبورن، جيلر (الو.م. أ، الثمانينيات ،التسعينيات)</p>	<p>المرحلة الرابعة (نموذج الإدارة العمومية الجديدة، "NPM"***)</p>
<ul style="list-style-type: none"> ■ التركيز على الأفراد ومعاملتهم كمواطنين أكثر من كونهم زبائن؛ ■ منح المواطنين دورا أساسيا للمشاركة في الحكومة من خلال عملية تنفيذ السياسة. 	<p>جانيت، داتارد (الو.م. أ، بداية القرن الـ 21)</p>	<p>المرحلة الخامسة (نموذج الخدمة العمومية الجديدة، "NPS"****)</p>

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على ما جاء في كتاب (صلاح الدين الهيتي. تحليل أسس الإدارة العامة. عمان: دار البازوري، 2009، ص.ص. 26-33).

2.1. خصائص الإدارة العمومية وأهدافها

صحيح أن العلوم الإدارية المختلفة جاءت من خلال بحث المجتمعات عن الطرق والأساليب البديلة لإدارة شؤونها في مجالات حياتها المختلفة والمتنوعة، والأكد أن لكل مجال من هذه المجالات خصوصياته وأهدافه المنعكسة على نمط الإدارة. فما هي الخصائص المهمة المميزة للإدارة العمومية؟ وما الفرق بينها وبين إدارة الأعمال؟ وما هي أهدافها واهتماماتها؟

1.2.1. خصائص الإدارة العمومية ومقارنتها مع إدارة الأعمال

بعد انفصال حقل الإدارة العمومية عن العلوم السياسية والتركيز على مجال التنظيم الإداري وإعادة تشكيل الحكومات، وفي البحث عن تحقيق التنمية خاصة بعد الحرب العالمية الثانية، بدأ التوسع في أنشطة الإدارة العمومية في الدول المتقدمة والدول النامية، مما أكسب مجال الإدارة العمومية خصائص ميزتها عن إدارة الأعمال، تتمثل في:

1. الهدف: إن هدف المشروعات الاقتصادية هو تحقيق الربح، أما بالنسبة للمشاريع الحكومية فهو تحقيق المصلحة العامة. وبينما يكون هدف المؤسسة التجارية واضحا ووحيدا، يكون هدف الإدارة الحكومية غير واضح ومتعدد الجوانب إلى درجة وجود بعض التناقض. إضافة إلى توفر إمكانية قياس أداء المؤسسة الاقتصادية عن طريق مقدار الربح والخسارة التي يحددها

* POSDCORB: Planning, Organizing, Staffing, Directing, Control, Reporting, Budgeting.

** لجنة كان يرأسها "brownlow" من جامعة شيكاغو، اسند إليها إعادة تنظيم الحكومة.

*** NPM: New public management.

**** NPS: New public service.

الفرق بين التكاليف والإيرادات، بينما تقوم الهيئة الحكومية بتقديم خدمات لا تطرح في السوق وتمول من الإيرادات العامة للحكومة وبذلك لا توجد مقارنة بين تكاليف الدائرة الحكومية وقيمة خدماتها للمواطنين.

2. صناعة القرار ونطاق الاهتمامات: صناعة القرار في مجال إدارة الأعمال يتصف بوجود عملاء محدودين في العدد، والتنظيم المعني يبحث وراء مصلحته الخاصة أولاً وله منافسون محدودون، فكل شركة لها عملاؤها ولها سوق خلفي. كما أن الشركة غير مهتمة برفاهية مورديها ولا عملائها ولا المجتمع إلا بقدر ما يحقق لها من السمعة والاستمرارية والربحية. أما الحكومة لها عملاؤها وهم يمثلون الملايين من أفراد الشعب ومعظمهم من دافعي الضرائب ومستفيدون من الخدمات الحكومية، والحكومة لا تجري وراء مصلحتها الخاصة بل وراء المصلحة العامة للمجتمع، ولا يوجد للحكومة منافسون حقيقيون لخدماتها المحلية والدولية بل تحتكر الخدمة التي تقدمها.

3. المسؤولية: يكون الموظف الحكومي مسؤولاً أمام الجهات العليا التشريعية ويعطي التصريحات لوسائل الإعلام بخصوص قضايا معينة وتمارس عليه الضغوط من قبل جماعات المصالح وقد تهاجمه الصحف وتنتقده وتفسر عن سلوكه وتبرير السياسة التي ينفذها، أما الموظف في المؤسسات الخاصة فهو غير معناد على هذه المساءلات.

4. الصبغة الرسمية: تمثل الإدارة العمومية العمل الحكومي باعتباره أداة تنفيذ السياسات العامة، فهي تتعامل دائماً على أساس شخص عام وليس خاصاً، ويحكم الإدارة العمومية القانون الإداري ويعمل الموظف العمومي بصفته الرسمية وليس بصفته الشخصية، كما أن الإدارة العمومية تنشئها السلطة العمومية وتخضع لسلطة الدولة وللمؤسسات السياسية الرسمية وتعمل ضمن إطار السياسة العامة التي يرسمها القانون.

5. الشكل التنظيمي: يحدد شكل الإدارة العمومية بالبناء الهرمي للجهاز الإداري وما يتضمنه من مستويات إدارية مختلفة كما يحدد العلاقات التي تحكم هذه المستويات. وتشمل الوزارات والدوائر المركزية والمؤسسات الحكومية والسلطات المحلية وغيرها من التنظيمات الرسمية.

6. بيئة الإدارة العمومية: في تأثير مكوناتها على رسم السياسة العامة، من خلال العوامل الخارجية بالإضافة إلى البيئة الداخلية من الرئاسات العليا في السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية الممثلة بمجلسي النواب والشعب والرأي العام. كما يمكن التمييز بين البيروقراطية الحكومية وإدارة الأعمال، في كون الإدارة الحكومية تخضع إلى المؤثرات والضغوط الخارجية والداخلية في آن واحد عند وضعها للسياسات التي تتعلق بأهدافها الرئيسية، بينما تخضع منظمات إدارة الأعمال إلى المؤثرات الداخلية أكثر من المؤثرات والضغوط الخارجية.

2.2.1. أهداف واهتمامات الإدارة العمومية

لا شك أن الهدف العام بالنسبة للإدارة العمومية يدور حول أفضل استعمال للوسائل الموجودة في يد الإدارة وموظفيها بحيث يحقق الإداري أكفأ استغلال للقوى البشرية والمادية لتحقيق رخاء ومصالح المواطنين. فبصفة عامة، تتمثل أهداف واهتمامات الإدارة العمومية في أهداف واهتمامات الدولة ذاتها وما يتطلب من الإدارة أن تحققه يختلف حسب رغبات الشعوب وما تنتظره من حكوماتها. وبالتالي فالإدارة العمومية تكون مسؤولة بصفة أساسية عن المساهمة في وضع وتنفيذ السياسات العامة للدولة لتحقيق الأهداف والاهتمامات المتعلقة بمهام الدولة، فتكون على النحو الآتي:

1. **أهداف المهام السيادية:** وتحتوي على ثلاث مجموعات، في أهداف تتعلق بتحقيق الأمن القومي، وتطوير الدفاع والعلاقات الخارجية؛ وحفظ الأمن الداخلي وإقرار العدالة في المجتمع؛ وفي تطوير إدارة المؤسسات السياسية، والانتخابات، وتنظيم العلاقات مع المؤسسات الدينية وإعلام الرأي العام.
2. **أهداف المهام الاقتصادية:** وتحتوي على ثلاث مجموعات، من خلال أهداف تتعلق بمعالجة المشكلات الاقتصادية لمختلف قطاعات الدولة كالإنتاج، والقوى العاملة، والضرائب والتجارة؛ وتحقيق التنسيق العام للسياسات الاقتصادية والمالية المختلفة؛ وفي تحقيق الأهداف الفرعية لمجالات الطاقة، والمناجم، والنقل، والاتصال، والنقود.
3. **أهداف المهام الاجتماعية:** بصفة أساسية هي أهداف ترتبط بتفعيل أنشطة الإسكان، والصحة والتخطيط العمراني؛ وإعادة توزيع الدخل لصالح الفئات ذات الدخل المنخفضة؛ وفي صيانة وحفظ التركيب الاجتماعي للأسرة.
4. **أهداف تعليمية وثقافية:** وتشمل تطوير البحث العلمي، ومهام تعليم الأطفال والشباب مهنيًا وعلميًا، تطوير الأنشطة الفنية.

كما تتجلى أهداف الإدارة العمومية ذات الصلة بالأطر الإدارية والتنظيمية لمؤسسات المجتمع في:

- أ. وضع إطار تنظيمي وإداري لمنظمات القطاع العمومي ليقوم بالأنشطة التي يعجز القطاع الخاص أو لا يرغب في القيام بها، وتحديد مجالات عمل هذا القطاع، من خلال تحديد أسس ومعايير المتابعة وتقييم الأداء للتأكد من كفاءة هذا القطاع في استخدام الموارد، ومن فعاليته؛
- ب. وضع الأطر التنظيمية والأطر الإدارية الملائمة للأجهزة الحكومية والإدارية التي تجعلها ميسرة للقطاعات الأخرى، لبلوغ مستويات مقبولة من التنمية، من خلال السياسات والضوابط التي تحقق الانضباط السلوكي والاحتراف المهني عند وحدات الجهاز الإداري وموظفيها؛
- ج. تهيئة المناخ للمؤسسات المدنية للدولة، ومحاولة الاستفادة من الكفاءات القيادية فيها.

3.1. مداخل دراسة الإدارة العمومية

لقد حققت بعض المداخل المختلفة في دراسة الإدارة العمومية نقلة نوعية في التفكير بالأساليب الإدارية وأدواتها الناجعة؛ نتيجة تنوع التحديات التي أفرزتها تطورات المجتمعات. فما هي أهم هذه المداخل ومضامينها الجوهرية؟

1.3.1. مداخل القانون، التنظيم وعلوم السلوك

حسب المعيار التاريخي في ظهور الأفكار والتطبيقات التي تناولت الإدارة العمومية بالبحث والتطبيق، تم تجميعها من قبل المؤلفين للتعبير عنها بصورة مداخل، فظهر في البداية كل من المدخل القانوني والتنظيمي ومدخل علوم السلوك.

1. المدخل القانوني

يعتبر هذا المدخل من أقدم المداخل لدراسة الإدارة العمومية، من رواده "ويلسن، غالدين" (Gladden Wilson)، حيث يعتبر الإدارة العمومية انعكاساً لقوانين عامة منظمة للعمل، فيرتكز على الإطار القانوني للحقوق والالتزامات والتي تنشأ من القوانين واللوائح التي تصدرها السلطة التشريعية وتنظم عمل ونشاط السلطة التنفيذية للدولة وأجهزتها. كما ينظر إلى الدستور كمرجع أساسي لعمل الإدارات الحكومية. وعلى احترام مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث التشريعية، القضائية

والتنفيذية، كدعم لتحقيق التوازن بينها. إضافة إلى الفصل بين السياسة والإدارة، فالإدارة العمومية بالنسبة إليه تتمثل في مجموع العمليات الفنية المختلفة عن السياسة. فإذا يتم ممارسة العمليات الإدارية في ظل توافر الضوابط القانونية واللوائح التي تتيح لها تنفيذ القانون.

2. المدخل التنظيمي

يهدف هذا المدخل إلى الحد من الفوضى والتفضيلات الشخصية، بالاعتماد على المبادئ العلمية من خلال العقلانية والتخصص في المستويات الإدارية والمهنية وكذلك ضمان التنسيق والرقابة واللجوء إلى السلطة القانونية في بناء الهيكل التنظيمي، من أجل تحقيق هدف تحسين الأداء والرفع من مستويات إنتاجية الخدمات العمومية. فإذا يستند هذا المدخل إلى النظرية الكلاسيكية التقليدية والعلوم السياسية، ويتأثر بكتابات الإدارة العلمية ونجاحاتها في التنظيمات الكبيرة الحجم والابتكارات المتعلقة بترشيد الإنتاج كما هي مطبقة في خطوط الإنتاج الصناعية. فهو يركز الحديث عن الهيكل التنظيمي وإدارة الموارد البشرية ويعطي اهتماما ملحوظا للرقابة المالية والقانونية. وبالنسبة لدراسة الهياكل التنظيمية، يهتم هذا المدخل بدراسة العلاقات التنظيمية لأجهزة الدولة من حيث عدد المستويات الإدارية والسلطات، المسؤوليات المحددة لكل مستوى والوظائف التي يسيرها، العلاقات بين الوظائف وبين المستويات، ونوع ومدى السلطة الممنوحة لكل منها وكيفية تسلسل القرار عبر هذه المستويات. أما فيما يتعلق بالموارد البشرية، فيهتم بتحليل مهام إدارتها في الأجهزة العمومية بما فيها إعداد واختيار الأفراد وتدريبهم ووصف الوظائف، وإعداد ميزانيتها ووضع هيكل للأجور والحوافز... الخ. وبخصوص الرقابة المالية، يركز المدخل على كيفية تخصيص الموارد المالية واستثمار الأموال وإعداد الميزانيات العامة للإنفاق وأنماطها وأهداف كل منها.

3. المدخل السلوكي

يبحث هذا المدخل في النظر إلى المسببات والعوامل الإنسانية التي تدفع بالأفراد إلى زيادة الإنتاجية وتحسين المردودية والرفع من فعالية الأداء في المنظمات العمومية، وهي نظرة تختلف تماما عما جاءت به المداخل السابقة (القانونية، السياسية والتنظيمية). حيث يعود السبب في اختلاف هذه النظرة عن سابقتها إلى ظهور ثلاثة مصادر ساهمت في بلورة هذا المدخل وهي: أ. مسألة التحفيز المشتقة من دراسات السلوك التنظيمي؛ ب. المؤلفات في العلاقات الإنسانية في الخمسينيات؛ ج. تأثيرات علم النفس وعلم دراسة الإنسان. وقد كتب في هذا المدخل عدة باحثين، مثل "مايو" (Mayo)، و"فوليت" (Follet) في أهمية الجوانب النفسية والاجتماعية ودور التنظيم غير الرسمي، و"ليكرت" (Likert) الذي كتب في الإشراف، حيث تطرق فيه إلى دمج الشخص بالمنظمة وكذا التدريب الإداري وتطوير الشخصية الإدارية. وكذلك "ماكريغور" (McGregor) في كتابه الجانب الإنساني للمنظمة، ونظرية X و Y المتعلقة بمهمة السيطرة والنفوذ الإداري.

2.3.1. مداخل الأنظمة المتفاعلة مع البيئة (النظم المفتوحة)

تأثر هذا المدخل بأعمال عالم الأحياء "فان بيرتالانفي" (Von Bertalanffy) التي تمثلت في أبحاثه حول القواعد والآليات التي تحكم وتسير الأنظمة المادية في علوم الطبيعة والحياة. فوفقا لهذا المدخل يمكن إجراء مقارنة القواعد والآليات التي تسيّر المنظمات الإنسانية إلى تلك التي تسيّر الأنظمة الطبيعية. وبالتالي ينظر إلى الوحدة التابعة للإدارة العمومية كجزء من النظام الإداري العام للدولة. تتأثر بالقوى المختلفة للبيئة التي توجد فيها وفي ذات الوقت فإن هذه الوحدة تصدر قرارات وتقوم بتصرفات لها تأثير على البيئة نفسها. ويتشكل نموذج الإدارة العمومية من مدخلات ومخرجات، أين تتكون المدخلات

من المطالب والتأييد والموارد والضغوط التي تؤثر في التنظيم والذي هو جزء من الكل للدولة. أما المخرجات فتتكون من القرارات والسياسات والموارد والمعلومات والتصرفات الأخرى التي ينتجها التنظيم المعني ضمن البيئة التي يعيش فيها.

ويترتب اعتماد فلسفة المدخل النظمي في التنظيم الإداري للإدارة العمومية مجموعة أسس هي:

- أ. ينبغي أن تراعى المستويات حيث أن لكل مستوى من نظم الإدارة العمومية مدخلاته وعملياته ومخرجاته وتغذيته الراجعة بها تكشف عن نتائج أدائه؛
- ب. يتأثر السلوكان التنظيمي والوظيفي لوحدات الجهاز الحكومي ويؤثران في السلوكين التنظيمي والوظيفي للجهاز الإداري العام للدولة، حيث يمكن أن يكون كل منهما مصدرا لتوليد الضغوط والتوتر والقلق.. الخ؛
- ج. من الخطورة أن يتم اتخاذ قرار ما في إحدى المستويات دون مراجعة تلك القرارات ذات العلاقة بالمستويات الأخرى؛
- د. يتوقف تأثير التفاعل الداخلي داخل كل مستوى على مدخلاته من المستويات الأخرى، وعلى خصائص تلك المدخلات من جانب سمات وقدرات التشغيل الداخلي في كل مستوى من جانب آخر؛
- هـ. يتحمل كل مستوى من هذه المستويات قدرا من المسؤولية عن فعالية أداء المستويات الأخرى. ومن ثم التفكير بآليات معالجة حالات اللاتوازن بالعلاقات الداخلية في المستوى الواحد والعلاقات الخارجية ما بين مختلف المستويات ضمن المحيط العالمي، والدولي والإقليمي.

3.3.1. مداخل أخرى حديثة (التمكين، المقارنة)

إن من المداخل المعاصرة التي ظهرت في العقود الأخيرة، والتي وجدت صداها ولقيت استجابة معتبرة واستخدمت أفكارها وتطبيقاتها في مؤسسات الإدارة العمومية في المجتمع المدني المختلفة الصيغ والمتنوعة المقاصد، هناك مدخل التمكين ومدخل المقارنة.

1. مدخل التمكين (المشاركة)

ينطلق هذا المدخل من جملة افتراضات في دراسة الإدارة العمومية، من خلال هيمنة اللغة الواقعية في تبني قيادات المنظمة العمومية "التمكين" ثقافة وتعلما وتطبيقا؛ وتزامن الاهتمام به مع بروز تصورات جديدة في تصميم المنظمات العمومية ومنها إعادة هندسة الأعمال، والجودة الشاملة للخدمات العمومية، والتعلم التنظيمي، وإعادة ابتكار منظمات الدولة والحكومة الالكترونية؛ وفي تبني القيادات الحكومية فلسفة إدارة الذات التي تؤمن بجعل العاملين يديرون أنفسهم ذاتيا ويؤدون أعمالهم طوعيا؛ مع أخذ التمكين للعاملين خصائص مختلفة منها التعزيز الذاتي، والأهمية الذاتية، وبناء الثقة بالنفس وتعزيز القدرة على التأثير؛ إضافة إلى تبني المدخل نموذجا ذا حلقات متنوعة متداخلة تكشف عن خطوات عملية التمكين وما يرافقها من أخطار التمكين التي تترجم كأخطاء وسلبيات أو بصيغة مساءلة وإحباط ومن ثم وقف عمليات تقديم الخدمات العمومية.

2. المدخل المقارن

نتج هذا المدخل على إثر البرامج والمساعدات الاقتصادية للدول النامية في آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية. فمضمون الفكرة التي يقدمها هذا المدخل يتمثل في مقارنة النظم الإدارية والأساليب والأنماط المتبعة في الإدارة العمومية بين بلدين أو

أكثر. كما أن المقارنة قد تكون حول النظام الإداري العام بالكامل بين بلدين أو قد تركز على بعض جوانب الإدارة، مثل تلك المقارنة المتعلقة بأساليب تحقيق ومتابعة الأداء في إدارة الخدمات العمومية بين عدد من البلدان.

كما يمكن أن تستند مقارنة الأنظمة الإدارية في بلد ما إلى نظام إداري يعتبر كمرجع يمثل النجاح النظم الإدارية المطبقة على أرض الواقع في بلد آخر، أو قد يكون كل هذا داخل البلد الواحد.

ومن المؤلفين والمختصين الذين يمثلون هذا النموذج أو الاتجاه في التحليل الإداري هناك كل من "هيدي، سيفين، ريجز" (Heady، Siffin، Riggs)، حيث قام هؤلاء بإجراء دراسات لعدد من المتغيرات البيئية، سميت هذه الدراسات فيما بعد بدراسات المقارنة للأساليب الإدارية، تم فيها القيام بتسجيل المقارنة بين نظم وعمليات إدارة عمومية في بلدين أو أكثر بهدف الوصول إلى قواعد أساسية وممارسات لها صفة العمومية في التطبيق على مختلف الدول باختلاف ظروفها البيئية.

المطلب الثاني: بيئة، مكونات وموارد الإدارة العمومية

إن جل الأبحاث والدراسات المتعلقة بالأنماط والأساليب الإدارية في الإدارة العمومية، لا بد وأن تأخذ بالتحليل متغير واحد أو أكثر من متغير يتواجد ضمن بيئة الإدارة العمومية، أو أن يتمثل هذا المتغير في المكونات الهيكلية للإدارة العمومية أو فيما يرتبط بتنظيم وتخصيص موارد مختلفة. وهذا ما سيعالجه هذا المطلب.

1.1.1. التوضيح البيئي للإدارة العمومية

يحتاج الفهم الجيد لموضوع بيئة الإدارة العمومية إلى حتمية التعرف على المقصود من مفهوم القطاع العمومي وجانب الخدمات العمومية ثم بعدها العمل على تعريف بيئة الإدارة العمومية والأطراف الفاعلة فيها.

1.1.1.1. تعريف القطاع العمومي

يُعبّر مفهوم القطاع العمومي، من وجهة نظر الاقتصاد الوطني، عن مجموع المجالات التي تشكل حيز لممارسة أنشطة غير سوقية (غير ربحية) وبكل ما يرتبط بها من إمكانيات ووسائل. كما أن أبرز مؤشر يمكن له أن يبين أهمية وحجم القطاع العمومي من الناحية الإدارية والمالية، هو ذلك المتعلق بحجم النفقات العمومية الموجهة لمجالات النشاط العمومي، والتي أصبحت تعرف ارتفاعاً في السنوات الأخيرة بالنسبة للدول في العالم، مما أدى إلى اتساع حجم القطاع العمومي، ففي بعض الدول الأعضاء لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE)*، وفي سنة 2002، وصلت نسبة استفادة القطاع العمومي من الناتج المحلي في السويد إلى 58% و53% في فرنسا و35% في الولايات المتحدة الأمريكية، وكمعدل عام لكل دول الأعضاء وصلت النسبة إلى 40.7%. أين ستتوزع هذه الأرقام على المجالات الكبرى المكونة للقطاع الحكومي غير الربحي، والتي تظهر فيما يلي:

1. مجالات النشاط العمومي التابع للدولة أو للإدارات المركزية: في نشاط موظفي الحكومة ومختلف الوزارات مع فروعها الأخرى مثل: وزارة التربية الوطنية، وزارة المالية، الداخلية، التجهيز العمران، الفلاحة، والعمل... الخ؛

*OCDE: Organisation de Cooperation et de Développement Economique.

2. مجالات النشاط العمومي المتواجد ضمن الهيئات المحلية: في نشاط الولاية وموظفي المجالس الولائية، ورؤساء البلديات والأمناء والمجالس وموظفي وعمال المحيط الحضري التابع للبلدية... الخ؛

3. مجالات القطاع الصحي وقطاع الخدمات الأخرى: وما يتوافر فيه من إداريين ومتصرفين ومهنيين وموردين.

فإذا، بالاعتماد على معيار المجالات التي تتضمن الأنشطة غير الهادفة إلى الربح، يمكن اعتبار المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والتي تقوم بتقديم خدمات للمواطن في إطار تحقيق المنفعة العامة بعيدا عن الربح، مثل إدارة الوزارات وإدارة الولايات، والجامعات، ومراكز التكوين، والمستشفيات... وغيرها، مكون من مكونات القطاع العمومي.

وتجدر الإشارة، أنه على الرغم من كون القطاع العمومي يظهر بشكل جلي في المجالات غير السوقية أو غير الربحية للدولة، إلا أن البعض يرى في المجالات التي تضم المنظمات والمؤسسات العمومية التي تمارس أنشطة تهدف إلى الربح، مثل المؤسسات الوطنية الطاقوية، مكون من مكونات القطاع العمومي؛ بما أن ملكية هذه المؤسسات تابعة للدولة من جهة وعلى اعتبارها ميدان يطبق فيه القانون الإداري من جهة أخرى. فالظروف والمشاكل التي سببتها الحرية الاقتصادية وأزمة الكساد العالمي، والظروف التي تمثلت في اختيار الاقتصاديات العالمية في الحرين العالميتين، دفعت بالحكومات إلى التدخل في الاقتصاد من خلال الإنتاج، فلقد شهد القطاع العمومي في مختلف الدول الرأسمالية انتشارا واسعا للمؤسسات الربحية التي تعود ملكيتها للدولة سواء بالتأميم أو الإنشاء، وبالتالي تم التخلي عن فكرة حياد الدولة في الاقتصاد، وهذا ما زاد في عدد مكونات القطاع العمومي.

II.2.1. الخدمات العمومية

للإحاطة بقضية الخدمة العمومية، سيتم اللجوء إلى تبينها مع أصنافها حسب الزاوية القانونية مع الاسترشاد بالخصائص الاقتصادية وفقا لبعض المنظرين القانونيين والاقتصاديين، ثم الإشارة إلى عوائق تنفيذ الخدمات العمومية.

1. الاجتهاد القانوني حول مفهوم الخدمة العمومية

تُظهر الجذور القانونية لإدارة النشاط العمومي أن استخدام مصطلح الخدمة العمومية يعبر عن الأنشطة والأعمال التي تقوم بها الأجهزة الحكومية المركزية والمحلية في مسيرتها نحو تحقيق المنفعة العامة لإفراد المجتمع، سواء كان هذا بصورة مباشرة أم غير مباشرة، أي باستخدام الحكومة للموارد والوسائل التي تمتلكها، أم بالرجوع إلى إسناد المهام التنفيذية للقطاع الخاص بالنسبة لتلك الخدمات العمومية التي يستطيع القيام بتأديتها، كما تصنف الخدمات العمومية بصفة عامة إلى ثلاثة أصناف رئيسية، وهي:

أ. خدمات الشؤون السيادية والضبط العمومي، المرتبطة بالوظائف التقليدية للدولة (في العدالة، القضاء، الأمن، الدفاع، المالية العمومية... الخ)؛

ب. الخدمات الاجتماعية والثقافية، والتي تغطي كل من (التعليم، والصحة، الحماية المدنية، التكفل الاجتماعي، والأنشطة الثقافية...)

ج. الخدمات ذات الصبغة الاقتصادية، والمعبر عنها باللغة القانونية "بالخدمات العمومية الصناعية والتجارية"، ما يسمى ب:(SPIC)*؛ حيث تعتبر هذه الخدمات على درجة كبيرة من الأهمية نظرا للدور الذي تلعبه في توفير الحاجات التي يعجز القطاع الخاص عن تأديتها بسبب ضخامة تكاليفها، ومن الأمثلة على هذه الخدمات: الخدمات الطاقوية، والكهرباء، والمواصلات الجوية، والسكك الحديدية... الخ.

وبالإضافة إلى ما سبق، يكشف الجانب القانوني مرة أخرى، أن المنظمات العمومية والأجهزة الحكومية ملزمة بالعمل وباحترام المبادئ التوجيهية أو القيم التوجيهية أثناء ممارسة نشاطها في تقديم الخدمات العمومية لأفراد المجتمع، حيث تتمثل هذه المبادئ التقليدية في: المساواة، الاستمرارية، وقابلية التكيف. فالمتقصد بالمساواة هنا، هو الابتعاد عن التفرقة التي تمارسها الإدارة العمومية تجاه الأفراد الذين يطلبون الخدمة العمومية، والحرص على تكافؤ الفرص بالنسبة للأفراد في الحصول على هذه الخدمة؛ أما المتقصد بالاستمرارية، فهو عدم توقف الإدارات العمومية عن تقديم الخدمات العمومية، كشكل من أشكال التعسف نحو أفراد المجتمع؛ وفيما يخص القابلية للتكيف، فهي تعني تكيف حجم ومستوى الخدمات العمومية مع مطالب الأفراد في المجتمع، ومع التطورات التي يفرضها المحيط العام للإدارة العمومية.

2. الخاصية الاقتصادية للخدمة العمومية

كان مفهوم الخدمة العمومية محل العديد من التقارير، وكان للاقتصاديين إسهامات معتبرة فيها، فأمام غياب تعريف بديل للأصل القانوني، أصبح اللجوء إلى علم الاقتصاد ضرورة لتمييز خصائص الخدمة العمومية، فكانت هناك محاولات جادة تمثلت في أعمال "لورنزي، هينري، ليفيك" (Léveque، Henry، Lorenzi):

بالنسبة لـ"لورنزي" (Lorenzi)، مفهوم الخدمة العمومية يكون مرتبط بمفاهيم الاحتكار الطبيعي للخيرات الاجتماعية من خلال التوضيح الذي قدمته النظرية الاقتصادية لمفهوم إخفاق السوق، بمعنى أن الخيرات تكون في متناول الجميع فهي تلك التي يكون فيها الاستهلاك الفردي غير مؤثر على ما هو متاح للآخرين، وهذا مفهوم يضم كل الخدمات غير الخاضعة للسوق، مثل: خدمات القضاء والدفاع الوطني، لكنها لا تشمل على كل الخدمات العمومية الأخرى إذ أن الحصول على التعليم مثلا، يمكن أن يكون مقوما بشكل انتقائي حسب الإسهام في التمويل. أما بالنسبة لـ"هينري" (Henry) فهو يركز بالخصوص على التصحيح الذي يحصل في حالات الاستغلال غير المتوازن للإقليم، فوجود بعض الخدمات في قطاع النقل، والطاقة، والاتصالات في المناطق ذات الكثافة السكانية الضعيفة يسهم في الحفاظ على النشاطات الاقتصادية خارج التجمعات السكانية الكبرى، وعليه هذه الخدمات تسهم في جعل تهيئة الإقليم أكثر فعالية، وكما يفرق (Henry) هنا بين غايات الخدمة العمومية فيما إذا كانت مهامها موجهة لخدمة جزء من السكان أو مجموع السكان، يتعلق الأمر بالبحث عن السبل التي تكون فيها مثلا التحويلات المالية التي تتم باسم حق الجميع في الحصول على الخدمة العمومية مقتصرًا على أولئك المحرومين من الوصول إليها، مثل خدمات التضامن الاجتماعي، أما حسب (Léveque) ومن أجل التمييز بين

*SPIC : Services Publics Industriels et Commerciaux.

* وهي الوضعية التي تكون فيها حالة المنافسة التامة غير محققة لأمثليه "باريتو، pareto" ومنه لا تفضي إلى تعظيم الرفاهية الاجتماعية.

الخدمة العمومية يمكن استعمال أربعة متغيرات وهي صنف السلعة أو الخدمة المقدمة (جماعية، فردية)، نوع الاستهلاك (إجباري أو اختياري) وطريقة الحصول عليها (بالمقابل ودون مقابل) وكذلك طريقة تمويله.**

3. المشاكل التي تواجه الإدارة العمومية في أداء الخدمة العمومية

ومما يجب التذكير به كذلك، هو أن الأجهزة الحكومية، في تأديتها للخدمات العمومية، تواجه العديد من المشاكل والأزمات في مجال تنفيذ الخدمات العمومية، لذلك يتوجب على الحكومات أخذها بنظر الاعتبار خاصة في عمليات إعداد الميزانية العمومية، وهذه بعض أنواع المشاكل التي تعالجها الإدارة العمومية حسب ظروفها وإمكاناتها ومرحلة التنمية التي تمر بها: التضخم وارتفاع تكلفة المعيشة، نوعية التعليم ونسبة الأمية، تلوث البيئة، نسبة الفقر، النقص في الطاقة الكهربائية، التفرقة ضد الأقليات، ممارسة الأعمال غير المشروعة، الفساد الإداري والرشوة، البيروقراطية السلبية، سوء استخدام الضمان الاجتماعي، انحراف الأحداث، العنف والجريمة، سلبيات وسائل الإعلام، الإضرابات العمالية، الكوارث الطبيعية... الخ.

3.1.II. بيئة الإدارة العمومية والأطراف الفاعلة فيها

من المعروف أن السلوك الاجتماعي للأفراد يكون متأثراً بالبيئة أو المحيط الذي يأتي منه أو يعمل فيه هؤلاء فهو يبلور قيمهم ومعتقداتهم، وهذا يعني أن المخاطرة كبيرة في حالة عدم الالتفات إلى الفروق الثقافية والبيئية في المنظمات خاصة كانت أم عمومية. فبدأ الاهتمام بدراسة البيئة، في الإدارة العمومية، يظهر بشكل واضح بعد الحرب العالمية الثانية؛ نتيجة لزيادة الاتصالات والعلاقات بين الدول والمعونات التي تقدمها الدول للدول الأخرى وامتداد الأبحاث في العلوم الإدارية إلى المجتمعات الجديدة. كما أن الدراسات التي تمت حول بيئة الإدارة العمومية أظهرت أن هذه الأخيرة تتشكل من نوعين رئيسيين، بيئة خارجية (أو غير مباشرة) وبيئة داخلية (أو مباشرة):

1. بيئة الإدارة العمومية غير المباشرة (الخارجية)

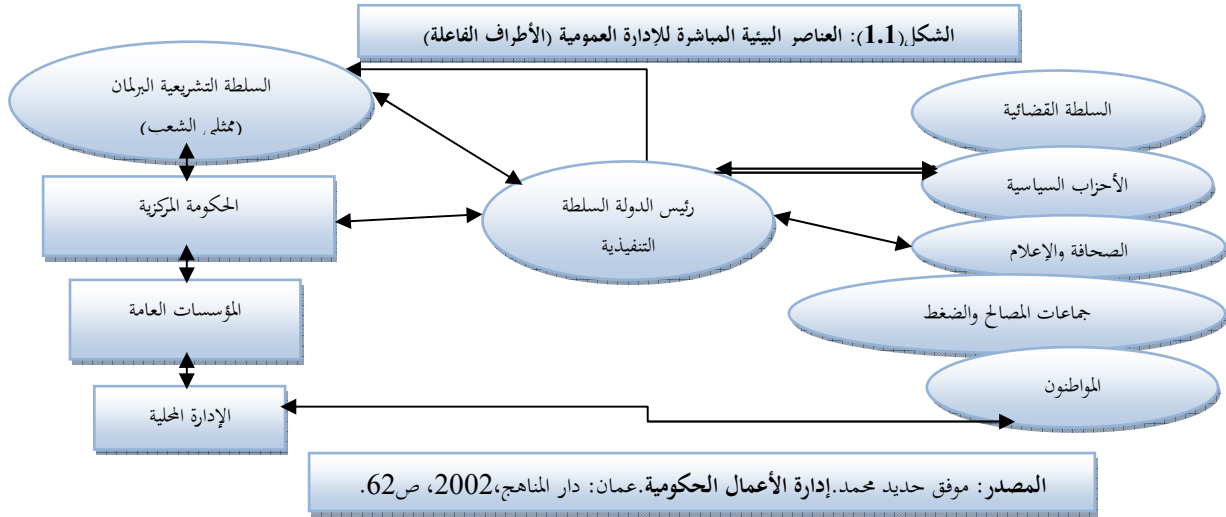
تشمل هذه البيئة على متغيرات يصعب السيطرة عليها، تتمثل في كل من، النظام السياسي، الذي يتكون بدوره من نظام الحكم وطريقة تفاعله مع الأحزاب السياسية، والاستقرار السياسي الذي يؤثر في الإدارة وفعاليتها، إضافة إلى درجة استجابة الأجهزة الحكومية إلى القيادة السياسية* من جهة، ودرجة استجابتها مع التغيرات السياسية العالمية من جهة أخرى. والنظام الاجتماعي، الذي يتضمن متغيرات تتعلق بالعادات والتقاليد والقيم السائدة في المجتمع التي تنعكس على الإدارة وتؤثر في مدى فعاليتها. أما النظام الاقتصادي فيحتوي على المتغيرات المتمثلة في كل من الموارد والأجور والتسهيلات التي تمتلكها الأجهزة الإدارية الحكومية، والمتغيرات الاقتصادية الكلية، في حجم الدخل الوطني، ومعدلات التضخم ومعدلات الفائدة، والتشغيل... الخ. وبالنسبة للمتغيرات التاريخية، فمعلوم أن النظام الإداري في أي مجتمع يعكس التراكم الحضاري الناتج من الظروف التاريخية والضغط الخارجية والداخلية التي يمر بها المجتمع والتي تؤثر إلى حد كبير في الأنظمة الإدارية وتورثه نماذج إدارية وتنظيمية قوية أم ضعيفة. وتحظى المتغيرات الثقافية بأهمية كبيرة، فكلما ارتفع مستوى التعليم والخبرات

** عن طريق الضرائب أو بإيرادات مقبوضة من المستعملين أو بواسطة طريقة مختلطة، بمقابل ومع وجود الدعم.
* في إطار تنفيذ الخطط التنموية التي تم إعدادها في مراحل سابقة من التخطيط العمومي، قبل التطبيق.

نتج عنه عناصر بشرية مؤهلة لتولي الوظائف العمومية وجهاز إداري متميز بالقدرة على إنجاز الأعباء الموكلة إليه بكفاءة، وإمكانية استخدام التكنولوجيا بطريقة مبدعة، واتخاذ القرارات الناجحة.

2. بيئة الإدارة العمومية المباشرة (الداخلية)

وتشمل الأحزاب السياسية والصحافة وجماعات المصالح والسلطة التشريعية بالإضافة إلى الأجهزة الإدارية الحكومية المركزية والمحلية. حيث يمكن ملاحظة التفاعل والتأثير المتبادل بين الإدارة العمومية وبيئتها كما هو في الشكل (1.1).



وفيما يمكن ملاحظته أيضا هو أن المتغيرات البيئية تمارس تأثيرها على الإدارة العمومية عن طريق الرقابة والمتابعة الدقيقة والتفصيلية لأعمال السلطة التنفيذية المتمثلة بالأجهزة المركزية والمحلية من أجل ضبط عملية صنع القرار الجماهيري وتنفيذ السياسات العامة.

2.II. المكونات الهيكلية للإدارة العمومية

يتكون الجهاز الإداري للإدارة العمومية من عدة منظمات رسمية، تقوم كل منها بأداء وظيفة معينة، تكون حكومية أو اقتصادية، ومنظمة بطريقة رسمية وعلى مستويات مختلفة أفقيا وعموديا، لتحقيق هدف محدد.

1.2.II. الأجهزة المركزية: مجلس الوزراء، الوزارات والمصالح الحكومية

يتمحور وصف الأجهزة المركزية حول إبراز الأنواع المختلفة منها وكيفية تأسيس وريط علاقاتها والتنسيق ما بينها، ومهامها، فمعظم الأنظمة المركزية في الدول تتألف من مجلس الوزراء أو ما شابهه، والوزارات والمصالح الحكومية.

1. مجلس الوزراء

يعتبر مجلس الوزراء الجهاز التنفيذي للدولة. وطبيعي أن تختلف مسؤولياته ووظائفه من دولة إلى أخرى حسب ما جاء في دساتيرها، ويتكون هذا المجلس من جميع الوزراء ويرأسه رئيس مجلس الوزراء. ويمارس هذا المجلس عادة مهام كثيرة لعل أهمها:

أ. وضع السياسات العامة للدولة وإعداد مشروع الخطط العمومية، والإشراف على تنفيذها؛

ب. تنسيق العمل بين الوزارات المختلفة، وتوجيهها بما يحقق الصالح العام؛

- ج. إصدار القرارات الإدارية والتنفيذية في إطار القوانين المعمول بها؛
 د. إعداد مشروعات القوانين وتقديمها للمجلس النيابي، وإعداد الميزانية العمومية للدولة؛
 هـ. عقد القروض في حدود السياسات الموضوعة، ويراقب نشاط كل وزارة للتأكد من عدم انحرافها عن السياسة العامة؛
 و. متابعة تنفيذ القوانين بما يحقق الأمن العام للدولة وحقوق المواطنين؛
 ز. تعيين وعزل الموظفين طبقاً لأحكام القانون، ما لم ينص أن يكون التعيين والعزل بقرار جمهوري للمناصب الحساسة.

2.الوزارات

يعهد بكل نشاط رئيسي متميز في الدولة إلى وحدة مستقلة تسمى الوزارة. وهي وحدة مسؤولة عن تنفيذ جانب معين من جوانب المهام المسؤولة عنها السلطة التنفيذية. كما يطلق على الموظفين العاملين والمكلفين برئاسة الوزارات اسم الوزراء وهم ملزمون بتنفيذ السياسة العامة ولا يسألون عن أعمالهم إلا أمام مجلس الوزراء كما يقومون بتعيين ممثليهم في باقي الوحدات الفرعية الإقليمية الأخرى والقطاعات المحلية المنتمية لها، كذلك الأمر بالنسبة للموظفين المكلفين بإدارة المنظمات الاقتصادية التابعة للقطاع العام. والواقع أن الوزارات تختلف باختلاف طبيعة وحجم الأعمال المسؤولة عنها، لذلك فبعضها له أهمية نسبية أكبر من البعض الآخر، وبعضها يستخدم الأسلوب المركزي في الإدارة والبعض الآخر يستخدم الأسلوب اللامركزي، وبعضها يركز جميع الأجهزة والإدارات التابعة له في مكان واحد كالعاصمة، والبعض الآخر يوزع هذه الأجهزة وتلك الإدارات على المناطق والأقاليم المختلفة للدولة حسب ما تقتضيه حاجة العمل أو مصلحة المواطنين.

كما أن الأسس التنظيمية المعتمد عليها في تنظيم الأجهزة المركزية تشمل عدة اختيارات، منها:

- أ. التقسيم الإداري حسب التخصص أو الوظيفة، أي على أساس تقديم خدمات حكومية متخصصة؛
 ب. التقسيم الإداري على أساس العملاء وتبعاً للمستفيدين ذوي المطالب الخاصة* من الوزارة أو الدائرة الحكومية؛
 ج. التقسيم على أساس العملية، حسب مراحل العمل الذي يفترض أن يحقق أعلى درجة من التخصص التقني، مثل وزارة الصناعات الثقيلة، والتربية، والتعليم العالي... الخ؛
 د. التقسيم على أساس جغرافي، بدمج التنظيم الإقليمي المحلي مع التنظيم المركزي من أجل القيام بالتخطيط الوطني.

3.المصالح الحكومية

تعتبر المصلحة الحكومية الجهاز الرئيسي في الوزارة، ويعين لها مدير يتولى مسؤولية إدارتها وتنظيمها تحت إشراف الوزير المختص. وطبيعي كلما تعدد نشاط الوزارة الواحدة، كلما تعددت المصالح الإدارية التابعة لها، بحيث يوكل لكل مصلحة حكومية نشاط متخصص واحد تقوم به. ويقع على عاتق الوزير التنسيق بين المصالح الحكومية التابعة لوزارته حتى تحقق الوزارة وحدة الأهداف المطلوبة، خاصة بالنسبة للسياسات العامة والبرامج.

II.2.2.المؤسسات والشركات العمومية

تعتبر المؤسسات والشركات العمومية أحد أشكال الأجهزة الحكومية المعمول بها كبديل للوزارة أو المصلحة الرسمية التابعة لها مباشرة في إدارة مشاريع مختلفة من حيث الهدف والنشاط. وتكونت هذه المؤسسات لاعتبارات مقصودة منها إيديولوجي

* مثل: المغتربين في المهجر، وزارة المحاربين، أو الدوائر، مثل: إدارة المعوقين، ومكتب الأقليات العرقية وإدارة الموظفين المتقاعدين.

ومنها مصلحي أو منفعي. وقد ظهرت هذه المؤسسات في المجتمعات الرأسمالية والاشتراكية سابقا كما ظهرت في الدول المتقدمة والدول النامية بدون تمييز، من الأمثلة على ذلك في ظهرت في كل من انكلترا وروسيا والهند ومصر واليابان والبرازيل وكندا والمكسيك. وأصبح هذا النوع من الأجهزة العمومية يلعب دورا كبيرا في النشاطات العمومية والتجارية. فمنذ انتهاء الحرب العالمية الثانية أخذت البلدان المتقدمة والنامية بتكوين المؤسسات العمومية وأعطتها ادوار مهمة تؤديها في مجالات المرافق والخدمات العمومية والنشاطات الزراعية والصناعية والخدمية لدعم التطور الاقتصادي وتحقيق هدفين مهمين، هما تكوين الصناعات الوطنية وسد النقص الذي يتركه القطاع الخاص.

وتدار الشركات العمومية بأسلوب اقرب إلى أسلوب إدارة المؤسسات والشركات الخاصة منه إلى أسلوب الوحدات الحكومية. فهي تدار عن طريق مجلس إدارة، تعين الحكومة جميع أعضائه بصفتها صاحبة رأس المال وعادة ما يتكون من عدد من مندوبي الحكومة وعدد من المديرين بالمؤسسة، لتخطيط وتنفيذ أهداف المؤسسة وفقا للسياسات العامة للدولة.

وتأخذ المؤسسات والشركات العمومية شكلين: وطنية أو تابعة للجماعات المحلية. فأما الوطنية فهي تابعة للوزارات، وتأخذ أحجاما معتبرة، وهي تخضع للمركز مباشرة، كما تقوم الوزارة بمراقبة إدارتها، مع حصولها على تقارير دورية عن نشاطها ونتائجها. والمؤسسات الأخرى التابعة للجماعات المحلية تكون تابعة للبلديات أو الولايات، أو تكون تابعة لهما في آن واحد، وتكون بأحجام متوسطة وصغيرة، تمارس نشاطات مثل النقل والبناء... الخ.

II.3.2. وحدات الإدارة المحلية

تقوم وحدات الإدارة المحلية بإدارة الشؤون المحلية من خلال هيئات أو مجالس محلية وحكام محليين (معينين أو منتخبين) لهم صلاحيات محددة لإدارة المجتمع المحلي. إن التوسع الذي حدث في أعمال ونشاطات الدول جعلتهم يقومون بنشاطات متعددة ويقدمون الخدمات المتنوعة بما يلائم التطور الاقتصادي والسياسي والاجتماعي. لذلك أصبح من الضروري توزيع المسؤولية والصلاحيات بين العاصمة المركزية والمناطق المحلية مما أدى إلى تقسيم الجهاز الحكومي إلى سلطات مركزية وأخرى محلية توصف باللامركزية الإدارية تعتمد صلاحيتها على فلسفة الدولة ونظرتها إلى اللامركزية.

وتعتبر الإدارة المحلية تنظيما إداريا تخضع فيه السلطات المحلية للتعليمات والسياسات العامة الصادرة من الحكومة المركزية والمتعلقة بإدارة شؤون منطقة جغرافية معينة وتكون جزءا من الهيكل الإداري للدولة. ويمكن أن يعود تطبيق الإدارة المحلية بفوائد عديدة على المنطقة المحلية والسلطة المركزية مثل تخفيف الضغوط عن الإدارة المركزية، وتمكين أبناء المنطقة من ممارسة أمورهم بأنفسهم والمساهمة في تحقيق الاحتياجات المحلية والمشاركة في صنع القرار وتخفيض الفترة الزمنية التي يتطلبها صنع القرار المركزي في حالة تحويله إلى قرار محلي والتنسيق بين مختلف الإدارات والأجهزة المركزية المحلية من جهة وبين المناطق المحلية نفسها من جهة أخرى.

II.4.2. المرافق العمومية

في غالب الأحيان ما يتم الربط بين التنظيم الواقعي المادي أو العضوي لوحدات الإدارة العمومية وبين مفهوم ومصطلح المرفق العمومي، لذلك لا بد من إعطاء فكرة حول المضمون القانوني للمرفق العمومي والأساليب الإدارية الممارسة فيه.

1. فكرة المرفق العمومي

استناد إلى المعيار العضوي*، كثيرا ما يعبر عن المرفق العمومي بأنه جهاز أو هيكل أو هيئة أي الجهاز الذي يسير الشؤون العمومية. ويرتبط هذا المفهوم بسلطة الإدارة العمومية بشكل عام أو أي مؤسسة إدارية معينة، فالمرفق العمومي للتعليم العالي والبحث العلمي، هو مبنى الوزارة والتنظيمات التي فيه أو مجموع الجامعات التابعة لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي أو مراكز البحث... الخ، فبصفته منظمة هي الصفة التي تبرز هنا. أما المدلول الثاني فهو المعيار المادي**، أو النشاط (الخدمة المقدمة)، أي الأنشطة التي تقوم بها الأجهزة المشار إليها في المعيار العضوي وكذلك أجهزة أخرى خاصة بهدف تحقيق المصلحة العامة (المنفعة العامة). ومن خلال هذا التعريف، تتضح العناصر الأساسية اللازمة لوجود المرفق العمومي. وهي تحقيق المصلحة العامة والمنفعة العامة، وتواجد سلطة عمومية. وبالإضافة إلى هذه العناصر، هناك ما يجب أن يميز المرفق العمومي من حيث ضرورة إبراز الجهة القانونية للسلطة العمومية التي تتكفل بإدارة هذا المرفق العمومي، ومصادر تمويله، والنشاطات أو الخدمات التي أنشئ من أجلها وكذا القانون الخاص به.

وحسب طبيعة النشاط، تنقسم المرافق العمومية إلى، **مرافق عمومية إدارية**، كمرافق العدالة، ومرافق الدفاع ومرافق الأمن العمومي ومرافق الصحة العمومية... الخ، و**مرافق عمومية اجتماعية**، كمراكز الضمان الاجتماعي، والمرافق المخصصة لتقديم الإعانات الاجتماعية للمحتاجين، و**مرافق عمومية اقتصادية**، كمرافق محطات النقل البري، البحري والجوي، مرافق توزيع المياه، والغاز، والصناعات الكيماوية، ومن أنواع المرافق العمومية، **مرافق عمومية مهنية ونقابية**، كمرافق التنظيم المهني كنقابة المحامين ونقابة الأطباء، ونقابة المهندسين... الخ.

2. أساليب إدارة المرفق العمومي

تتمثل أساليب إدارة المرافق العمومية، التي ينص عليها القانون الإداري، في كل من:

- أ. أسلوب الاستغلال المباشر، بحيث تتولى المجموعات العمومية الإقليمية (الدولة، الولاية، البلدية)، مباشرة، إدارة المرفق الذي أنشأته، بشكل الاستغلال المباشر أم بتسيير مشخص؛
- ب. أسلوب المؤسسة العمومية، بمعنى أن تستقل المؤسسة العمومية بإدارة المرافق العمومية التابعة للدولة والجماعات المحلية؛
- ج. أسلوب الامتياز، عن طريق العقد أو الاتفاق الذي يكون بين الإدارة العمومية المانحة وبين شخص طبيعي (فرد) أو شخص معنوي (شركة مثلا)؛
- د. أسلوب عقد الإيجار، وهو اتفاق بين الإدارة العمومية. كونها شخص عام. والمستأجر لاستغلال المرفق العمومي لمدة معينة مع تقديم الإدارة العمومية إليه المنشأة والأجهزة؛
- هـ. أسلوب الإدارة عن طريق التجمعات والنقابات المهنية، في التنظيم الداخلي لشؤون طائفة معينة، مثل تنظيم المهن الحرة من الحمامة والطب والهندسة... الخ؛
- و. أسلوب المقاولات العمومية الاقتصادية، حيث يميل هذا الأسلوب في الإدارة إلى إتباع أسلوب إدارة الأعمال أو إدارة المشاريع، في إطار انجاز الصفقات العمومية التي تعقدتها منظمات الإدارة العمومية.

* Le critère organique, (l'appareil).

** Le critère matériel, (l'activité ou le service public).

3.II. موارد الإدارة العمومية

تختلف الموارد التنظيمية التي تعتمد عليها الإدارة العمومية في ممارسة وظائفها وأعمالها، فهناك ما هو متعلق بالجانب البشري في إطارات الوظيف العمومي، وهناك ما هو متعلق بالجانب المالي والمادي.

1.3.II. الموارد البشرية (الوظيف العمومي)

إن تنشيط وإدارة وخدمة مرافق الإدارة العمومية يحتاج إلى توظيف أفراد يشغلون مناصب ووظائف مختلفة التخصصات والمستويات والمؤهلات، وبذلك فإن هؤلاء الموظفين سيمثلون المورد البشري الذي تعتمد عليه الإدارة الحكومية في القيام بأعبائها، خدمة للمصلحة العامة للمجتمع، ويحتاج كذلك إلى حزم قانونية تسمى بالقانون الأساسي* الذي سينظم ويضبط واجبات وحقوق الموظفين، إضافة إلى قوانين أخرى كقانون العمل الذي ينظم ويرتب ويضبط علاقات العمل، في القطاع العمومي، بين الجهة الموظفة للأشخاص والأشخاص الموظفين.

والموظفون العموميون هم الأشخاص المعيّنين بقرار من المرجع المختص بذلك في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الميزانية العمومية أو ميزانية إحدى الدوائر، بما في ذلك الموظف المعين براتب شهري مقطوع أو بعقد على حساب المشاريع أو الأمانات أو التأمين الصحي.

وتعتمد الدولة في تسييرها لشؤون العاملين العموميين على جهاز مركزي يسمى بمديرية الوظيف العمومي أو مركز الخدمة المدنية أو ديوان الخدمة المدنية، يمارس نشاطات رئيسية، تنقسم إلى نوعين رئيسيين:

1. نشاطات تقليدية: تؤدي الإدارة الفعلية لشؤون الموظفين النشاطات الآتية:

- أ. التوظيف، في تبين طرق الاستقدام وتحديد معايير الاختيار وتطبيق إجراءات التعيين؛
- ب. التدريب، في وضع سياسات التدريب وتحليل احتياجاتها وتطوير وسائل التدريب وتنفيذها وتطوير مستوى العمل؛
- ج. تقييم الأداء، في وضع نظام لقياس وتسجيل تقديرات الموظفين وتحديد مستويات الأداء ومقارنتها بالمعايير اللازمة؛
- د. الاتصالات، في تطوير وممارسة سياسة الاتصال مع العاملين وتكوين مركز للنشر وتوفير الدليل التنظيمي؛
- هـ. الرواتب والأجور، في اقتراح سلم رواتب وأجور وتأسيس نظام التعويضات والمكافآت وتقييمه؛
- و. الترقية والتقاعد، في توضيح نظام وإجراءات الترقية وكيفية الإحالة إلى التقاعد.

2. نشاطات غير تقليدية: وتتمثل في الآتي:

- أ. تخطيط القوى العاملة ودراسة مشكلة الإنتاجية؛
- ب. النقابات المهنية وتمثيل الموظفين والمستخدمين؛
- ج. قياس فعالية إدارة نظم الوظيف العمومي، والتوظيف في أجهزة الإدارة المحلية.

* Statuts juridiques.

II.3.2. الموارد المالية للإدارة العمومية واستخداماتها

إن التطرق إلى قضية الموارد المالية للإدارة العمومية والموازنة العمومية سيؤدي إلى ضرورة الحديث عن الموارد المالية والاستخدامات المالية للخزينة العمومية، من خلال ما يأتي به وضع السلطات العمومية للميزانية العمومية، والتي تتمثل في: "الإطار الذي يضم مجموع الحسابات المتعلقة بموارد واستخدامات الدولة، خلال سنة مدنية واحدة".

1. موارد الخزينة العمومية

تتمثل موارد الخزينة العمومية في كل ما يتعلق بالطبع الجبائي وحاصل الغرامات والتكاليف المدفوعة لقاء الخدمات المقدمة والأتاوى؛ ومداخيل الأملاك التابعة للدولة؛ والأموال المخصصة للمساعدات والمدايا والهبات؛ وكذلك التسديد برأس المال للقروض والتسبيقات الممنوحة من طرف الدولة من الميزانية العمومية وكذا الفوائد المترتبة؛ إضافة إلى مختلف حواصل الميزانية التي ينص القانون على تحصيلها؛ ومداخيل المساهمات المالية للدولة من أرباح مؤسسات القطاع العمومي المحسوبة والمحصلة وفق الشروط المحددة في التشريع المعمول به؛ وتحصيل الخزينة من البنك المركزي مقابل القيمة للنقود المعدنية التي تصدرها والودائع تحت الطلب؛ كما تفتح الخزينة حسابات للشركات العمومية المحلية وهذا ما يشكل مورد حقيقي للخزينة؛ وتحصل الخزينة العمومية كذلك على مواردها من الادخار السائل بحيث تصدر الخزينة العمومية الأذونات مجسدة ماديا للاكتتاب العام تمكنها من الحصول على الادخار الصغير للعائلات.

ومن أجل القيام بمشاريع ضخمة ذات منفعة عامة يتم اللجوء لطلب قرض من المجتمع سواء قرض وطني أو دولي عن طريق تحفيزهم ويرفق هذا الطلب أو القرض بإصدار سندات تطرح في السوق النقدي كما قد تلجأ المؤسسات المالية لتحصيل الموارد من البنك المركزي من مصدرين، الأول: عند اختلال زمني مؤقت بين موارد ومصاريف الخزينة العمومية يساعد البنك المركزي الخزينة العمومية بتقديم قروض مؤقتة أي تسبيقات؛ والثاني: عند وقوع عجز حقيقي نهائي في قانون المالية في هذه الحالة تأخذ الخزينة مساعدات من البنك المركزي باسم قروض للخزينة العمومية.

2. الاستخدامات

فمثلا كان للخزينة العمومية موارد فهناك في المقابل استخدامات تقوم بها، منها ما هو متعلق بأعباء الدين العمومي والنفقات المحسوبة؛ ومخصصات السلطات العمومية؛ والنفقات الخاصة بوسائل المصارف؛ وزد على ذلك تدخلات الحكومة؛ والتمويل الإداري؛ وتمويل الجماعات المحلية*؛ والمساعدات المقدمة للمؤسسات العمومية. ومعروف كذلك أن الخزينة العمومية تحتاج عادة إلى أموال لتغطية العجز الناتج عن تحقيق قوانين المالية السنوية، فالحاجة للتمويل تنشأ عن الخلل في الموارد بشكل مؤقت ونهائي أو في المشاكل التي تعترى الإنفاق، ويبقى للخزينة دراسة الأسلوب الذي تحصل به على الأموال ويكون ذلك عن طريق اللجوء للادخار علما أن هذا يؤدي إلى تحويل الادخار من السوق المالي، زيادة على استغراق وقت طويل حتى يتحقق، في حين أن التدخل في السوق النقدي يوفر النقد فورا، أو اللجوء إلى الإصدار النقدي مع خطر الزيادة في الكتلة النقدية. أما إذا صعب الأمر ووصل إلى حد سد العجز عن طريق الاقتراض العام

* في الجزائر تم تخصيص 50% من الضريبة على الناتج الخام الخاص بالمداخيل الإجارية لصالح البلديات، حسب الإجراءات التي جاء بها قانون المالية التكميلي لسنة 2008.

فمن شأنه تحميل الأجيال القادمة بأعباء إضافية تتمثل في خدمة الدين العمومي وعدم الاستفادة من الأموال المقترضة. وهذا ما سينجم عنه مشاكل كبيرة جدا في مباشرة الإدارة العمومية لمهامها.

المطلب الثالث: حركة الإدارة العمومية

يتبين الجانب الحركي (الديناميكي) للإدارة العمومية في مختلف ومجمل الأعمال والأنشطة الإدارية التي يقوم بها المديرون السامون من وضع السياسات العامة وصنع القرارات العمومية ومن إعداد وتنفيذ البرامج الحكومية والرقابة الإدارية عليها، وهذا ما سيخصص بالدراسة والتحليل في هذا المطلب الثالث.

1.III. وضع السياسات العامة

تقع مسؤولية وضع السياسات العامة على عاتق الإدارة العليا في الإدارة العمومية. فما المقصود من السياسة العامة؟ وما هي مراحل صنع السياسة العامة؟ وما هي الجوانب العلمية المرتبطة بتحليل هذه السياسات العامة؟

1.1.III. السياسات العامة، المفهوم، الخصائص والمكونات

من الناحية النظرية، يتطلب السعي إلى معرفة معنى السياسة العامة ذكر التعاريف الممكنة لها والخصائص والصفات التي تميزها كمفهوم إداري في الإدارة العمومية، إضافة إلى مكونات هذا المفهوم.

1. مفهوم السياسة العامة

يمكن وصف السياسة العامة بأنها "...ذلك الإطار الذي يحتوي على خيارات الحكومة من النشاطات التي تخدم المصلحة العامة...". كما يمكن كذلك النظر إليها وفقا للتعريف الآتية:

أ. هي أي عمل تختار الحكومة تنفيذه أو عدم تنفيذه؛

ب. هي العلاقة بين الدائرة الحكومية وبيئتها؛

ج. إن السياسة هي برنامج عمل مقترح لشخص أو جماعة أو لحكومة في نطاق بيئة محددة، لتوضيح الفرص المستهدفة والمحددات المراد تجاوزها سعيا للوصول إلى هدف أو لتحقيق غرض مقصود؛

د. هي تبني أسلوب عمل هادف، يقوم بتطبيقه شخص أو مجموعة من الأشخاص لمعالجة مشكلة أو قضية تستدعي الاهتمام.

ومن الجهة الفنية، ينظر إلى السياسة العامة كمجموعة من الخطط والبرامج والمشاريع، حيث تظهر العديد من السياسات العامة في صورة نواتج التخطيط الإداري الذي يعتمد على تحليل المعلومات الماضية والحالية والتنبؤ بها مستقبلا، ففي النهاية يجب أن تمثل الخطة ترجمة رقمية لعمل ذهني حول ما يجب أن يكون عليه مسار أحد المتغيرات الكلية للإدارة العمومية المدروس، كالتوجه إلى اقتصاد السوق مثلا (سياسة عامة) يتم بخصخصة القطاعات وتحرير الأسعار ورفع تدخل الدولة؛ أما البرامج فهي تشكل جزء من الخطة؛ وفي ما يخص المشاريع، فهو الجانب الذي يظهر فيه النشاط بهدف معين ووقت وموارد محددة.

2. خصائص السياسة العامة

للسياسة العامة مجموعة صفات عملية، وجب أخذها بعين الاعتبار في الدراسات التي تخص موضوع إعداد السياسات العامة في الإدارة العمومية، والتي تشتمل على الخصائص الآتية:

أ. أنها نشاطات هادفة تتوجه نحو أهداف معينة بدلا من سلوك عشوائي؛

ب. أنها تحتوي على أسلوب معين من الإجراءات الحكومية التي ينفذها أشخاص رسميون بدلا من قرارات لم تصل إلى مرحلة الانتهاء من تنفيذها. فهي تمثل ما تقوم الحكومات فعلا بتطبيقها وليس ما تنوي الحكومات القيام به؛

ج. أن السياسة العامة إما أن تكون ايجابية أو سلبية، فهي ايجابية عندما تكون إجراءات محددة للتأثير على مشكلة معينة، وسلبية عندما تكون قرارا صادرا من الجهات الحكومية بعدم اتخاذ أي إجراء بخصوص قضية معينة تتطلب الحل؛

د. إن السياسة العامة تستند إلى قانون ولها سلطة التنفيذ، فأفراد المجتمع يقومون بدفع الضرائب بقوة القانون، وفي حالة عدم مراعاة تلك القوانين تقوم الدولة بتطبيق العقوبات المستحقة عليهم كالغرامة أو الحبس.

3. مكونات السياسة العامة

يمكن تحديد مكونات السياسة العامة المطبقة في الإدارات العمومية عن طريق تحليلها إلى خمسة عناصر أساسية وهي:

أ. **المطالب أو الاحتياجات:** وهي الإجراءات التي تطالب الجهات العمومية أو الخاصة الحصول عليها أو إنجازها من قبل الموظفين الرسميين في الدولة بخصوص قضية أو مشكلة معينة. وتختلف هذه المطالب في طبيعتها، فقد تكون رغبة المواطنين أو المشرعين بأن تقوم الحكومة بعمل شيء معين أو قد يكون اقتراحا لعمل إجراء معين بخصوص قضية معينة، مثل: أن تكون هناك رغبة عامة في منح حرية عمل للأحزاب السياسية وبينما تطالب مجموعة أخرى بمنع الأحزاب السياسية تماما؛

ب. **القرارات:** تتخذها الجهات الرسمية والتي تكون بمثابة توجيهات ومحتويات لإجراءات السياسة العامة، وتشتمل على قرارات تشريع القوانين وإصدار الأوامر التنفيذية ووضع القواعد الإدارية وتقديم التفسيرات القضائية الهامة للقوانين؛

ج. **مصادر السياسة ومحتواها:** وتمثل مضمون السياسة العامة التي تشتمل على القوانين التشريعية والأوامر التنفيذية والديساتير والقواعد والتنظيمات الإدارية وقرارات المحاكم بالإضافة إلى بيانات وأقوال الموظفين الرسميين المعبرة عن اتجاهات الحكومة وما تنوي القيام به لتحقيقها؛

د. **مخرجات السياسة أو نتائجها:** وهي المؤشرات الملموسة الناتجة من السياسات العامة والتي تمثل الأشياء المنجزة كنتيجة للقرارات المتخذة والبيانات الوصفية. وهي تعني أيضا ما تنجزه الحكومة مقارنة بما تدعي القيام بإنجازه مستقبلا. وهنا قد يركز الاهتمام على الضرائب المحصلة والضمان الاجتماعي المدفوع والمصانع القائمة والمستشفيات التي تنجزها الحكومة؛

هـ. **آثار السياسة:** وتعبّر عن آثار السياسة العامة على المجتمع (سواء كانت هذه الآثار مقصودة أو غير مقصودة) والناجئة عن اتخاذ أو عدم اتخاذ إجراءات محددة من قبل الحكومة، وتعطي سياسة الضمان الاجتماعي مثلا على ذلك. حيث من السهل قياس نتائج تلك السياسة عن طريق معرفة مقدار الرواتب والامتيازات الأخرى والمساعدات التي تدفع للعائلات.

III.2.1. مراحل صنع السياسة العامة

تتكون مراحل صنع السياسة العامة بصفة أساسية من ثلاث مراحل تطبيقية تستوجب أن يقوم بها النظام الإداري التابع للإدارة العمومية وهي:

1. مرحلة التحليل والاختيار: تضم هذه المرحلة عملية تحليل بيئة المشكلة الإدارية موضوع الدراسة، مع أبعادها وتحليل القضايا والمهمات المرتبطة بها، وكذلك تفحص الأساليب والإمكانيات المتوافرة باعتبارها بدائل قادرة على حل المشكلة. وما يميز مجموع عمليات تحليل السياسة العامة. كإطار عام متداخل مع الحقول المعرفية الأخرى. أن هناك ضرورة للاستفادة من بعض التقنيات المستخدمة في الاقتصاد والرياضيات والإحصاء وبحوث العمليات وغيرها، من أجل تقديم النصيحة لصانعي القرار في مراحل صياغة السياسة العامة.

2. مرحلة اتخاذ القرار: وهي تفعيل العمليات التي تسمح باتخاذ القرار النهائي لتبني البديل الأفضل وتحديد خطط وعمليات التنفيذ.

3. مرحلة التنفيذ: بالنظر إلى النواحي الدستورية والقانونية والنظرية يمكن الفصل بين الأفراد والوظائف من جهة، وبين الوزراء (صانعو السياسة) والإداريين (منفذو السياسة) من جهة أخرى، فيصبح الجهاز الإداري الحكومي دون سلطة صنع السياسة، بل يركز على تقديم الاستشارة للوزير وتنفيذ السياسة التي يصنعها الوزير، وهنا يتبلور مفهوم الإدارة العمومية الذي يؤكد على تنفيذ السياسات العامة للدولة، والملاحظ أن عملية صنع السياسة العامة، في المجتمع الديمقراطي، تشتمل على الحوار والنقد بين الجهات التي تساهم في صنع السياسات داخل الجهاز الحكومي وخارجه، وتتمثل بعض هذه الجهات في كل من، الأحزاب السياسية، في مساهمة الحزب الحاكم وأحزاب المعارضة؛ والحكومة، في مجلس الوزراء، والوزراء، وموظفو الوظيف العمومي؛ العناصر الخارجية، وتظهر في نشاط جماعات الضغط، والرأي العام، والمؤتمرات السياسية والحزبية؛ المواطنون، وهم المستفيدون.

3.1.III. تحليل السياسة العامة

تحتوي الجوانب المتعلقة بعملية تحليل السياسات العامة في الإدارة العمومية على قيمة معتبرة ومهمة جدا في الدراسات والبحث، وكذلك من أجل المباشرة في تقييم هذه السياسات لاكتشاف معالم الجزء الناجح منها والقيام بتعديل الجزء الآخر غير الناجح.

1. عملية تحليل السياسة العامة

هناك أكثر من تصور يبرز في وصف المقصود من عملية تحليل السياسات العامة في الإدارة العمومية، منها ما يلي:

أ. هي بحث علمي يميل نحو تطبيق مبادئ العلوم الإدارية والاجتماعية، من خلال استخدام مناهج متعددة، لإنتاج معلومات أساسية ذات علاقة بسياسة عامة معينة، فمن شأن هذه المعلومات الواردة ضمن سياقات سياسية متعددة أن تؤدي إلى معرفة السلوكيات المرتبطة بالفعل السياسي من حيث الفاعلين والمؤثرين وتقييم الآثار المترتبة على ذلك.

ب. هي منهج يساعد متخذ القرار على اختيار البديل الأفضل لحل مشكلة عامة ذات أهمية مستعينة بالتحليل وفق الطرق العلمية الرشيدة.

2. أهمية القيام بعملية تحليل السياسة العامة

تتجلى أهمية القيام بعملية تحليل السياسة العامة، كأحد العمليات الديناميكية في الإدارة العمومية، من خلال العديد من النقاط التي تتعلق بانتظام الجهات التنفيذية للسياسة العامة في عمليات اتخاذ القرارات التنفيذية، وذلك ب:

- أ. التقليل من حرية المديرين عند مواجهة موقف لا يعلمون كيفية التصرف فيه، والسياسات ترشدهم وتقلل من عدم تأكدهم وتجعلهم أكثر ثقة في مواجهة المواقف والمشاكل المختلفة؛
- ب. هي أداة المشروع في التنسيق بين الأهداف العامة من جهة وبين تصرفات المديرين من جهة أخرى، مثل تطبيق سياسات ضبط الإنفاق يجعل جميع المدراء في انسجام تام لتحقيق نفس الغرض؛
- ج. تضمن توحيد الفهم والتصرف من قبل مختلف المديرين عند مواجهتهم لنفس المشكلة؛
- د. تجعل من عملية اتخاذ القرار عملية سهلة لأنها تحدد ما يجب عمله بالتفصيل؛
- هـ. توفر المعايير اللازمة لمتابعة الأداء والرقابة على المديرين لاحقا كما توفر الحماية لأي مدير يود الدفاع عن قراراته بأنها تسيير وفق السياسة العامة للمنظمة العمومية؛
- و. تعطي الأداء شكلا نظاميا، لأن القرارات لا تصدر بشكل فوضوي أو ارتجالي.

3. تحليل المقومات المسؤولة عن نجاح السياسة العامة

- تركز عمليات تحليل المقومات التي تضمن نجاح الإداريين، بنسب مقبولة، في صياغة السياسة العامة على:
- أ. تبين درجة الوضوح، الذي يميز السياسة العامة، فهذه الأخيرة يجب أن تكون مصاغة ضمن شكل يتعد عن الغموض والتعقيد، بل يجب أن تكون مصاغة بلغة سليمة ذات عبارات بسيطة؛
- ب. دراسة مستوى الشروح والفهم، المقدم للجهات التنفيذية، حيث يجب أن تضمن صياغة السياسة شرح مفصل إلى كل من يستخدمها ويفضل الاشتراك مع كل المستويات التنفيذية في وضعها وبالتالي تحسين مستويات فهمها والقبول بها؛
- ج. قياس مرونة السياسة، بمعنى بحث فيما إذا كانت السياسة العامة التي تنتهجها الإدارة العمومية في أداء مهامها تقبل بعض التغييرات دون أن يمس ذلك توازنها الهيكلي، فيجب أن تحتوي صياغة السياسة العامة على أكبر قدر ممكن من المواقف والظروف وأن ترشد المدير إلى كيفية اتخاذ القرار، فالصياغات العامة هي التي يمكن أن تحقق المرونة في السياسة؛
- د. الانسجام، بمعنى اختبار فيما إذا كان هناك تنسيق بين السياسات العامة يضمن عدم التعارض فيما بينها.

III.2. صنع القرارات في أجهزة الإدارة العمومية

تتم الإدارة العمومية بصورة خاصة بعمليات صنع وتنفيذ القرارات في مؤسساتها المختلفة. ويحاول الإداريون التوصل إلى طرق ومبادئ عملية يستخدمونها لمواجهة المشاكل والمواقف الإدارية التي تتطلب اتخاذ قرار معين. ومن هنا كيف يتم صناعة القرارات في الإدارة العمومية؟ وما هي العوامل المؤثرة فيها؟ وما هي الطرق الرئيسية المتبعة في صنعها؟

III.2.1. قرارات الإدارة العمومية والعوامل المؤثرة فيها

إن ما يلاحظ عن القرارات في الإدارة العمومية، أنها تخضع لخطوات وآليات في إصدارها، إضافة إلى نشوء ردود أفعال حولها، وكل هذا في ظل ظروف وعوامل تتحكم فيها، وجب أخذها بعين الاعتبار.

1. صناعة القرار

لا تخضع القرارات في الإدارة العمومية دائما إلى المعادلات الحسابية أو المنطقية أو الخطوات المترابطة والمتسلسلة الدقيقة، مثلما هو الحال في الإدارة الخاصة، فالبعض منها يتطلب عقلية خاصة، تعرف كيف تتعامل وتتصرف مع الأحداث

والطوارئ، كما أن مدخلات عملية صنع القرار في الإدارة العمومية متعلق بسلوك الإنسان كفرد أو جماعة، وهو ما يصعب التحكم فيه كون محددات السلوك الإنساني تبقى معقدة وغير يسيرة الفهم، إلا أن هذا لا يمنع من إيجاد قاعدة عامة تكشف عن كيفية صنع القرار* في شكل مراحل ضمن إطارها الطبيعي:

أ. مرحلة تحديد الهدف العمومي أو الغرض العمومي للإدارة العمومية بمنتهى الدقة.

ب. مرحلة جمع المعلومات والحقائق المتعلقة بالموضوع العمومي أو بالأزمة الموجودة في حقل القطاع العمومي.

ج. مرحلة تحديد ومراجعة الإمكانيات المتاحة.

د. مرحلة عرض ومناقشة الحلول المفتوحة والبدائل والناتج المحتملة لكل بديل مع بحث تأثير كل منها على الآخر، ومزاياها وعيوبها.

هـ. مرحلة ترجيح أحد الحلول... ولماذا وقع عليه الاختيار؟... وهل توجد إمكانية لتنفيذه؟.

و. مرحلة إصدار القرار... من يصدره؟... وفي أي وقت؟... وهل يكون واضح أو غامض؟.

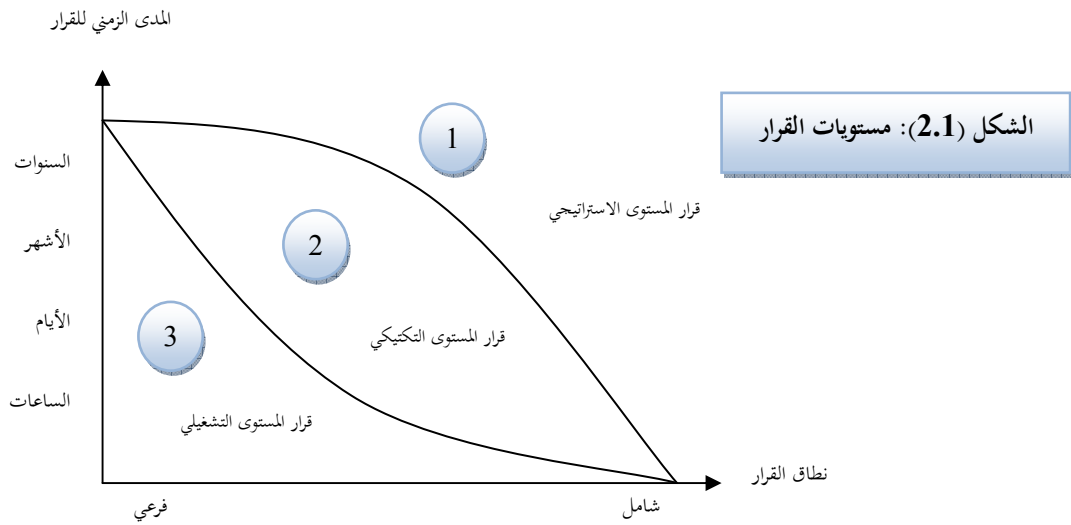
ز. مرحلة مراقبة المنفذين... وجمع ردود الأفعال الصادرة عن الرأي العام.

2. إصدار القرار وردود الأفعال المتعلقة به

بما أن القرارات تختلف في أهميتها وحجمها ونوعيتها، ينبغي اعتماد مصادر مختلفة المستويات عند إصدار القرار، فالاستراتيجي منها أن لا يترك للمستويات الدنيا، كما أن الثانوي ينبغي أن لا يوضع في سلة السلطات العليا، فالأفضل أن يكون هناك توازن بين القرار ومن يصدر القرار. كما يعتمد الإداريون، في العادة، للتمييز بين أقسام ومستويات صنع القرار (التي يصدر عنها القرار) على بعدين رئيسيين. وهذان البعدان هما: أ. المدى الزمني للقرار (سنوات، أشهر، أيام وساعات)؛ ب. نطاق القرار (شامل، فرعي). مما يؤدي إلى ظهور ثلاثة مستويات وهي: المستويات الاستراتيجية، ومستويات الإدارة الوسطى، والمستويات التشغيلية.

ومن الشروح الإضافية المهمة حول هذه التقسيمات والمستويات، هناك تلك التوضيحات التي جاء بها المتخصص الإداري "أنسوف" (Ansoff) فبالنسبة إليه، المستويات الاستراتيجية، عن من يصدر القرار في هذا المستوى هو الإدارة العليا، كرئيس الدائرة (الوزارة) على سبيل المثال، فتكون قراراته إستراتيجية تعبر عن أهداف وخطط طويلة المدى، تتميز بأنها مرتبطة بمشكلة جديدة وغامضة غير مألوفة والمعلومات عنها قليلة وتحتاج إلى اجتهاد وتفكير بطريقة تصورية وإبداعية؛ أما المستويات التكتيكية، فالذي يصدر القرار فيها هم موظفي الإدارة الوسطى كأحد أعضاء أو أحد رؤساء الدوائر أو المصالح على مستوى الوزارة، فتكون قراراتهم إدارية تعبر عن أهداف تنظيمية وإشرافية، تتسم بأنها تعالج مشكلة شبه روتينية مألوفة والمعلومات عنها متوفرة والقرار روتيني يعتمد على الحالات السابقة المماثلة؛ والمستويات التشغيلية، لا يتم في هذه المستويات إصدار القرار بقدر ما يتم تطبيق القواعد والإجراءات بصورة حرفية من طرف جميع الأفراد المنفذين. ومن خلال التحليل الذي سبق حول المستويات الثلاثة للقرارات يمكن تمثيل كل ذلك في الشكل (2.1):

* لا بد من التمييز بين مفهوم اتخاذ القرار وصنع القرار، فالأول هو آخر مرحلة من مراحل صنع القرار، بينما تشمل عملية صنع القرار جميع الخطوات التي تسبق مرحلة اتخاذ القرار بالإضافة إلى مرحلة اتخاذ القرار.



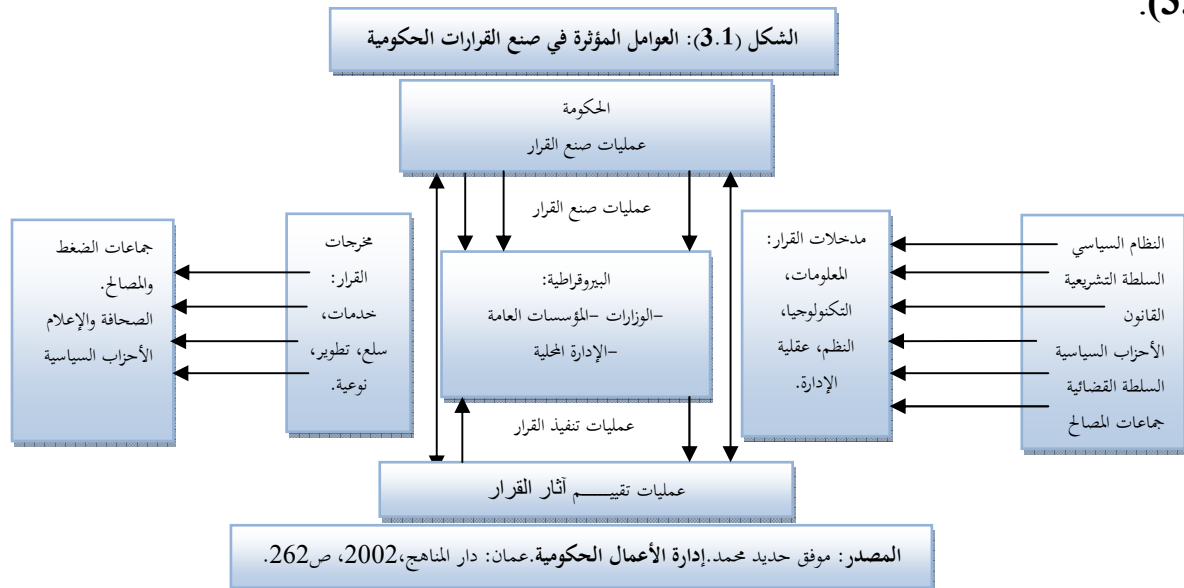
Source: Souterain Jean-François et Philippe Farcet . ORGANISATION et gestion de l'entreprise. Paris: Berti, 2007, p197.

وفيما يخص ردود الأفعال، فإن القرارات لا تسلم منها، حيث تكون ردود الأفعال متفاوتة الدرجات من جميع الأطراف والقوى التي ستتأثر بالقرار سلبيًا أو إيجابًا، وردود الأفعال مسألة طبيعية ومتوقعة، ومدروسة ضمن الإطار العام لصناعة القرار ولكن الشيء المهم في هذه المسألة هو كيفية منع الآخرين من استغلال ردود الأفعال وتوجيهها لصالحهم، والشيء الآخر هو أسلوب السيطرة على ردود فعل الرأي العام المحلي الذي يتأثر عمومًا بالدعايات والإشاعات وتنسم مواقفه بالتأرجح وعدم الاتزان.

3. العوامل المؤثرة في صنع قرارات الإدارة العمومية (الحكومية)

يمكن تلخيص مجموعة القوى والعوامل المتعددة المؤثرة على عمليات ومراحل صنع القرار في الإدارة العمومية في الشكل

(3.1).



إذا، يتضح أن العوامل المؤثرة في صناعة القرار الحكومي رباعية الأبعاد (حسب المنظور النظامي) فهناك ما هو متعلق بالمدخلات والعمليات والمخرجات وردود الأفعال حول هذه العناصر الثلاثة، مثلما هو مبين في هذا المخطط.

III.2.2. الطرق الرئيسية المتبعة في صنع القرارات

يوجد عدة مداخل لتصميم نموذج صنع القرار في الإدارات العمومية، فبعض الدارسين يركز على المدخل الشمولي ويهتم آخرون بمدخل أكثر تحديدا تعتمد على معايير أكثر شيوعا مثل: العقلانية والمعلوماتية وكذلك المدخل التراكمي وتعديل السياسات، فعلى هذا الأساس اشتملت نظريات صنع القرار على النماذج الموالية:

1. النموذج العقلاني / الشمولي (النظرية العلمية)

يقوم هذا النموذج على الافتراض الاقتصادي، حيث يرى بأن القرار الرشيد هو ذلك الذي يحقق أكبر عائد اجتماعي، بمعنى الذي يتمخض عنه مكاسب وعوائد للمجتمع بشكل يعبر عن تحقق الفوائد الكبيرة، وعن أقل قدر ممكن من التكاليف المطلوبة، فهذا النموذج يفصح عن مسارين هامين، يمكن بلوغهما من جراء هذه النظرة العقلانية / الشمولية وهما:

أ. لا ينبغي على صانعي القرارات في الإدارة العمومية تبني أي سياسة أو برنامج حينما ترتفع التكاليف وتزيد بشكل ملحوظ على العوائد.

ب. يجب على متخذي القرارات اتخاذ القرارات التي تزيد فوائدها أو عوائدها على تكلفة تطبيقها.

إذا فالقرار يكون رشيدا عندما يصبح هناك فرق إيجابي بين القيم التي تم تحقيقها وبين القيم التي تم التضحية بها، ولا يعني هذا التضحية بالقيم الاجتماعية في سبيل تعظيم القيم المادية والموجودات المالية أو النقدية، فالرشادة تتضمن جميع القيم الاجتماعية والاقتصادية والسياسية المضحي بها أو التي يمكن تحقيقها.

2. النموذج التدرجي (التراكمي) في صنع القرار

هو المدخل الذي تعتمد عليه وتستخدمه نظرية الإدارة العمومية في صنع القرارات في المنظمات الحكومية، وتأتي هذه النظرية كبديل للنموذج العقلاني / الشمولي ففي الواقع معظم القرارات تتخذ بالأسلوب التراكمي. ويعتبر "شارلز لندبلوم" (Lindblom) أول من اقترح هذه النظرية*، فصانع القرار الذي يستخدم المدخل التراكمي يركز فقط على السياسات التي تختلف جزئيا أو هامشيا عن السياسات القائمة ويهتم بعدد محدود من البدائل ويقوم بتقييم عدد قليل من النتائج والآثار المترتبة عن كل سياسة بديلة.

إذا بعبارة أخرى، النموذج التدرجي أو التراكمي ما هو في الحقيقة إلا استمرارية للنشاطات الحكومية السابقة، ولكن بشيء من التعديلات التدريجية، ويسمى "لندبلوم" بالتدرجية الجزأة والتي يمكن أن تكون مجسمة لطبيعة الصياغة المبسطة، من حيث أن صانعي القرار يفضلون تجزئة المشكلات عند صياغة القرارات، لغرض التمكن من اختيار القرار الذي يحقق هامشا مطلوبيا من الحل. كما يشكل رأي "لندبلوم" تضامنا مع أفكار "سايمون" (H.Simon) الذي يعتبر من أبرز المنتقدين للنموذج العقلاني - الشمولي، وهذا من خلال مطالبته باستبدال الرجل الاقتصادي بالرجل الإداري، والقرار المثالي بالقرار المرضي.

* هناك من يسمي هذا النموذج بنموذج الموظف البيروقراطي.

3. نموذج المسح المختلط

هذا هو المدخل الرئيسي الثالث المستخدم في مجال صنع القرارات في الإدارات العمومية، جاء به العالم الاجتماعي "ايتزيوني" (Etzioni) منتقدا كلا من النظرية الأولى والثانية، فالقرارات التي تصنع بالأسلوب التراكمي تمثل أصحاب السلطة والمصالح في المجتمع (المنظمة سياسيا)، بينما تهمل مصالح الطبقة المعدومة (غير المنظمة سياسيا)، بالإضافة إلى أن المدخل نفسه يركز على المدى القصير وعلى التغيير المحدود في السياسات الجارية، وبذلك يهمل الإبداع الاجتماعي، ففي القرارات المصرية والأساسية مثل قرار إعلان الحرب لا تأتي القرارات تحت مظلة القرارات الجزئية - التراكمية، فالقرارات الأساسية تعطي مضمون قرارات تراكمية عديدة.

ف"ايتزيوني" يدعو إلى إيجاد نموذج توافقي في عملية صنع القرار واتخاذها، يأخذ بجانب معين مهام من أساسيات النموذج العقلاني/ الشمولي، كما يأخذ بالإضافة إلى ذلك جانب معين وهام من أساسيات النموذج التراكمي أو التدريجي، بما يحقق لعملية صنع القرار الاستفادة من المعطيات العقلانية ومن المعطيات التدريجية، بشكل يؤدي إلى صنع استراتيجيات وسياسات وبرامج الإدارة العمومية، التي يمكن أن توصف بالحركية (الديناميكية)، وبالعملية والواقعية، وبالتالي تخنيب القرار الإداري مثالية الرشادة (النظرية) ورتابة التدريجية (المصلحية).

4. نموذج الاختيار العام

هو ذلك النموذج الذي يرى بأن اتخاذ القرار في الإدارة العمومية يمكن أن يكون بصورة اتخاذ قرار جماعي، والذي يعبر عن مجموعة الأفراد الذين يسعون إلى تحقيق مصالحهم الذاتية. فالاختيار العام يتعلق بطبيعة الحاجات والسلع العمومية، والخدمات الواسعة التي تترجم للعلاقات بين عملية صنع القرارات الرسمية، وبين ميول الناس وتوجهاتهم الفردية أو الجماعية، وكذلك بالمطالبات الحكومية والمؤسسية وطرائق العمل، والفجوة الحاصلة بين المنتجين ومستوى الأداء المطلوب وبين اهتمامات المستهلكين، والاحتياطي الموجود من السلع والخدمات العمومية. فالاختيار العام في اتخاذ القرار يبرز ضرورة الأخذ بعين الاعتبار غايات ومبادئ الاختيار من خلال الآتي:

- أ. ارتباط مضمون الاختيار العام بفكرة أفضلية "باريتو" (Pareto)، المشتملة على المبدأ الأخلاقي الذي ينطلق من شروط الوضع الأمثل في تحسين إمكانية وفائدة بعض الناس والذي لا يجب أن يلحق ضرر بغيرهم، تجنبا للتحيز.
- ب. يفترض هذا النموذج أن جميع القطاعات السياسية والاجتماعية، من ناخبين، مرشحين ومشرعين وبيروقراطيين وكذلك الحكومات، يبحثون وراء مصالح الخاصة مثلما هو الحال في السوق*، عن طريق العقد.
- ج. أن نشأة الحكومة نفسها، يمكن أن يرجع إلى فكرة الاختيار العام (الانتخابات)، من منطلق قيام العقد الاجتماعي بينها وبين الأفراد، الذين يوافقون من أجل منافعهم الخاصة على طاعة القوانين ودعم الحكومة.

3.III. تنفيذ البرامج والرقابة الإدارية في الإدارة العمومية

إن من الاهتمامات التي تبرز بشكل مستمر في الإدارة العمومية، هناك تلك التي تركز على أعمال تنفيذ البرامج العمومية أو الحكومية، وكذلك في تفعيل عمليات ونشاط الرقابة الإدارية والسهر على الاستفادة الجيدة من الأدوات الرقابية. فمن

* تحت تأثير "اليد الخفية"، كما هو معروف في أدبيات الاقتصاد السياسي.

خلال هذا، ما المقصود من البرامج؟ وما هي خطوات عملية تنفيذ هذه البرامج؟ وماذا بشأن الرقابة الإدارية في الإدارة العمومية؟ وما الأدوات المستخدمة فيها؟

1.3.III. تنفيذ البرامج

1. البرامج: تعرف البرامج على أنها مزيج أو تركيب من الأهداف والنشاطات والإجراءات الواجب القيام بها، وتحديد الموارد اللازمة لإنجاز عمل أو نشاط معين، وهي خطة تشتمل على نشاطات متعددة لإنجاز هدف معين، وتشتمل على مراحل لها بداية ونهايات واضحة، كما يمكن اعتبارها آلية لتنفيذ الاستراتيجيات أو هي التي تترجم الإستراتيجية إلى واقع عملي، وقد يتفرع عن البرامج الأساسية برامج فرعية. فمثلاً: إذا ما أرادت المؤسسة العمومية للضمان الاجتماعي وضع برنامج لتطوير تقنيات التأمين فيها، فقد يشتمل ذلك على برنامج لشراء أجهزة الحاسوب، ويتفرع عنه برنامج لصيانتها، وبرنامج لتدريب الموظفين، ويتطلب نجاح البرنامج تنسيق جميع البرامج الفرعية لأن أي إخفاق في إحداها قد يؤدي إلى تأخير إنجاز البرنامج الرئيسي.

2. عملية التنفيذ: يقصد بعملية تنفيذ البرامج، النشاطات الموجهة نحو وضع البرامج في حالة التطبيق أو الانجاز، وتشمل هذه النشاطات على:

أ. الخطوات العملية: وهي التعبير عن البرامج بالتعليمات القابلة للتطبيق؛

ب. التنظيم: إيجاد الوحدات والأساليب لتنفيذ البرامج؛

ج. التطبيق: التجهيزات الروتينية من الخدمات والنفقات والأهداف المتفق عليها.

ويعتبر التنفيذ نشاط أساسي للإدارة العمومية، حيث زادت أهميته في السنوات الأخيرة، فالدراسات الحديثة تعتبره عملية إدارية أساسية. وينظر إلى التنفيذ* على أنه تكملة وصنع السياسة العامة بواسطة الأساليب الإدارية. فالإدارة العمومية هي تنفيذ السياسة العامة والبرامج الحكومية.

2.3.III. الرقابة الإدارية والأدوات الرقابية

تتعلق عملية الرقابة الإدارية بالأبعاد المتمثلة في الموضوع والزمان والمكان والكيفية وبمن يقوم بها، وهذا ما سيتم شرحه في هذه النقطة من خلال ذكر الأصناف المختلفة من الرقابة الإدارية في الإدارة العمومية والأدوات الرقابية المتوفرة.

1. الرقابة الإدارية

تشتمل الرقابة الإدارية على النشاطات التي تقوم بها المنظمة العمومية في المجالات والمستويات الإدارية والتنظيمية وطرق العمل وشؤون الموظفين واللوائح والأنظمة المعمول بها في الإدارة والمشكلات والمعوقات التي تقف في طريق العمل الإداري للتأكد من تنفيذ السياسات التي تقررت مسبقاً وسلامة استخدام الموارد البشرية وتحقيق الكفاءة الإدارية، فيمكن إذاً، تصنيف الرقابة الإدارية إلى:

* من الانطباعات الذهنية الخاطئة هو أن تصبح عملية التنفيذ مجرد روتين محدد بعد الانتهاء من إعداد وتبني السياسة العامة، فبالرغم من أن تنفيذ بعض السياسات يتم بطريقة روتينية لكن الكثير من تنفيذ السياسات العامة الأخرى يحدث على مستواها بعض التعديلات المهمة أو الإضافات المهمة كذلك أو يتم إلغاء أجزاء منها عند التنفيذ.

أ. الرقابة المحاسبية والمالية: وتنصب على نشاطات الإدارة المالية المتعلقة بتحصيل الأموال وحسن استخدامها مثل إعداد الميزانيات والبيانات والعمليات والدفاتر والسجلات والمستندات القانونية. وتهدف هذه الرقابة إلى التأكد من دقة التصرف المالي وكشف الأخطاء والبحث عن أسبابها وإيجاد السبل والطرق لتصحيحها؛

ب. الرقابة الفنية: وتنصب على المجالات المهنية والحرفية مثل الأعمال الطبية والهندسية والمحاسبية والقانونية والصحفية والتربوية والاقتصادية؛

ج. الرقابة الروتينية: يطبق هذا النوع من الرقابة على الأعمال الكتابية المتكررة وتشمل إجراءات العمل وروتين العمل وأساليب العمل وتتمثل هذه العمليات بإجراءات التوظيف والإجازات والمشتريات والبريد والحصول على الخدمات المتعلقة بمعاملات المواطنين اليومية.

د. الرقابة الأدبية: يوجه هذا النوع من الرقابة بصورة مباشرة إلى سلوك الأفراد ويشمل الطرق الرقابية الإلكترونية والرقابة على استخدام المنوعات وموظفين مخبرين عن الآخرين.

2. الأدوات الرقابية المستخدمة حسب المستويات الإدارية

تختلف الأدوات الرقابية المستخدمة في الإدارة العمومية حسب المستويات الإدارية في المنظمات العمومية. وهذا ما سيوضحه الجدول (2.1) في الصفحة الموالية، الذي يكشف عن كيفية الاستعانة بمختلف الأدوات الرقابية الممكنة في الإدارة العمومية، والمطبقة خاصة في المنظمات العمومية ذات الحجم الكبير.

الجدول (2.1): الأدوات الرقابية المستخدمة في الإدارة العمومية

الأدوات الرقابية المستخدمة	المستوى الإداري
الميزانيات الرئيسية، الاجتماعات، التقارير، قوائم التحليل المالية، تقييم مستوى أداء مديري الإدارات الرئيسية، السياسات العامة، الإجراءات المهمة.	1. المنظمات والإدارات الرئيسية
ميزانيات الأقسام، الاجتماعات والتقارير، تقييم أداء موظفي الإدارات الرئيسية، السياسات والقواعد التي يضعها القسم، الملاحظات الشخصية، الرقابة الإلكترونية والآلية على المعدات المستخدمة.	2. الأقسام
التقييم الشخصي للإنجاز الوظيفي المعياري والفعلي، والالتزام بالسياسات والقواعد الإدارية، السياسات والقواعد التنفيذية لممارسة الأعمال والمسؤوليات، التقييم السنوي للأداء من قبل المشرف، الملاحظات الشخصية، القيم والضمير.	3. الموظفون (الأفراد)

المصدر: موفق حديد محمد. إدارة الأعمال الحكومية. عمان: دار المناهج، 2002، ص357.

المبحث الثاني: التسيير والأداء المنظمي في الإدارة العمومية

سيضم المبحث الثاني من هذا الفصل المفاهيم المتعلقة بوظيفة التسيير في الإدارة العمومية وذلك من خلال وصف وتعريف العناصر الوظيفية للتسيير وتحليل قضايا التنظيم في الإدارة العمومية، ثم عرض الأفكار والنظريات والتطبيقات التي تُعنى بالأداء المنظمي، وذلك بتقديم عدة تفصيلات حول موضوع الأداء المنظمي من الناحية النظرية ومسألة تقييم هذا الأداء حسب المداخل والأساليب التطبيقية المعتمدة.

المطلب الأول: وظيفة التسيير وقضايا التنظيم في الإدارة العمومية

تعرف وظيفة التسيير في الإدارة العمومية بمجالات تطبيق مختلفة المعالم تكون متكاملة وتظهر في صورة معقدة، لذلك سيتم في هذا المطلب العمل على إعطاء فكرة متينة حول هذه المجالات والتفصيل في أعمال ووظائف التسيير، ومن جانب آخر لابد من الإشارة إلى أهم قضايا التسيير التنظيمية المتعلقة بالبناء والتصميم والتحديث في المنظمات العمومية.

1.1.1 مجالات تطبيق التسيير في الإدارة العمومية

تقسم المجالات التي تكون محل تطبيقات التسيير في الإدارة العمومية إلى قسمين أو مجالين رئيسيين: قسم أو مجال يتعلق بتسيير علاقة الإدارة العمومية بعناصر محيطها (بيئتها)، ومجال يتعلق بالعمليات الإدارية (الوظائف الإدارية) والأعمال.

1.1.1.1 المجال المتعلق بتسيير علاقة الإدارة العمومية بعناصر محيطها (بيئتها)

من التحليل النظامي والبيئي، يظهر مجال التسيير في الإدارة العمومية (Le Management Public) في التطبيقات المتعلقة بإدارة نشاط المنظمات أو المؤسسات العمومية في علاقاتها بالمتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والقانونية والتكنولوجية والمعرفية والعلمية المرتبطة بمحيطها العام والمتغيرات المتعلقة بمحيطها الخاص (من القيادة العليا في الدولة، والأحزاب، جماعات الضغط، والجمهور من الشركات والأفراد..الخ). ومن الأمور التي يمكن ذكرها حول المجال المتعلق بإدارة علاقات الإدارة العمومية هو أن:

1. الإدارة العمومية يجب أن تكون ذات أداء وكفاءة، أي ضمان حالة من التكافؤ بين مراكز القوة الموجودة في المحيط والمنظمات العمومية المقدمة للخدمة العمومية. والمقصود هنا، هو نوعية العلاقة بين المنظمات العمومية والمحيط الإيكولوجي، ونوعية علاقة المنظمات العمومية بالمحيط الاجتماعي عبر الزمن لتحقيق الاستمرارية.

2. من خلال علاقتها بالفضاء الخارجي من الضروري في هذه الحالة أن يأخذ التسيير في الإدارة العمومية هدف تهيئة الإقليم والأهداف الإيكولوجية الأخرى.

3. من خلال علاقتها بالجمهور، تتأثر الإدارة العمومية بالمظهر المؤسسي، وتأخذ بنظر الاعتبار مدى تقبل الجمهور لها، وكذلك الاعتبارات المرتبطة بمدى شرعيتها، حيث يعد هذا الأخير هدف أساسي لها.

4. كما أن التسيير من خلال البعد الزمني، يجب أن ينصب في إطار طويل المدى، لأن التسارع الذي تشهده التحولات العلمية، التكنولوجية والاجتماعية سوف يؤثر في النمو وعلى الأسلوب المنتهج في التسيير لدى الإدارة العمومية.

والذي يجب أن يميز التسيير في مجال علاقة الإدارة العمومية بمحيطها هو: التحكم الجيد في تسيير العلاقات العامة، بمعنى أن المنظمات العمومية تقدم حاليا خدمات علاقاتية مرتبطة بالثقة أكثر منها ببيع الخدمات والمنتجات. الأمر الذي يوحي بأن هدف التسيير هو تسيير علاقة ثقة مع المستخدمين (من الأفراد والمؤسسات... الخ) بخصوص الخدمات المقدمة؛ إضافة إلى كون التسيير يستخدم سلطة واضحة، وبالتالي ظهور الحاجة إلى تسيير سياسي على مجمل شرائح المواطنين، لهذا يجب الأخذ بعين الاعتبار تنظيماتهم وأسلوب تحركهم. فمثلا جمعية مستخدمي الهواتف تعتبر بمثابة تطور واقعي للعلاقة بين التنظيم العمومي والجمهور؛ ومن أهداف التسيير كذلك وجود تسيير يستخدم سياسة اتصال تعمل على المراقبة والتأكد أن الشرعية التي يبحث عنها التنظيم مجسدة فعلا.

ومن خلال هذا المجال، لا بد أن تضمن عملية التسيير الإجابة على الأسئلة الجوهرية الآتية: هل يتم تأدية الخدمات العمومية من قبل المنظمات العمومية بالأداء المطلوب؟ هل تستجيب هذه الخدمات لرغبات طالبي الخدمات؟ وهل أنشطة وأعمال المنظمات العمومية المعنية ذات فعالية وتتقبلها عناصر البيئة؟ وهل تنجز الأعمال والأنشطة العمومية بأقل التكاليف... الخ؟

كما ويرتبط تحديد إطار تطبيق التسيير في الإدارة العمومية بالظروف البيئية التي تحيط بعمل المنظمات العمومية، وحسب رأي أصحاب المدخل النظامي، فإن المشكلات التي تعالج من قبل الإدارة العمومية تنعكس على الأسلوب والنمط الذي تمارس به المنظمات العمومية أنشطتها ومنه الأدوات العلمية المستعملة، فمثلا: الارتباط الوثيق بين المنظمات العمومية والبناء السياسي والدستوري للدولة وكذلك تأثير مختلف القوى والتأثيرات السياسية على عمل هذه المنظمات العمومية، لا بد أن ينعكس على الأسلوب والنمط الذي تمارس به المنظمات العمومية أنشطتها.

2.1.1. المجال المتعلق بالعمليات الإدارية (الوظائف الإدارية) والأعمال

في اتجاه معاكس للمجال السابق، هناك من الباحثين من يرى أن إطار تطبيق التسيير في الإدارة العمومية، لا يكتسب صفة التمييز بل إن مبادئ علوم التسيير الأساسية واحدة وذات أصل واحد ولا توجد فروق جوهرية بين تطبيق علم التسيير في جميع المنظمات سواء كانت عمومية أو خاصة، فأى عمل إداري يحتاج إلى التخطيط، والتنظيم، والتوجيه، والرقابة هذه تعتبر العمليات الجوهرية في التسيير تطبيقا ومحتا. فإذا جاز القول حسب رأي البعض أن هناك فرق بين هدف وغايات المنظمات العمومية وبين نفس الشيء بالنسبة للمؤسسات الخاصة، فإن دعاء عدم التفرقة بين إدارة المنظمات العمومية وإدارة المؤسسات الخاصة، لا يرون الفرق بين طبيعة العملية الإدارية ولا فارقا في طبيعة النشاط ولا يرون أن أمورا تصلح بذاتها لأن تكون موضوعا لهذا النشاط ولا تصلح لغيره، مع التأكيد أن العديد من التبريرات التي يقدمها دعاء تمييز التسيير المطبق في الإدارة العمومية عن التسيير المطبق في المنظمات الخدمية الخاصة، قد تلاشت مع تطور المحيط الاقتصادي والاجتماعي حسب رأي هذه المجموعة وهذا لأن:

1. الغرض الأساس لبقاء المنظمات هو قدرتها على تلبية رغبات معينة من السلع والخدمات وإشباعها، أما هدف الربح فما هو إلا نتيجة لفشل عمليات المنظمة أو نجاحها. ومع تغير المحيط الاقتصادي والاجتماعي وازدياد الضغوط ومستويات الندرة أصبح من الضروري أن تسعى المنظمات الحكومية إلى تحقيق إيرادات وأرباح حتى تضمن لنفسها الاستمرارية.

2. بعدما كانت تقتصر أهداف المؤسسات الخاصة على تحقيق الربحية، أصبح عليها مؤخرا التعامل بمفهوم المسؤولية الاجتماعية اتجاه الأطراف التي تتعامل معهم واتجاه المجتمع، ومنه أصبح هدف تحقيق رفاهية المجتمع لا يقتصر على المنظمات العمومية والحكومية فحسب.

3. صفة الاحتكار التي يعتمد عليها أنصار تمايز إدارة المنظمات العمومية، لم تعد مقتصرة على التنظيمات العمومية والحكومية، إذ العديد من المؤسسات الكبيرة، نتيجة لظروف معينة كتمايز منتجاتها، وعدم وجود منافسين جديدين في الميدان، ونظرا للأسبقية في الإبداع والتفوق التكنولوجي... الخ، أصبحت محتكرة للسوق ومنه تمتلك موارد معتبرة في بعض الأحيان تفوق موارد دولة بأكملها.

من جانب آخر يلاحظ أن الكثير من التنظيمات الحكومية أصبحت تنافس المؤسسات الخاصة، فزيادة الوعي والنفوذ وقوة الرأي العام في المجتمعات، قد أثرت على ممارسات كل من المؤسسات الخاصة والعمومية على السواء بحيث أصبح توفير المعلومات وعرضها ضرورة ملحة إذا ما أرادت منظمة ما إعطاء صورة صادقة عن نشاطها ومنه الحصول على ثقة الأعوان والشرعية المطلوبة.

2.1. وظائف التسيير في الإدارة العمومية

حسب الشائع في أدبيات العلوم الإدارية، تتمثل وظائف التسيير في كل من: التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة. فما الذي يميز هذه الوظائف بالنسبة لاختصاص الإدارة العمومية؟

1.2.1. وظيفة التخطيط في الإدارة العمومية

يحدد التخطيط مسار المنظمة العمومية في المستقبل وكيف يمكن تنفيذه. فالتخطيط يعتبر من بين أهم أعمال التسيير في الإدارة العمومية، وهو يعنى بتحديد الأهداف للانجاز المستقبلي واتخاذ القرارات المتعلقة بالنشاطات واستخدام الموارد المطلوبة لتحقيقها. وتختلف أهمية التخطيط باختلاف المستوى التنظيمي في المنظمات العمومية، حيث تزداد أهمية التخطيط في المستويات العليا وتنخفض نحو المستويات الدنيا في التنظيم، وتتواجد الخطط الإستراتيجية في مستويات الإدارة العليا، أما الخطط التكتيكية ففي المستويات الإدارية الوسطى، والخطط التشغيلية تظهر في المستويات الإدارية الدنيا. وترتبط وظيفة التخطيط بوظائف الإدارة الأخرى كالرقابة حيث يجب تقييم سرعة ودقة تنفيذ كل مرحلة من مراحل الخطة وذلك لمعرفة أوجه القصور أو أسباب عدم دقة التنفيذ، والتخلص منها في المراحل القادمة.

كما وتشتمل الخطط التي تعدها الإدارة العمومية على عناصر لا بد من وجودها حتى تكون مكتملة وهي: الغرض، الأهداف، الاستراتيجيات، السياسات والإجراءات، القواعد، البرامج والميزانيات. أين يقصد بالالغرض (المهمة) رسالة

المنظمة، الغاية الأساسية التي وجدت المنظمة العمومية من اجلها مثل إنتاج سلع وتقديم خدمات، فمثلا الغرض من الجامعة هو تقديم خدمة التعليم والبحث، أما الأهداف فهي حالة نهائية أو نتيجة مستقبلية تسعى المنظمة لبلوغها بهدف تحقيق الغرض أو رسالة المنظمة. وعلى ضوء وطبيعة الهدف تتحدد كمية ونوعية الأعمال والأنشطة المطلوبة في شكل خطط وبرامج عمل تفصيلية. فالتسيير في الإدارة العمومية يتطلب في بادئ الأمر تحديد الأهداف الأساسية على مستوى أعلى الهرم الإداري في المنظمة، ثم بعدها يتم النزول إلى الأهداف الثانوية والفرعية في المستويات الإدارية الدنيا في قاعدة هذا الهرم.

أما الخطط الإستراتيجية الإدارية المطبقة في الإدارة العمومية فتعبر عن برامج عمل وتوزيع الموارد العمومية الضرورية لإنجاز أهداف محددة. فإستراتيجية النقل الجامعي لديوان الخدمات الجامعية مثلا قد تشمل الاعتماد على توظيف شركات النقل التابعة للخواص بعقد إيجاري، بدلا من شراء الديوان لأسطول نقل وتوظيفه لمدة سبع أو عشر سنوات مثلا.

وتعبر السياسات عن خطة توفر إطار عام لمساعدة المسؤولين في اتخاذ القرار وهي موجه ومرشد لعملية التفكير، تسمح بحرية التصرف والاجتهاد، وتتسم بالشمولية والتنسيق؛ وتعتبر الإجراءات عن خطة تفصيلية تتضمن سلسلة خطوات متتابعة، كما أنها لا تترك مجال الحرية والاجتهاد والتصرف، وهي آلية تنفيذ السياسة، وتحدد وتوجه التصرفات أكثر من التفكير، بالإضافة إلى أن نتائجها نمطية؛ وتعني القواعد تلك التعليمات المحددة المتضمنة لأوامر القيام والنهي عن القيام بسلوك معين، كما تعتبر احد آليات تنفيذ السياسات والإجراءات وهي لا تضمن أي مرونة؛ أما البرامج، فهي مزيج من الأهداف والإجراءات والقواعد والمهام والخطوات الواجب القيام بها، وتحديد الموارد اللازمة لإنجاز الأعمال والنشاطات. أما الميزانيات فهي خطة غالبا تمدد لسنة تصف بطريقة رقمية توزيع الموارد من أموال و مواد وعناصر بشرية وغيرها على النشاطات.

2.2.I. وظيفة التنظيم في الإدارة العمومية

إن وظيفة التنظيم ضرورية للمديرين على جميع المستويات. فالتنظيم في الإدارة يتضمن تقسيم الأنشطة إلى أعمال ووظائف، وتفويض السلطة، وتقدير الأسس السليمة لتكوين الوحدات (تجميع الأعمال)، وتحديد العدد المناسب من الوظائف في كل وحدة.

وفي المستويات العليا، يتركز الاهتمام على الهيكل العام للتنظيم كتحديد العلاقات بين الإدارات الرئيسية، أما في المستويات الدنيا فيتركز الاهتمام على عملية إسناد الواجبات والتنسيق بينها. ومعظم المنظمات تكون في حالة عدم استقرار، أي تعمل في ظروف غير مؤكدة بسبب الحاجة المستمرة للتخصص والتكامل لذلك تواجه المنظمات العمومية على اختلاف أشكالها عدد من المسائل الأساسية حول نوع التصميم التنظيمي أو الهيكلية التي تناسب المنظمة وتحافظ على نجاحها. ومن أكثر القضايا التي تواجهها المنظمات العمومية ما يلي:

- إلى أي مدى تستطيع الإدارة العمومية تطبيق التخصص في الأدوار ؟
- إلى أي مدى تقوم الإدارة العمومية بالتقنين في السلوك والوسائل أو درجة الحرية التي تعطى للموظف ؟
- إلى أي مدى تقوم الإدارة العمومية بتشجيع الجوانب الرسمية ؟

- كم عدد المستويات الإدارية التي تقوم الإدارة العمومية بتكوينها لممارسة السلطة ؟
- إلى أي مدى تقوم الإدارة العمومية في تطبيق مركزية أو لا مركزية صنع القرار ؟

لا يوجد حل مثالي لأي من هذه الأسئلة، ولكن يوجد عدد من البدائل المحتملة يمكن أن تقدم التصميم المثالي للمنظمة العمومية. كما أن وظيفة التنظيم تعني بكيفية تجميع وتقسيم أعمال وأنشطة المنظمة العمومية وتحديد نطاق الإشراف المناسب، وكذلك تحديد وتكافؤ السلطة والمسؤولية وتحديد مراكز القوة التي تسند إلى كل موقع في المنظمة العمومية، وفي إنشاء نظام رسمي سليم للعلاقات والاتصالات والتنسيق بين المراكز والوحدات الإدارية المختلفة.

3.2.1. وظيفة التوجيه في الإدارة العمومية

في الإدارة العمومية يقوم بوظيفة التوجيه كل مدير في موقعه وذلك عن طريق إعطاء التوجيهات والإرشادات وإصدار التعليمات والأوامر الإدارية المناسبة، ثم حث العاملين على إتباعها وتوفير الاستجابة عندهم والتنفيذ من جانبهم. وللقيام بوظيفة التوجيه يتولى المديرون عملية تحفيز العاملين وقيادتهم بطريقة تحقق لهم الرضا وتضمن الوصول إلى النتائج المرغوبة من قبلهم ومن قبل الإدارة العمومية. كما تتطلب عملية التوجيه توفير قنوات الاتصال بين المراكز المختلفة للمنظمة، كما أن عملية التوجيه تتزايد أهميتها في المستويات الدنيا وتنخفض في اتجاه المستويات العليا من الهيكل التنظيمي. ومن ناحية أخرى، ترتبط وظيفة التوجيه في الإدارة العمومية بباقي الوظائف الإدارية الأخرى لأن التوجيه يحتاج إلى بيان الواجبات والمسؤوليات التي تقدمها وظيفة التنظيم كما يحتاج إلى وسائل الاتصال وتوضيح العلاقات ومعرفة المقاييس ومعايير الأداء لمكافحة العناصر الجيدة ومعرفة الانحرافات لتقومها، ويحتاج التوجيه إلى القدرات الفنية والسلوكية لممارسة الوظيفة بشكل فعال ومرضي.

وبالإضافة إلى ما سبق، تحتاج وظيفة التوجيه في الإدارة العمومية إلى توفر القيادة، فالقيادة الإدارية هي التي تقود المنظمات العمومية وتكون مسؤولة عن وضع البرامج وتنفيذها. وتعتبر القيادة إحدى ركائز التوجيه يمارسها المدير حتى يتسنى له من إدارة وتوجيه معاونيه ومرؤوسيه بالطرق والأساليب التي يحصل بواسطتها على إخلاصهم وتعاونهم والتزامهم. وتأتي القيادة الإدارية في الإدارة العمومية كتعبير عن ممارسة السلطة الإدارية لتؤدي دورها الوظيفي بما تملكه من قدرات لتوجيه عناصر المنظمة العمومية نحو تحقيق أهدافها وإحداث التنسيق الكامل بين العاملين فيها في المستويات الإدارية والميدانية. فالسلطة تمثل المنطق الأساسي والجوهري والقوة التي تمكن أعضاء المنظمة العمومية من صنع القرارات وتنفيذها أو نموذج سلوكي معين داخل التنظيم الإداري. وتلعب القيادة دورا أساسيا في المنظمة العمومية عن طريق تشخيص الاحتياجات والمشاكل ووضع الحلول المناسبة حسب الأولويات لمعالجة هذه المواقف.

4.2.1. وظيفة الرقابة ومراقبة التسيير في الإدارة العمومية

تهدف الرقابة في الإدارة العمومية إلى التأكد من أن الأهداف والخطط والبرامج تتم حسب معايير محددة سلفا، وتقوم باكتشاف الانحرافات عن هذه المعايير وتحديد المسؤولين عنها وتتخذ الإجراءات لتصحيحها. وهي تتطلب وضع طرق القياس وتقييم النتائج، والرقابة هي وظيفة المدراء والمشرفون في مختلف المستويات التنظيمية في المنظمة العمومية، حيث يقوم

بها المدير العام والمشرف على عناصره من العمال. كما تزداد أهميتها في المستويات الدنيا وتخفض هذه الأهمية باتجاه المستويات العليا.

وإذا كانت الرقابة من الناحية المحاسبية تهدف إلى التحكم في التسيير بمعنى التحكم في التكاليف أو اختبار فيما إذا كان هذا التحكم يأتي عن طريق الزيادة في الإنتاجية، فهنا في الغالب يقصد بهذه الأعمال: مراقبة التسيير.

فوجه اشتمل، يعبر مفهوم مراقبة التسيير عن نظام تقني من الوسائل المحاسبية والمتابعة والتسجيل، الذي يساعد أصحاب القرار الإداري في المستويات التنفيذية للمنظمة العمومية على فحص الأعمال التنفيذية والخدمات المحققة بواسطة الموارد التي تم تخصيصها على أساس أمثل في إطار البحث عن تجسيد أهداف سطرت من قبل؛ ومن هنا يتضح أن مراقبة التسيير تقنية لها إمكانية في العرض المستمر لمعلومات تخص: ضبط الأهداف المراد تحقيقها، وأداء الموارد المخصصة، والنتائج المحققة.

وعن تصميم نموذج لمراقبة التسيير بالتنسيق مع أنشطة المنظمة. يعتمد تصميم مراقبة التسيير على مميزات المهنة التي تمارسها الهيئة أو المنظمة العمومية وخصائصها، بمعنى تحديد الجوانب المهنية المهمة والمؤثرة في أداء هذا التنظيم العمومي.

وفي ما يمكن قوله كذلك حول مراقبة التسيير، أنها عملية تستند إلى حلقة التغذية العكسية* وأنها مستمرة عبرة الفترة الزمنية للنشاط، فهناك المراقبة التي تكون قبل مرحلة إنجاز النشاط، من خلال العمل على تأسيس التنسيق بين الوسائل الضرورية والأهداف المحددة، وتستعمل في هذه الفترة أدوات خاصة، مثل تلك التي تتبع في التخطيط، والموازنة، والتوافق بين تخصيص الموارد. وتكون خلال مرحلة الإنجاز، أين يتم القيام بقياس النتائج المحققة على أرض الواقع عبر الزمن ومقارنتها بما هو مبرمج، والقيام بإجراءات تصحيحية، وإبلاغ العاملين حول مستوى أدائهم، وضمان عودة المعلومات إلى متخذي القرار، وتفويض المسؤوليات والسلطات. وللقيام بكل هذا تركز مراقبة التسيير في هذه الفترة على استخدام أدوات عملية مثل: لوحات القيادة وبطاقات الأداء المتوازن. وتكون المراقبة بعد مرحلة الإنجاز، حيث تسمى هذه المرحلة بمرحلة تحليل النتائج، يقوم مراقب التسيير بشرح الفوارق الموجودة بين ما هو محقق على أرض الواقع وما هو مبرمج، بشكل يسمح للتنظيم القائم بالدخول في سلسلة معلومات تساعد على التعلم في المنظمة، فمن خلاله هذه المعلومات والتعلم يتم اكتساب أدوات تنبؤية خاصة بالمنظمة وهذا ما سيؤدي إلى إمكانية التحسين المستقبلي للأداء. فإذا من هذه المراحل يمكن تمثيل فكرة مراقبة التسيير بمنظور من ثلاثة أبعاد، وهي:

1. البعد الأول: يجري من خلاله، تحديد الوسائل البشرية، المادية والمالية الضرورية لإنجاز برنامج معين؛ والإسهام والمساعدة في إعداد الأنظمة المعلوماتية وتنظيمها؛ وتصميم أدوات القياس ومراقبة الأداء وإعدادها.

2. البعد الثاني: ويتمثل في التدقيق والدراسة لما هو محقق باستعمال معايير محددة ضمن الأدوات مثل: لوحة القيادة، وتحليل المردودية؛ وشرح الانحرافات بين المحقق الواقع والمبرمج المخطط؛ وتحليل الإنجازات (الدقة، الفعالية، الأداء).

3. البعد الثالث: فيه، تعمل مراقبة التسيير على استنباط توصيات وحقائق تفيده وتطور المنظمة العمومية، حيث تساعد على تحديد مخطط الإنجاز الإستراتيجي؛ وتساعد أيضا في تحديد مخطط الإنجاز الخاص بالعاملين؛ كما تعمل على اقتراح الأنشطة التصحيحية؛ وكذلك التطوير والتحسين لنظام التخطيط والتنبؤ؛ والمساعدة على تحديد الأهداف بدقة بشكل كمي؛ وأن تكون مراقبة التسيير مصدر مقترحات بخصوص تنظيم المسؤوليات وتطوير منهج ونمط الإدارة.

3.1. قضايا التنظيم المتعلقة بالبناء والتصميم والتحديث في الإدارة العمومية

تتمثل القضايا التنظيمية موضوع المعالجة في الإدارة العمومية في: البناء التنظيمي والتصميم التنظيمي، ومعرفة وتحديد مؤشرات التراجع التنظيمي وكذا العناصر التي تستدعي التغيير، وفهم الخطوات اللازمة لإعادة التنظيم والتحديث.

1.3.1. البناء والتصميم التنظيميان

إن البناء التنظيمي في الإدارة العمومية يعبر عن الإطار الرسمي للقواعد والمهام والعلاقات الوظيفية فهو يتحكم بكيفية تعاون الأفراد في المنظمة العمومية واستخدام الموارد العمومية لتحقيق الأهداف التنظيمية المخططة. ويتحكم البناء التنظيمي أيضا بالتنسيق والتحفيز ويحدد سلوك الأفراد والمنظمة ويمثل الانعكاسات التي تحصل للمتغيرات البيئية والتكنولوجية والموارد البشرية للمنظمة العمومية. وينتج عن البناء التنظيمي للمنظمة العمومية نموها وزيادة التخصص فيها، كما يظهر البناء التنظيمي من الناحية الصورية في الخارطة التنظيمية التي تصور مجموع النشاطات والعمليات، وبالإضافة إلى هذا فإن المكونات الرئيسية للبناء التنظيمي في الإدارة العمومية تعرف القضايا المهمة الآتية:

1. العلاقات الرسمية بين الرؤساء والمرؤوسين مشتملة على عدد المستويات في خطة السلطة وسعة نطاق الإشراف للمديرين والمشرفين؛
2. يقوم البناء التنظيمي بتجميع الأشخاص أصحاب المؤهلات المتشابهة في أقسام معينة ثم تجميع هذه الأقسام في إدارات رئيسية وهي التي تتكون منها المنظمة العمومية؛
3. يحتوي البناء التنظيمي على تصميم نظم توفر اتصالات فعالة وتنسيق وتكامل للجهود بين الإدارات والأقسام.

والجدير بالذكر أن هناك إمكانية في توجيه وتغيير الهيكل التنظيمي من خلال عملية التصميم التنظيمي. ويبقى عمل التسيير في الإدارة العمومية مسؤول عن تصميم التنظيم، فالتصميم التنظيمي عملية اشتمل من البناء التنظيمي، حيث يستعملها المديرون في المنظمات العمومية لاختيار وإدارة الأبعاد والأجزاء المختلفة التي لها علاقة بالهيكل والثقافة والقيم التنظيمية لكي تتمكن المنظمة العمومية من السيطرة وتوجيه نشاطاتها الضرورية لتحقيق أهدافها العامة ولموازنة حاجاتها لإدارة الضغوط الداخلية والخارجية لكي تستطيع الاستمرار في البقاء والنمو وتأدية ما هو منتظر منها اتجاه المجتمع. وبمناسبة بحث الإداريين عن البناء التنظيمي الناجح، يستند هؤلاء إلى معايير تساعد على نجاح القرارات المتعلقة بالبناء التنظيمي وأهمها:

- أ. القبول والتأييد من قبل الموظفين أو المنفذين: وهذا يدل على مقدار الثقة في المعلومات والقرارات التي تقدمها المنظمة العمومية؛
- ب. قابلية التكيف للظروف: في إمكانية التنظيم العمومي بالتكيف مع التغيير في التكنولوجيا والسياسات العامة الرئيسية والتطورات الدولية والظروف الاقتصادية والعلاقات بين الحكومة المركزية والمحلية.
- ج. استمرارية القرار: في إمكانية التنظيم العمومي من اتخاذ قرارات حول سياسات ثابتة وواضحة ومستمرة؛
- د. تطبيق الكفاءة الوظيفية: في إمكانية الإدارة العمومية من توظيف الأشخاص الذين يمتلكون المؤهلات العالية والاستفادة من اتجاهاتهم الفكرية وخبراتهم ومواهبهم؛
- هـ. المشاركة والتمثيل العادل للمجتمع: يهدف إلى مساهمة مختلف العناصر الأساسية اللازمة كمدخلات لصنع القرار العمومي أو الحكومي؛
- و. توفير قاعدة معلوماتية فعالة: تعطي للمنظمة العمومية القدرة على اختيار واستعمال المعلومات الكاملة والصادقة؛
- ز. عامل التكلفة والزمن: فعامل التكلفة والزمن مهم جدا في الحصول على القرارات التي يصنعها التنظيم العمومي؛
- ح. تحمل المسؤولية أمام رئاسة الدولة: وتعني وضوح حدود السلطة التنفيذية ومسؤولية الحكومة أمام رئاسة الدولة؛
- ط. تحمل المسؤولية أمام السلطة التشريعية: والمقصود هو تقديم المعلومات اللازمة والكافية للسلطة التشريعية، والالتزام بالمسؤولية نحو السلطة التشريعية.

2.3.1. مؤشرات التراجع التنظيمي والعناصر التي تستدعي التغيير في الإدارة العمومية

من المهم بالنسبة للتسيير والإدارة في منظمات الإدارة العمومية والحكومية الاحتكام إلى مؤشرات علمية وعملية تساعد المديرين في الاكتشاف المبكر للمشاكل التي قد تصيب التنظيم المعمول به في هذه المنظمات العمومية والحكومية، هذا مع ضرورة توقع العناصر التنظيمية التي تستدعي التغيير والتحديث.

1. مؤشرات التراجع التنظيمي في المنظمات العمومية أو الحكومية

- في منظمات الإدارة العمومية، لا بد من فحص الواقع التطبيقي لأشكال التنظيم فيها، والتي جاءت وفقا للقرارات التنظيمية السابقة، حيث يتم الاعتماد في هذه العملية على: عوامل أو مؤشرات تُبرز التراجع التنظيمي في هذه المنظمات العمومية أو الحكومية*، والتي ستتضح في احد أو كل المظاهر السلبية الآتية:
- أ. التضخم الوظيفي أو الترهل الإداري، وتعقد الإجراءات الإدارية؛
- ب. تجاهل مبدأ الجدارة في التوظيف، وعدم وجود تناسب بين طبقات الموظفين بين المدراء التنفيذيين والاستشاريين والفنيين، حيث يعتقد الفنيون بأن التنفيذيين غير متخصصين؛
- ج. تركيز جهود التنظيم بالأمر الشكلي أو الإجرائي، مثل الاهتمام بالتخطيط على حساب النتائج؛
- د. غموض الأهداف ومنهجية صنع القرارات في التنظيم؛

* تظهر كثيرا هذه المؤشرات بقوة عند كبر حجم التنظيمات البيروقراطية الميكانيكية بمرور الوقت، حسب ما يفهم من كتابات "مانتيزبرغ" (Mintzberg).

- هـ. تجنب مواجهة النزاعات والإجراءات مثل رفض الأفكار الجديدة من قبل المديرين خوفاً من اكتشاف أخطاء الماضي؛
- و. غياب الاتصالات الفعالة وتقدم الهيكل التنظيمي؛
- ز. انخفاض الروح المعنوية لدى الأفراد؛
- ح. إلقاء المدير بالمسؤولية على الموظفين كمنخرج له ليتجنب تحمل المسؤولية عن الأخطاء الخطيرة التي تحدث في المنظمة ومقاومة التغيير؛
- ط. الجمود والبطء وضعف التعاون والتنسيق؛
- ي. غياب الابتكارات والإبداع والتجديد.

2. العناصر التي تستدعي التغيير والتحديث في الإدارة العمومية

- بعد تشخيص المظاهر السلبية في التنظيم العمومي يبقى السؤال: ماذا يجب أن يغير؟ والجواب على هذا السؤال ليس سهلاً ولكنه يوجد في نواحي عديدة ومتداخلة، تعكس العناصر التي تستدعي التغيير والتحديث* في المنظمات العمومية أو الحكومية، وهي:
- أ. عناصر تتعلق بالهيكل التنظيمي وتشتمل على: السلطة، نظام المكافآت، خط السلطة، الرسمية، المراكز، الإدارات، والأقسام؛
- ب. عناصر تتعلق بالتكنولوجية والإجراءات وتتضمن: الأجهزة، النشاطات، الاتصالات بين الأقسام، والوظائف... الخ؛
- ج. العمليات التنظيمية وتشتمل: صنع القرار، العلاقات الوظيفية، فرق العمل، البيروقراطية الآلية أو المهنية، وتدقيق المعلومات عبر كل وحدات التنظيم؛
- د. الموظفون من حيث المؤشرات الآتية: الاتجاهات، المهارات، المعتقدات، الإمكانيات، الأسلوب، السلوك، طرق حل المشاكل، وتقدير الاحتياجات التدريبية... الخ.

3.3.1 خطوات إعادة التنظيم والتحديث في الإدارة العمومية

- في الإدارة العمومية، عندما تفشل الأجهزة الحكومية في تنفيذ برامجها وسياساتها، يوصي المحللون الإداريون باللجوء إلى إعادة التنظيم والتحديث لتحسين الأداء. والملاحظ أن هناك مجموعة من الخطوات والأساليب التي تتبعها إدارة المنظمات العمومية للقيام بعملية تجديد أو إعادة التنظيم، وتشتمل على:
1. تحديد نطاق الإشراف: حيث يحدد عدد المرؤوسين التنفيذيين أو تقليل عددهم لتمكين الرؤساء التنفيذيين من متابعة أعمال مرؤوسيههم وإعطائهم وقت أكثر للتفكير في أمور السياسات العريضة؛
2. زيادة عدد الخبراء: حيث يحتاج المدير إلى الخدمات المساعدة لذلك يقوم بإضافة المساعدين الذين يرسمون السياسات العامة ويشرفون على المرؤوسين ويتابعون تنفيذ الأهداف؛

* يجب الانتباه إلى أنه لا بد من التمييز بين مصطلح التغيير والتحديث، فالتحديث يستدعي وجود عناصر جديدة في التنظيم لم تكن من قبل، أما التغيير فيمكن أن يستدعي ذلك أو يحتفظ بالعناصر القديمة فقط.

- 3. نقل سلطة إعادة التنظيم إلى المديرين التنفيذيين بدلا من السلطة التشريعية:** فيجب أن تعطى الحرية الكاملة للمديرين لتبرير شكل التنظيم المناسب دون الرجوع إلى السلطة التشريعية لإصدار قانون لذلك الغرض؛
- 4. عزل الإدارات عن التدخل السياسي:** إذا كانت الإدارات عرضة للتأثير والضغط السياسية، فإن سياساتها سوف تتذبذب وتنحاز لأغراض غير موضوعية، فالتنظيم الذي يستجيب مع التخطيط بعيد المدى يحتاج إلى استقرار القيادة الإدارية وتأمين مديري الإدارات والمؤسسات العمومية ضد ضغوط القيادات السياسية؛
- 5. إتباع اللامركزية الإدارية:** حيث يمتلك الموظف في المراكز القريبة من ميدان العمل معلومات أكثر عن ظروف العمل، لذلك يجب أن يمتلك سلطة كافية تمكنه من اتخاذ القرار المناسب والإجراءات التي يتطلبها تنفيذ ذلك القرار. ومما يجب التأكيد عليه هو أن نشاطات إعادة التنظيم والتحديث عليها أن تهدف إلى تحسين فعالية الموظفين والمجموعات عن طريق تحسين الاتصالات وإيصال التعليمات وتحقيق التنسيق بين مجموعات العمل والأقسام، ويتوقع أن يؤثر ذلك في مجالات متعددة مثل ظهور القيادات الجديدة وهيكل متنوعة لامركزية وخدمات متكاملة.
- وإضافة إلى ما سبق، هناك من الباحثين مثل "ميشال هامر" (Michael Hammer) و"جيمس شامباي" (James Champy) من يؤكد بأن عملية إعادة التنظيم والتحديث يجب أن تهتم بالعمليات التشغيلية كذلك في المستويات التنفيذية للوصول إلى تحقيق وفورات، حسب النظرة الاقتصادية، في التكاليف وفي النفقات، وزيادة مستوى جودة وسرعة تأدية الخدمات. وفي المراجع الحديثة كثير ما يتم ربط إعادة تنظيم الوظائف والعمليات بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات بغية التخلص من الوظائف القديمة غير المجدية والمكلفة.

المطلب الثاني: مفاهيم حول الأداء المنظمي وتقييمه

تعرف المحاولات والجهود البحثية في مسألة الأداء المنظمي أهمية كبيرة، سواء كان هذا في مجال إدارة الأعمال أو الإدارة العمومية، وهذا ما يقتضي التعريف بالتصورات الحاصلة حول الأداء المنظمي، والتفصيل في المفهوم الإداري والمالي لتقييم الأداء المنظمي في الإدارة العمومية.

1.1.1. الأداء المنظمي

تتطلب دراسة موضوع الأداء المنظمي من الناحية النظرية الإجابة على الأسئلة الآتية: ما المقصود بالأداء المنظمي؟ وما هي أبعاده؟ وكيف يقاس؟ وما هي مختلف المفاهيم القياسية المرتبطة به؟

1.1.1. مفهوم وأبعاد الأداء المنظمي

بشكل عام مفهوم الأداء المنظمي في القطاع العمومي لا يزال غامضا بالرغم من الكتابات الكثيرة التي كتبت فيه، لهذا من الطبيعي أن يختلف المختصون في فهمه، وتحليل أبعاده، باختلاف رؤاهم من جهة وبمدي إطلاعهم على خفاياه ودقائقه من جهة أخرى، خصوصا وأن ظاهرة الأداء المنظمي متعددة الجوانب تمتد في مجالات عديدة.

1. أداء المنظمة ووحداتها التنظيمية

حسب أدبيات الإدارة والتنظيم، هناك من يرى . مثل: "بترسون" (Peterson) وآخرين . أن الأداء المنظمي "هو قدرة المنظمة على استخدام مواردها بكفاءة، وإنتاج مخرجات متناعمة مع أهدافها ومناسبة لمستخدميها". وهناك من ينظر إلى الأداء المنظمي " كنظام متكامل متكون من نتائج أعمال المنظمة أو الهيئة في ضوء تفاعلها مع عناصر بيئتها الداخلية والخارجية".

فكلا التعريفين يتفقان بكون الأداء المنظمي يعبر عن مدى قدرة المنظمات في التفاعل مع بيئتها الداخلية والخارجية، وذلك فيما يتعلق بحصولها على مواردها المختلفة وكفاءة عملياتها الداخلية، وفي محاولة تقديم المنتجات والخدمات المطلوبة من قبل المجتمع. والأداء سيتضمن ثلاث مستويات وهي:

- أ. الأداء الوظيفي للأفراد في إطار وحدتهم التنظيمية المتخصصة؛
- ب. أداء الوحدات التنظيمية في إطار السياسات العامة للمؤسسة؛
- ج. أداء المنظمة أو المؤسسة في إطار البيئة التي تعمل فيها.

ومن الضروري اعتبار كل مستوى من مستويات الأداء في أي منظمة (فردا أو قسما معيناً أو وحدة ما) جزءاً من "الكل" وهذا "الكل" هو "جزء" من "الكل الآخر على مستوى أعلى"، كما أن الأداء القائم على الاهتمام "بالأجزاء" بشكل منفرد دون إدراك العلاقة والتأثير المتبادل بين بقية أجزاء "الكل" يجيد الأنظمة العمومية عن مسار المثالية ويقوده إلى سلسلة من التفاعلات التي تؤدي في النهاية إلى الشلل وتشتت الجهود، وإذا حدث تفوق ما نتيجة لنظرة جزئية وليست شاملة، فهو تفوق مؤقت يؤدي فيما بعد إلى حدة الاختلاف والشلل على المدى الطويل. ويهدف إدراك طبيعة "كلية أو شمولية الإدارة" في الأداء المنظمي إلى ارتباط الجزء ببقية الأجزاء في إطار الكل لتكامل الأفكار والسياسات والنظم للوصول إلى المثالية التكاملية وليس القصور التجزئي. كما أن المفهوم التكاملي للأداء لا يعني عدم الاختلاف، بل يعني إدراك أوجه الاختلاف مع الأجزاء، فالتحدي لا يكون بين أداء الأفراد وأداء الوحدات التنظيمية ضمن البيئة وإنما يكون بين ما هو خطأ وما هو صواب والهدف الحقيقي هو "الانسجام الإداري".

2. أداء الفرد (الأداء الوظيفي للفرد)

يمكن النظر إلى الأداء الفردي في المنظمة على أنه قدرة الفرد في معرفته بواجباته والمكان المناسب له في التنظيم الإداري وفي مدى تأثير أفكاره وخبرته في صنع القرارات، وفي مستوى القيادة لديه وإحاطته بأساليبها، وفي مدى مساهمته في كمية الإنتاج والخدمات المقدمة ونوعيتها. ومن المتخصصين من يرى الأداء الفردي بأنه ذلك الشكل الذي يعكس قيام الأفراد [الإداريين] بانجاز الأعمال الإدارية وحل ومعالجة المشاكل الإدارية من خلال قراراتهم الملائمة [فعالية وكفاءة القرار أو الخيار في حل هذه المشكلة الإدارية]، وفي توسع مستوى الخبرات لديهم، وفي مباشرة العاملين [المنفذين] في تحقيق الإنتاج والخدمات لزيادة الربح والعوائد، وأيضاً في استجابة العاملين لمطالب وحاجات طالبي المنتجات وخدمات المنظمة ودعم وزيادة رضاهم عليها.

ومن وجهة نظر نظم المعلومات المطبقة في إدارة المنظمة، يرتبط الأداء الفردي بوجهة الاستفادة من المعلومات الإدارية، بالمستوى الذي يمكن العاملين في الإدارة الاستجابة اللازمة أثناء قيامهم بمهام معالجة الأعمال الإدارية والمكتبية والملفات ومعالجة المعلومات، بحيث يكون هذا المستوى محل تحسين للجوانب الكمية والنوعية التي تُجرى بها الأعمال الإدارية والمكتبية.

إذا، تتفق التعاريف السابقة على أن الأداء الفردي، أو بعبارة أدق الأداء الوظيفي للفرد، يشمل قدرة الفرد على إنجاز مهامه وأعماله الإدارية والمهنية في وظيفته، خاصة تلك المرتبطة بصنع القرارات الإدارية لتحقيق مستويات مقبولة من الرضا سواء حول أعمال التسيير الإدارية داخل التنظيم الإداري للمنظمة العمومية أو حول الإنتاج والخدمات المقدمة من قبل المنظمة إلى بيئتها الخارجية.

II.1.2. قياس الأداء المنظمي وأهدافه

يُعرف قياس الأداء المنظمي بأنه: "عبارة عن جمع معلومات وملاحظات كمية عن الموضوع المراد قياسه، وهو تقدير الأشياء والمستويات تقديرا كميا، وفق إطار معين من المقاييس المدرجة".
وقياس الأداء المنظمي بالغ الأهمية لأنه يحقق مجموعة أغراض وأهداف تختلف باختلاف مستوى الوحدة التي يتم قياسها، فعلى مستوى:

1. المنظمة:

يحقق قياس الأداء مجموعة فوائد منها، وعلى سبيل المثال، قياس الفعالية التنظيمية والتعرف على إنتاجية التنظيم، وتحديد جوانب الضعف الإداري وطرق علاجها، وتوافر المعلومات الإدارية الضرورية لاتخاذ القرارات، وتحسين طرق التنبؤ بالأداء المتوقع، وتوافر الأساس الموضوعي لكثير من أنشطة الموارد البشرية وبما يكفل تحسين هذه الأنشطة؛

2. الوحدة التنظيمية:

يحقق قياس الأداء عدة فوائد منها، متابعة تنفيذ الأهداف الموضوعية، ومتابعة تحقيق كفاءة أداء الأنشطة، وتدعيم عملية الاتصال، وتخطيط القوى العاملة، والكشف عن المشكلات الإدارية أو التنظيمية وتصويبها، وتشجيع المنافسة بين الإدارات والأقسام بما يؤدي إلى تحسين إنتاجيتها؛

3. الفرد:

تحقق فوائد قياس الأداء تحسين الفرص المتاحة لتحسين وتطوير أداء الفرد، ودعم ثقة الأفراد بأنفسهم وحصولهم على تشجيع الإدارة، وتنمية المنافسة بين الأفراد وتشجيعهم على بذل الجهد وزيادة الإنتاجية (الإدارية والتنفيذية)، والكشف عن الطاقات والقدرات غير المستغلة لدى الأفراد، وإشعار الأفراد بالمسؤولية وتحقيق الرقابة الذاتية، وتدعيم وتشجيع السلوكات الإيجابية للأفراد؛

3.1.II. المفاهيم القياسية المرتبطة بالأداء المنظمي

الملاحظ أن العديد من الكتابات التي تناولت قضية الأداء المنظمي تذكر بأن الأداء كثيرا ما يرتبط بالمفاهيم القياسية المتمثلة في الإنتاجية من الناحية الاقتصادية، والكفاءة الإدارية، والفعالية المنتظرة، وجودة الخدمات، وهذا ما سيتم شرحه فيما يلي:

1. الإنتاجية

الأداء المنظمي يتعلق بمؤشرات قياس الإنتاجية (Productivité) على مستوى المنظمة، ويكون ذلك عن طريق العلاقة النسبية بين مخرجات هذه المنظمة ومدخلاتها.

وتعني نسبة المخرجات إلى المدخلات: الإنتاجية = المخرجات / المدخلات ، أي أن:
الإنتاجية = كمية المنتجات أو الخدمات المنتجة / كمية الموارد المستخدمة* .
ويمكن أن تقاس الإنتاجية على مستوى الوحدات التنظيمية وعلى مستوى الفرد أو العامل.

2. الكفاءة

تشير الكفاءة (Efficiency) إلى العلاقة بين الموارد والنائج. وتقاس باحتساب نسبة المخرجات إلى المدخلات المستغلة لتحقيق أهداف المنظمة.

وترتبط الكفاءة بمسألة ما هو مقدار المدخلات (من المواد والأموال والأفراد) اللازم لتحقيق مستوى معين من المخرجات أو هدف معين، فتعني الكفاءة تحقيق أعلى منفعة مقابل التكاليف، وتكون المنظمة كفأه حينما تحصل على أعلى ما يمكن من الهدف الذي تسعى إلى تحقيقه.

3. الفعالية

تعني الفعالية (Efficacité) بأنها مدى تحقيق المنظمة لأهدافها. وفي تعريف آخر: "قدرة المنظمة على تأمين الموارد المتاحة واستخدامها بكفاءة لتحقيق أهداف المنظمة".

إذا، فالفعالية = المخرجات الفعلية (المحققة) / المخرجات المخططة

ويعتبر مفهوم الكفاءة ملازم لمفهوم الفعالية، ولا يجب أن يستخدم بالتبادل، وينظر إلى الكفاءة على أنها إنجاز العمل بالشكل الصحيح، وأما الفعالية فهي إنجاز العمل الصحيح.

4. جودة الخدمات

ومن المؤشرات القياسية التي تتعلق بالأداء المنظمي، هناك مستوى جودة الخدمات (Qualité) المنجزة في التنظيم، معتمدين بذلك على الأبعاد الأساسية التي تتكون منها جودة الخدمة.

ويقصد بالجودة هنا، ملائمة السلعة أو الخدمة للمواصفات والشروط المحددة لها، أي مدى مطابقتها السلعة أو الخدمة للمواصفات والمعايير الموضوعية لها، والدرجة التي بموجبها تتم تلبية متطلبات ورغبات الراغبين فيها.

* تتمثل الموارد المستخدمة في: العمالة + الأموال + طاقة + تكنولوجيا + مواد.

II.2. المفهوم الإداري والمالي لتقييم الأداء المنظمي في الإدارة العمومية

يحتاج التحليل الجيد لمفهوم تقييم الأداء المنظمي في الإدارة العمومية إلى ضرورة التفرقة بين تقييم الأداء من الناحية الإدارية وتقييم الأداء من الناحية المالية والمحاسبية. وهذا ما سيوضح في ما هو آتي.

II.2.1. المفهوم الإداري لتقييم الأداء المنظمي في الإدارة العمومية

إن المفهوم الإداري لتقييم الأداء المنظمي يتمثل في مجموعة الدراسات التي ترمي إلى التعرف على مدى قدرة وكفاءة الوحدة التنظيمية من إدارة نشاطها في مختلف جوانبه الإدارية والإنتاجية والتقنية... الخ، خلال فترة زمنية محددة ومدى مهاراتها في تحويل المدخلات أو الموارد إلى مخرجات بالنوعية والكمية والجودة المطلوبة، وبيان مدى قدرتها في تطوير كفاءات الوحدة التنظيمية سنة بعد أخرى، وعملية تقييم الأداء بالمفهوم الإداري تهدف لمقارنة الأداء الفعلي مع المعايير المحددة مسبقاً، بما يساعد على كشف الانحرافات والاختلافات في فترة تسمح باتخاذ الإجراءات التصحيحية.

وهناك من يرى بأن هذا المفهوم الإداري لتقييم الأداء المنظمي يندرج ضمن إطار حلقة أساسية في عملية الإدارة المتكاملة باعتباره عنصر كامناً في الرقابة الإدارية.

وتختلف الأبعاد الإدارية لتقييم الأداء المنظمي باختلاف اهتمامات الوحدة التنظيمية التي تقوم بها، فهناك من ينصب اهتمامه على:

1. وحدات تقديم الخدمات: من خلال التركيز على وحدة تقديم الخدمة كاملة، أو التركيز على الخدمات التي تم تقديمها، أو التركيز على طالبي الخدمات، وذلك من خلال وضع معايير للأداء، وتعرف هذه المعايير "بأنها مستوى متوقع من الأداء والذي يتم مقارنة الأداء الفعلي به"، وتفيد هذه المعايير بتخفيض تعليقات طالب الخدمة، وزيادة حصص الخدمات المقدمة شهرياً من خلال طالبي خدمة جدد؛

2. الأفراد: فإن اهتمام إدارة الموارد البشرية في معظمه يتركز على أداء الفرد، وبذلك يُعرف كل من: "جوميز ميخيا" (Gomez-mejia، 1998)، تقييم الأداء بأنه "مماثلة وقياس وإدارة أداء الفرد في المنظمة"؛ و"وورلي" و"كامينغ" (Cumming، Worley، 2005) بأنه "نظام التغذية العكسية (الراجعة) التي تتضمن التقييم المباشر لأداء الأفراد أو جماعات العمل من قبل المشرفين أو المديرين"؛

3. أنظمة ووسائل العمل: فهناك من يركز على أداء أنظمة ووسائل العمل، مثل "فرنش" (French، 2003) الذي يرى "أن المديرين يهتمون في تقييم أداء الأفراد بتقييم أنظمة العمل ووسائل التنفيذ في إدارتهم للتأكد من أنها تؤدي إلى تحقيق أكبر قدر ممكن من الأعمال الإدارية والإنتاج بأقل تكلفة وبأقل وقت وبمستوى مناسب من الجودة".

ومن الأبعاد التي يمكن إدراجها، كذلك، ضمن مفهوم تقييم الأداء من الناحية الإدارية، هو تقييم نجاح تطبيق الوسائل والأنظمة الهادفة إلى تسهيل الإجراءات والنشاطات الإدارية، والقواعد، والتعليمات وسيرورة العمليات، وتسهيل القوانين من وجهة نظر المستفيدين المتعاملين مع منظمة الإدارة العمومية من الوكلاء والمواطنين، إضافة إلى توحيد طريقة معالجة الأعمال.

وكذلك في تقييم حجم التطور في الممارسات والتطبيقات والأعمال الإدارية للإداريين عبر الزمن من خلال هذه الوسائل والأنظمة.

ومن وجهة نظر الإدارة العليا التي تهتم بالصورة الكلية في تقييم أداء المنظمة، فهي تركز على تقييم الأداء الإداري، وتقييم الأداء الاستراتيجي. فيتعلق تقييم الأداء الإداري بالنسبة للإدارة العليا على تقييم التنظيم وتقييم هيكل العلاقات والمسؤولية وتقييم تدفق الموارد والمعلومات، أما تقييم الأداء الاستراتيجي على تقييم الخيارات الاستراتيجية للمنظمة في مدى تكيفها مع بيئتها.

II.2.2. المفهوم المالي والمحاسبي لتقييم الأداء المنظمي في الإدارة العمومية

في هذا المفهوم، يقصد بتقييم الأداء، استخدام المنطق الحسابي وأساليب التقييم الموضوعية من الناحية المالية والتكاليفية للحكم على الانجازات المحققة بعد تنفيذ المشروعات والأنشطة المختلفة. وهدف التقييم هنا، هو: "التأكد من أن قيمة ما تم انجازه من أعمال ونتائج، بصورة نقدية، تزيد عن التكلفة المستغرقة في الوصول إلى هذا الانجاز، بنفس الصورة، فمن هذا المفهوم يتبين أن عملية التقييم هي أساس تحليل للنفقة والعائد نقدياً".

ومن المفاهيم المالية والمحاسبية المستخدمة في تقييم الأداء المنظمي بالنسبة للمشروعات الهادفة للربح، هناك:

1. قياس القدرة الربحية للمشروع:

فالتقييم هنا يستهدف الحكم على مدى كفاءة الإدارة في استخدام رأس المال المتاح لها. وتحسب القوة الربحية بقسمة الإيرادات الصافية على القيمة الدفترية لرأس المال.

2. قياس القدرة على النمو:

وذلك بتحليل معدل التغير في رأس المال ومدى التطور الذي لحق به خلال مدة معينة، ويحسب هذا المقياس بقسمة متوسط القيمة الدفترية لرأس المال خلال مدة سابقة على قيمة رأس المال الدفترية في ميزانية فترة جديدة، ثم نطرح الحاصل من الواحد الصحيح.

كما أن التحليل الذي يأتي بعد تقييم الأداء، بالمفهوم المالي والمحاسبي، يجب أن يعطي تفسيراً مقبولاً حول المردودية المالية للمنظمات العمومية بعد تحققها، وذلك من خلال تحديد الأصول التي تسببت في الحصول على هذه المعدلات الربحية.

المطلب الثالث: المداخل والأساليب التطبيقية لتقييم الأداء المنظمي في الإدارة العمومية

يوجد الكثير من المداخل النظرية التي يركز كل واحد منها على جانب معين من الجوانب الإدارية لتقييم فعالية الأداء المنظمي في الإدارة العمومية، مع وجود تنوع للأساليب التطبيقية والعملية التي تستخدم في تقييم الأداء بناء على ما جاء في هذه المداخل. وبهذا سيتناول المطلب الثالث من هذا المبحث أهم المداخل النظرية في تقييم الأداء المنظمي والأساليب التطبيقية والعملية الشائعة.

1.III.1. مداخل تقييم الأداء المنظمي في الإدارة العمومية

يمكن أن تأخذ مداخل تقييم الأداء في الإدارة العمومية الأبعاد المتمثلة في: رضا المشتركين والعدالة الاجتماعية، أو الأبعاد المتعلقة بالبرامج والخطط التنفيذية، أو أن تكون وفقا للثنائية (بيئة المنظمة/قيم الإدارة)، وهناك مداخل أخرى حديثة.

1.1.III.1. مدخل التقييم من زاوية رضا المشتركين والعدالة الاجتماعية

يركز هذا المدخل في افتراضاته على الزاوية الاجتماعية في الإدارة العمومية، من خلال رضا المشتركين ثم التطورات التي تصل إلى مستوى العدالة الاجتماعية. وهذا ما سيتم شرحه فيما يلي:

1. مدخل رضا المشتركين

يطلق على هذا المدخل أيضا اسم مدخل أصحاب المصالح* (أو الجمهور)، ويعتبر هذا النموذج أحد المداخل الذي يعمل على التكامل بين جميع النشاطات التي تقوم بها المنظمة من خلال التركيز على أصحاب المصالح. فالاعتقاد بالنسبة لهؤلاء، بأن هناك أداء فعال للمنظمة، فهذا يعني أن هناك حد أدنى من الرضا، ويمكن تقييم هذا الرضا كمؤشر على أداء المنظمة¹. وعليه فإن التنظيمات العمومية ذات الأداء الفعال المتوقع هي التي تحقق أعلى مستويات الرضا للمشاركين أو أصحاب المصالح.

ويمكن أن يكون وجه الرضا بالنسبة للمشاركين متمثل في مدى المساهمة في تقليص حالة الندم بالنسبة لهم (أي بالنسبة لأصحاب المصالح)، حيث تتعلق درجة الرضا أو التقليص من حالة الندم بمدى تحقيق المنظمة لأهدافها التي تصب في منفعة ومصلحة المشتركين أو أصحاب المصالح. وهكذا سيكون هذا المعيار النهائي كمدخل لتقييم فعالية أداء الإدارة في المنظمات.

2. مدخل العدالة الاجتماعية

وهو مدخل معدل لإطار مدخل رضا المشتركين من خلال التركيز على ما أطلق عليه "قاعدة الندم" بعد تصنيف المشتركين إلى فئات محددة، مع اعتراف أنصار هذا المدخل بصعوبة عملية التصنيف، إلا أن هذه الصعوبة من وجهة نظرهم لا تصل إلى حد صعوبة وتعقيد عملية تحديد أهداف التنظيم الاجتماعي المقصود، ففي مدخل الهدف ينبغي التمييز بين مجموعة النتائج المقصودة والنتائج غير المقصودة من قبل هذا التنظيم الاجتماعي، وهذا التمييز يصعب تحقيقه دون افتراض موافقة جميع أصحاب المصالح. من متخذي القرار. على أهداف النشاط المشترك بينهم، وتحديد أهداف التنظيم الاجتماعي المقصود بأهداف مجموعة عشوائية من المشتركين إلى جانب تحديد أهداف التنظيم المقصود التي تتصف بالعمومية وتختلف عن أهداف أي من المشتركين.

2.1.III.1. مداخل التقييم المتعلقة بالبرامج والخطط التنفيذية

هناك عدد من المداخل التي تركز على الخطط في التقييم وتؤكد على عناصر مهمة في محتوياتها، وتشمل هذه المداخل تقييم أداء البرامج والإستراتيجية والنتائج والسياسات وفيما يلي شرح لكل منها:

* لقد تم الإشارة إلى من هم أصحاب المصالح في المبحث الأول من هذا الفصل.
¹ وصفي عبد الكريم الكساسبة. مرجع سبق ذكره. ص 67.

1. مدخل تقييم أداء البرامج

يستخدم هذا المدخل لمعرفة ماذا يجري داخل البرنامج المعتمد من قبل الإدارة العمومية. وهنا يكون التركيز على مراقبة مدخلات البرنامج والعمليات والنشاطات والمخرجات، فبالنسبة للمدخلات، مثلاً: يتم مراقبة حجم القوى البشرية المستثمرة في البرامج، ومخصصاتها المالية في الميزانية، وعدد المتعاملين والعملاء والمراجعين، وكمية المواد الأولية والتجهيزات التي يستخدمها البرنامج... الخ. أما فيما يخص العمليات والنشاطات، فالتقييم سيكون من خلال تجميع المعلومات عن ما يجري في تنفيذ البرنامج، بحيث يجب أن يتضمن الإطار الإجرائي لعملية التقييم على مقاييس مرحلية لقياس حجم العمل وجزئياته*. وعند التركيز على المخرجات، فالتقييم الذي يكون يجب أن يمس نواتج أو عوائد النظام أو البرنامج**. فالمعلومات عن المخرجات مهمة لمراقبة البرنامج ومعرفة كيف يعمل.

2. مدخل تقييم الإستراتيجية

إن عملية تقييم وتحليل الإستراتيجية مهمة كأداة بيد الإدارة لإجراء التعديلات المطلوبة للبرنامج لكي يستمر في البقاء والنمو. ويساعد تحليل الإستراتيجية في تشخيص فجوات الأداء الحاصلة بين الخطة والواقع وتحديد الاستراتيجيات البديلة. وتقوم الإدارة بإجراء المحاولات التجريبية على المستوى المصغر وإجراء دراسات الجدوى من اجل تجهيزها بتصورات إستراتيجية أولية قبل البدء بتنفيذ البرامج على المستوى العام أو الكلي. كما أن نتائج تحليل الإستراتيجية تستخدم للتدخل في المراحل التشغيلية للبرنامج بدلا من حصولها على نتائج البحث النهائية التي يمكن تعميمها على برامج أخرى. وتختلف الاستراتيجيات من حيث وظائفها، ومن الأمثلة على ذلك: الاستراتيجيات المالية، والاستراتيجيات في مجال البحث والتطوير، والاستراتيجيات في مجال الإنتاج والعمليات، والاستراتيجيات في مجال الموارد البشرية... الخ.

3. مدخل تقييم النتائج

إن محاولات تشخيص وقياس آثار أو نتائج البرامج تتطلب من عملية التقييم أن تهتم بجميع الآثار الايجابية والسلبية التي يسببها البرنامج ويتأثر بها الناس الذين يتعاملون مع البرنامج. وهنا يجب التأكيد على الدقة في التصميم من اجل أن يحقق البرنامج النتائج المتوقعة والمصدقية.

4. مدخل تقييم السياسات

يقوم مدخل التقييم في هذه المرة على تشخيص الظروف البيئية المهمة التي تتفاعل مع البرنامج. ويحاول خبراء التقييم تطوير مقاييس أو مؤشرات لمراقبة الظروف البيئية خلال فترة معينة للحصول على معلومات تثبت بأن هذه الظروف لم تتغير أو تحسنت أو تدهورت*. وفي هذه الحالة لن يكون هناك ضرورة لتقدير العلاقات التبادلية "السبب والآخر" بين البرنامج

* مثل: ساعات العناية الصحية في المستشفى أو ساعات تدريس الطلبة... الخ.
** مثلاً: يتم طرح أسئلة حول المرضى الذين غادروا المستشفى بعد تلقي العلاج وشفائهم، وبالنسبة للطلبة المتخرجين يتم طرح أسئلة حول البرامج التعليمية التي تناولوها خلال فترة التكوين الجامعي.
* مثلاً: برنامج حكومي في مجتمع محلي لمراقبة البطالة، وبرنامج مراقبة عدد الطلبة المسجلين في المدارس أو معلومات حول الصحة، وهذا للتأكد من التغيرات الحاصلة بالنسبة لهذه المتغيرات الاجتماعية.

والتغيرات الحاصلة لجعل هذه المعلومات مفيدة. إن الاحتفاظ بالمؤشرات الاجتماعية لمجتمع محلي وللمجتمع ككل هو مثال مشابه لمدخل تحليل السياسة.

III.1.3. مدخل التقييم وفقا للشئائية (بيئة المنظمة / قيم الإدارة)

تم تطوير هذا النموذج من قبل "روبير كوين" و"جون" (John ، Robert Quinn)، ليطلق عليه اسم: "نموذج القيم المتنافسة"، حيث يجمع مؤشرات الأداء المختلفة من قبل الباحثين والمديرين، وبالتالي فهذا النموذج يتعامل مع مشاكل ومحددات الأداء الفعال بشكل مختلف عن النماذج الأخرى. وتدور الفكرة الرئيسية لهذا النموذج بأنه لا يوجد مقياس فردي واحد للفعالية يكون مرضيا وحده، ولذلك فهو يرى بأن النموذج الذي يصلح لمنظمة ما يعتمد على عاملين رئيسيين يمثلان مؤشرات هذا النموذج وهما: البيئة الأكثر إلحاحا وتأثيرها على المنظمة، وهل هي البيئة الداخلية أو الخارجية، وقيم الإدارة ومدى اهتمامها بالتحكم والرقابة أو تحقيق المرونة والنمو. ينتج عن هذين العاملين مصفوفة من أربعة احتمالات كما يلي:

أ. إذا كانت إدارة المنظمة تركز على مرونة الهيكل التنظيمي، وذات توجه للاهتمام بالبيئة الخارجية للمنظمة، فهي تقوم بتطبيق نموذج النظام المفتوح، ويكون هدف الإدارة أو النتيجة هو النمو والحصول على الموارد، وتستعمل المرونة والاستعداد كوسائل لتحقيق هذه النتيجة.

ب. إذا كان توجه الإدارة نحو استخدام التحكم والرقابة والتركيز على البيئة الخارجية، فهي تستخدم نموذج الهدف العقلاني، وبذلك فهي تسعى لتحقيق أهداف الإنتاجية والكفاءة والربح، والوسائل المستخدمة لتحقيق هذه الأهداف هي التخطيط الداخلي، ووضع الهدف وهذه الوسائل تمثل أدوات الإدارة العقلانية.

ج. إما إذا كان اهتمام الإدارة موجه نحو البيئة الداخلية واستخدام التحكم والرقابة، فهي تطبق في هذه الحالة ما يعرف بنموذج العمليات الداخلية، وأن الهدف الذي تسعى لتحقيقه هو استقرار الوضع التنظيمي الذي يحافظ على نفسه بطريقة منظمة. والوسائل المستخدمة من قبل الإدارة لتحقيق هذا الهدف تتضمن تقنيات اتصال فعالة، وإدارة معلومات، وصناعة القرار.

د. أما إذا كانت الإدارة تركز على البيئة الداخلية، وفي الوقت نفسه تهتم بالهيكل التنظيمي، فهي تستخدم نموذج العلاقات الإنسانية، واهتمام الإدارة يوجه لتحقيق هدف تطوير الموارد البشرية، والوسائل المستخدمة لتحقيق هذا الهدف هي التماسك والمعنوية والفرص التدريبية. والمنظمات في هذا النموذج تركز على العاملين أكثر بدلا من البيئة.

III.1.4. مدخل التقييم وفق بعض الأطر الحديثة لتحسين الأداء التنظيمي في إدارة النشاط العمومي

من المفيد الإشارة، ولو بشكل مختصر، إلى أن هناك مداخل تعتمد على بعض الأطر الحديثة في الإدارة، التي من خلالها يتم تقييم الأداء التنظيمي. فهذه الأطر الحديثة تربط تميز منظمة العمومية بعدة خصائص كانت محسوبة على المنظمة الخاصة الناشطة في قطاع الصناعة، فيتم اعتماد هذه الخصائص لتكون محور مهم في تقييم الأداء التنظيمي حاليا وتحسينه مستقبلا. ولعل من بين أهم هذه الخصائص هناك مثلا: التوجه بالعميل. وهكذا سيزداد الاهتمام بجودة الخدمات العمومية وتعظيم

الدور الذي يؤديه المستفيد من الخدمة العمومية في تحديد المعايير الخاصة بتصميمها وأساليب تقديمها. ولعل الأطر الحديثة في إدارة النشاط العمومي، مثل: ميثاق المواطن، وجوائز الأداء العمومي، وإدارة الجودة الشاملة ستكون من المناهج التي يمكن استخدامها لتقييم وتطوير جودة الخدمات العمومية وبالتالي تقييم وتطوير الأداء المنظمي في تأدية الخدمة العمومية. ومن هنا سيتم اشتقاق معايير التقييم انطلاقاً من خصائص هذه الأطر. وفيما يلي شرح مختصر لأهم مبادئ ومؤشرات هذه الأطر الحديثة كمدخل حديث.

1. مدخل ميثاق المواطن (نموذج الفعالية)

جاء ميثاق المواطن بموجب إحدى مبادرات رئيس الوزراء البريطاني الأسبق "جون مايجر" (John Major) سنة 1991، ليعتبر المواطن عميلاً وليعطي اهتماماً كبيراً لإدارة جودة الخدمات. ويستدل الباحثون من الخطوط العريضة لميثاق المواطن على أنه يجب تحفيز المنظمات العمومية وتشجيعها للحصول على اعتماد المنظمة الدولية للمواصفات ISO. ويمكن تلخيص محتويات ومبادئ ميثاق المواطن في النقاط الآتية:

- أ. وضع معايير واضحة للخدمات التي يتوقعها العميل أو المستفيد ومراقبتها ونشرها، ونشر الأداء الفعلي مقارنة بهذه المعايير؛
- ب. توفير مقارنة المعلومات الدقيقة والإفصاح عنها حول أسلوب إدارة الخدمات الحكومية وتكاليفها وتحديد المسؤوليات؛
- ج. الاختيار والمشاركة، حيث أنه متى كان ذلك ممكناً فيجب أن يكون هناك تشاور مستمر ومنتظم مع مستخدمي الخدمة واتخاذ قرار بشأن المعايير وأولويات التحسين والتطوير التي يحددها؛
- د. الاحترام والمساعدة وتصويب الأمور بوضع إجراءات بسيطة وميسرة وواسعة الانتشار لنظام الشكاوى؛
- هـ. تقديم الخدمات بشكل اقتصادي وفعال وضمن الموارد المتوفرة، كما يجب الإعلان عن الأداء مقارنة بالمعايير.

أما المؤشرات المستعملة ضمن ميثاق المواطن، فيمكن تصنيفها إلى أربع مجموعات هي:

- أ. مؤشرات الأداء، وتحتوي على شقين الكفاءة والفعالية؛
- ب. مؤشرات التكلفة، وتعني بتكلفة أداء النشاط وقيمتها بالنسبة للمستفيدين منها، مثلاً: تكلفة التعليم للطالب في المراحل التعليمية المختلفة، تكلفة جمع طن من النفايات... الخ؛
- د. مؤشرات الجودة، وتهدف إلى مساعدة جمهور المتعاملين مع الأجهزة العمومية في الحكم على جودة الخدمات المقدمة بصورة نظامية، وذلك من خلال مجموعة من القوائم الإرشادية التي تعرف الخدمة بشكل دقيق وتحديد جميع الأمور أو الجوانب التي تغطيها، مع إلزام الجهات الحكومية بالإعلان للجمهور عن التفاصيل الخاصة بمواصفات ما تقدمه من خدمات.

هـ. مؤشرات تقديم خلفية من المعلومات، وتهدف إلى ربط مستوى الأداء بحجم العمل المطلوب لتقديم الخدمة، وتقديم خلفية معلومات عن مدى الاستفادة من خدمات منظمات الإدارة العمومية في المناطق المختلفة، ومدى مناسبة المستويات المستهدفة التي تم وضعها.

2. مدخل الاعتماد على جوائز الأداء العمومي

تمثل جوائز الأداء العمومي المتميز مسابقات تتنافس فيها المنظمات الحكومية، استناداً إلى تميزها في جودة الخدمات التي تقدمها وارتقاء نظم العمل وأساليبه والعلاقات التنظيمية السائدة بها والتي تتيح فرص التحسين والتطوير المستمر. ويعتمد أسلوب الجوائز على استخدام قوائم رصد، إما عن طريق مقارنة أعمال المنظمات العمومية وخدماتها بأعمال منافسيها وخدماتهم في تقديم هذه الخدمات، أو بوضع جداول تتم بواسطتها مقارنة النجاح الذي أمكن تحقيقه لكل جهة من الجهات المتسابقة في ضوء مجموعة من المعايير أو المؤشرات التي يتم تطويرها لهذا الغرض. وهناك جوائز ذات شهرة على المستوى العالمي، تقدم للهيئات التي حققت إنجازات على مستوى الجودة، مثل جائزة Deming. والعديد من الشهادات كذلك.

3. مدخل إدارة الجودة الشاملة

يعتبر تطبيق إدارة الجودة الشاملة في المنظمات العمومية، مدخلاً أساسياً للتحسين والتطوير الشامل. وتعرف إدارة الجودة الشاملة كما - يراها أوكلاندا - "هي شكل تعاوني لأداء الأعمال" يعتمد على القدرات المشتركة لكل من الإدارة والعاملين، بهدف تحسين الجودة وزيادة الإنتاجية بصفة مستمرة ومن خلال فرق العمل". وتتمثل أهم أهداف تطبيق هذا النموذج وتداعياته بالنسبة لأداء منظمات الخدمة العمومية. مبدئياً من في ما يلي:

أ. تحقيق درجة أعلى من الإشباع لطالبي الخدمة؛

ب. زيادة قدرة المنظمة العمومية على الاحتفاظ بعملائها من طالبي الخدمة، حتى ولو كانت هذه المنظمة محتكرة لتقديم الخدمة وعلى ضوء اعتبارات العولمة واتجاهات المنافسة العالمية؛

د. تقليل شكاوى طالبي الخدمة، مع ما يعنيه ذلك من تقليل مستوى الضغوط التي يتعرض لها المديرون في المنظمات العمومية نتيجة الشكاوي، وما قد يتبعها من رفع الدعاوى القضائية، أو المتابعة الصحافية وضغوط الرأي العام؛

هـ. زيادة الفعالية التنظيمية وما يواكب ذلك من تخفيض التكاليف.

4. القياس المقارن (المقارنة المرجعية) Benchmarking

أن استخدام مدخل القياس المقارن أو المقارنة المرجعية قديم في المنظمات العمومية، إلا أنه أخذ في السنوات الأخيرة اتجاهات عالمية في إدارة الخدمات العمومية، ويكون بقصد تحقيق ثلاثة أهداف:

أ. تخفيض التكاليف في عمليات تقديم الخدمة العمومية إلى أدنى مستوى ممكن؛

ب. زيادة إنتاجية كل الأفراد والوحدات في المنظمة العمومية؛

ج. تحقيق الرضا الكامل لطالبي الخدمة العمومية والمتنفعين بها.

وتسعى عملية القياس المقارن لأداء إدارة الخدمة العمومية في بلد ما مع أداء إدارة الخدمة عمومية أخرى رائدة في أي مكان في العالم، إلى الحصول على معلومات تساعد المنظمة على تحسين أدائها، مع تواجد الرغبة في التغيير، والتحسين والبحث عن التميز من خلال ملاحظة أفضل الأساليب، وإيجاد الأفكار والمصادر للتحسين من الخارج، والبدء في عملية التعلم داخل المنظمة، وإنشاء أهداف وغايات إستراتيجية فعالة من خلال التعلم. مع الحرص على إنشاء نقطة مرجعية

لمقاييس الأداء. ومنه عملية القياس المقارن، تقوم على المقارنة وليس على قياس الأداء فقط، كما أنها عملية مهيكلية تقوم على خطوات منظمة، وتتم هذه العملية من خلال التركيز على المنافسين الخارجيين، وتتضمن جانباً كبيراً للتعلم من الآخرين وتهدف في النهاية إلى إحداث التحسين وليس إلى مجرد التقييم. وتجدر الإشارة إلى أن هذا النوع من القياس المرجعي للأداء إنما يأتي استجابة لضغوط عديدة خارجية وداخلية على مديري المنظمات العمومية بسبب انخفاض مستوى الأداء. وهناك العديد من أصناف القياس، لكل صنف منها هدفاً خاصاً، وهدف قياس المقارن للأداء هو مقارنة مستويات الأداء المطلقة والاقتصادية، والعلمية وترتيب المنظمات بالنسبة لها. ويعتبر قطاع الصحة من الأمثلة الحية التي يستعمل فيها هذا النوع من الدراسات، والجدير بالذكر أن عملية المقارنة هذه تشمل المعايير المستعملة في تحسين الأداء المحتواة في إدارة الجودة الشاملة.

III.2. الأساليب التطبيقية لتقييم الأداء المنظمي للإدارة العمومية

تتنوع الأساليب التطبيقية لتقييم الأداء حسب المؤشرات التي تتضمنها فمنها ما هو متعلق ب: فعالية تحقيق الأهداف، وكفاءة استخدام الموارد التنظيمية والمالية، وبالإننتاجية وجودة الخدمات، وبفعالية الأدوات المساعدة على ممارسة المهام والعمليات الإدارية.

III.1.2. الأساليب المتضمنة لمؤشرات تتعلق بفعالية تحقيق الأهداف (تقييم الأداء وفق الإدارة بالأهداف (MBO أو GPO))

أصبحت الإدارة بالأهداف، أو ما يسمى ب (GPO أو MBO)*، مؤخرًا انشغالا وأداة مدمجة ضمن الإدارة العمومية وفي أيدي أصحاب القرار السياسيين، والإداريين العموميين، بهدف البحث عن الخدمات العمومية الأكثر أداءً والأقل تكلفة. وتعتبر الإدارة بالأهداف أو بالنتائج هيئة ذهنية أكثر منها قوانين وإجراءات. يرجع تاريخ ظهور مفهوم الإدارة بالأهداف إلى سنوات ما بعد الحرب العالمية الثانية، في كتب الباحث الإداري الشهير "بيتر دروكر" (P. Drucker). حيث يشير هذا المفهوم من الناحية النظرية، إلى أن العمليات الإدارية التي تختص بوضع الخطط والأهداف الإستراتيجية يجب أن تتضمن أهداف الأفراد، في إطار إتاحة الفرصة لهم للمشاركة في رسم الأهداف الكلية، وأن تحقيق الأهداف التي تم تحديدها من قبل هؤلاء الأفراد المشاركين، والمتعلقة بالميدان، سوف يصب في مصلحة تحقيق الأهداف الكلية للإدارة العليا على المدى البعيد، وفي بيان أن الأهداف هي النتائج المرغوب في الوصول إليها من خلال ما هو متوفر من موارد وإمكانات، فإن هذا يوجب على الإدارة معرفة وتحديد النتائج المرغوبة والممكنة من قبل الأفراد ضمن نشاطهم، والتي تتكامل في مجموعها مع النتائج التي ترغب الإدارة العليا فيها، ومن هنا يأتي دور التخصيص الدقيق والأمثل للإمكانات والوسائل الكفيلة لبلوغ هذه النتائج، بحيث يضمن هذا فيما بعد السيطرة على الأداء الجيد والتحكم في التكاليف، من أجل دائماً تحقيق الأهداف الكلية.

وفي شأن المنظمات والهياكل الخدمية العمومية، فالحديث يكون حول ارتباط أهداف المنظمة العمومية بقوة أدائها للنشاط العمومي أو الخدمة العمومية، مثلما قام به كل من "سانتو" و"فيريري" (Verrier ، Santo) في أعمالهما البحثية المتعلقة بتحليل النشاط العمومي أو الخدمة العمومية واستنتاج مؤشرات تقييم تتضمن عدد من الأهداف التي سيربط بها

* GPO: Gestion par objectifs ; MPO: Management by objectives.

الأداء العمومي على مستوى المنظمة العمومية، وهكذا ستصبح الإدارة بالأهداف، في الإدارة العمومية في الوقت المعاصر، قاعدة أو أرضية تقنية موجهة نحو تحسين أداء الإدارة العمومية وتأسيسه، إلا أن هذه المقاربة التطبيقية، قبل كل شيء، يجب أن تكون وسيلة لتطوير أداء المنظمات العمومية دون المساس بأهداف الخدمة العمومية للمجتمع، ولقد تم تأسيس هذه المقاربة التطبيقية بناء على ما هو منصوص في المواضع الآتية:

أ. **النصوص الدستورية:** جميعها تنص على وجوب استعمال الممتلكات العمومية بفعالية وكفاءة بغرض تحقيق الأهداف المتبعة (التناسب).

ب. **الوعود السياسية:** يتضمن محتوى النصوص الخاصة بمسؤوليات المنتخبين، ووجوب تواجد برامج سياسية تحتوي على أهداف واضحة يتم على أساسها اختيارهم ومحاسبتهم وليس على أساس وعود وهمية غير واضحة.

ج. **المواطنة:** بما أن المواطنين هم من يدفع الضرائب، فمن حقهم أن يحصلوا على معلومات تخص الأهداف ونتائجها ومستوى تحقيق البرامج الواقعة تحت مسؤولية المنتخبين.

وفي محاولة لتطبيق أسلوب الإدارة بالأهداف في الإدارة العمومية يتم اتخاذ نماذج مثل:

أ. **نموذج عدم التمرکز والمرونة***، حيث يسعى هذا الأخير إلى إعادة توزيع الكفاءات ومستوى اتخاذ القرار بشكل يجعل الإدارة أقرب إلى المواطنين المتواجدين في الميدان. والهدف الرئيسي لهذا الاتجاه هو محاولة الحصول على تسيير مرن يتابع اللامركزية في اتخاذ القرار، في هذه الحالة كذلك يحتل الأداء الأهمية الكبرى لكن بفرضية مختلفة وهي تحميل أكبر للمسؤوليات للعاملين في الميدان ضمن ميدان نشاط محدد، مزودين بمجال مناورة يعمل على تشجيع الفكر والتعامل المقاولاتي.

ب. **نموذج النوعية**، أين يُستمد هذا النموذج من منظور النوعية، حيث يعتمد على آليات تعمل على إدخال تغيرات في ثقافة المنظمات العمومية، بشكل تحصل فيه على سلوكيات موجبة بالاعتماد على **سيرورة التعلم المستمر** قصد تلبية متطلبات المواطنين، فهؤلاء ينظر إليهم في هذه الحالة على أنهم "زبائن".

وبشكل عام للعمل على تطوير أداء الإدارة العمومية من خلال النشاط العمومي والخدمة العمومية وتقييم هذا الأداء، فإن النماذج يجب أن تتبع ثلاث مراحل مشتركة في دورة إدارة أداء النشاط العمومي** المنتج للنتائج، والمتكونة من:

أ. تقدير النتائج المرغوبة في الخيارات الإستراتيجية للإدارة العمومية، وفقا لاصطلاح التوجيه والقيادة، بإشراك ما تم تحديده في غرض أو مهمة المنظمة العمومية، وفي مشاركة العاملين التنفيذيين، وفي تحديد نوعية الخدمات المطلوبة من المواطنين التي ترضيهم (رضا الزبائن) على أساس تقييم الاحتياجات الخاصة بهم.

ب. تقدير نتائج توظيف مخصصات البرامج والمشاريع العمومية، وفقا لاصطلاح الخدمات المقدمة والمنجزة.

* أو ما يطلق عليه بالإنجليزية: downsizing.

** أو ما يطلق عليه بالفرنسية: le cycle de management de la performance publique.

ج. تقدير النتائج المتعلقة بعمليات الإنتاج، حسب مفهوم عملية التسيير، من خلال نوعية النشاطات، والمهام، وحسابات التكاليف، والقيم المضافة، والوقت... الخ. وبهذا الشكل، من الممكن تطوير مستوى أداء الخدمات العمومية بالاستناد إلى قاعدة من الأهداف في شكل خدمات عمومية حددتها السلطات السياسية مسبقاً^{***}.

III.2.2. الأساليب المتضمنة لمؤشرات تتعلق بكفاءة استخدام الموارد (تقييم الأداء وفق نموذج ترشيد خيارات الميزانية (R.C.B)، حلقات الجودة)

عندما تتضمن أساليب تقييم الأداء في الإدارة العمومية مؤشرات تتعلق بكفاءة استخدام الموارد التنظيمية، فالمقصود هنا هو تقنيات ترشيد خيارات الميزانية وحلقات الجودة. وفيما يلي تفصيل لهذه التقنيات:

1. أسلوب ترشيد خيارات الميزانية (R.C.B)

إن تقنية ترشيد خيارات الميزانية (R.C.B أو PPBS)^{*} تمثل طريقة أو أسلوب حديث لتسيير الميزانيات العمومية، ظهر تطبيق هذا الأسلوب لتسيير الموازنات المالية في وزارة الدفاع في الولايات المتحدة الأمريكية^{**}، سنة 1961، ثم انتقل إلى كندا سنة 1962 وبعدها إلى أوروبا في بداية السبعينيات، واستعملت كذلك في البنك العالمي والمنظمات الدولية الكبرى الأخرى، حيث تهدف فكرة هذا الأسلوب إلى توزيع وتخصيص الموارد المالية والبشرية والمادية بناءً على نهايات وأهداف النشاط العمومي التي تم تحديدها مسبقاً في شكل برامج خاصة ضمن الخطط المعتمدة للإدارة العمومية، ويكون كل هذا مسجل ضمن إطار موازنة غالباً ما يكون سنوي، يظهر معلومات حول الاستخدامات في من يقوم بالإنفاق العمومي والبنود المتعلقة بأهداف الإنفاق العمومي بالتفاصيل الرقمية، والموارد في نوع وحجم الوسائل المسخرة لذلك.

ويبقى الهدف الإستراتيجي لهذا الأسلوب وهذا النظام هو الحد وكبح محتويات الموازنة. بمعنى تقليص النفقات في الإدارات العمومية بشكل يعمل على عدم المساس بالتوسع والنمو الاقتصادي الذي يعرفه البلد. وتجدر الإشارة أن الإدارة العمومية في الولايات المتحدة وفي أوروبا، ضمن المرحلة التي سبقت ظهور هذه التقنية، كانت تشتكي من العديد من المشكلات، منها الخلل الوظيفي في الأنظمة الإدارية البيروقراطية وارتفاع حجم الإنفاق العمومي الاسمي. وكان الدور المنوط بهذا النظام هو توفير نظام معلومات كمي، يعتمد على المعلوماتية الآلية (الحاسوبية)، يسمح بالتوافق والربط بين الأهداف التي تم تحديدها أولاً وبشكل كمي دقيق، والوسائل اللازمة لذلك والمقدرة كذلك بشكل كمي ودقيق، تقل فيه الانحرافات الهيكلية، وهذا ما يضمن إطار واضح من الأهداف ومراقبة أداء الإنفاق العمومي في الإدارة العمومية ومنه تحقيق أكبر إنتاجية ضمن مصالح الخدمة العمومية. ولفترة طويلة لم يكن هناك تغير في هذا الهدف، وظهرت هناك العديد من الأدوات ضمن هذا الأسلوب: التخطيط الإستراتيجي، والإحصائيات، وتمثيل متعدد للموازنة، وموازنة البرنامج.. الخ. أما التطبيق الفعلي لهذا النظام، من ناحية، لم يحقق الهدف المنشود، إذ بمرور الزمن أصبحت تقنية (PPBS)

^{***} وهذا ما يعني التوجه نحو المخرجات وليس نحو المدخلات.

^{*} RCB: Rationalisation des choix budgétaires ; PPBS: Planning Programming Budgeting System.

^{**} يعود تاريخ المبادرات الأولى التي عملت على إدخال تقنية (PPBS) من القطاع الخاص إلى القطاع العمومي سنة 1960. وكان "تامارا" (Mc Namara) أول من قام بذلك، فالتقنية كانت مستعملة أصلاً في شركة FORD الأمريكية.

أداة إضافية أخرى لنظام التحقق في الإدارة العمومية عوضاً أن تكون أداة قيادة تعمل على ترشيد النفقات العمومية للإدارات الحكومية.

ولقد تبين أن مخرجات هذا الأسلوب استعملت تمويها لبعض المعلومات لحماية بعض المصالح وهو عكس ما كان يسعى إليه هذا النظام من التقييم الفعلي والحقيقي لإنتاجية المصالح العمومية، وهذا بسبب حالة التخوف والشكوك التي تكونت لدى المسؤولين إزاء هذا الأسلوب، الأمر الذي عمل على إحداث تباعد بين الأهداف الإستراتيجية والتطبيق الفعلي لها. ومن جانب آخر في تفحص هذا النظام يرى العديد من المتخصصين أنه يحتوي على العديد من الثغرات وهو يعتمد بالدرجة الأولى على المنهج التيلوري من صرامة الإجراءات ومنه على أنظمة الرشادة الاقتصادية والتنازلية والمركزية والتي لا تولي اهتماماً كبيراً للدور الإداري للقاعدة التشغيلية*، ومنه إذا ما أريد حل المشكلات الإدارية الموجودة في القاعدة التشغيلية على مستوى إدارة الخدمات العمومية فيجب أن يكون مصدر الحلول على مستوى القاعدة التشغيلية. رغم هذه النقائص التي تعترى هذا الأسلوب إلا أن هذا لا يجب أن يلغى إمكانية استخدامه في تقييم أداء الإدارة العمومية من ناحية النفقات العمومية.

2. منهج حلقات النوعية (الجودة)

يعتبر أسلوب حلقات النوعية أو حلقات الجودة**، في مضمونه الجوهرية من الناحية النظرية، أداة ووسيلة اتصال وتفاعل اجتماعي ذات نمط مستمر، تتواجد على مستوى وحدات العمل، تكون ناشطة بشكل مستمر، بحيث تتألف الوحدة الواحدة من مجموعة أفراد لهم طواعية أثناء العمل، تتمثل في اقتسام وتوزيع المعلومات والمعارف حول حلول مشكلة معينة (خاصة إذا ارتبطت بجودة العمل)، ولهم هدف تحسين جودة العمل، والاهتمام بتحقيق الأهداف والتعاون في مجال التعلم والمعرفة العملية (معرفة العمل). وإنشاء حلقات الجودة يؤدي إلى النتيجتين الآتيتين:

أ. تنمية ذكاء الأفراد العاملين.

ب. المهام والأعمال توكل إلى الأفراد الذين لهم مستوى عالي في تطبيق الجودة فيما يخص العمل الذي يقومون به.

ولقد جاء إدخال حلقات الجودة في المؤسسات الاقتصادية ومنظمات الإدارة العمومية بعد الجهود التي قامت به مدارس العلاقات الإنسانية ونظم الإدارة بالمشاركة لتطوير الثقافة الإدارية للمجموعة المكونة لحلقة الجودة من العمال أو المستخدمين، الذين ينشطون عن طريق الرئيس المباشر في الهرم الإداري (السلم الهرمي)، وغالبا ما يتراوح عددهم بين خمسة أو عشرة أفراد متطوعين، تابعين لنفس الورشة أو المكتب، ومن ناحية المشاركة، يعتبر هذا الأسلوب نقیضا للأسلوب الأول (R.C.B)، نظرا للقطعية التي يضعها مع النمط التيلوري وتبنيه لنظام المشاركة، فالمقاربة التي يعتمدها تنطلق من القاعدة التشغيلية، ويشكل بذلك نظاما تصاعديا عبر التدرج السلمي متضمنا مستوى رفيع من التحمل للمسؤوليات ومشاركة فعالة للأطراف النشطة بشكل يعمل على تحقيق الأهداف الاقتصادية والتحفيزية في الوقت نفسه. كما أنه من البديهي أن يكون

* رغم أن هذه القاعدة هي المصدر السليم الذي تتواجد فيه المعلومات الحقيقية عن اقتصاد معين وعلى مستواها يتم التنفيذ الحقيقي.

** المهة الحقيقي لمنهج حلقات النوعية (الجودة) (les cercles de qualité) تطور في اليابان على يد العديد من الباحثين منهم الباحث "اشيكواوا" (ISHIKAWA Kaoru). وهو مؤسس حلقات النوعية في اليابان. ثم انتقل المنهج إلى الولايات المتحدة الأمريكية وأوروبا.

لإنتاج الخدمات والمنتجات بشكل رديء انعكاسات على التكلفة، وكذا المحيط الاجتماعي وغياب التشجيع والتحفيز الذي يمس من بعيد أو قريب النوعية المقدمة، الأمر الذي يجعل تحقيق النوعية هدف استراتيجيا قبل كل شيء.

وعلى المستوى الميداني، وفي القطاع العمومي، اتسم هذا الأسلوب: بظهور هياكل مشاركة قوية، تظهر في التطور الواضح لأسلوب التشاور بين الموظفين، وتطور مجال التكوين والتعلم. إلا أن هذا النظام بقي في المهدي، أي في إطار القاعدة التشغيلية ولم تتمكن الاقتراحات والخبرات المستنبطة من تجاوز حدود التدرج السلمي إلى مستويات الإدارة العليا؛ نظرا لعدم حصول هذه الحلقات على اعتراف رسمي من الهيئات الرسمية، بل تم العمل والتمثيل على مستوى النقابات فقط. ويذهب العديد من الكتاب والمحللين إلى القول أن السبب الرئيسي في عدم نجاح حلقات النوعية هو عدم القيام بتغييرات وتعديلات جذرية في النظام الإداري، الذي يطغى عليه الطابع القانوني في التعاملات الإدارية وعدم المرونة في القوانين.

III.2.3. أساليب دراسات المقارنة المتضمنة لمؤشرات تتعلق بالإنتاجية وجودة الخدمات العمومية (التقييم وفق حجم العمل، العوامل النوعية وتأثيرها على المواطن والتأثر بالظروف المحلية)

هناك أسلوب آخر لتقييم الأداء وهو دراسة مقارنة لإنتاجية مشروعات في نفس المجال من الخدمة سواء محليا أو دوليا، فيمكن مقارنة مستوى الإنتاجية لخدمة معينة في مدينة مع مدينة أخرى أو بلدة مع بلدة أخرى مجاورة أو بلد معين مع بلد آخر، كذلك فيه إمكانية لمقارنة إدارتين تقومان بأداء خدماتها بطريقتين: طريقة تقليدية وطريقة حديثة. وهذا أسلوب يستعرض المقاييس المختلفة لتقدير الإنتاجية حسب معايير مختلفة مثل حجم العمل أو نوعية الخدمة وأثرها على رضا المواطنين أو الظروف المحلية واستخدامها لتفسير الإنتاجية، والجدول (3.1) سيبين بعض الطرق المختلفة لقياس الإنتاجية في المنظمات الحكومية:

الجدول (3.1): الخدمات العمومية وطرق قياسها

نوع الخدمة والجهة التي تقدمها	قياس الإنتاجية على أساس حجم العمل	قياس الإنتاجية على أساس العوامل النوعية وتأثيرها على المواطن	قياس الإنتاجية على أساس تأثرها بالظروف المحلية
. الصحة والمستشفيات	. عدد المراجعين في اليوم.	. تخفيض الأعداد ومدى خطورة الأمراض. . حالة المرضى بعد المعالجة. . مدة العلاج. . إمكانية ذوي الدخل المحدود في الاستفادة من العلاج.	. مدى توفر الخدمات الصحية وكلفتها. . الأحوال الصحية للمجتمع المحلي.
. تطبيق القانون (المحاكم)	. عدد الحالات التي تنتهي في المحاكم.	. عدد الأحكام الصادرة. . التأخير من أجل إيجاد الحلول أو إصدار القرار.	. عدد ونوعية القضايا.
. معالجة المياه	. كمية المياه المعالجة.	. نوعية المياه من حيث العذوبة والطعم. . مقدار الشوائب التي تستبعد.	. النوعية الأساسية لمصدر المياه.
. خدمات الصرف الصحي (المجاري)	. الكمية المعالجة	. نوعية المياه بعد المعالجة. . نوعية المواد التي تبقى لغرض التخلص منها.	. المجاري التي تصب فيها المياه الملوثة.

<ul style="list-style-type: none"> كثافة المرور. الكثافة السكانية للشارع. مواقع السكن والأسواق والمتنزهات. 	<ul style="list-style-type: none"> جودة العمل والديمومة. السلامة. التأخيرات التي تسببها للمجتمع. الغبار والضجة التي تسببها الصيانة. 	<ul style="list-style-type: none"> عدد الأمتار المربعة في صيانة الشوارع. 	<ul style="list-style-type: none"> صيانة الشوارع
<ul style="list-style-type: none"> مقارنة التجميع بواسطة الدولة عن طريق شركة أهلية. الظروف المناخية المحلية. نوع المواد المجمع: المنطقة السكنية أو التجارية أو الصناعية. 	<ul style="list-style-type: none"> نظافة الشوارع. التجميع من دار إلى دار أو حسب المراكز. دورة التجميع و أي تأخير عليها. 	<ul style="list-style-type: none"> مجموع الأطنان المجمع. 	<ul style="list-style-type: none"> تجميع القمامة
<ul style="list-style-type: none"> نسبة مساهمة القطاع الخاص في تجهيز مثل هذه الخدمات. إمكانية الوصول إلى هذه الخدمات. الظروف المناخية. مدى توفر الوقت عند المواطن لاستخدامها. 	<ul style="list-style-type: none"> مدى سهولة استخدامها. مدى الازدحام فيها. شعور المواطن بتوفر هذه الخدمات أو النقص فيها. 	<ul style="list-style-type: none"> عدد الحظائر المزروعة. عدد الأشخاص الذين يستخدمونها. 	<ul style="list-style-type: none"> المتنزهات
<ul style="list-style-type: none"> حالة الطقس المحلي. نوعية الأبنية. الكثافة السكانية. 	<ul style="list-style-type: none"> مقدار الضرر. عدد الإصابات. الخسارة بالأرواح. 	<ul style="list-style-type: none"> عدد النداءات. عدد الحملات التفتيشية. 	<ul style="list-style-type: none"> الخدمات الإطفائية
<ul style="list-style-type: none"> المظاهر الاقتصادية والاجتماعية للطلبة ونوع المناطق السكنية. مستوى الذكاء عند الطلبة، وعددهم. 	<ul style="list-style-type: none"> النتائج الامتحانية ومستويات النجاح. حالات الاستمرارية أو حالات التسرب. 	<ul style="list-style-type: none"> عدد الطلبة. عدد الأيام الدراسية. 	<ul style="list-style-type: none"> التعليم الابتدائي والثانوي

المصدر: موقف حديد محمد. إدارة الأعمال الحكومية. مرجع سبق ذكره. ص 310.

III.4.2. الأساليب المتضمنة لمؤشرات تتعلق بفعالية الأدوات المساعدة على ممارسة المهام والعمليات الإدارية (تقييم الأداء بناءً على قياس فعالية نظام المعلومات المستخدم)

يعرف تقييم الأداء في الإدارة العمومية، على مستوى ممارسة المهام والعمليات الإدارية التي يقوم بها المدراء في المنظمات العمومية، أساليب تطبيقية تركز على مؤشرات تتعلق بقياس فعالية نظام المعلومات الإداري العامل*، أي أن فعالية هذا الأخير تعتبر كمييار على فعالية الأداء في المنظمة العمومية، حيث تسعى الإدارة دائما إلى تقييم نظم المعلومات الإدارية المتوفرة لديها اعتمادا على درجة مساهمتها في صنع القرار، وتسهيل العمليات الإدارية، وزيادة حجم ونوع الأعمال الإدارية... الخ.

وبناء على وجود الحاجة إلى القيام بتقييم وقياس فعالية أداء نظم المعلومات الإدارية وأيضا الصعوبة في إيجاد تركيبة عملية (تطبيقية) تعتمد في هذا القياس، ساهم هذا الوضع، في البحث عن تركيبات يمكن تحديدها وتغييراتها ويصبح من السهولة قياسها، وهذا ما دعى الباحثين للتفكير بقياسات بديلة لفعالية نظم المعلومات، إذ ذكر كل من "ميلون" (Melone) اثنين من

* بمعنى الذي يجري تشغيله واستخدامه في المنظمة العمومية للأغراض العمليات الإدارية، وصنع القرارات الإدارية.

هذه المقاييس وهما استخدام النظام، ورضا المستفيد؛ وأضاف "كيم" (Kim) مقياس ثالثا هو قيمة المعلومات؛ فيحين يرى "ريموند" (Raymond) أن هناك أربعة مقاييس بديلة هي:

أداء نظم المعلومات، أداء المستفيد، استخدام النظام، رضا المستفيد. وفيما يأتي فكرة مختصرة عن هذه المقاييس البديلة:

1. مقياس قيمة المعلومة:

يستخدم "بانكوف" و"فيرجيل" (Virgil ، Pankoff) هذا المقياس مستعينا بالنظرة الاقتصادية لقيمة الأشياء، فمقياس قيمة المعلومات هو في أثر هذه المعلومات المتحصل عليها في إعداد توقعات جيدة، وهذا ما سيؤدي إلى تعديل قرارات الإدارة أو في صنع قرارات جيدة، ومن هنا فإن قيمة المعلومات تنتج من العوائد التي تم الحصول عليها بناء على استخدام المعلومات مطروح منها كلفة الحصول عليها أو كلفة إنتاجها.

2. مقياس الأداء الفردي للمستفيد:

يعتمد هذا المقياس وجود علاقة مباشرة بين خصائص المعلومات التي يوفرها النظام وبين الأداء الفردي.

3. مقياس الأداء المنظمي:

يعتمد هذا الأسلوب على افتراض وجود علاقة غير مباشرة بين الأداء المنظمي وبين المعلومات المتاحة من قبل نظم المعلومات الإدارية وذلك من خلال القرارات المصنوعة اعتمادا على هذه المعلومات. فعدم توفر المعلومات بالخصائص المطلوبة سوف ينعكس سلبا على القرارات بالشكل الذي سيؤدي إلى ضعف الأداء المنظمي بشكل عام.

4. مقياس استخدام النظام:

يفترض هذا المقياس وجود علاقة مباشرة بين مستوى استخدام نظام المعلومات الإدارية وفعاليتها، فدرجة الاستخدام وتكراره يعدان الدالة على هذه الفعالية، وعليه تكون الفعالية عندما يتحقق مستوى عالي من الاستخدام وتكرار الاستخدام من قبل المستفيد والعكس بالعكس.

5. مقياس رضا المستفيد:

يفترض هذا المقياس وجود علاقة مباشرة بين فعالية نظم المعلومات الإدارية وبين رضا المستفيد عن هذا النظام، فالمدى الذي يعتقد فيه المستفيد بأن النظام يلبي احتياجاته من المعلومات يعد الدالة على فعالية هذا النظام.

خلاصة

يمكن استخلاص عدة أشياء حول موضوع الإدارة العمومية وهي:

1. الإدارة العمومية تخصص إداري قائم في حد ذاته، فالإدارة العمومية، بشكل عام، هي تلك الإدارة الممارسة في المنظمات والأجهزة الحكومية الرسمية التي لا تأخذ الربح هدف أساسي لها، بل تحقيق المنفعة العامة للمواطنين من خلال الأنشطة المتعلقة بتقديم السلع والخدمات العمومية على المستويين الوطني والمحلي، في إطار تنفيذ السياسات العامة، ويغلب على هذه المنظمات والأجهزة الحكومية المسؤولة عن تقديم هذه الخدمات والسلع العمومية الطابع القانوني والاعتماد على الأنظمة واللوائح في توجيهها وضبطها، ومن هنا فإن هذا التخصص الإداري لا يقل أهمية عن أي تخصص إداري آخر، بل بالعكس، فلقد أتضح أن هذا التخصص معقد يتعامل مع متغيرات عامة صعبة التحكم فيها، ويعود ذلك لأسباب عديدة من أهمها، كون هذه المتغيرات العامة واسعة النطاق واجتماعية يصعب قياسها بدقة والتنبؤ بدقة بتوجهاتها.

2. المقارنة بين تخصص الإدارة العمومية وإدارة الأعمال توحي بوجود نقاط اختلاف جوهرية وكذلك نقاط تشابه مهمة، فأهم نقاط الاختلاف هي: استناد عمل إدارة الأعمال إلى توازنات آليات الطلب والعرض في القطاع السوقية، واستهداف تحقيق الأرباح في التوازنات المالية؛ على عكس عمل الإدارة العمومية الذي يستند إلى التوازنات الاجتماعية، واستهداف تحقيق المنفعة العامة مع ترشيد النفقات العمومية، أما أهم نقاط التشابه فهي: أن كل من عمل الإدارتين يخضع إلى نفس المبادئ الإدارية الكبرى والوظائف الإدارية مثل: التخطيط والتنظيم، التوجيه، والرقابة... الخ، والارتكاز على مدخل النظم (l'approche systémique) في النظر إلى سيرورة الأمور الإدارية والتنظيمية وحتى في ديناميكية تنفيذ النشاطات، وفي ضرورة التحكم في البيانات والمعلومات التي تعكس مستوى النشاطات المنفذة والمتوقعة التنفيذ، لاستئناف إنجاز الأعمال الإدارية بطريقة صحيحة.

3. الأداء في الإدارة العمومية له صور كثيرة خاصة بالنسبة للمنظمات العمومية غير الهادفة للربح، فهناك ما هو مالي محاسبي وإداري ووظيفي، مع اختلاف المفاهيم والأبعاد والمقاربات المعبرة عن النوع الواحد من الأداء والأساليب التطبيقية لقياس هذا الأداء، وتجدر الإشارة، أن البعض من هذه الأساليب تم اقتباسه من بعض تقنيات التسيير في إدارة الأعمال مثل: الإدارة بالأهداف، وترشيد خيارات الميزانية، حلقات الجودة، لوحات القيادة، ونظم المعلومات الحديثة التي تعتمد على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

قائمة المراجع

I. المراجع باللغة العربيةأ. الكتب

1. حسين حرم. مبادئ الإدارة الحديثة "النظريات، العمليات الإدارية، وظائف المنظمة". ط1. عمان: دار حامد، 2006.
2. خليل حسين. السياسات العامة في الدول النامية. ط1. بيروت: دار المنهل اللبناني، 2007.
3. سعادة راغب الخطيب، عبد الرزاق سالم الرحاحلة. المدخل العلمي الحديث للإدارة العامة. ط1. عمان: دار كنوز المعرفة العلمية، 2009.
4. صلاح الدين الهيقي. تحليل أسس الإدارة العامة. عمان: دار اليازوري، 2009.
5. عبد الكريم علوان. النظم السياسية والقانون الدستوري. ط1. عمان: دار الثقافة، 2009.
6. عبد المعطي محمد العساف. مبادئ الإدارة العامة. عمان: دار زهران، 2009.
7. علي حسين وآخرون. الإدارة الحديثة لمنظمات الأعمال والبيئة "الوظائف والإستراتيجيات". عمان: دار حامد للنشر، 1999.
8. فهمي خليفة الفهداوي. السياسة العامة "منظور كلي في البيئة والتحليل". عمان: دار المسيرة، 2001.
9. لباد ناصر. الوجيز في القانون الإداري. ط2. الجزائر: دار حسناوي للطباعة، 2007.
10. مؤيد الفضل. الأساليب الكمية والنوعية في دعم قرارات المنظمة. ط1. عمان: مؤسسة الوراق، 2008.
11. محرز محمد عباس. اقتصاديات المالية العامة "النفقات العامة، الإيرادات العامة والميزانية العامة للدولة". ط2. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2005.
12. محمد السعيد عبد الفتاح، محمد فريد الصحن. الإدارة العامة "المبادئ و التطبيق". الاسكندرية: الدار الجامعية، 2003.
13. محمد شوقي احمد شوقي، محمد العزازي احمد ادريس. الإدارة الحكومية الجديدة. جامعة الزقازيق، 2007.
14. محمد عبد الفتاح ياغي. مبادئ الإدارة العامة. ط2. عمان: دار وائل، 2011.
15. موفق حديد محمد. إدارة الأعمال الحكومية. عمان: دار المناهج، 2002.
16. موفق حديد محمد. الإدارة العامة "هيكلية الأجهزة وصنع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية". ط1. "الإصدار الرابع". عمان: دار الشروق، 2007.
17. ناصر دادي عدون. اقتصاد المؤسسة للطلبة الجامعيين. ط2. الجزائر: دار الحمديّة العامة، 1998.
18. وصفي عبد الكرم الكساسبة. تحسين فاعلية الأداء المؤسسي من خلال تكنولوجيا المعلومات. ط1. عمان: دار اليازوري، 2011.

ب. المذكرات الجامعية

1. رفاع شريفة. نحو إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية في الدول النامية "نحو تسيير عمومي جديد وفق نظرية الإدارة العمومية الحديثة". أطروحة دكتوراه. تخصص تسيير. فرع إدارة الأعمال. الجزائر: جامعة الجزائر "3"، 2008.
2. مرماط نبيلة. فعالية نظام التحفيز في المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري. رسالة ماجستير. تخصص تسيير. فرع إدارة الأعمال. الجزائر: جامعة الجزائر "3"، 2009.

ه. مطبوعات أخرى

1. محاضرات مقياس: صنع القرارات وتحليل السياسات. لدراسات ما بعد التدرج، مستوى ماجستير، جامعة الجزائر "3"، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، تخصص تسيير، فرع: تسيير عمومي، إشراف الأستاذ: أسير المنور. موسم 2009 2010. غير منشورة.

II. Bibliographie en langues étrangères

a. Ouvrages

1. Bartoli Annie. **LE MANAGEMENT DANS LES ORGANISATIONS PUBLIQUES**. 2^e édition . Paris: Dunod , 2005.
2. <[http:// www.Books.google.fr](http://www.Books.google.fr) >.
3. Denis Proulx. **MANAGEMENT DES ORGANISATIONS PUBLIQUES**. 1^e édition. Québec: les presses de l'université Québec, 2006.
4. J.leclerc et B.Mazouz.**LA GESTION INTEGREE PAR RESULTATS "Concevoir et gérer autrement la performance dans l'Administration publique"**. [En line]. Québec: les presses de l'université Québec ,2008.Disponible sur: <[http:// www.Books.google.fr](http://www.Books.google.fr)>.
5. Jean mercier. **L'ADMINISTARTION PUBLIQUE "De l'Ecole classique au nouveau management public"**. [En line]. 5^e édition. Québec: les presses de l'université LAVAL, 2007. Disponible sur: <[http:// www.pulaval.com](http://www.pulaval.com)>.
6. J-P.Hubérac. **GUIDE DES METHODES DE LA QUALITE**. [En line]. 2^e édition. Paris: maxima, 2001. Disponible sur: <[http:// www.Books.google.fr](http://www.Books.google.fr)>.
7. Montfort Alexis. **LE NOUVEL ETAT HAITIEN "Moderniser l'administration publique pour la bonne gouvernance, théories, principes et applications"**. [En line]. USA: Xlibris, 2011. Disponible sur: <[http:// www2.xlibris.com /bookstore/author.aspx](http://www2.xlibris.com/bookstore/author.aspx)>.
8. Philippe Barthélemy et Autres. **PRINCIPES D'ECONOMIE POLITIQUE**. [En line]. 4^e édition. Bruxelles: Deboeck, 2003. Disponible sur : <[http:// www.superieur.deboeck.com](http://www.superieur.deboeck.com)>.
9. Pierre Cliche. **GESTION BUDGETAIRE ET DEPENCES PUBLIQUES**. [En line]. Québec: les presses de l'université Québec, 2009. Disponible sur: <[http:// www.Books.google.fr](http://www.Books.google.fr)>.
10. R.Le Duff et J.C.Papillon . **GESTION PUBLIQUE**. Paris: Librairie Vuibert, 1988.
11. Rejean landry et Mohamed charih. **LA GESTION PUBLIQUE sous le MICROSCOPE**. [En line]. Québec: les presses de l'université Québec, 1997. Disponible sur: <[http:// www.Books.google.fr](http://www.Books.google.fr)> .
12. Serge Alécian et dominique Foucher. **LE MANAGEMENT dans le SERVICE PUBLIC**. 2^e édition. Paris: éditions d'Organisation, 2002.
13. Serge Huteau. **LE MANAGEMENT PUBLIC TERRITORIAL "Eléments de stratégie, organisation, animation et pilotage des collectivités territoriales"**. [En line]. Montreuil: Editions papyrus, 2006. Disponible sur: <[http:// www.Books.google.fr](http://www.Books.google.fr)>.
14. Souterain Jean-François et Philippe Farcet . **ORGANISATION et gestion de l'entreprise**. Paris: Berti, 2007.
15. Thierry Brunet et Autres. **MANAGEMENT DES ORGANISATIONS**. Paris: Bréal, 2005.

B. Magazines spécialisés et article

1. Etudes hors série sur la gestion publique, N°13: "**PRIORITE AUX CITOYENS: LA REFORME DE LA GESTION PUBLIQUE AU PORTUGAL**", Paris: Organisation de Coopération et de Développement Economiques, 1996.
2. **EVALUER LA QUALITE ET LA PERFORMANCE PUBLIQUES** .dans : La documentation française -Paris, 2006.
3. K P Tripathi. "**DECISION SUPPORT SYSTEM IS A TOOL FOR MAKING BETTER DECISIONS IN THE OREGANIZATION**". Management, (ISSN: 0976-5166), vol.2, N^o: 1, 2009.

C. Colloques

1. Antony Taillefait. **DEONTOLOGIE DES FONCTIONNAIRES ET PRINCIPES DU SERVICE DE L'EDUCATION NATIONELE**. 27 Mais 2010. academie de poitiers: ESEN, 2010.